

Harmonisierung des Brandschutzes in Österreich. Ein Plädoyer für harmonisierte Brandschutzbestimmungen in Österreich

ARat Ing. Christian LEBEDA

Technische Universität Wien, Institut für Hochbau und Technologie | Karlsplatz 13/206-1 | 1040 Wien
Tel.: +43/1/58801-20612 | E-Mail: christian.lebeda@tuwien.ac.at | www.bs.tuwien.ac.at

Dipl.-Ing. Monika OSWALD

Donau-Universität Krems, Zentrum für Infrastrukturelle Sicherheit | Dr.-Karl-Dorrek-Straße 30
3500 Krems, Tel.: +43/2732/893-2392 | E-Mail: monika.oswald@donau-uni.ac.at, www.donau-uni.ac.at/zis

Einleitung, Motivation

Die Geschichte des Brandschutzes bzw. der Regelungen im Brandschutz reichen weit zurück. Die ersten brandschutztechnischen Regelungen mit durchaus vergleichbaren Anforderungen zum Heute datieren in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts. Bereits im Jahre 1866 wurden Anforderungen an den baulichen Brandschutz in Gesetzen normiert (siehe beispielsweise: „Gesetz womit eine Bauordnung für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns, mit Ausschluß der Haupt- und Residenzstadt Wien, erlassen wird“, Landesgesetz und Verordnungsblatt für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns, Jahrgang 1866, XI. Stück). Allen Regelungen von damals bis heute ist gemein, dass diese für eine Region/ein Bundesland erstellt wurden. Diese Art von föderalistischen Regelungen ist bis heute gültig. Nachteilig an den Regelungen durch die Bundesländer ist die Tatsache, dass die Regelungen mit der Zeit zu divergieren beginnen. Diese Divergenz ist sowohl bei den Regelungsumfängen als auch bei den Regelungsinhalten zu beobachten. In einem Land wie Österreich entstand so die Situation, dass für ein- und denselben Sachverhalt 9+ unterschiedliche Anforderungen (neun Bundesländer und Bund) oder auch überhaupt keine gesetzlichen Regelungen existierten. Neben den gesetzlichen Bestimmungen zum Brandschutz (i.d.R. über das Baurecht, das Gewerbe- bzw. das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz) existieren andere Regelwerke wie beispielsweise die „Technischen Richtlinien vorbeugender Brandschutz (TRVB)“, welche bundesweit als Stand der Technik angesehen werden/wurden.

Die aktuelle Situation

Mit Beginn des 21. Jahrhunderts wurde im Rahmen des Österreichischen Instituts für Bautechnik begonnen, an

einer Harmonisierung der bautechnischen Bestimmungen zu arbeiten. Daraus resultierte die erste Ausgabe der OIB-Richtlinie im Jahr 2007. Die brandschutztechnisch relevanten OIB-Richtlinien aus dem Jahr 2007 wurden in fünf von neun Bundesländern in das jeweilige Landesbaurecht in mehr oder weniger verbindlicher Form übernommen. Im Jahre 2011 wurde eine überarbeitete Version der brandschutztechnisch relevanten OIB-Richtlinien veröffentlicht, die bereits in acht der neun Bundesländer in das Baurecht eingeführt wurden. Die aktuellsten OIB-Richtlinien zum Brandschutz datieren aus dem Jahr 2015 (Veröffentlichung: März 2015), die derzeit nur von zwei Bundesländern übernommen wurde. Die Tabelle 1 zeigt die Einführung der brandschutztechnisch relevanten OIB-Richtlinien in das jeweilige Baurecht.

BUNDESLAND	OIB Version 2007	OIB Version 2011	OIB Version 2015
Burgenland	1. Juli 2008	8. Februar 2013	–
Kärnten	–	1. Oktober 2012	–
Niederösterreich	–	1. Februar 2015 ¹⁾	–
Oberösterreich	–	1. Juli 2013	–
Salzburg	–	–	–
Steiermark	1. Mai 2011	1. Jänner 2013	1. Jänner 2016
Tirol	1. Jänner 2008	1. September 2013	–
Vorarlberg	1. Jänner 2008	1. Jänner 2013	–
Wien	12. Juli 2008	1. Jänner 2013	2. Oktober 2015

Tabelle 1: Übernahme der brandschutztechnisch relevanten OIB-Richtlinien (2 und 4) (Stand März 2016) in das Baurecht ^{1,2,3}

^{*)} Hier wurde eine modifizierte OIB-Richtlinie auf der Basis der OIB-Richtlinien 2011 eingeführt.

1 Vgl. <http://www.oib.or.at/de/inkrafttreten-2015> [28.01.2016, 15:00].

2 Vgl. <http://www.oib.or.at/de/inkrafttreten-2011> [28.01.2016, 15:00].

3 Vgl. <http://www.oib.or.at/de/inkrafttreten-2007> [28.01.2016, 15:00].

Wie in der Tabelle 1 ersichtlich, ist derzeit noch in sechs der neun Bundesländer die Version 2011 der OIB-Richtlinien gültig. In zwei Bundesländern, nämlich Wien und der Steiermark, sind bereits die OIB-Richtlinien mit Stand 2015 gültig. Eine Besonderheit ist zu beachten: In Niederösterreich wurde eine „eigene“ OIB-Richtlinie auf der Basis der Richtlinien aus dem Jahre 2011 im Rahmen der Bautechnikverordnung veröffentlicht. Diese OIB-Richtlinien „in der Fassung der NÖ Bautechnikverordnung 2014“ unterscheiden sich sowohl von den OIB-Richtlinien aus dem Jahre 2011 als auch von der Ausgabe im Jahr 2015.

Die in die Landesbauordnungen übernommenen OIB-Richtlinien, unbeschadet der Ausgabe, wurden nicht in allen Bundesländern eins zu eins übernommen. Es wurden Bestimmungen der Richtlinien auf verschiedensten Wegen modifiziert, interpretiert bzw. gestrichen. Diese Änderungen erfolgten teilweise im Wege der entsprechenden Verordnungen (z. B. Steiermark, Oberösterreich) oder aber im Wege von sogenannten „Erläuterungen“, bei denen es sich korrekterweise um veröffentlichte Weisungen handelt (Wien). Einen Sonderstatus nimmt hier wiederum das Bundesland Niederösterreich ein, das unmittelbar die Richtlinie aus dem Jahr 2011 modifizierte.

Wie später noch zu zeigen ist, wird dadurch der Harmonisierungsgedanke bereits aufgeweicht.

Brandschutz als rechtliche Querschnittsmaterie beschränkt sich in seinen rechtlichen Regelungen nicht alleine auf das ländereigene Baurecht, sondern findet auch seine Regelungen im Bereich der Bundeskompetenzen. Dies betrifft im Hinblick auf materielle Anforderungen hauptsächlich das Gewerbe- und ArbeitnehmerInnenschutzrecht. In beiden Rechtsbereichen haben die OIB-Richtlinien nur sehr rudimentäre Bedeutung, wobei aber im Zusammenhang mit materiellen Anforderungen grundsätzlich die OIB-Richtlinien als Stand der Technik zu gelten haben. Teilweise ergeben sich massive Widersprüche bzw. Differenzen bei den materiellen Anforderungen. Beispielhaft sind hier Regelungen in Bezug auf die Flucht und Rettung von Personen zu erwähnen (AStV vs. OIB RL 4, 2011 aber auch OIB RL 4, 2015).

Zur Normerstellung

Die österreichische Bundesverfassung kennt keinen Kompetenztatbestand „Brandschutz“ bei der Rechtsetzung. Brandschutzregelungen sind überdies Querschnittsmaterien, die in verschiedenen Rechtsbereichen zu regeln sind. Für Bauwerke ist hier primär das Baurecht zuständig, für das die Rechtsetzungskompetenz bei den Bundesländern liegt. Unbeschadet dieser Kompetenz sind Brandschutzregelungen auch in Rechtsbereichen zu finden, die der Gesetzgebung durch den Bund unterliegen (z. B. ArbeitnehmerInnenschutz).

Beim ArbeitnehmerInnenschutz (grundsätzlich bei allen in Bundeskompetenz erstellten Normen) ergibt sich aufgrund der Bundeskompetenz ein für ganz Österreich gültiges Regelwerk. Im Gegensatz dazu können Landesgesetze zu gleichen Rechtsbereichen zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen. Aus diesem Gesichtspunkt heraus entstand die Bestrebung, einheitliche brandschutzrelevante bautechnische Anforderungen zu entwickeln. Realisiert wurde dies im Wege des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB), das an sich ein privater Verein mit den Bundesländern als Proponenten ist.

An der Erstellung der Normen (OIB-Richtlinien) im OIB beteiligten sich (nicht öffentlich benannte) Ländervertreter (Experten), soweit bekannt sind dies Behördenvertreter oder Vertreter behördennaher Organisationen. Die Erstellung der OIB-Richtlinien und die endgültige Beschlussfassung durch das Expertengremium im OIB bzw. durch die Generalversammlung des OIB erfolgt nicht öffentlich. Es existiert zwar ein nicht dokumentierter, informeller Prozess, der Informationen und Stellungnahmen von ausgewählten Stakeholdern (ähnlich einer Begutachtung von Gesetzen) einholt, jedoch keine inhaltliche Stellungnahme der Öffentlichkeit vorsieht.

Die gesetzliche Einführung dieser Normen in das Baurecht erfolgt i.d.R. im Verordnungsweg, d. h. der Souverän, vertreten durch eine gewählte Legislative, kann keinen direkten inhaltlichen Einfluss auf die materiellen Anforderungen nehmen. Ein indirekter Einfluss ergibt sich nur mit der Möglichkeit, entsprechende Verordnungsermächtigungen in den Gesetzen einzuschränken bzw. nicht zu erteilen.

Die OIB-Richtlinien wurden sehr bewusst schlank gehalten, was aber bedeutet, dass bestimmte Bauwerke, Nutzungen bzw. technische Anforderungen nur sehr rudimentär geregelt wurden. Das ist im Hinblick auf harmonisierte bautechnische Bestimmungen bzw. auf einfache Anwendbarkeit der Richtlinien nicht optimal. Beispielhaft lässt sich das anhand der OIB-Richtlinie 2, Version 2015 zeigen: Die OIB-Richtlinie selbst weist einen Umfang von 24 Seiten (Gesamtumfang) auf, die erläuterten Bemerkungen dazu von 26 Seiten (Gesamtumfang). Die „Erläuterungen zur OIB-Richtlinie 2, Ausgabe 2015“ der Magistratsabteilung 37, Baupolizei (MA 37-395009-2015) in Wien weist einen Umfang von 39 Seiten auf, daneben existieren noch eine Reihe weiterer „Richtlinien“ der MA 37, wie beispielsweise „Brandschutztechnische Sicherheitsstandards in Bildungseinrichtungen“ (Umfang 19 Seiten) (MA 37/03399/2013) oder „Handhabung von brandschutztechnischen Sicherheitsstandards in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen“ (Umfang 26 Seiten) (MA 37-15003-2015). Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die OIB-Richtlinie 2 (zumindest für bestimmte

Nutzungen) bei weitem nicht vollständig und daher für eine Harmonisierung der bautechnischen Anforderungen in Österreich nicht dienlich ist.

Einige der Anforderungen in der OIB-Richtlinie 2 sind „zielorientiert formuliert“ wie beispielsweise Anforderungen an Schächte. Materielle Anforderungen an Schächte werden rezent durch die TRVB 110 B 2015 „Brandschutztechnische Anforderungen bei Leitungen und deren Durchführungen“ normiert. Somit kommt ein zweites Regelwerk bei der Festlegung von materiellen Anforderungen zum Tragen.

Im Sinne eines nachvollziehbaren, leicht handhabbaren und harmonisierten Regelwerks sind solche Ergänzungen, Erläuterungen, Weisungen, Einbeziehung anderer Normen nicht zielführend.

Zum Sicherheitsniveau

Die Schutzziele für den Brandschutz ergeben sich in abstrakter Form aus der Bauproduktenverordnung. Welches konkrete Sicherheitsniveau sich hinter diesen Schutzziele verbirgt, ist auf europäischer Ebene nicht geregelt. Es ist den Nationalstaaten letztendlich vorbehalten, ein solches Sicherheitsniveau zu regeln.

In Österreich besteht das Bestreben, das Sicherheitsniveau nicht bundesweit, sondern länderspezifisch festzulegen. D. h. die einzelnen (Bundes)Länder sehen es in ihrer Kompetenz, dies zu tun.

Anhand eines aktuellen Beispiels aus der OIB-Richtlinie 2015 und deren länderspezifischer Umsetzung soll eine solche Festlegung gezeigt werden. Im Bundesland Steiermark wurden die Anforderungen an den Feuerwiderstand bei GK 5 Wohngebäuden mit ≤ 6 Geschossen von REI 90 auf REI 60 reduziert. Dies unter der Maßgabe, dass das Wohngebäude zumindest auf drei Seiten für die Brandbekämpfung von außen zugänglich ist. Es ist davon auszugehen, dass die beiden Lösungen (OIB Version 2015 vs. Landesrecht Steiermark) zu unterschiedlichen Sicherheitsniveaus für das Gebäude führen.

Aus einem solchen länderspezifisch festgelegten Sicherheitsniveau, welches grundsätzlich auf denselben Schutzziele basiert, entstehen wiederum unterschiedliche bautechnische Anforderungen und somit tritt wieder eine Konvergenz der brandschutztechnischen Anforderungen ein. Auf diesem Wege kann die angestrebte Harmonisierung

der Anforderungen nicht erreicht werden.

Es zeigt sich dabei recht deutlich, dass sich eine Harmonisierung nur dann herstellen lässt, wenn die Normersteller eine deutliche Festlegung des Sicherheitsniveaus vornehmen. Brandschutz als solches ist von der Sicherheitspriorität nach der mechanischen Festigkeit und Standsicherheit eines Gebäudes an 2. Stelle in der Bauproduktenverordnung gereiht. Daher wäre es sinnvoll, analog der mechanischen Festigkeit und Standsicherheit eines Gebäudes, die dezidierte Zuverlässigkeit von Gebäuden im Brandfall zu definieren (Anmerkung: Dies geschieht in Bezug auf die Standsicherheit in informativer Form in der EN 1990, Anhang B, Abschnitt B.3.2).

Es wäre auch wünschenswert, die materiellen Anforderungen, welche in den Richtlinien normiert werden, im Sinne einer technischen, wissenschaftlichen Nachvollziehbarkeit gerade in Bezug auf das angestrebte Sicherheitsniveau fundierter zu begründen.

Fazit, Schlussfolgerungen

Österreich fehlt im Gegensatz zu anderen Industrienationen ein einheitliches Regelwerk zum Brandschutz. Das föderale Prinzip und die damit verbundenen Kompetenzen fördern Divergenzen in den Anforderungen und erschweren die Erstellung von einheitlichen Regelungen.

Die Initiative des Österreichischen Instituts für Bautechnik zur Harmonisierung ist vorbehaltlos zu unterstützen, was jedoch fehlt, ist eine breite Diskussion unter Beteiligung aller Stakeholder zur Harmonisierung und Vereinheitlichung. Traditionelle Normersteller sind in einen solchen Prozess einzubinden und deren Wissen in ein gemeinsames Regelwerk zu integrieren.

Primäres Ziel muss es sein, einen gesellschaftlichen Konsens bzw. eine Festlegung zu treffen, wie sicher ein Bauwerk in Bezug auf das Ereignis Brand sein soll. Erst auf Basis einer solchen Festlegung lassen sich allgemeingültige und nachvollziehbare Anforderungen treffen.

Harmonisierte, umfassende und abgestimmte Regelwerke schaffen bei allen Beteiligten Planungs- und Rechtssicherheit. Klare deskriptive Regelungen und die Möglichkeit, leistungsorientiert zu planen und zu bauen, bringen ökonomische Vorteile und vereinfachen den Planungs- und Bauprozess.