

Mitteilung des Senats vom 13. August 2013**Brandschutzregeln beim behindertengerechten Bauen überprüfen**

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 18/976 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Hält es der Senat für sinnvoll, die Landesbauordnung in Fragen des Brandschutzes bei behindertengerechten Bauten zu überarbeiten und zu ergänzen?

Der Senat beabsichtigt, die Bremische Landesbauordnung (BremLBO) an die zwischenzeitlich durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 20./21. September 2012 geänderte Musterbauordnung (MBO) anzupassen. Gegenstand dieser Änderungen werden auch gesetzliche Anpassungen sein, die der Einführung der neuen DIN 18040 Teil 1 und 2 als Technische Baubestimmung dienen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Einfügung des umfassenden Begriffs der Barrierefreiheit¹⁾ entsprechend § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) in die Bremische Landesbauordnung.

Anknüpfend an diese Definition stellen die DIN-Vorschriften 18040 Teil 1 (öffentlich zugängliche Gebäude) und DIN 18040 Teil 2 (Wohnungen) dar, unter welchen technischen Voraussetzungen bauliche Anlagen barrierefrei sind.

Der Senat beabsichtigt nach erfolgter Änderung der Bremischen Landesbauordnung, die DIN-Vorschriften 18040 Teil 1 und 2 auf der Grundlage der Musterliste der Technischen Baubestimmungen – Fassung Dezember 2011 – der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) als Technische Baubestimmung einzuführen und damit die bisherigen Technischen Baubestimmungen auf der Grundlage der alten Normen DIN 18024-1 (Barrierefreies Bauen, öffentlich) und DIN 18025-2 (Barrierefreie Wohnungen) durch die neue DIN 18040 abzulösen.

Technische Baubestimmungen sind verbindlich, da sie nach § 3 Abs. 3 BremLBO beachtet werden müssen. Die in der DIN 18040 Teil 1 und 2 geregelten Anforderungen konkretisieren somit nach ihrer Einführung als Technische Baubestimmung die in § 50 BremLBO geforderte Barrierefreiheit bei Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen und bei öffentlich zugänglichen Gebäuden. Sie enthalten spezielle Anforderungen, die Menschen mit Behinderungen in Notfällen eine Eigenrettung erleichtern. Die DIN 18040 Teil 1 enthält außerdem Zielvorgaben für die Alarmierung und Evakuierung von Menschen mit motorischen und sensorischen Einschränkungen, die zu einer Eigenrettung nicht fähig sind.

Diese Anforderungen ergänzen die in der Bremischen Landesbauordnung geregelten Vorschriften zum vorbeugenden Brandschutz. Bei bestimmten Sonderbauten werden mit der Baugenehmigung auf der Grundlage sogenannter Sonderbauverordnungen bzw. Richtlinien weitergehende Anforderungen an den vorbeugenden Brandschutz gestellt, die auch spezielle organisatorische und bauliche Anforderungen zur Bewältigung von Notfallsituationen durch Menschen mit Behinderungen umfassen. Die Brandschutzregelungen der Sonderbauverordnungen gewährleisten ein hohes Sicherheitsniveau für den Brandschutz, z. B.

¹⁾ „Barrierefrei sind bauliche Anlagen, soweit sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind“.

in Versammlungsstätten und Hochhäusern. Dieses hohe Sicherheitsniveau kommt auch den Menschen mit Behinderungen zugute.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund sind Brand- und Großschadensereignisse mit Personenschäden in Deutschland in öffentlich zugänglichen Gebäuden infolge systematischer, vorbeugender Maßnahmen und effizienter Rettungssysteme erfreulicherweise selten.

Bei Wohngebäuden mit mehr als zwei Wohnungen (unterhalb der Hochhausgrenze von 22 m), die nach dem abschließenden Sonderbaukatalog des § 2 Abs. 4 BremLBO keine Sonderbauten sind, gibt es dagegen keine Möglichkeit, besondere Anforderungen zu stellen, die über die Anforderungen hinausgehen, die in der Bremischen Landesbauordnung oder in Technischen Baubestimmungen geregelt sind. Aus den zu Frage 4 im letzten Absatz ausgeführten Gründen besteht deshalb keine Notwendigkeit, die Bremische Landesbauordnung zu überarbeiten.

Die Notwendigkeit einer Änderung der Bremischen Landesbauordnung ergibt sich für die neuen und besonderen Wohnformen der Menschen im Alter, bei Behinderung und Pflegebedürftigkeit:

Im Zuge der Föderalismusreform ist das Heimgesetz des Bundes durch das Bremische Wohn- und Betreuungsgesetz ersetzt worden, welches u. a. die neuen und besonderen Wohnformen der Menschen im Alter, bei Behinderung und Pflegebedürftigkeit berücksichtigt. Diesen neuen Wohnformen soll bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte durch bauordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der genannten Personengruppen auf der Grundlage einer durch die ARGEBAU erarbeiteten Muster-Wohnformen-Richtlinie²⁾ Rechnung getragen werden. Voraussetzung dafür ist eine entsprechende Änderung des Sonderbaukatalogs in § 2 Abs. 4 BremLBO nach dem Vorbild der Musterbauordnung. Durch die verfahrenssteuernde Wirkung der Sonderbaueigenschaft wird die Durchführung eines umfänglichen Baugenehmigungsverfahrens und damit die Prüfung dieser besonderen Anforderungen sichergestellt.

2. Hält es der Senat für notwendig, sich beim Deutschen Institut für Normung (DIN) dafür einzusetzen, in der DIN 18040 Teil 1 und 2 (Frage der Selbstrettung, Rettungswege und Evakuierung im Brandfall) die Regeln zur Selbstrettung und die Organisation der Fluchtwege zu konkretisieren?

DIN-Normen entstehen auf Anregung und durch die Initiative interessierter Kreise, wobei Übereinstimmung unter allen Beteiligten hergestellt werden muss. Nachdem bereits der Entwurf einer DIN 18030 Barrierefreies Bauen aufgrund der zahlreichen Einsprüche verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen gescheitert war, konnte anschließend nach fast zwölf Jahren ein breiter Konsens für den Normentwurf 18040 erzielt werden, wobei frühere Kritikpunkte der Architektenschaft aber auch der Bauministerkonferenz Berücksichtigung gefunden haben.

Während DIN-Normen in der Vergangenheit konkrete Lösungen mitzählen und Maßen hinterlegten, verfolgt die DIN 18040 das sogenannte Performance-Konzept, das in der Normung große Bedeutung gewonnen hat. Der Normgeber beschränkt sich auf die Beschreibung von Schutzziele, um größere Spielräume für innovative Lösungen zu schaffen. Zur Präzisierung der Schutzziele werden Beispiellösungen angeführt.

Auch wenn technische Regelwerke einem ständigen Änderungsprozess unterliegen, ist bei der gerade erst im Oktober 2010 veröffentlichten DIN 18040 nicht damit zu rechnen, dass sich der notwendige Konsens für eine zeitnahe Fortschreibung der Anforderungen der DIN ergibt, zumal die hinterfragten Konkretisierungen dem Performance-Konzept der DIN zuwiderlaufen. Der Senat hält es deshalb nicht für erfolgversprechend, sich im Sinne der Fragestellung bei dem Deutschen Institut für Normung für eine Konkretisierung der DIN 18040 einzusetzen.

²⁾ Die Richtlinie enthält besondere Anforderungen und Erleichterungen bezüglich baulicher Anforderungen, der Rettungswege, Rauchmelder, Feuerlöscher und Informationen über Verhalten im Brandfall.

3. Bei der Festlegung von Normen zum Brandschutz in ausdrücklich als behindertengerecht ausgewiesenen Gebäuden ist bisher nicht berücksichtigt worden, dass Bewohnerinnen und Bewohner ihren sensorischen, kognitiven oder motorischen Fähigkeiten im Brandfall und Katastrophenfall eingeschränkt, also „hilflos“ sein können – obwohl die Nutzung und das barrierefreie Bauen ausdrücklich für alle Menschen Planungsgrundlage für Neubauten und bei größeren Sanierungs- und Umbaumaßnahmen ist. Hält der Senat dies für eine Sicherheitslücke?

Während die bisher bauaufsichtlich eingeführten Normen DIN 18024 und 18025 auf Menschen mit Gehbehinderungen ausgerichtet sind, erweitert die neue Norm 18040 das Anforderungsspektrum um die Bedürfnisse der seh- oder hörbehinderten Menschen nach Maßgabe des sogenannten Zwei-Sinne-Prinzips³⁾. Dabei berücksichtigt die DIN 18040 auch das mit der Fragestellung problematisierte Schutzziel. Damit die Nutzung öffentlich zugänglicher Gebäude durch Menschen mit Behinderungen nicht mit wesentlich höheren Risiken verbunden ist als für nicht behinderte Menschen, finden sich im Abschnitt 4.4 der DIN 18040 Teil 1 und 2 („Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten“) Vorgaben für visuelle, auditive und taktile Hilfsmittel, die insbesondere die Selbstrettung von Menschen mit Behinderungen unterstützen. Der Abschnitt 4.7 „Alarmierung und Evakuierung“ der DIN 18040 Teil 1 schreibt für öffentlich zugängliche Gebäude vor, dass in Brandschutzkonzepten die Belange von Personen mit motorischen oder sensorischen Einschränkungen besonders zu berücksichtigen sind.

Die DIN 18040 Teil 2 enthält für Wohnungen keine vergleichbaren Regelungen zu Alarmierungen und Evakuierungen.

Der Senat bewertet dies jedoch nicht als Sicherheitslücke, weil speziell für die Alarmierung und Rettung die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten entscheidend sind. Diese sind in einem den Menschen mit Behinderungen bekannten Wohnumfeld für die Eigenrettung sehr viel günstiger als in öffentlich zugänglichen Gebäuden. Außerdem erhöht die mit der letzten Novellierung in die Bremische Landesbauordnung eingefügte Verpflichtung zum Einbau und Betrieb von Rauchwarnmeldern in Wohnungen (§ 48 Abs. 4 BremLBO) das Sicherheitsniveau auch im Interesse von Menschen mit Behinderungen.

Aber auch wenn eine Eigenrettung nicht möglich ist, weil Personenaufzüge die einzige stufenlose Verbindung zu öffentlich zugänglichen Ebenen bilden, ist die Rettung von Menschen mit Behinderungen in Wohngebäuden hinsichtlich der baulichen Voraussetzungen relativ günstig. Die Personenaufzüge liegen regelmäßig in Treppenträumen und damit in relativ sicheren Bereichen, weil in Treppenträumen die Verrauchung durch bauliche Maßnahmen nach § 35 Bremische Landesbauordnung ausreichend lange verhindert wird. Der Treppenraum selber dient in diesem Fall also als rauchdichter Vorraum und Schutz- sowie Wartebereich für behinderte Menschen.

4. Hält der Senat die unter dem Punkt „Alarmierung und Evakuierung“ der DIN 18040 nicht näher definierten Brandschutzkonzepte für ausreichend? Sollten hier nicht die Belange von Menschen mit motorischen und sensorischen Einschränkungen stärker berücksichtigt werden?

Befürworter des in der Antwort zu Frage 2 näher beschriebenen „Performance-Konzepts“ der DIN 18040 verweisen darauf, dass durch die Beschränkung auf die verfolgten Schutzziele größere Spielräume geschaffen werden. Diese können im Rahmen von Brandschutzkonzepten genutzt werden, um zu innovativen Lösungen zu kommen, die auf die jeweilige bauliche Anlage und deren spezielle Nutzung zugeschnitten sind.

Kritiker dieser neuen Ausrichtung der DIN 18040 befürchten dagegen eine „Verwässerung“ der Anforderungen. Aus dieser Sicht ergibt sich für die Fachkommission Bauaufsicht der ARGEBAU die Konsequenz, bestimmte Abschnitte der DIN aus Gründen der Rechtssicherheit bei der Einführung als Technische Baubestimmung auszunehmen oder nur als Empfehlung zu übernehmen, weil die definierten Schutzziele lediglich mit unbestimmten Rechtsbegriffen, Empfehlungen und Hinweisen hinterlegt sind.

³⁾ Das „Zwei-Sinne-Prinzip“ stellt sicher, dass der Baukörper und Bedienelemente über mindestens zwei Sinne wahrgenommen werden können und damit für über 85 % der Menschen mit Behinderungen nutzbar sind.

Hierzu gehören nach der Musterliste zur bauaufsichtlichen Einführung der DIN 18040 auch die Abschnitte 4.4. („Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten“) und 4.7 („Alarmierung und Evakuierung“). Nach der Musterliste (Anlage 7.3/1) bleibt die Berücksichtigung dieser Abschnitte der DIN 18040 Teil 1 „den Anwendern im Einzelfall überlassen“.

Der Senat verkennt nicht die Schwierigkeit, die Einhaltung der mit den Abschnitten 4.4. und 4.7 der DIN 18040 Teil 1 und Abschnitt 4.4 der DIN 18040 Teil 2 verfolgten Schutzziele ohne weitergehende Konkretisierung der Anforderungen rechtssicher bauaufsichtlich prüfen zu können. Er hält es gleichwohl nicht für zielführend, die Anforderungen abweichend von dem Mustereinführungserlass der ARGEBAU mit den zu erlassenden Technischen Baubestimmungen zu spezifizieren.

Im Zusammenhang mit der anstehenden Novellierung der Bremischen Landesbauordnung ist jedoch zu prüfen, ob die vorstehend genannten Abschnitte der DIN 18040 in Bremen uneingeschränkt und damit – abweichend von der Musterliste der ARGEBAU – nicht lediglich als Empfehlung bauaufsichtlich eingeführt werden.

5. Innenliegende Aufzüge dürfen im Brandfall nicht genutzt werden. Hält der Senat daher den Einbau von Außenaufzügen für zweckmäßig?

Die Lage eines Aufzuges, ob innen- oder außenliegend, ist für die Nutzbarkeit eines Aufzuges im Brandfall nicht ausschlaggebend. Eine Unterbrechung der Stromzufuhr im Brandfall ist in beiden Einbauvarianten im Gebäude möglich, womit dieser Rettungsweg nicht mehr nutzbar wäre. Um die Eigenrettung durch Aufzüge zu realisieren, bedarf es vielmehr spezieller Aufzugsanlagen, die als sogenannte Sicherheitsaufzüge in die Gebäudeplanung mit einbezogen werden müssten. Diese Sicherheitsaufzüge sind zurzeit jedoch noch nicht normativ geregelt und die Anforderungen an Leitungen, Stromversorgungen, Bauteile usw. sehr hoch. Sie stellen bisher keine sinnvolle und sicherere Alternative zur Fremdrettung von Menschen mit Behinderungen über den „üblichen“ Treppenraum dar und sind – auch unter Berücksichtigung der besonderen Schutzziele – unverhältnismäßig teuer.

6. Hält der Senat die Schaffung von rauchdichten Vorräumen und Schutzbereichen mit ausreichenden Bewegungsflächen vor Aufzugsanlagen für sinnvoll?

Rauchdichte Vorräume und Schutzbereiche mit ausreichenden Bewegungsflächen machen vor Aufzügen nur Sinn, wenn diese Aufzüge direkt in Bereiche münden, über die keine Rettungswege zu Ausgängen in notwendige Treppenräume oder ins Freie führen.

Dies aus folgenden Gründen:

Aufzugsanlagen werden in vielen Gebäuden in Treppenhäusern angeordnet. An diese notwendigen Treppenräume werden als vertikale Rettungswege in § 35 BremLBO bauliche und technische Sicherheitsanforderungen gestellt, um die Selbst- und Fremdrettung von Personen im Brandfall ausreichend lange zu gewährleisten. In diesen Treppenräumen muss z. B. die Verrauchung durch bauliche Maßnahmen – wie dem Einbau von rauchdichten, selbstschließenden Türen – verhindert werden. Der Treppenraum selber dient in diesem Fall also bereits als rauchdichter Vorraum und Schutz- sowie Wartebereich für behinderte Menschen. Deshalb und weil der übliche Aufzug bei Normbauten nicht zur Rettung eingesetzt wird, ist die Anordnung eines rauchdichten Vorraumes vor Aufzugsanlagen in notwendigen Treppenräumen als Schutz- und Wartebereich für Menschen mit Behinderungen weder erforderlich noch zielführend.

7. Alternativ zum Feuerwehraufzug bieten sich zur Rettung von Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrern, Gehbehinderten, Kindern und alten Menschen „Schlauchrutschen“ oder „Rohrrutschen“ an. Hält der Senat die Nachrüstung vorhandener Gebäude und die obligatorische Einführung bei Neubauten, in denen der genannte Personenkreis wohnt oder arbeitet, für erforderlich?

Die Nutzung einer Evakuierungsrutsche stellt insbesondere für „ungeübte“ Benutzer eine große Herausforderung und Überwindung im akuten Gefahrenfall dar, die die sichere und schnelle Rettung negativ beeinflussen kann. Die Rettungs-

zeit über eine solche Rutsche ist demnach nicht unbedingt kürzer als bei der „herkömmlichen“ Fremddrettung über eine Treppe. Evakuierungsrutschen eignen sich deshalb allenfalls bei speziellen Gebäudenutzungen als Ergänzung der bauordnungsrechtlich auch für den Löschangriff der Einsatzkräfte der Feuerwehr erforderlichen Rettungswege. Sie stellen keinesfalls eine Alternative zu einem Feuerwehraufzug⁴⁾ dar, weil dieser nicht der Selbstrettung, sondern als Angriffsweg für die Feuerwehr dem Löscheinsatz dient.

⁴⁾ Feuerwehraufzüge sind besonders abgesicherte Aufzüge, die auch im Brandfall ein Erreichen der Brandetage durch die Feuerwehr ermöglichen. Sie dienen der Menschenrettung durch die Feuerwehr und im Rahmen des Löscheinsatzes der Feuerwehr dem Materialtransport.