

Vermerk

Anwendbarkeit bauplanungsrechtlicher Definitionen bei der kommunalen Brandschutzbedarfsplanung nach dem FSHG NRW

a. Problemstellung

Bei der Aufstellung und Fortschreibung der Brandschutzbedarfspläne nach § 22 Abs. 1 FSHG NRW stellt sich den hier zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften das folgende Problem:

Das FSHG NRW enthält keine einheitliche, abstrakt generelle Regelung, die festlegt, wie diejenigen Kernbereiche der örtlichen Flächen zu bestimmen und zu umgrenzen sind, bei denen die auf der Grundlage einer Risikoanalyse definierten Schutzziele und Erreichungsgrade gelten sollen.

Insbesondere kann dem FSHG NRW keine Definition zur Bestimmung dieser Flächen entnommen werden, die den kommunalen Gebietskörperschaften eine individuelle, trotzdem aber rechtsklare Festlegung der örtlichen Kerngebiete ermöglichen würde.

Demnach bedarf es einer einheitlichen, für den gesamten Bereich der BR Arnsberg geltenden, Begriffsbestimmung im Sinne einer Definition als Grundlage für die von den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der

Brandschutzbedarfsplanung vorzunehmenden Abgrenzung der kommunalen Innenbereiche von den Außenbereichen.

Dabei muss eine Definition einerseits den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eines weiten Beurteilungsspielraumes lassen, orientiert an den jeweiligen örtlichen Besonderheiten ihre Brandschutzbedarfsplanung vorzunehmen, andererseits eine dahingehende Rechtsklarheit schaffen, dass die unter Anwendung und auf der Grundlage der einheitlichen Begriffsbestimmung festgesetzten und fortgeschriebenen Brandschutzbedarfspläne aufsichtsrechtlich Bestand haben.

b. Anwendung bauplanungsrechtlicher Definitionen

Die zuvor dargestellten Probleme lassen sich meiner Einschätzung nach durch die Anwendung und Übernahme bestehender Definitionen aus dem Bereich des Bauplanungsrechts weitgehend beseitigen.

In dem Bereich der Bauleitplanung besteht, ebenso wie im Bereich des FSHG NRW, die Notwendigkeit, eine trennscharfe und im einzelnen gerichtsfeste Unterscheidung von örtlichen Innen- und Außenbereichen vorzunehmen.

Die dort bestehenden gesetzlichen Regelungen, insbesondere in der Ausgestaltung durch die gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung, ermöglichen eine klare, zweckmäßige und einheitliche Abgrenzung der Innen- von den Außenbereichen, unabhängig von den jeweiligen örtlichen Besonderheiten.

Damit sind die dort entwickelten Grundsätze hinreichend geeignet für eine Übertragung auf den Bereich der Brandschutzbedarfsplanung und die diesbezügliche Kommunalaufsicht, mit der Zielsetzung, eine für alle Beteiligten praktikable und nötigenfalls justiziable Regelung zu schaffen.

c. Die Regelungen des Baugesetzbuches zur Abgrenzung von Innen- und Außenbereichen

Die Grundlage für die von der Rechtsprechung entwickelten und für das FSHG NRW zu übernehmenden Definitionen von Innen- und Außenbereichen bilden die nachfolgend auszugsweise angegebenen Rechtsnormen:

§ 34 Abs. 1 S. 1 BauGB: „Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.“

§ 35 Abs. 1 S. 1 BauGB: „Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn ...“

Die dort verwendeten Bezeichnungen „im Zusammenhang bebaute Ortsteile“ und „Außenbereich“ werden in ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt definiert:

Ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil (sog. unbepannter Innenbereich) i. S. d. § 34 BauGB liegt vor, wenn eine tatsächlich aufeinander folgende, zusammenhängende Bebauung besteht und das Gebiet trotz möglicher Baulücken oder größerer freier Flächen den Eindruck der Geschlossenheit vermittelt.
(BVerwG 31, 20, 21)

Der Außenbereich nach § 35 BauGB dagegen wird negativ definiert und meint diejenigen Gebiete, die weder innerhalb des räumlichen Bereichs eines Bebauungsplanes, noch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen.
(BVerwG 41, 227, 232)

Danach lässt sich aber nicht unter Anwendung von geographisch-mathematischen Maßstäben bestimmen, wo die Grenze eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils und damit die Grenze zwischen Innen- und Außenbereich verläuft; dies bedarf vielmehr einer Beurteilung auf Grund einer echten Bewertung des konkreten Sachverhalts. Bei dieser Wertung kann nur eine komplexe, die gesamten örtlichen Gegebenheiten erschöpfend würdigende Betrachtungsweise im Einzelfall zu einer sachgerechten Entscheidung führen.

Mithin behalten die kommunalen Gebietskörperschaften bei der Umgrenzung der Gebiete in Anwendung der genannten Definitionen einen weiten Beurteilungsspielraum.

d. Übertragbarkeit der Begrifflichkeiten des BauGB auf das FSHG NRW

Nach meiner Einschätzung bestehen keine Bedenken gegen einen Rückgriff auf die bestehenden Begrifflichkeiten des BauGB und deren jeweilige Definition im Rahmen der Brandschutzbedarfsplanung nach dem FSHG NRW.

Insbesondere in § 37 I FSHG NRW ist u.a. die Übermittlung von Daten der Bauaufsichtsbehörden an die für die Aufgaben nach dem FSHG NRW zuständigen Stellen normiert. Die hiernach zu übermittelnden Daten sind bereits nach den Grundlagen des Baurechts, u.a. nach BauGB, erfasst worden. Wenn aber solche Daten anderer Behörden durch das FSHG NRW für übertragbar und damit verwendbar erklärt werden, spricht auch nichts gegen die Verwendung und Übertragung von Definitionen aus demselben Bereich, sofern dies zweckmäßig erscheint, was hier, wie vorliegend gezeigt, der Fall ist.

e. Handlungsempfehlung

- In der Aufsichtspraxis ist es zweckmäßig, sich zukünftig an den oben unter Punkt c. aufgeführten Definitionen zu orientieren.
- Die kommunalen Gebietskörperschaften sollten darauf hingewiesen werden, in Problemfällen ebenso zu verfahren und sich an den genannten Definitionen zu orientieren.

gez. Gude