

Erlass einer Satzung über den Anschluss und den Betrieb von privaten Brandmeldeanlagen im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg zur rechtlichen und technischen Vereinheitlichung des städtischen Brandmeldenetzes

I. Vorwort

Brandmeldeanlagen sind Gefahrenmeldeanlagen aus dem Bereich des vorbeugenden Brandschutzes, die Ereignisse empfangen, auswerten und übermitteln. Sie dienen der Früherkennung von (Brand-) Gefahren. Im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg werden über die Brandmeldeanlagen und dem städtischen Kabelnetz Gefahrenmeldungen zur Integrierten Leitstelle Nürnberg übermittelt, damit dort geeignete Gegenmaßnahmen zum Schutz von Leben, Gesundheit und Sachwerten eingeleitet werden können. Um eine reibungslose Alarmierung sicher zu stellen, ist ein einheitlicher und vor allem ein jederzeit kompatibler Stand der Technik auf Seiten der Betreiber und des städtischen Kabelnetzes erforderlich. Dementsprechende Anpassungen an den aktuellen Stand der Technik müssen daher auf beiden Seiten vorgenommen werden. Eine effiziente und rasche Früherkennung ist die Grundlage für den höchstmöglichen Schutz der Bevölkerung.

Entsteht durch fehlende Anpassungen an den aktuellen Stand der Technik eine fehlerhafte Kommunikation oder ist die Alarmierung überhaupt nicht mehr möglich, kann dies schwerwiegende Folgen für die Bevölkerung, den Betreiber und auch die Einsatzbeamten der Feuerwehr haben. Es kann beispielsweise zur Ausweitung eines Brandes auf Nachbargebäude kommen, wenn zu spät alarmiert wird oder die Feuerwehrbeamten keine Möglichkeit haben sich in einem großen Gebäude zu orientieren, da die Feuerwehrlaufkarten nicht aktuell sind und somit nicht ersichtlich ist, wo sich alarmierende Brandmelder und damit der/die Brandherde befinden. Durch die fortschreitende Digitalisierung im Bereich der Übertragungstechnik, können analoge Melder nur unter erschwerten Bedingungen oder teilweise gar nicht angesteuert werden. Eine funktionierende Kommunikation kann nicht mehr gewährleistet werden und daher auch nicht die Alarmierung der Feuerwehr im Falle eines Brandes.

Der Fortschritt der Technik ist ein steter Prozess, dem immer wieder Anpassungen in der bestehenden Brandmeldetechnik folgen müssen, um die Gefährdung von Menschenleben und Sachwerten verhindern zu können.

Bislang wurden Brandmelder in § 5 der Feuerwehrsatzung auf eine Weise geregelt, die den rechtlichen Erfordernissen und aktuellen technischen Möglichkeiten nicht mehr gerechnet wird.

Die Vereinheitlichung der Betriebsbedingungen von Brandmeldeanlagen, sowie die Verpflichtung zur Anpassung an einen aktuellen Stand der Technik ist die Grundlage für eine effiziente Alarmverfolgung zum Schutz von Leben, Gesundheit und Sachwerten.

Derzeitige Situation in Nürnberg

Allgemein sind private Brandmeldeanlagen (BMA) Gefahrenmeldeanlagen aus dem Bereich des vorbeugenden Brandschutzes. Die Anlage empfängt Ereignisse von verschiedenen Meldern (z.B. Rauch-, Hitze-, Brandmelder), die beispielsweise in einem Firmengebäude vorhanden sind, wertet diese aus und reagiert entsprechend. Die übliche Reaktion ist die Weiterleitung einer Meldung über das städtische Kabelnetz an die Integrierte Leitstelle (ILS).

Brandmeldeanlagen mit direkter Aufschaltung zur ILS sind für bestimmte Gebäude bau- und/oder versicherungsrechtlich vorgeschrieben.

Besteht für Gebäude in der Stadt Nürnberg die rechtliche Notwendigkeit zur Errichtung einer BMA erfolgt die Aufschaltung auf das städtische Brandmeldenetz, welches von der Feuerwehr Nürnberg betrieben wird. Das Kabelnetz ist eine öffentliche Einrichtung der Stadt Nürnberg.

Die technischen und sonstigen Voraussetzungen für eine Aufschaltung der BMA sind meist in sogenannten „Technischen Anschlussbestimmungen für Brandmeldeanlagen“ festgelegt. Diese können Landkreise und kreisfreie Städte unter Leitung der örtlichen Feuerwehr erlassen. Dort sind alle individuell festgelegten Voraussetzungen aufgeführt, die zwingend erforderlich sind, um eine BMA gemäß DIN 14675 zu planen, zu montieren und instand zu halten. Die Feuerwehr Nürnberg hat erstmalig im Jahr 2005 „Technische Anschlussbestimmungen für Brandmeldeanlagen im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg“ (TAB) aufgestellt, um das Nutzungsverhältnis zwischen den Betreibern der BMA und der Feuerwehr Nürnberg zu regeln.

Bereits seit dem Jahr 1947 werden Brandmeldeanlagen an das städtische Brandmeldenetz aufgeschaltet. Dies geschah bis in die 1990er Jahre ohne schriftlichen Antrag, erst danach wurde dieser zur Voraussetzung. Ab dem Jahr 2005 wurden mittels Aufschaltungsbescheid die jeweils geltenden TAB den Betreibern gegenüber für verbindlich erklärt. Für Anlagen, die vor dem Jahr 2005 aufgeschaltet wurden, gelten keine TAB, sondern lediglich die einschlägigen DIN-Normen und die entsprechenden Gesetze.

Aufgrund dessen gelten für die aufgeschalteten BMA in der Stadt Nürnberg verschiedene Rechtsstände.

Die diversen Rechtsstände machen eine Gleichbehandlung der Betreiber unmöglich. Dies stellt für die Feuerwehr Nürnberg aus mehreren Gründen ein erhebliches Problem dar.

Die Feuerwehr Nürnberg stellt ein Kabelnetz zur Verfügung, welches technisch auf dem aktuellen Stand ist. Besitzt der Betreiber jedoch eine überholte Technik bei seiner BMA, funktioniert die Kommunikation zwischen der BMA und dem städtischen Netz nicht oder zumindest nicht reibungslos. Dadurch entsteht bei Einsätzen ein erhöhtes Sicherheitsrisiko sowohl auf Betreiberseite als auch auf Seiten der Feuerwehrinsatzbeamten (beispielsweise im Falle von überholten Feuerwehrlaufkarten).

Gleichzeitig ist die Feuerwehr Nürnberg bisher kaum in der Lage auf Betreiber mit veralteten Brandmeldeanlagen dahingehend einzuwirken, dass die Technik der Anlage auf einen aktuellen Stand gebracht wird - also die TAB in der jeweils aktuellen Fassung eingehalten werden.

Wesentlich Gleiches muss rechtlich gleich und wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend rechtlich ungleich behandelt werden, entschied das Bundesverfassungsgericht. Da auf Betreiberseite nahezu gleiche Voraussetzungen vorliegen, dürften daher nicht unterschiedliche Rechtsstände für die einzelnen Betreiber vorliegen.

Ein geeignetes Mittel, diese Ungleichbehandlung, die damit verbundenen Schwierigkeiten und das erhöhte Sicherheitsrisiko zu verringern, ist der Erlass einer Satzung über den Anschluss und Betrieb von privaten Brandmeldeanlagen im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg (Brandmeldeanlagensatzung) sowie der dazugehörigen Gebührensatzung. Der Erlass einer Satzung würde für einheitliche Verhältnisse im Stadtgebiet sorgen.

II. Die Technischen Anschlussbestimmungen für Brandmeldeanlagen im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg (TAB)

Wie bereits erläutert werden in den TAB alle technischen und formalen Voraussetzungen zum Aufschalten der BMA geregelt. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit werden in den TAB die einschlägigen (DIN-) Normen und allgemeine Regelungen zusammengefasst und für den Feuerwehrbereich präzisiert wiedergegeben. So besitzt der Betreiber ein vollständiges Regelwerk und ist nicht gezwungen mehrere Quellen zu Rate zu ziehen. Es handelt sich also um abschließend aufgezählte Vorgaben für die Betreiber, sodass diese jederzeit wissen, unter welchen Bedingungen die Aufschaltung weiterhin bestehen bleiben kann.

Der technische Fortschritt ist ein nie endender Prozess, der Veränderungen hervorruft. Die TAB mussten deshalb diesem Fortschritt angepasst und mehrmals aktualisiert und fortgeschrieben werden (so zum Beispiel in den Jahren 2007, 2010, 2014).

Die meisten Betreiber halten ihre BMA im eigenen Interesse auf dem aktuellen Stand der Technik, um ihr Personal und Sachwerte zu schützen. Trotzdem gibt es einige Betreiber, die ihre Anlagen nicht auf den aktuellen Stand bringen und mit ihrem Verhalten ein erhöhtes Sicherheitsrisiko für die eigenen Mitarbeiter, die Bevölkerung und auch für die Einsatzbeamten der Feuerwehr darstellen.

Eine zuverlässige Alarmierung kann nur gewährleistet werden, wenn beide Seiten die erforderlichen Maßnahmen zur Modernisierung der bestehenden Technik vornehmen lassen.

Derzeit gibt es noch keine zielführenden Maßnahmen, um einen sich weigernden Betreiber zu einer entsprechenden Aktualisierung auf dem Verwaltungsrechtsweg zu zwingen.

Eine einheitliche Rechtsgrundlage für alle Betreiber in Form einer Satzung würde diesen Zustand beseitigen und dafür sorgen, dass notwendige Maßnahmen durchsetzbar würden. Für entsprechende Modernisierungsmaßnahmen würden angemessene Übergangsfristen gewährt.

Die einzelnen Bestimmungen der derzeitigen TAB sowie die dazugehörigen Erläuterungen sind beigelegt.

III. Rechtliche Möglichkeit zum Erlass der Brandmeldeanlagenatzung

Ziel der Feuerwehr Nürnberg muss sein, einen einheitlichen Rechtsstand für alle Betreiber von BMA zu schaffen. Der Erlass einer „Satzung über den Anschluss und den Betrieb von privaten Brandmeldeanlagen im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg“ (Brandmeldeanlagenatzung), ist ein adäquates Mittel hierfür und auch rechtlich zulässig.

Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Brandmeldeanlagenatzung sind die Art. 23, 24 Abs. 1 Nr. 1 GO. Danach darf eine Gemeinde die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen mittels Satzung regeln. Öffentliche Einrichtung ist jede Einrichtung, die von der Gemeinde durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung in erster Linie durch ihre Gemeindeangehörigen und die niedergelassenen Vereinigungen zugänglich gemacht und von ihr im öffentlichen Interesse unterhalten wird (*Bauer/Böhle/Ecker*, GO, Art. 21 Rn. 4).

1. Das städtische Kabelnetz ist Eigentum der Stadt Nürnberg, bereits deshalb ist eine Benutzungssatzung gem. Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO zulässig. Unabhängig davon, ob eine Vergleichbarkeit des Brandmeldernetzes zu den in den einschlägigen Kommentierungen genannten Beispielfällen einer öffentlichen Einrichtung, wie der Feuerwehr (*Bauer/Böhle/Ecker*, Art. 21 Rn. 19) oder Feuerlöschanstalten (*Widtmann/Grasser/Glaser*, Art. 21 Rn. 5), besteht, erfüllt das Kabelnetz zur Brandmeldung den Tatbestand der Definition einer öffentlichen Einrichtung:

Das städtische Kabelnetz ist Eigentum der Stadt Nürnberg als Gemeinde, die es zum Zwecke der Brandmeldung der allgemeinen Benutzung durch den Anschluss von Brandmeldeanlagen zugänglich macht. Dass die öffentliche Einrichtung für alle Gemeindeangehörigen tatsächlich von Interesse ist, ist nicht erforderlich. Die Benutzung kann sich auf gewisse Teile der Gemeinde beschränken. Wegen der Nutzung zur Brandverhütung/ Brandbekämpfung steht die Unterhaltung auch offensichtlich im öffentlichen Interesse.

2. In Bezug auf die Benutzung darf die Gemeinde die Bestimmungen treffen, die sie für die Ordnung des Nutzungsverhältnisses als erforderlich ansieht.

Beispielsweise kann sie beim Anschluss eigener Anlagen oder Geräte durch den Benutzer an Ver- und Entsorgungsleitungen Vorgaben dazu machen, dass er bestimmte Anlagen oder Geräte benutzen muss oder darf (*Widtmann/Grasser/*

Glaser, Art. 24 Rn. 5). Der Rechtsgedanke hinter diesem Beispiel lässt sich dabei auf die vorliegende Konstellation des Anschlusses von Brandmeldeanlagen an das städtische Meldernetz übertragen:

Nur die Vorgabe einheitlicher technischer Rahmenbedingungen der Brandmeldeanlagen stellt sicher, dass eine reibungslose Signalweiterleitung an die städtische Meldestelle erfolgt und die Meldung im Anschluss bei der Integrierten Leitstelle eingeht. Damit sind die Regelungen der derzeitigen TAB als einheitliche Standards zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Brandmeldesystems erforderlich. Der Erlass einer Satzung über den Anschluss und Betrieb von privaten Brandmeldeanlagen im Schutzbereich der Feuerwehr Nürnberg, welche die derzeitigen TAB, sowie formale Regelungen (beispielsweise die Antragstellung) enthält, ist hierzu erforderlich.

3. Eine solche Regelung ist insbesondere auch im Vergleich mit der bisher gewählten Praxis der Vorgabe mittels Bescheid verhältnismäßig:

Sie ist geeignet, die Funktionsfähigkeit des Brandmeldesystems sicherzustellen und hierzu auch erforderlich (s.o.). Die Vorgabe durch Satzung ist zudem zielführender als die bisherige Praxis der Vorgabe mittels Bescheid, da nur eine allgemeinverbindliche Satzung die Einheitlichkeit der technischen Standards sowie formaler Regelungen in Bezug auf alle Benutzer gewährleisten kann. Hinsichtlich der Anlagen, welche ab den 1990er Jahren angeschlossen wurden, ist eine entsprechende Satzung ebenfalls angemessen, da sich nur die konkrete Vorgabeform der bisherigen Regelungen ändert, jedoch nicht deren Inhalt. Folglich kommt es zu keinem tiefgehenden Eingriff in subjektive Rechte und deshalb überwiegt das Interesse an einer verbindlichen einheitlichen Regelung bei der Abwägung.

In Bezug auf die Altanlagen wird es Härtefall- bzw. Übergangsregelungen geben, um die Folgen eines faktischen Neuerrichtungszwanges von kompatiblen Brandmeldeanlagen abzumildern.

IV. Umsetzungsvorschlag

Die Umsetzung könnte natürlich dergestalt erfolgen, dass die TAB zum Regelungsgegenstand der bereits bestehenden Feuerwehrsatzung gemacht werden. Möglich ist dabei, dass in der Satzung auf die TAB verwiesen würde. Eine solche Vorgehensweise ist bezogen auf die Verweisung auf Gesetze, Verordnungen oder DIN-Normen anerkannt (*Widtmann/Grasser/Glaser*, Art. 23 Rn. 3) und daher auf die vergleichbare Verweisung auf einheitliche technische Standards mittels der TAB zu übertragen.

Zulässig ist eine solche Vorgehensweise, solange der entsprechende Satzungsinhalt eng begrenzt ist und für die Zukunft überschaubar bleibt (*Widtmann/Grasser/Glaser, aaO*). Dies ist für die Vorgabe von TAB der Fall, insbesondere da die Feuerwehrsatzung im Übrigen keine Verweisungen dieser Art enthält.

Aufgrund der umfangreichen technischen und formalen Ausführungen, welche für die

Vereinheitlichung der Betriebsbedingungen von Brandmeldeanlagen notwendig sind, erscheint die Eingliederung der Regelungen in die bestehende Feuerwehrsatzung jedoch nicht als die passende Lösung, da diese sonst zu unübersichtlich würde.

Daher ist der Lösungsvorschlag eine neue Satzung, nämlich die sogenannte Brandmeldeanlagenatzung, zu erlassen eindeutig zu bevorzugen. Der Erlass der Brandmeldeanlagenatzung ist als adäquates Mittel zu sehen. Die Voraussetzungen hierfür sind allesamt gegeben, da die Gemeinde das Recht hat die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen mittels Satzung zu regeln (s.o.).

Sobald sich die Satzung ändert, würde die Feuerwehr Nürnberg als kundenorientierte Dienstleisterin im jährlichen Gebührenbescheid die Betreiber der BMA auf die Änderungen der Satzung hinweisen.

Selbstverständlich ist nicht bei jeder Änderung der technischen Bestimmungen auch eine Modernisierung der BMA nötig. Erst wenn die Kommunikation mit der ILS oder die Übertragung über das städtische Kabelnetz nicht oder nicht mehr ohne Probleme möglich ist, sind entsprechende Maßnahmen erforderlich, um einen reibungslosen Ablauf im Falle einer Gefahrenmeldung gewährleisten zu können.

V. Fazit

Verschiedene Rechtsstände bei einer Vielzahl an Brandmeldeanlagen im Gebiet der Feuerwehr Nürnberg führen zu einem erhöhten Sicherheitsrisiko in der Bevölkerung, für die Einsatzbeamten der Feuerwehr sowie für die Sachwerte der BMA-Betreiber, zu Mehrarbeit der Verwaltung und zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Betreiber. Die Stadt Nürnberg ist daher in der Verantwortung diese Zustände zu beheben oder zumindest abzumildern. Ein adäquates Mittel hierfür ist der Erlass der Brandmeldeanlagenatzung. Dies führt zu gleichen Rechtsständen unter den Betreibern und einer Möglichkeit Betreiber, welche ihre BMA nicht auf den aktuellen Stand der Technik bringen wollen, zu Modernisierungsmaßnahmen anhalten zu können.

Anlage

Schaubild Brandmeldeanlagen

VI. FW/5

Nürnberg, 06.05.2024

Feuerwehr

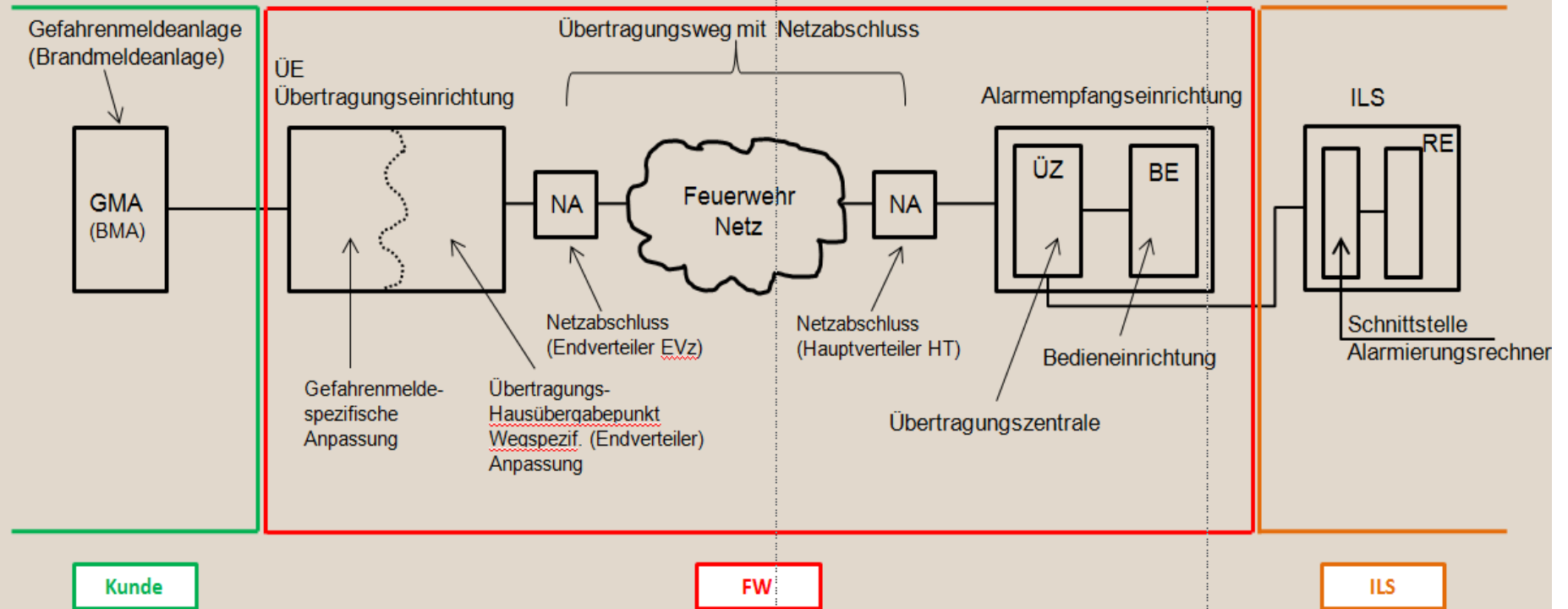
i.A.

Reuter

(6005)

Schaubild Brandmeldeanlagen

Grundsätzlicher Aufbau der Alarmübertragung



Grundsätzlicher Aufbau der Alarmübertragung Brandmeldeanlage (BMA)

