



STADT MANNHEIM

Feuerwehr und
Katastrophenschutz

Sebastian Reuter
Aufstiegsbeamter
Stadt Mannheim, Feuerwehr und Katastrophenschutz

Fachartikel

Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren

Facharbeit gemäß § 20 Abs. 1 VAP2.2-Feu NRW

Neulußheim, den 14.12.25

Aufgabenstellung

Brandschutzdienststellen gemäß § 25 BHKG NRW werden durch das Bauordnungsamt im bauordnungsrechtlichen Verfahren beteiligt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ein Bauherr in einzelnen Teilen Abweichungen zum Baurecht beantragt. Hierbei wird oftmals eine Kompensation für die Abweichung mitbeantragt. Der Bauantrag wird durch das Bauordnungsamt an die Brandschutzdienststelle zwecks Beurteilung auf Machbarkeit und mit der Bitte um Stellungnahme weitergeleitet. Hierbei kann es im Rahmen der Ermessensausübung je nach Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter dazu kommen, dass der gleiche zu prüfende Antrag nicht stets identisch beschieden wird. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

Wie verhalten sich Brandschutzdienststellen vor dem Hintergrund dieser Problematik? Beschreiben Sie Lösungsmöglichkeiten, wie entsprechende Kompensationen für Abweichungen in Brandschutzdienststellen vereinheitlicht werden können, um eine möglichst große Verlässlichkeit für den Antragsteller erzeugen.

Abkürzungsverzeichnis

AGBF	Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren
AK	Arbeitskreis
BOA	Bauordnungsamt
BHKG	Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz
BSDST	Brandschutzdienststelle
DA	Dienstanweisungen
EVA	Ermessens-Varianz-Analyse
GG	Grundgesetz
KI	Künstliche Intelligenz
LBO	Landesbauordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
PDCA	Plan-Do-Check-Act
QIA	Qualitative Inhaltsanalyse
QM	Qualitätsmanagement
QS	Qualitätssicherung
RAG	Retrieval-Augmented-Generation
VB	Vorbeugender Brandschutz
VdF NRW	Verband der Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen
vfdb	Vereinigung zur Förderung des deutschen Brandschutzes e.V.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Workflow der Bearbeitung (eigene Darstellung)	9
Abbildung 2: QM- Algorithmus (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten, graphische Darstellung durch Claude.ai auf Basis der eigenen logischen Konzeption)	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Modul A der Systematik (eigene Darstellung)	5
Tabelle 2: Modul B der Systematik (eigene Darstellung)	6
Tabelle 3: Modul C der Systematik (eigene Darstellung)	6
Tabelle 4: Modul D der Systematik (eigene Darstellung)	6
Tabelle 5: Gegenüberstellung Forschungskontext zur QIA (eigene Darstellung)	11
Tabelle 6: Interviewpartnerin und Interviewpartner (eigene Darstellung)	12
Tabelle 7: Kategorisierung der Fragen (eigene Darstellung)	12
Tabelle 8: Datenbank und Einordnung (eigene Darstellung)	13
Tabelle 9: Ergebnisse Suchbegriff 1 (eigene Darstellung)	13
Tabelle 10: Ergebnisse Suchbegriff 2 (eigene Darstellung)	13
Tabelle 11: Ergebnisse Suchbegriff 3 (eigene Darstellung)	13
Tabelle 12: Ergebnisse Suchbegriff 4 (eigene Darstellung)	14
Tabelle 13: Ergebnisse Suchbegriff 5 (eigene Darstellung)	14
Tabelle 14: Fragebogen Interviews (eigene Darstellung)	18
Tabelle 15: Kernaussagen Interviews Teil 1 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)	19
Tabelle 16: Kernaussagen Interviews Teil 2 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)	19
Tabelle 17: Kernaussagen Interviews Teil 3 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)	19
Tabelle 18: Kernaussagen Interviews Teil 4 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)	20

Inhalt

Teil I: Fachartikel.....	1
Kurzzusammenfassung.....	1
1 Einleitung.....	2
2 Darstellung der Problemstellung	2
3 Herangehensweise	3
4 Ergebnisse.....	3
4.1 Beurteilung in der Praxis	3
4.2 Herausforderungen für eine einheitliche Bewertung	4
4.3 Das Zusammenspiel mit dem Bauordnungsamt als stabilisierender Faktor	4
4.4 Bestehende Herangehensweisen der Brandschutzdienststellen	4
4.5 Ansätze für ein einheitliches Handeln	5
4.5.1 Systematische Ermessenseingrenzung	5
4.5.2 KI-gestütztes Evidenzsystem zur Vereinheitlichung der Ermessensausübung.....	7
5 Diskussion.....	7
6 Fazit.....	8
Teil II: Methoden-, Literatur- und Quellendokumentation	9
1 Beschreibung der Methodik.....	9
2 Begründung.....	10
2.1 Stand der Forschung und Literaturstrategie.....	10
2.2 Die Notwendigkeit des leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten.....	10
2.3 Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring	11
3 Literatur- und Quellendokumentation.....	11
3.1 Beschreibung der Literatur- und Quellsuche und der Datenbanken	11
3.2 Übersicht über die Ergebnisse der Literatur- und Quellendokumentation.....	13
3.3 Kriterien der Literatur- und Quellenauswahl.....	14
3.4 Zusammenfassende Beschreibung der ausgewählten Literatur und Quellen.....	14
Literaturverzeichnis.....	15
A. Anhänge	18
A1 Leitlinien-Fragebogen für die durchgeführten Interview.....	18
A2 Kernaussagen der Interviews	19
A3 Flussdiagramm QM-Prozess	21
A4 Detaillierte Funktion des EVA-Algorithmus	22
Eigenständigkeitserklärung.....	23

Teil I: Fachartikel

Kurzzusammenfassung

Die vorliegende Facharbeit betrachtet die Heterogenität in der Bewertung von Abweichungen und Kompensationsmaßnahmen im bauordnungsrechtlichen Verfahren, die in Nordrhein-Westfalen (NRW) durch die Brandschutzdienststellen (BSDST) erfolgt. Die Beteiligung der BSDST auf Basis von § 25 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz Nordrhein-Westfalen (BHKG NRW) dient der Beurteilung der feuerwehrseitig fachlichen Machbarkeit von Bauherrenvorschlägen bei Abweichungen von materiellen Bauvorschriften. Dies gilt aber auch in Bauanträgen ohne Abweichungen.

Die Kernproblematik liegt in der individuellen Ermessensausübung der zuständigen Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters. Die in der These dieser Arbeit zu beleuchtende Variabilität kann zu einer inkonsistenten Bescheidung faktisch identischer oder sehr nah gelegener Sachverhalte führen. Dies beeinträchtigt auch die Rechtssicherheit für Fachplaner und Antragsteller und widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)). Interviews mit Expertinnen und Experten bestätigen die interne Kenntnis dieser Inkonsistenz, wobei juristisch deutlich unterschieden wird, dass eine sachlich fundierte, aber variierende Ermessensentscheidung nur bei Willkür oder Ermessensausfall rechtswidrig wird.

Als zentrale Ursache der Uneinheitlichkeit wird der Mitarbeiterfaktor herausgestellt. Die Varianz resultiert aus den unterschiedlichen Erfahrungsständen, persönliche Präferenzen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie dem Fehlen etablierter Richtlinien für neuartige Bauvorhaben. Organisatorische Missstände wie Personalmangel und der daraus entstehende Zeitdruck begünstigen zudem pragmatische Entscheidungen mit oftmals unzureichender Dokumentation der Entscheidungen. Die BSDST begegnen dieser Herausforderung bereits mit Ansätzen zur Prozessvereinheitlichung, die in vielen Fällen als Führungsaufgabe verstanden werden (Maiworm, 2025). Dazu zählen unter anderem die Festlegung interner Amtsmeinungen, die Nutzung von Wissensmanagementsystemen, Fachempfehlungen und Hinweispapieren sowie das Vier-Augen-Prinzip in Fallkonferenzen.

Zur signifikanten Erhöhung der Verlässlichkeit und Transparenz schlägt die vorliegende Arbeit eine Systematik zur Ermessenseingrenzung vor, die Best-Practice-Ansätze aus den geführten Fachinterviews in ein kohärentes Qualitätsmanagementsystem (QM-System) auf Basis des PDCA-Zyklus überführt. Dieses System gliedert sich in drei Module: die Definition verbindlicher Rahmenbedingungen (Amtsmeinung und „Grün-Gelb-Rot“-Kategorisierung), den Aufbau eines zentralen Wissensmanagements und die Implementierung eines strukturierten Fallmanagements mit Qualitätssicherung.

Das zentrale Audit-Instrument des QM-Systems ist der entwickelte Ermessens-Varianz-Analyse (EVA)-Algorithmus. Dieser Algorithmus zeigt mittels strukturierter Daten mögliche statistische Ungleichbehandlungen heraus und stellt diese dar. Diese Liste ist dann in QM-Sitzungen von Mitarbeitenden und Führungskräften zu diskutieren, um Ungleichbehandlungen zu korrigieren und die zugrundeliegenden Dienstanweisungen (DA) zu optimieren.

Die Implementierung eines strukturierten QM-Systems ist unerlässlich, um die dokumentierte Entscheidungsqualität zu sichern und vor allen die Entscheidungsbandbreite auf ein sachlich begründetes Minimum zu begrenzen. Der Fokus des Systems liegt primär auf der internen Prozessoptimierung und der Stärkung der Mitarbeiterkompetenz zur weiteren Professionalisierung der BSDST.

1 Einleitung

In einer Zeit, in der das Bauen komplexer wird und Planungen zugleich einen Anteil vermeidbarer Kosten enthalten (Normenkontrollrat BW, 2021, S. 22) müssen BSDST gemäß § 25 BHKG NRW in bauordnungsrechtlichen Verfahren kompetent und konsistent agieren. Bauherren und Planer beantragen Abweichungen von einzelnen materiellen Anforderungen bauordnungsrechtlicher Vorschriften und begründen, ggf. unter Zuhilfenahme von Kompensationsmaßnahmen, eine Gleichwertigkeit in brandschutztechnischer Hinsicht. Hierbei obliegt den BSDST die Aufgabe, eine Stellungnahme zu erstellen. Diese beinhaltet die Belange des abwehrenden Brandschutzes und muss dabei dem Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG entsprechen.

Die Ausübung dieses Ermessens ist jedoch nicht frei von Problemen. Abhängig von den individuellen Erfahrungen, der Ausbildung und der persönlichen Risikobewertung einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters können ähnliche Bauvorhaben unterschiedlich beurteilt werden. Dies kann zu einer Inkonsistenz führen, die die Rechtsausübung gegenüber den Antragstellern beeinträchtigt. Zwar werden in vielen BSDST bereits Maßnahmen wie Mustersätze, Wissensmanagementsysteme oder regelmäßige Besprechungen ergriffen, um die interne Arbeitsweise zu vereinheitlichen, dennoch bleibt die Einzelfallbehandlung der Regelfall.

Motiviert durch die steigende Komplexität und die Erwartungshaltung nach professionellen und nachvollziehbaren Entscheidungen, stellt sich die Frage nach dem optimalen Umgang mit diesem Dilemma. Im Rahmen dieses Fachartikels wird die Problematik der uneinheitlichen Bewertung systematisch untersucht, indem Sichtweisen und Lösungsansätze von Expertinnen und Experten aus verschiedenen BSDST, die bei Berufsfeuerwehren in NRW, Bayern und Hessen verortet sind, sowie das Meinungsbild des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW analysiert werden. Ziel ist es, konkrete Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, wie BSDST die Verlässlichkeit und Transparenz ihrer Entscheidungen erhöhen können, ohne den notwendigen Ermessensspielraum zu verlieren. Dabei werden auch innovative Ansätze wie der potenzielle Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) betrachtet, um die Effizienz und Konsistenz in den Vorgängen der Stellungnahme, aber auch darüber hinaus zu verbessern.

2 Darstellung der Problemstellung

Die Gesetzgebung zum Brand- und Katastrophenschutz sowie zum Bauordnungsrecht in Deutschland liegt nach Art. 30 und 70 GG primär in der Zuständigkeit der Bundesländer. Im Kontext des Bauordnungsrechts legt sich dies in den jeweiligen (Landes-)Bauordnungen ((L-)BO) nieder, welche die länderspezifischen Anforderungen an die bauliche Gefahrenabwehr definieren. Die BSDST, deren Zuständigkeiten beispielsweise in NRW durch § 25 des BHKG begründet sind, nehmen in den bauordnungsrechtlichen Verfahren eine zentrale Rolle als Fachbehörde und Trägerin öffentlicher Belange wahr.

Im Rahmen der Bauantragsverfahren ist es gängige Praxis, dass Bauherren gemäß den spezifischen Regelungen der jeweiligen LBO-Abweichungen von den materiellen Anforderungen beantragen. Diese Abweichungen sind oftmals unumgänglich, um innovative Baukonzepte, denkmalpflegerische Belange oder wirtschaftliche Optimierungen zu realisieren, aber auch den präskriptiven Vorschriften auf individuelle Bauvorhaben anwenden zu können. Ein Abweichungsantrag wird in der Regel mit einem Gleichwertigkeitskonzept eingereicht, das die Erreichung der Schutzziele des vorbeugenden Brandschutzes überprüft und durch kompensierende Maßnahmen auszugleichen versucht.

Die Bauordnungsämter beteiligen die BSDST (nach § 25 Satz 2 BHKG NRW) zur fachlichen Beurteilung der Machbarkeit und Gleichwertigkeit der vorgeschlagenen Kompensationen hinsichtlich des abwehrenden Brandschutzes. An dieser Stelle des Verfahrens entsteht die Ursache: Die Bewertung der Gleichwertigkeit bedingt die Ausübung eines Ermessens, dessen Ergebnis in Abhängigkeit der zuständigen Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters variieren kann.

Diese individuelle Ermessensausübung kann in der Praxis zu einer heterogenen Verfahrenspraxis führen. Es besteht die Gefahr, dass faktisch identische Sachverhalte, beispielsweise Abweichungen von gleichen materiellen Vorschriften, die mit gleichen oder sehr ähnlichen Kompensationsansätzen begegnet werden und in den weiteren Faktoren der baulichen Planung, in Abhängigkeit vom bearbeitenden Personal unterschiedlich beurteilt und beschieden werden. Unvorhersehbare und unterschiedliche Behördenentscheidungen verstoßen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, der die Verwaltung zur gleichmäßigen Anwendung des Rechts verpflichtet. Für Bauherren und deren Fachplaner führt dies zu

Unsicherheit in der Planungsphase und zu potenziellen Verzögerungen sowie zu Mehrkosten im Bauprozess.

Angesichts der steigenden Komplexität von Bauvorhaben und der teilweise sich stärkenden Meinung der Fachplaner zu Ingenieurmethoden des Brandschutzes (Caspers, 2025; Schleich, 2025; Verband der Feuerwehren NRW (VdF NRW), 2025) wird eine kohärente und nachvollziehbare Verfahrensweise in den BSDST zur zwingenden Voraussetzung für eine rechtsstaatliche und effiziente Verwaltung. Derzeit fehlen vielerorts oftmals standardisierte Kriterienkataloge, verbindliche interne Leitfäden oder wissenschaftlich fundierte Bewertungsmatrizen zur objektiven Beurteilung der Äquivalenz von Kompensationsmaßnahmen. Die vorliegende Facharbeit befasst sich mit dieser Problematik. Sie untersucht die aktuellen Verhaltensweisen und internen Prozesse der BSDST vor dem Hintergrund der dargelegten Inhomogenität in der Entscheidungsfindung. Ziel dieser Facharbeit ist es, lösungsfokussierte Konzepte zu entwickeln, die eine Vereinheitlichung der Bewertungen der BSDST ermöglichen.

3 Herangehensweise

Im Fokus dieser Facharbeit steht die einheitliche Bewertung von Abweichungen und deren gegebenenfalls inkludierten Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren durch BSDST. Hierzu werden die in der Praxis bestehenden Herausforderungen, die zu einer uneinheitlichen Bewertung von Anträgen führen können, analysiert. Als Datengrundlage wird auf die gesetzlichen Grundlagen des Brandschutzes, Bauordnungsrechts sowie auf die qualitativen Daten aus Interviews mit Expertinnen und Experten, mit Fachpersonen sowie dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung NRW zurückgegriffen.

Die Inkonsistenz in der Ermessensausübung, die zu einer Verringerung der Rechtssicherheit für Bauherren und Planer führt, bildet den Ausgangspunkt der Analyse. Der Fokus der Untersuchung liegt auf den BSDST, die gemäß § 25 BHKG NRW im bauordnungsrechtlichen Verfahren eine entscheidende Rolle als beratende Fachbehörde einnehmen. Die Interviews mit den Brandschutzexpertinnen und -experten spielen hierbei eine Sonderrolle, da sie nicht nur die praktische Herangehensweise, sondern auch die informellen Prozesse und das Wissensmanagement der jeweiligen Dienststellen darlegen können, welche die Entscheidungsfindung maßgeblich beeinflussen. Ein QM-System und der Einsatz von KI werden als exemplarische Lösungsansätze betrachtet, da diese in der Lage sein könnten, die Prozessabläufe zu standardisieren und die Entscheidungsfindung zu objektivieren.

Aufbauend auf einer Einordnung in den gesetzlichen Rahmen wird eine umfassende Auswertung der Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Aus diesen Gesprächen werden die zentralen Problemfelder sowie die bereits etablierten internen Lösungsansätze herausgearbeitet. Anhand dieser Erkenntnisse sollen konkrete Handlungsmöglichkeiten zur Prozessverbesserung, zum Wissensmanagement sowie zur organisatorischen Unterstützung durch standardisierte Herangehensweisen gegenübergestellt und bewertet werden. Ziel ist die Analyse, welche Maßnahmen BSDST ergreifen können, um die Verlässlichkeit und Transparenz der Entscheidungsfindung zu erhöhen und damit dem Grundsatz der Gleichbehandlung gerecht zu werden.

4 Ergebnisse

Die Interviews mit Expertinnen und Experten haben gezeigt, dass das Problem den BSDST bekannt ist (Festing, 2025; Grabinger, 2025; Pahl, 2025; Schild, 2025; Morczinietz, 2025). Im bauordnungsrechtlichen Verfahren werden BSDST beteiligt, um geplante Bauvorhaben zu beurteilen, insbesondere wenn Abweichungen von materiellen Vorschriften des Bauordnungsrechts, gegebenenfalls unter Zuhilfenahme von Kompensationen beantragt werden. Die Ermessensausübung der Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters kann dazu führen, dass gleiche Anträge nicht stets identisch beschieden werden, was dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz widerspricht.

4.1 Beurteilung in der Praxis

Die Grundlage der brandschutztechnischen Stellungnahme bildet die Einzelfallentscheidung, welche durch das Bauordnungsrecht zwingend vorgegeben ist und der inbegriffenen Komplexität und Individualität von Bauvorhaben Rechnung trägt. Im Rahmen dieses Verfahrens übermittelt die BSDST ihre Stellungnahme an das zuständige Bauordnungsamt (BOA). Die Entscheidungsfindung bewegt sich hierbei im kritischen Spannungsfeld zwischen der notwendigen Ausübung des Ermessens im Einzelfall und dem verfassungsrechtlich verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz. Dabei ist festzuhalten, dass sowohl der

Ermessensausfall als auch die willkürliche Gleichbehandlung aller Fälle rechtlich unzulässig sind. Eine sachlich fundierte Entscheidung innerhalb eines Ermessensspielraums, selbst bei unterschiedlichen Ergebnissen in ähnlich gelagerten Fällen, stellt im rechtlichen Sinne keine Ungleichbehandlung dar, sondern liegt in der Natur der Sache des Ermessens. Die Interviews zeigten, dass die tatsächliche Ausgestaltung der Stellungnahme maßgeblich durch Erfahrung und persönliche Faktoren beeinflusst wird. So präferieren einige Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter eine lösungsorientierte Haltung, während andere möglicherweise stärkere Reglementierungen anstreben oder aus einem erhöhten Risikogefühl heraus handeln. Eine weitere Herausforderung stellt die uneinheitliche Dokumentation dar, da die schriftliche Fixierung und Begründung der gewählten Abweichungen und Kompensationen und deren abschließende Bewertung in der Stellungnahme nur in einem geringen Umfang erfolgt.

4.2 Herausforderungen für eine einheitliche Bewertung

Die primäre Quelle für eine uneinheitliche Bewertung brandschutztechnischer Sachverhalte ist der Mitarbeiterfaktor in den BSDST.

Diese Variabilität ist bedingt durch:

- **Fehlende Erfahrung:** Insbesondere bei neuem Personal führen fehlende operative Erfahrung und mangelndes Wissen über den abwehrenden Brandschutz oft zu einer vorsichtigeren Auslegung des Ermessens, um ein höheres Sicherheitsbefinden zu gewährleisten (Caspers, 2025).
- **Personenbezogene Unterschiede:** Die Entscheidungsfindung wird durch unterschiedliche Sichtweisen, Grundeinstellungen und den individuellen Erfahrungsschatz (operativ und administrativ) der Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter und Abteilungsleitung beeinflusst (Grabinger, 2025).
- **Neue Sachverhalte:** Eine ausgeprägte Uneinheitlichkeit entsteht bei neuen Themen, für die es noch keine etablierten wissenschaftlichen Erkenntnisse oder Richtlinien gibt (z. B. begrünte Fassaden) (Schwering, 2025).
- **Organisatorische Faktoren:** Zeitdruck und Personalmangel begünstigen die Wahl einer pragmatischen Einzelfallentscheidung. Begründungen werden unzureichend dokumentiert, was die Nachvollziehbarkeit des Begründungsweges erschwert (Schild, 2025).

4.3 Das Zusammenspiel mit dem Bauordnungsamt als stabilisierender Faktor

Das Spannungsfeld der internen Variabilität kann durch die enge Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit dem BOA stabilisiert werden. Diese Kooperation wird mehrheitlich als sehr gut, konstruktiv und vertrauensvoll eingestuft.

Wesentliche Elemente der Koordination zwischen BSDST und Bauordnungsämtern:

- **Regelmäßiger Austausch:** Durch Jour-Fixe und Draw-Fixe auf verschiedenen Ebenen werden ein kontinuierlicher Abgleich von Grundsatzthemen und die Förderung eines gegenseitigen Verständnisses sichergestellt (Festing, 2025; Grabinger, 2025).
- **Übernahme der Fachmeinung:** In der Praxis folgt die Bauaufsichtsbehörde der fachlichen Expertise der BSDST und übernimmt deren Stellungnahmen zu einem sehr hohen Prozentsatz der Fälle (Schulte, 2025; Festing, 2025). Die Bauaufsicht ist dabei weiterhin verfahrensführende Stelle.
- **Herausforderungen in der Kooperation:** Die Zusammenarbeit wird aktuell durch personelle Wechsel und unerfahrene Mitarbeiter auf beiden Seiten erschwert. Hinzu kommt, dass mangelndes Wissensmanagement im BOA dazu führen kann, dass abgestimmte Ergebnisse nicht bei allen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeitern ankommen. In seltenen Fällen können konträre Entscheidungen auftreten, etwa wenn die Bauaufsicht aus städtebaulichen Gründen eine Genehmigung ablehnt, die brandschutztechnisch positiv bewertet wurde.

4.4 Bestehende Herangehensweisen der Brandschutzdienststellen

Die BSDST haben eine Vielzahl von Maßnahmen eingeleitet oder geplant, um die Bewertung von Kompensationen zu vereinheitlichen. Die Vereinheitlichung wird dabei primär als Führungsthema betrachtet (70 % Führung, 20 % Philosophie, 10 % Fachlichkeit; (Maiworm, 2025)).

1. **Interne DAen und Amtsmeinungen:** Interne DAen und festgelegte Amtsmeinungen (z. B. 20 bis 25 Themen in Düsseldorf) dienen dazu, den Ermessensspielraum der Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters einzugrenzen und die Varianz zu reduzieren. Diese legen fest, wie ähnlich

gelagerte Fälle zu bewerten sind. Hier finden meist die Fachempfehlung z.B. des VB/G oder der AGBF Bund Anwendung (Schwering, 2025; Grabinger, 2025).

2. Wissensmanagement-Systeme:

- Die Entwicklung von internen Wiki-Systemen (Maiworm, 2025; Schwering, 2025) oder die Nutzung von OneNote (Morczynietz, 2025; Pahl, 2025) dient dazu, Lösungen, Erkenntnisse und bindende Festlegungen (fachliche Freigaben) zu dokumentieren und zugänglich zu machen.

3. Strukturierter Austausch und Qualitätsmanagement (QM):

- Regelmäßige Fallkonferenzen, Jour Fixes und Teammeetings dienen dem Austausch über spezielle oder kontroverse Stellungnahmen, um Wissen zu teilen und eine einheitliche Kommunikation zu gewährleisten.
- Ein Vier-Augen-Prinzip (z.B. bei Anträgen mit Kompensationsmaßnahmen) oder die Mitzeichnung durch Führungskräfte (Pahl, 2025) stellen sicher, dass konträre Aussagen unwahrscheinlich sind.
- Interne QM-Systeme (wie z.B. Rot-Gelb-Grün-Kategorisierung (Schwering, 2025) helfen, frühzeitig auf Mitarbeiterebene zu korrigieren und die Qualität der externen Verwaltungsakte zu sichern.

4. Ermutigung zum Denken und Rotation: Es wird betont, dass Mitarbeiter geschult und ermutigt werden müssen, selbstständig zu denken und nicht nur starre Mustersätze zu verwenden. Eine gesunde Rotation in den Planstellen, mit Einsatzdienstanteil (z. B. München 30 % der Stelle) (Maiworm, 2025), soll verhindern, dass Mitarbeiter ihre eigenen abweichenden Systeme etablieren und die Einsatzerfahrung in die Ermessensausübung einfließt.

4.5 Ansätze für ein einheitliches Handeln

Für die Problemstellung werden aufgrund der Erkenntnisse aus den Experteninterviews als Lösungsansätze die systematische Ermessenseingrenzung sowie ein KI-gestütztes Evidenzsystem zur Vereinheitlichung der Ermessensausübung als am effizientesten angesehen. Die beiden Lösungsansätze werden in den nachfolgenden genauer ausgeführt.

4.5.1 Systematische Ermessenseingrenzung

Die nachfolgend präsentierte Systematik adressiert diese Herausforderung durch eine evidenzbasierte Methodik zur Eingrenzung des Entscheidungsspielraums der Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters, ohne die notwendige Anerkennung des Einzelfalls zu negieren. Ziel ist die Etablierung einer gebundenen Verwaltungspraxis innerhalb der BSDST, die eine hohe Übereinstimmung in ähnlich gelagerten Fällen gewährleistet.

Die Grundlage dieser Systematik wurde durch die synthetische Analyse etablierter Best-Practice-Ansätze aus den interviewten BSDST gewonnen. Die in der Praxis bewährten Konzepte, wie die verbindliche Amtsmeinungsbildung (Schulte, 2025), die Implementierung zentraler Wissensmanagement-Systeme (Maiworm, 2025; Schwering, 2025) und die Integration von internen QM-Prozessen inklusive Vier-Augen-Prinzip (Pahl, 2025), wurden extrahiert und zu einem kohärenten, dreiachsigen Modell fusioniert.

Diese Struktur mündet in ein geschlossenes QM-System nach dem PDCA-Zyklus. Kernstück der Qualitätssicherung ist der entwickelte EVA-Algorithmus, welcher als Audit-Instrument fungiert, um signifikante Abweichungen im Bewertungsverhalten frühzeitig zu detektieren und die kontinuierliche Anpassung der DAen zu steuern. Die Systematik transformiert somit internes Fachwissen in ein strukturiertes, auditierbares Verwaltungshandeln.

Das Vorgehen zielt darauf ab, den Ermessensspielraum der einzelnen Sachbearbeiterin oder des Sachbearbeiters durch interne Leitplanken und einen strukturierten Wissensaustausch zu definieren.

Modul A: Definition verbindlicher Rahmenbedingungen (Amtsmeinung)

Tabelle 1: Modul A der Systematik (eigene Darstellung)

Aktion	Beschreibung	Zielsetzung
Erstellung von DAen	Entwicklung von verbindlichen, fachlichen Stellungnahmen zu den 20–25 häufigsten oder ermessenskritischsten Themen (z. B. Abweichungen, Kompensationsmaßnahmen, Standard-Brandschutzkonzepte).	Eingrenzung des Ermessens auf klare, präjudizierte Entscheidungsachsen.
"Grün-Gelb-Rot"-Kategorisierung	Etablierung einer Kategorisierung innerhalb der DAen: Grün (Standardlösung, kein Ermessen nötig), Gelb	Frühzeitige Erkennung und Steuerung der Komplexität auf Mitarbeiterebene.

	(Ermessensspielraum vorhanden, <i>Muss</i> Vier-Augen-Prinzip), Rot (Hochkomplexe Abweichung, <i>Muss</i> Führungskräfte-Entscheidung).	
Verbindlichkeit etablieren	DAen sind als Amtsmeinung deklariert und müssen von allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in der Stellungnahme beachtet werden. Abweichungen sind zu dokumentieren und zu begründen.	Rechtssicherheit und transparente Dokumentation der Ermessensausübung.

Modul B: Wissensmanagement und Dokumentation

Tabelle 2: Modul B der Systematik (eigene Darstellung)

Aktion	Beschreibung	Zielsetzung
Zentrales Wissensmanagement-System (Wiki/OneNote)	Aufbau und Pflege eines zentralen, revisionssicheren Systems. Dokumentation aller gebundenen Festlegungen (DAen), fachlichen Freigaben von Sonderlösungen und Leitfällen (Best/Bad Practice), Einbeziehen von Fachempfehlungen und Positionspapieren etablierter Verbände und Gremien (AGBF AK VB, vfdb, VdF NRW u.w.)	Zentralisierte Wissensbasis zur Vermeidung von Insellösungen (Silo-Denken) und zur schnellen Recherche durch die Sachbearbeiterin oder den Sachbearbeiter.
Standard-Textbausteine (Musterformulierungen)	Bereitstellung von juristisch und fachlich geprüften Mustersätzen für Standardfälle (Grün-Kategorie).	Erhöhung der Sprachqualität und Reduktion inhaltlicher Fehler in den externen Stellungnahmen.

Modul C: Fallmanagement und Qualitätssicherung (QS)

Tabelle 3: Modul C der Systematik (eigene Darstellung)

Aktion	Beschreibung	Zielsetzung
Strukturiertes Vier-Augen-Prinzip	Verpflichtende Mitzeichnung durch eine weitere Sachbearbeiterin oder einen weiteren Sachbearbeiter oder eine Führungskraft bei allen Gelb- und Rot-Fällen (Ermessensfälle oder Kompensationsmaßnahmen).	Qualitätssicherung und Abstimmung kontroverser Aussagen auf operativer Ebene.
Regelmäßige Fallkonferenzen/Jour Fixes	Etablierung wöchentlicher oder zweiwöchentlicher Termine zur Besprechung neuer Rot-Fälle und zur Evaluierung alter Gelb-Fälle, die zu DAen werden könnten.	Wissenstransfer und kontinuierliche Anpassung der Amtsmeinung an die aktuelle Rechtsprechung, Entwicklungen und Technik.
Rotation und Training	Gezielte Personalentwicklung durch Rotation und Schulung zur Förderung des selbstständigen, evidenzbasierten Denkens im Rahmen der DAen.	Verhinderung von Betriebsblindheit und Etablierung eines einheitlichen fachlichen Verständnisses

QM-System

Tabelle 4: Modul D der Systematik (eigene Darstellung)

Phase	Maßnahmen
PLAN (Planen)	Identifizierung: Analyse der häufigsten Abweichungen/Problemfelder (durch Auswertung der Rot-Gelb-Fälle). Definition: Erstellung oder Revision der DAen und der Kategorisierung (Grün/Gelb/Rot).
DO (Durchführen)	Anwendung: Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter wenden die DAen und die Musterformulierungen an. Bei Gelb/Rot erfolgt das Vier-Augen-Prinzip und die Mitzeichnung. Dokumentation: Jede Ermessensentscheidung (Gelb/Rot) wird im Wiki als Leitfall gesichert.
CHECK (Prüfen)	Audit intern: Monatliche QM-Sitzung zur Anwendung des Qualitätssicherungsalgorithmus (siehe Pkt. 3) zur Analyse von Ungleichbehandlungen. Fallkonferenzen: Besprechung der Ergebnisse und des Audit-Feedbacks.
ACT (Handeln)	Korrektur: Anpassung der fehlerhaften Stellungnahmen. Standardisierung: Überführung erfolgreich geprüfter Gelb-Fälle in die Grün-Kategorie oder zur Revision einer bestehenden DA (Amtsmeinung).

Eine graphische Darstellung des in der Tabelle beschriebenen PDCA-Zyklus ist Anhang unter A3 zu finden.

Qualitätssicherung (EVA) zur Aufdeckung von Ungleichbehandlungen

Dieser EVA-Algorithmus dient dazu, schnell und unkompliziert Inkonsistenzen in der Bearbeitung ähnlicher Bauanträge innerhalb der BSDST zu erkennen. Er fokussiert sich auf die offensichtlichsten Abweichungen mit den üblichen Kompensationsmaßnahmen und deren Begründung.

Datenbasis: Zentrales QM-System/Wiki mit folgenden, bereits erfassten oder leicht ergänzbaren Metadaten:

1. Abweichungstyp: (z. B. "Verlängerung notwendiger Flur")
2. Entscheidungsergebnis: (Zustimmung, Zustimmung mit Auflage, Ablehnung)
3. Haupt-Kompensation (manuell auswählbar/taggbar): (z.B. "BMA")
4. Begründung (Freitext) & evtl. genutzte DA-Nummer
5. Datum der Stellungnahme

Schritt 1: Fokusgruppenbildung (Vergleich von "Gleichem mit Gleichem")

- Aktion: Filterung der Fälle nach einem spezifischen Abweichungstyp und einem identischen Entscheidungsergebnis.
- Ergebnis: Eine kohärente Fallliste mit gleichem Problem und gleichem Ausgang.

Schritt 2: Quantitativer Kompensations-Check (Varianzanalyse)

- Aktion: Zählung der Häufigkeiten der Hauptkompensationen innerhalb der Fokusgruppe.
- Ergebnis: Übersicht zur Heterogenität der Kompensationsforderungen für den identischen Abweichungstyp.

Schritt 3: Qualitativer Begründungs-Check (Konsistenzprüfung)

- Aktion: Stichprobenartige, qualitative Prüfung der Begründungen aus den in Schritt 2 als auffällig identifizierten Fällen.
- Ergebnis: Qualitative Einschätzung der Konsistenz und Argumentationsqualität.

Schritt 4: Diskussion und Prozessoptimierung (Lösungsimplementierung)

- Aktion: Überführung der quantitativen und qualitativen Analyseergebnisse in die QM-Sitzung/Fallkonferenz.
- Mögliche Zielsetzungen ableiten: Ermittlung der Ursache, Erarbeitung neuer DA-Entwürfe)

Ziel des Algorithmus: Das System soll die Dienststelle dabei unterstützen, Hotspots der Uneinheitlichkeit schnell zu erkennen. Der ausführlich definierte EVA-Algorithmus ist im Anhang A4 zu finden

4.5.2 KI-gestütztes Evidenzsystem zur Vereinheitlichung der Ermessensausübung

Der technologische Ansatz zur Behebung der Inkonsistenz kann auch in der Implementierung eines KI-gestützten Evidenzsystems basierend auf Retrieval-Augmented-Generation (RAG) (compeople, Oracle Deutschland, 2023) liegen. Dieses transformiert das historisch gewachsene, dezentrale Fachwissen (Baugenehmigungsbescheide, Stellungnahmen) in einen zentralen, strukturierten Evidenzspeicher. Durch systematische Metadaten-Extraktion, welche spezifische Angaben wie abweichende Norm und akzeptierte Kompensationsmaßnahme identifiziert, wird das Wissen semantisch durchsuchbar und abrufbar gemacht (KI-Insights, Shiba Code Labs, 2024).

Das System dient der Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter als evidenzbasierter, digitaler Assistent zur Objektivierung der Ermessensentscheidung (Fraunhofer IESE, o. D.). Bei der Prüfung eines neuen Abweichungsantrags fragt die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter das System ab, welches mithilfe fortschrittlicher Suchalgorithmen die Top "ähnlichsten Präzedenzfälle" aus der Vergangenheit identifiziert. Auf Basis dieser belegten Evidenz generiert die KI einen Entscheidungsentwurf, der die Machbarkeit und Gleichwertigkeit der Kompensation beurteilt und die Konsistenz durch direkte Verweise auf die Aktenzeichen der historischen Fälle belegt (Oracle Deutschland, 2023). Die endgültige Entscheidung verbleibt bei der Sachbearbeiterin oder beim Sachbearbeiter (Human-in-the-Loop), dessen Ermessen jedoch transparent und nachvollziehbar gestützt wird.

Die Einführung eines RAG-Systems verfolgt damit eine duale Zielsetzung: Erstens wird die Sicherung der Gleichbehandlung durch die Reduktion von Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter abhängigen Inkonsistenzen gewährleistet (Amagno, 2025). Zweitens werden die Verlässlichkeit und Planbarkeit für Antragsteller signifikant gesteigert. Zukünftig könnte die kontinuierliche Rückführung neuer Bescheide in die Evidenzbasis eine Grundlage für statistische Analysen zur Wirksamkeit von Kompensationen schaffen und somit eine datengestützte Fortentwicklung der Verwaltungspraxis ermöglichen (Red Hat, 2024; StudySmarter, 2024).

5 Diskussion

Die Aufgabenstellung, die Bewertung von Abweichungen und Kompensationen zu vereinheitlichen, adressiert einen inhärenten Konflikt des Verwaltungshandelns. Es ergibt sich das Spannungsfeld zwischen dem Grundsatz der Gleichbehandlung und der notwendigen Einzelfallentscheidung. Die aus der Praxis gewonnenen Statements von Expertinnen und Experten bestätigen diesen Konflikt und liefern zugleich eine kritische Relativierung der Problemwahrnehmung.

Die Problemannahme, die uneinheitliche Bescheidung von Anträgen widerspreche dem Grundsatz der Gleichbehandlung, wird durch die Fachexpertise nuanciert. Die Experten betonen, dass eine sachlich fundiert ausgeübte Ermessensentscheidung, auch wenn sie in ähnlich gelagerten Fällen zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, keine Ungleichbehandlung im juristischen Sinne darstellt. Der Gleichheitssatz wird primär durch die sogenannte Willkürformel des Bundesverfassungsgerichts begrenzt. Eine Ungleichbehandlung liegt nur dann vor, wenn eine Gruppe von Normadressaten willkürlich und ohne sachlichen Grund anders behandelt wird.

Vielmehr liegt die Rechtswidrigkeit in der Willkür oder im Ermessensausfall. Dies verschiebt den Fokus dahingehend, als dass das primäre Ziel der Prozessoptimierung ist, nicht die Verhinderung jeglicher Abweichung, sondern die Absicherung der Qualität und Nachvollziehbarkeit der Ausübung des Ermessens. Die Befragung zeigt, offizielle Beschwerden von Bauherren wegen Ungleichbehandlung sind äußerst selten. Aus Sicht der BSDST ist die Gefahr eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach außen scheint in der Praxis kaum relevant zu sein, während Probleme auf einer überregionalen Vergleichsebene häufiger moniert werden. Dies legt den Schluss nahe, dass die Motivation zur Prozessstandardisierung primär im internen Wirkungskreis liegt:

1. Interne Prozessoptimierung und Professionalisierung: Das entwickelte QM-/QS-System dient vorrangig dazu, die dokumentierte Qualität und die Nachvollziehbarkeit für die Sachbearbeiterin oder den Sachbearbeiter selbst zu erhöhen. Es adressiert direkt die von der Expertin und den Experten genannten Hauptursachen der Uneinheitlichkeit: fehlende Erfahrung bei neuem Personal und die personengebundene Wissensdokumentation.
2. Sekundäres Ziel Gleichbehandlung (nach außen): Die Reduktion der Varianz ist ein notwendiges Nebenprodukt der internen Professionalisierung. Die Eingrenzung des Ermessens durch DAen und das Vier-Augen-Prinzip macht konträre, willkürliche Aussagen unwahrscheinlicher und erreicht so eine hohe Übereinstimmung, was dem Gleichheitssatz genügt, ohne das notwendige Ermessen im Einzelfall aufzuheben.

Die Expertinnen und Experten sehen die Vereinheitlichung als Führungsthema (Maiworm, 2025) und weniger als reines Fachproblem. Die vorgeschlagene Systematik, insbesondere der EVA-Algorithmus, unterstützt diese Führungsperspektive, indem sie eine objektive Messgröße für die Einhaltung der internen Amtsphilosophie liefert und Abweichungen im Ermessensspielraum frühzeitig sichtbar macht, die auf Schulungsbedarf oder philosophische Inkonsistenzen hinweisen. Die Systematik ermöglicht somit die erforderliche Eingrenzung des Ermessensrahmens und erfüllt die gestellte Aufgabe, indem sie die fachlich begründete Ausübung des Ermessens und damit die rechtmäßige Behandlung, die frei von Willkür ist, sicherstellt

6 Fazit

Der vorliegende Fachartikel hat das unvermeidliche Spannungsfeld im bauordnungsrechtlichen Verfahren zwischen der notwendigen Einzelfallentscheidung und dem verfassungsrechtlich verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz analysiert. Es wurde festgestellt, dass die Ungleichbehandlung im juristischen Sinne primär durch Willkür oder Ermessensausfall entsteht, nicht durch die sachlich begründete Abweichung. Die empirische Evidenz aus den befragten BSDST zeigt zudem, externe Beschwerden über eine ungleiche Behandlung in deren Wahrnehmung kaum relevant sind. Dies indiziert, dass die Gefahr nicht vorrangig in einem äußeren Reputationsschaden liegt, sondern in der internen Inkonsistenz und der mangelnden Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung, was die interne Professionalisierung hemmt. Die proaktive Haltung der BSDST bestätigt die Notwendigkeit einer internen Steuerung. Praktiken wie die Festlegung von Amtsmeinungen und die Nutzung von Wissensmanagement-Systemen belegen, dass die Dienststellen bereits dezentral Leitplanken zur Lenkung des Ermessens etablieren, ohne dieses auf null zu reduzieren. Der Fokus liegt klar auf der internen Professionalisierung und der Stärkung der Mitarbeiterkompetenz durch fortlaufenden Austausch und das Vier-Augen-Prinzip, was die Willküranfälligkeit reduziert. Die in dieser Arbeit entwickelte Systematik zur Eingrenzung des Ermessens, bestehend aus den Modulen Definitorischer Rahmen, Evidenzbasis und Konsolidierung, sowie der EVA-Algorithmus als Audit-Instrument überführt diese bereits vorhandenen Best-Practices in ein strukturiertes, messbares QM-System. Dieses System ist darauf ausgerichtet, die dokumentierte Entscheidungsqualität zu sichern und die Varianz auf ein juristisch vertretbares, sachlich begründetes Minimum zu reduzieren. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Einführung eines Systems zur internen Eingrenzung des Ermessens sinnvoll und zur Professionalisierung äußerst zweckmäßig ist. Angesichts der unterschiedlichen Abstufungen der bereits implementierten Lösungsansätze, der variierenden Personalsituationen und der lokalen Abteilungsphilosophien in den einzelnen BSDST, muss die konkrete Ausgestaltung eines solchen QM-Systems individuell beurteilt und umgesetzt werden. Eine Übernahme der gesamten Systematik ist zielführend, sofern die Anpassung an die spezifischen organisatorischen Gegebenheiten der jeweiligen Dienststelle erfolgt. Die fortlaufende Steuerung des Ermessens ist damit primär als Führungsaufgabe im Sinne einer prozessorientierten Qualitätssicherung zu begreifen.

Teil II: Methoden-, Literatur- und Quellendokumentation

Die vorliegende Facharbeit wurde nach den „Anforderungen an die Facharbeit Teil I der Verordnung und Prüfung für die Laufbahn des zweiten Einstiegsamtes der Laufbahngruppe 2 des feuerwehrtechnischen Dienstes im Land NRW“, herausgegeben vom Institut der Feuerwehr NRW am 14.12.2023, sowie der VAP 2.2-Feu von Ministerium des Inneren des Landes NRW aus dem Jahr 2022 erstellt. In der vorgegebenen Aufgabenstellung wurde die Ausarbeitung in Form eines Fachartikels gefordert.

1 Beschreibung der Methodik

Ergänzend zum eigentlichen Fachartikel wird in den folgenden Kapiteln und Abschnitten dargelegt, wie Konzeption, Durchführung und Erstellung der Arbeit erfolgten, wobei insbesondere der strukturierte systematische Ansatz sowie die aussagekräftige und belastbare Verarbeitung von Informationen und die daraus entstandenen Lösungsmöglichkeiten veranschaulicht werden. Die vorliegende Untersuchung zur Ermessensausübung von BSDST und der daraus resultierenden Ungleichbehandlungspotenziale erfordert ein Forschungsdesign, welches sowohl die subjektive Handlungspraxis der Experten und ergänzend den formellen, normativen Rahmen miterfasst. Zur Informationsgewinnung wurde daher hermeneutisch-qualitative Herangehensweise als gewinnbringendste angesehen. Weiter wurde mit den ausgewerteten Daten aus den Interviews mit Expertinnen und Experten eine Best-Practice-Entwicklung als Lösungsansatz genutzt. In Abbildung 1 ist das Vorgehen schematisch dargestellt.

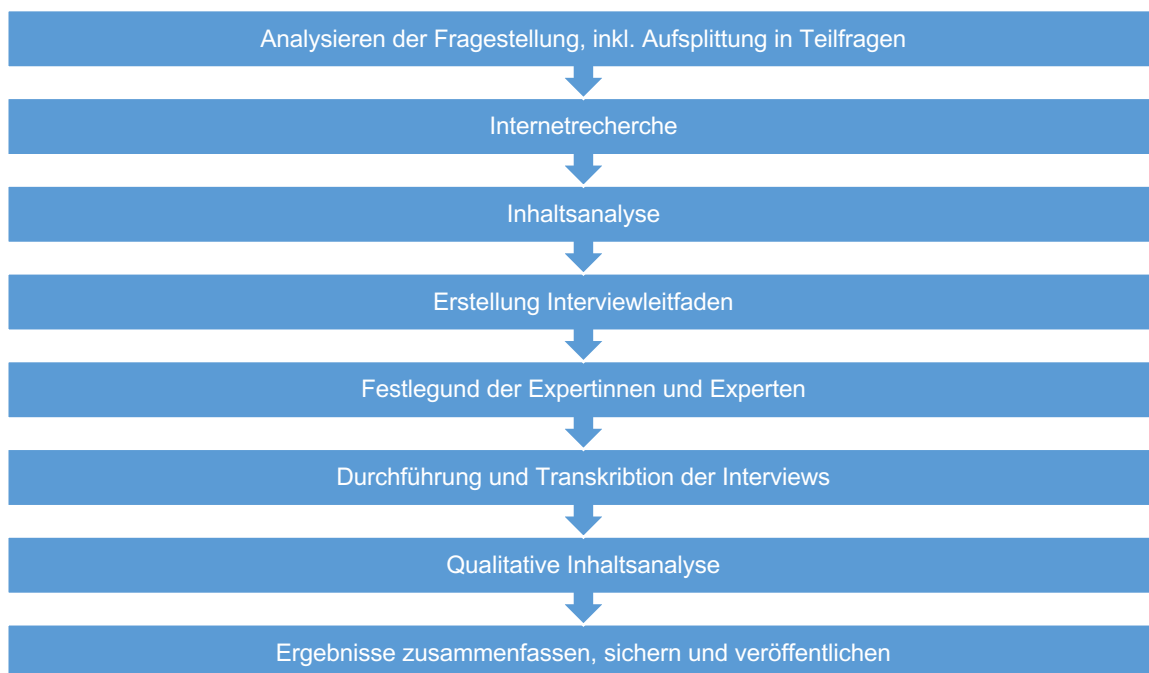


Abbildung 1: Workflow der Bearbeitung (eigene Darstellung)

2 Begründung

2.1 Stand der Forschung und Literaturstrategie

Die Literatursauswertung verfolgt eine gezielte Strategie, die sich an der spezifischen verwaltungsinternen Natur des Forschungsgegenstandes orientiert. Das Vorgehen der BSDST bei der Ermessensausübung hinsichtlich Kompensationsmaßnahmen ist primär durch organisationsinternes, latentes Betriebswissen geprägt.

Eine umfassende systematische Recherche in der Online-Datenbank (google) und dem Fachschriffum des Brandschutzes (z. B. BrandSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung, AGBF, vfdb) hat ergeben, dass keine dedizierte wissenschaftliche Literatur zur Standardisierung der Ermessensausübung bei Kompensationsmaßnahmen unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes existiert. Die Forschungslücke liegt somit im Transfer von implizitem Best-Practice-Wissen in ein explizites, messbares QM-System.

Aufgrund dieses Literatur- und Erkenntnisdefizits wurde die Entscheidung getroffen, die wissenschaftliche Fundierung durch eine Kombination aus drei Säulen zu gewährleisten:

1. Fundierte Sekundärliteratur zur theoretischen Rahmung: Hierzu zählen primär Rechtsgrundlagen, aktuelle DIN-/ISO-Normen (insb. ISO 9001 zum QM) und Grundlagen zur verwaltungsrechtlichen Ermessensausübung.
2. Experteninterviews als Primärdatenerhebung: Diese dienen als methodisch notwendiges Werkzeug zur Schließung der Forschungslücke durch die systematische Erhebung und Analyse des latenten Betriebswissens der Fachexperten.
3. Graue Literatur und Stand der Technik: Einschluss von aktuellen Fachbeiträgen, Positionspapieren und Darstellungen zu Retrieval-Augmented-Generation Systemen, um die Verortung der Lösungsansätze im aktuellen Stand der Technik der Digitalisierung zu gewährleisten.

Durch diese Strategie wird das anfängliche Defizit an akademischer Spezialliteratur methodisch kompensiert, und die Literatursauswertung erfüllt trotz ihres eingeschränkten Umfangs die Anforderung an Aktualität, Güte und Stand der Technik durch die Fokussierung auf die methodische Notwendigkeit.

2.2 Die Notwendigkeit des leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten

Die Wahl des leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten als primäre Erhebungsmethode war eine methodische Notwendigkeit, um die aufgeworfenen Forschungsfrage hinreichend beantworten zu können.

Angesichts der spezifischen Informationslage, das gesuchte Wissen liegt organisationsintern und ist nicht in der öffentlichen Fachliteratur dokumentiert, hätte keine andere Erhebungsmethode die gleiche Tiefe und Validität erreicht. Die Befragten sind sachverständige Personen im untersuchten Handlungsfeld, die über Insiderinformationen verfügen. Nur durch die direkte Ansprache dieser Expertinnen und Experten konnte der Zugang zu dem latenten Betriebswissen über interne Abläufe und Vorgehensweisen gesichert werden. Dieses Vorgehen ist methodisch erforderlich, wenn es darum geht, Spezialwissen zu erheben, das untrennbar mit der Organisation verbunden ist. Eine alternative, literaturzentrierte Vorgehensweise birgt ein zu großes Risiko ergebnislos zu bleiben, da die relevanten Informationen per definitionem nicht öffentlich zugänglich sind. Die Methodik ist somit direkt auf die explorative Natur des Forschungsvorhabens zugeschnitten.

Die Durchführung in leitfadengestützter Form war essenziell, um die systematische Erfassung der relevanten Daten trotz der komplexen Materie zu gewährleisten. Angesichts der Insider-Position der Befragten und der Tendenz zu ausschweifenden Darstellungen ist die Funktion des Leitfadens nicht nur strukturierend, sondern auch steuernd und fokussierend. Er fungierte als notwendiger Mechanismus, um die Gespräche zielgerichtet auf die forschungsrelevanten Bereiche zu halten und somit einen Effizienzverlust durch thematische Abschweifungen zu vermeiden. Die strukturierte Form sichert die Vergleichbarkeit der Antworten über alle Expertinnen und Experten hinweg.

2.3 Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring

Die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring ist ein strukturiertes, qualitatives Verfahren zur Auswertung textbasierter Daten. Die Interviews (nach der Transkription) stellen das textbasierte Material dar, dessen systematisches Erschließen im Zentrum des Auswertungsprozesses steht.

Konkrete Umsetzungsschritte:

1. Zusammenfassen und Kernaussagen gegenüberstellen:

- Die Qualitative Inhaltsanalyse ist ein kodierendes Auswertungsverfahren. Ihr Ziel ist es, dem Datenmaterial Kategorien zuzuordnen und so die Forschungsfrage aufzuschlüsseln. Das Zusammenfassen der Interviews und die Herausarbeitung von Kernaussagen sind Schritte, die im Rahmen der Kategorienbildung und -zuweisung stattfinden (Methoden Zentrum Ruhr-Uni Bochum (2021)).
- Es wurde induktiv vorgegangen, so dass die Kategorien direkt aus dem Datenmaterial (den Kernaussagen der Experten) entstanden sind.

2. Strukturiertes Vorgehen:

- Der Auswertungsprozess der qualitativen Inhaltsanalyse (QIA) ist durch ein regelgeleitetes, festes Vorgehen und einen vorher festgelegten Auswertungsablauf geprägt. Dies gewährleistet, dass jeder Schritt transparent beschrieben wird und somit die intersubjektive Nachvollziehbarkeit verstärkt wird.

Es wurde sich für die „Qualitative Inhaltsanalyse“ nach Mayring entschieden, da die Methode ideal für die Analyse von kommunikativen Inhalten (in dieser Facharbeit die transkribierten Interviews) geeignet ist. Dies begründet sich wie folgt (Pädagogische Hochschule Freiburg, Quasus Methodenportal (2007), Methoden Zentrum Ruhr-Uni Bochum (2021))

Tabelle 5: Gegenüberstellung Forschungskontext zur QIA (eigene Darstellung)

Forschungskontext	Begründung durch QIA
Wissen ist organisationsintern; keine Literatur existent	Dies erfordert die Beantwortung von explorativen, theoriegenerierenden Fragestellungen. Die QIA ermöglicht dies durch ein induktives Vorgehen.
Erlangen von Wissen über individuelles Vorgehen	Die QIA ist eine Methode, die auf den Inhalt des Materials orientiert ist. Sie dient dazu, kommunikative Inhalte regelgeleitet zu analysieren.
Vergleich von Kernaussagen aus verschiedenen Interviews	Die QIA ist gut geeignet für die Auswertung großer Materialmengen und ermöglicht die Zuordnung von Kategorien, wodurch die systematische Gegenüberstellung von Wissen aus verschiedenen Quellen erleichtert wird.
Bedürfnis nach Transparenz	Durch das schrittweise und regelgeleitete Vorgehen wird die intersubjektive Nachvollziehbarkeit sichergestellt. Das bedeutet, der Forschungsprozess und die Interpretation können am Material belegt und transparent beschrieben werden.

Die QIA war in diesem Fall also besonders passend, weil sie es ermöglicht, explorative Fragestellungen zu beantworten, wenn wenig theoretisches Vorwissen existiert (organisationsinternes Wissen), und gleichzeitig ein strukturiertes und transparentes Vorgehen bei der Analyse des Interviewmaterials gewährleistet.

3 Literatur- und Quellendokumentation

3.1 Beschreibung der Literatur- und Quellensuche und der Datenbanken

Es wurden elf Interviews mit Expertinnen und Experten geführt. Alle wurden nach dem gleichen Leitfaden geführt. Die Sichtweise war in zehn der elf Fälle aus der gleichen Position heraus, nämlich die einer BSDST. Das Interview mit Herrn Dr. Schleich vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW wurde aus einem anderen Blickwinkel geführt. Die Schlüsselfragen und exmanente Nachfragen blieben die gleichen. Die Deutungsfragen zielten hier auf die Sichtweise des Ministeriums ab, um eine Einschätzung und Beurteilung der Situation auf eine oberste Behörde zu transferieren. Der Kontakt

zu den Experten erfolgte in der Regel direkt. In einem Fall wurde der Kontakt innerhalb der Dienststelle weitervermittelt. Keiner der interviewten Personen verlangte einen Sperrvermerk. Die Nutzung der Informationen aus den Interviews wurde durch alle Expertinnen und Experten freigegeben. Der leitfadengestützte Fragebogen ist im Anhang A1 zu finden. Übersichten zu den Kernaussagen sind in den Tabellen in Anhang A2 aufgeführt.

Tabelle 6: Interviewpartnerin und Interviewpartner (eigene Darstellung)

Dienststelle	Name	Datum	Anzeige als Quelle
Berufsfeuerwehr Dortmund	Herr Christian Caspers	25.09.2025	<i>Caspers, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Düsseldorf	Herr Jan Schulte	31.05.2025 und 17.09.2025	<i>Schulte, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Essen	Frau Helga Pahl	18.08.2025	<i>Pahl, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Frankfurt am Main	Herr Jonas Schwering	06.10.2025	<i>Schwering, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Gelsenkirchen	Herr André Schild	08.10.2025	<i>Schild, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Köln	Herr Nils Festing	12.09.2025	<i>Festing, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Leverkusen	Herr Markus Morczinietz	08.09.2025	<i>Morczinietz, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Mönchengladbach	Herr Dietmar Grabinger	04.09.2025	<i>Grabinger, 2025</i>
Berufsfeuerwehr München	Herr Björn Maiworm	07.10.2025	<i>Maiworm, 2025</i>
Berufsfeuerwehr Münster	Herr Romanus Kampert	12.09.2025	<i>Kampert, 2025</i>
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW	Herr Dr. Michael Schleich	24.09.2025	<i>Schleich, 2025</i>

Um grundlegende Hypothesen für den Fragebogen zu erstellen, wurde nach entsprechenden Quellen und Vorgehensweisen gesucht. Da es zur gegebenen Fragestellung keine einsehbaren Dokumente gibt, wurde die Fragenstellung „Wie verhalten sich BSDST vor dem Hintergrund dieser Problematik?“ unter den Gesichtspunkten der Vorgehensweise der Dienststellen im Rahmen der Stellungnahmeverfahren, einer etwaigen Evaluation und externen Beschwerden betrachtet. Es wurden Fragen aus den folgenden Fragekategorien entwickelt (Universität Leipzig, Methodenportal, o.D.):

Tabelle 7: Kategorisierung der Fragen (eigene Darstellung)

Frageart	Bedeutung
Schlüsselfragen	Dies sind die Fragen, die auf jeden Fall gestellt werden sollten, um dem Forschungsthema gerecht zu werden. Sie bilden den Kern des Leitfadens.
Immanente Nachfragen (Vertiefung)	Diese Fragen greifen das bereits Gesagte auf und dienen der Detaillierung und Konkretisierung. Sie bitten um detaillierte Beschreibungen, konkrete Beispiele oder Negativbeispiele (z. B. „Gab es denn schon einmal eine Situation, in der das nicht so gut geklappt hat?“).
Exmanente Nachfragen (Ergänzung)	Mit diesen Fragen werden spezielle Sachverhalte erfragt, die von den ExpertInnen noch nicht thematisiert wurden. Sie können gegen Ende des Interviews eingesetzt werden und thematisieren Aspekte, die als angrenzend und bedeutsam erachtet werden
Deutungsfragen (Interpretation)	Diese Fragen sind wichtig, um das tiefere Deutungswissen der ExpertInnen zu erlangen. Sie zielen auf Einschätzungen, Abwägungen oder theoretische Schlussfolgerungen ab

Die grundlegende Aufgabenstellung wurde an alle Expertinnen und Experten vorab übermittelt. Die Interviews wurden mittels Online-Meeting über das Programm Webex (Grabinger, Schild, Dr. Schleich,

Festing, Caspers, Maiworm), via Telefon (Morczinietz, Pahl, Kampert, Schulte) oder persönlich (Schwering) geführt. Allen Teilnehmenden wurde eine Abschrift des Gesprächs zur Durchsicht und Rückmeldung angeboten.

Zu Beginn wurde die Größe der BSDST, hier vor allem die Mitarbeitendenzahl sowie die Organisationsstruktur abgefragt. So konnten die Dienststellen kategorisiert und die Aussagen im Gesamtzusammenhang einsortiert werden. Gleichzeitig diente es als entspannte Gesprächseröffnung und bot auch einen „Off-Topic-Austausch“ zum Kennenlernen und Netzwerken. Anschließend wurde der Leitfaden-Fragenkatalog eröffnet. Es wurde bei allen Expertinnen und Experten alle Fragen gestellt und bearbeitet. Gewinnbringend waren, in den durchweg sehr vertrauensvollen Interviews, die im Gespräch aufkommenden immanenten Fragen wie auch die Deutungsfragen. Diese ließen einen Spielraum um Einblicke in die BSDST aber auch den Kontakt zu externen Playern wie Fachplaner oder Bauordnungsämter zu erfragen. Exmanente Fragen wurden zum Ende des jeweiligen Interviews angebracht und sicherten ein umfassendes Ergebnis. In der Regel konnten jedoch alle Schlüsselfragen innerhalb des Gesprächs beantwortet werden, so dass exmanente Fragen meist dem Abrunden des Interviews dienten. Die Interviews dauerten 45-60 Minuten. In wenigen Ausnahmen bis zu 75 Minuten. Die Abfolge der Interviews ergab sich aus den zeitlichen Verfügbarkeiten der Expertinnen und Experten.

Die Interviews wurden mittels der Online-KI „Notebook LM“ transkribiert und zusammengefasst. In der Transkription wurden Glättungen vorgenommen und Füllworte entfernt, um eine bessere Lesbarkeit zu ermöglichen. In den Zusammenfassungen wurden doppelte Inhalte abgeglichen und entfernt. Randbereiche, wie Vergleiche der Stellungnahmeverfahren mit dem Vorgehen bei Brandverhütungsschauen, wurden mitberücksichtigt, um ein mannigfaltiges Bild des Best-Practice-Vorgehen zu erhalten.

Die Transkripte können bei Interesse beim Autor der Facharbeit angefragt werden (sebastian.reuter@mannheim.de). Die Audiodateien werden zur internen Dokumentation aufbewahrt.

Für die Quellensuche wurde die Datenbank der Fachzeitschrift Brandschutz des Kohlhammer Verlags sowie die Internetsuchmaschine Google und die freie Onlineenzyklopädie Wikipedia verwendet.

Tabelle 8: Datenbank und Einordnung (eigene Darstellung)

Datenbank	Einordnung
Digitales Ausgabenarchiv der BrandSchutz	Die BrandSchutz ist die führende überregionale Fachzeitschrift in Deutschland für das gesamte Feuerwehrwesen, für Rettungsdienst und Umweltschutz (Produktbeschreibung BrandSchutz, Kohlhammer Online Shop).

3.2 Übersicht über die Ergebnisse der Literatur- und Quelldokumentation

Die nachfolgenden Tabellen geben die Suchergebnisse zu den genannten Suchbegriffen wieder.

Suchbegriff: BSDST + Stellungnahme + Gleichbehandlung

Tabelle 9: Ergebnisse Suchbegriff 1 (eigene Darstellung)

Datenbank	Trefferzahl
Digitales Ausgabenarchiv BrandSchutz	0
Google	~51.800

Suchbegriff: Feuerwehr + Stellungnahme + Gleichbehandlung

Tabelle 10: Ergebnisse Suchbegriff 2 (eigene Darstellung)

Datenbank	Trefferzahl
Digitales Ausgabenarchiv BrandSchutz	0
Google	~112.000

Suchbegriff: Baurechtsbehörde + Gleichbehandlung

Tabelle 11: Ergebnisse Suchbegriff 3 (eigene Darstellung)

Datenbank	Trefferzahl
Digitales Ausgabenarchiv BrandSchutz	0
Google	~253.000

Suchbegriff: Feuerwehr + Bauordnungsrechtliches Verfahren + Gleichbehandlung

Tabelle 12: Ergebnisse Suchbegriff 4 (eigene Darstellung)

Datenbank	Trefferzahl
Digitales Ausgabenarchiv BrandSchutz	0
Google	~7.040

Suchbegriff: BSDST

Tabelle 13: Ergebnisse Suchbegriff 5 (eigene Darstellung)

Datenbank	Trefferzahl
Digitales Ausgabenarchiv BrandSchutz	2
Google	~49.700

3.3 Kriterien der Literatur- und Quellenauswahl

Aufgrund der hohen Trefferanzahl bei der Suche über Google.de wurde die Sichtung auf die ersten 100 Treffer, mit in den erweiterten Sucheinstellungen „alle diese Wörter enthalten“, „Sprache“ und „Land“ auf deutsch bzw. Deutschland beschränkt. Weiter wurde die Sichtung der Google-Treffer auf Quellen beschränkt, die ein explizites Impressum, einen akademischen oder behördlichen Herausgeber (z. B. Ministerien, Verbände wie AGBF/vfdb) aufweisen. Grundsätzlich wurden die Hinweise des Dokuments „Nutzung und Einbindung externen Quellen“ des IdF NRW in der Version 2.0 vom 27.05.2025 berücksichtigt.

3.4 Zusammenfassende Beschreibung der ausgewählten Literatur und Quellen

Zur grundsätzlichen Feststellung der Aufgabenstellung und zur Definition des rechtlichen Rahmens des Themas wurden die relevanten Paragraphen des BHKG (Stand vom 16.10.2025) sowie vorbereitende Dokumente und Veröffentlichungen zur einheitlichen Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren herangezogen.

Basierend auf den Erkenntnissen aus der initialen Dokumentensuchen und der Durchführung der leitfadenbasierten Interviews mit Expertinnen und Experten wurde die anschließende Quellenarbeit adaptiert. Im Zuge dieser vertiefenden Recherche wurden digitale und online gestellte Artikel als Hauptquellenmaterial verwendet. Hierbei lag der Fokus auf der Sichtung von Positionspapieren, Fachempfehlungen und ministerialen Publikationen einschlägiger Gremien, Fachverbände und Arbeitskreise. Hervorzuheben ist die Berücksichtigung des Brandschutzleitfadens für Gebäude des Bundes, veröffentlicht durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, zur Einordnung der bundesweiten Perspektive. Die Ergebnisse dieser Sichtung wurden sodann für die weiteren Arbeiten, insbesondere für die Erstellung einer Wissensdatenbank, qualifiziert und quantifiziert.

Zur methodisch korrekten Entwicklung der Algorithmen wurden gezielt Fachpublikationen und Internetseiten konsultiert. Dies diente der fundierten Übernahme der notwendigen Qualitätsmanagementphasen und -schritte in das Design der Algorithmen.

Zusammenfassend bildeten die Auswertung der rechtlichen Grundlagen, die Erkenntnisse der Interviews mit Experten- und Expertinnen sowie die Analyse digitaler und online veröffentlichter Fachliteratur die Basis für die wissenschaftliche Bearbeitung des komplexen Themas der Abweichungsbewertung im Baurecht.

Literaturverzeichnis

Amagno, (2025). *Dokumentenvergleich mit KI (2025)*. Abgerufen am 09. September 2025 von <https://amagno.de/dokumentenvergleich-mit-ki/62759/>

Biteno, (2025). *Wie Sie eine KI-taugliche Wissensdatenbank aufbauen – Schritt-für-Schritt-Anleitung*. Abgerufen am 10. September 2025 von <https://www.biteno.com/ki-wissensdatenbank-afbauen/>

Caspers (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 25.09.2025 von Sebastian Reuter

compeople., (o. D.). *RAG: Eine spannende Technologie im Überblick*. Abgerufen am 09. September 2025 von <https://www.compeople.de/tech-blog/rag-eine-spannende-technologie-im-ueberblick/>

Festing (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 12.09.2025 von Sebastian Reuter

Fraunhofer IESE, (o. D.). *Retrieval Augmented Generation (RAG): Chat mit eigenen Daten*. Abgerufen am 11. September 2025 von <https://www.iese.fraunhofer.de/blog/retrieval-augmented-generation-rag/>

Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG)
(mit Stand vom 16.10.2025)

Grabinger (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 04.09.2025 von Sebastian Reuter

Kampert (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 12.09.2025 von Sebastian Reuter

KI-Insights (2024). *151 Baue Deine eigene KI-Wissensdatenbank: Einfache Schritt-für-Schritt-Anleitung*. Abgerufen am 10. September 2025 von <https://www.ki-insights.com/151-baue-deine-eigene-ki-wissensdatenbank-einfache-schritt-fur-schritt-anleitung/>

Kohlhammer Shop (o.D.), *Produktbeschreibung BrandSchutz*. Abgerufen am 28. September 2025 <https://shop.kohlhammer.de/brandschutz-deutsche-feuerwehr-zeitung.html#1=1>

Maiworm (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 07.10.2025 von Sebastian Reuter

Methoden Zentrum Ruhr-Uni Bochum (2021). *Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayering*. Abgerufen am 28. September 2025 von <https://methodenzentrum.ruhr-uni-bochum.de/e-learning/qualitative-auswertungsmethoden/qualitative-inhaltsanalyse/qualitative-inhaltsanalyse-nach-mayring/>

Morczinietz (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 08.09.2025 von Sebastian Reuter

Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2021). *Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes - Empfehlungsbericht des NKR BW (PDF)*. Abgerufen am 01.09.2025 von https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Brandschutzstudie_NKR_BW.pdf

Oracle Deutschland (2023). *Was versteht man unter Retrieval-Augmented-Generation (RAG)?* Abgerufen am 09. September 2025 von <https://www.oracle.com/de/artificial-intelligence/generative-ai/retrieval-augmented-generation-rag/>

Pädagogische Hochschule Freiburg, Quasus Methodenportal (2007). *Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring*. Abgerufen am 02.10.2025 von <https://www.ph-freiburg.de/quasus/was-muss-ich-wissen/daten-auswerten/qualitative-inhaltsanalyse/die-qualitative-inhaltsanalyse-nach-mayring.html>

Pahl (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 18.08.2025 von Sebastian Reuter

QM-Grundlagen und Begriffe DIN EN ISO 9000:2015, (2015). *Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe (ISO 9000:2015)*. Beuth Verlag.

QM-System Anforderungen DIN EN ISO 9001:2015, (2015). *Qualitätsmanagementsysteme – Anforderungen (ISO 9001:2015)*. Beuth Verlag.

Qualitätsmanagement ISO 9001. *Anwendung des PDCA-Zyklus Qualitätsmanagement ISO 9001, (o. D.). Was ist der PDCA Zyklus und wie läuft dieser ab?* Abgerufen am 27.09.2025 von <https://qualitaetsmanagement.me/kvp-einfuehren/pdca-zyklus/>

Red Hat, (2024). *Entwicklung neu definieren: Die RAG-Revolution (Retrieval-Augmented Generation) im Software-Engineering*. Abgerufen am 11. September 2025 von <https://www.redhat.com/de/blog/redefining-development-retrieval-augmented-generation-rag-revolution-software-engineering>

Schild (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 08.10.2025 von Sebastian Reuter

Schleich (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 24.09.2025 von Sebastian Reuter

Schulte (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 31.05.2025 und 24.09.2025 von Sebastian Reuter

Schwering (2025). *Leitfadengestütztes Interview zum Thema „Einheitliche Bewertung von Abweichungen und Kompensationen im bauordnungsrechtlichen Verfahren“*. Interviewt am 06.10.2025 von Sebastian Reuter

Shiba Code Labs, (o. D.). *KI-Wissensdatenbank einfach starten – Praktischer Leitfaden*. Abgerufen am 11. September 2025 von <https://www.shiba-code-labs.eu/blog/ki-wissensdatenbank-einfach-starten/>

StudySmarter, (2024). *Wissensdatenbank: Aufbau & Beispiel*. Abgerufen am 10. September 2025 von <https://www.studysmarter.de/studium/informatik-studium/kuenstliche-intelligenz-studium/wissensdatenbank/>

TÜV Süd Management Service (2021). *Leitfaden zur ISO 9001:2015 Aktualisierte Version 2021*. Heruntergeladen am 27.09.2025 von <https://www.tuvsud.com/de-de/dienstleistungen/auditierung-und-zertifizierung/iso-9001/iso-9001-revision>

Universität Leipzig, Methodenportal (o.D.). *Leitfaden gestütztes Interview*. Abgerufen am 28. September 2025 von <https://home.uni-leipzig.de/methodenportal/leitfadengestuetztes-interview/>

Verband der Feuerwehr in NRW (2025). *Vorbeugender Brandschutz, Lenkungsausschuss*. Abgerufen am 04. November 2025 von <https://www.feuerwehrverband.nrw/verband/themen/vorbeugender-brand-und-gefahrenschutz>

A. Anhänge

A1 Leitlinien-Fragebogen für die durchgeführten Interview

Tabelle 14: Fragebogen Interviews (eigene Darstellung)

Fragebogen zur Bewertung und Handhabung von Kompensationen durch BSDST unter dem Aspekt der Gleichbehandlung
Teil 1: Aktueller Stand und Herausforderungen - Wie beurteilen Sie die aktuelle Praxis der BSDST in Bezug auf die Bewertung von Abweichungen und die Festlegung von Kompensationen? - Welche sind die größten Herausforderungen, die Ihrer Meinung nach zu einer uneinheitlichen Bewertung führen? - Wie beurteilen Sie die Auswirkungen dieser Inkonsistenz auf die Rechtssicherheit für Bauherren und Planer? Teil 2: Gleichbehandlung und Ermessensausübung - Sehen Sie die Gefahr, dass die Ermessensausübung der BSDST in manchen Fällen zu einem Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz führen kann? Wenn ja, wie häufig kommt dies Ihrer Erfahrung nach vor? Teil 3: Zusammenspiel mit dem Bauordnungsamt - Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen Ihrer BSDST und dem zuständigen Bauordnungsamt? Teil 4: Lösungsansätze - Haben Sie bereits Maßnahmen eingeleitet, um die Bewertung von Kompensationen zu vereinheitlichen? (Mehrfachnennungen möglich) • Interner Leitfaden • Regelmäßige Fallkonferenzen • Standardisierte Prüfmatrizen • Einsatz von Risiko-Bewertungsmodellen • Andere (bitte angeben) - Wie ist Ihre grundsätzliche Meinung zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz in diesem Kontext?

A2 Kernaussagen der Interviews

Teil1: Aktueller Stand und Herausforderungen

Tabelle 15: Kernaussagen Interviews Teil 1 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)

Dimension	Kernaussagen der Experten	Expertinnen- und Experten-Evidenz
Aktuelle Praxis	Dezentralität und Individualität: Die Vollzugspraxis ist stark von einzelnen Sachbearbeitern, deren Kenntnisstand und Erfahrung abhängig. Qualitätssicherung (QM): Ansätze wie Jour Fixes, Mitzeichnung oder interne DAen werden zur Lenkung des Ermessens und zur Qualitätssicherung genutzt.	Caspers, Schild, Festing, Morczinietz
Größte Herausforderungen	Inhomogenität/Streuung: Mangelnder Kenntnisstand, fehlende Einsatzerfahrung und hohe Personalfuktuation führen zu einer signifikanten Streuung der Entscheidungen. Risikowahrnehmung: Unterschiedliche Grund- und Risikoeinstellungen (liberal vs. streng) der Mitarbeiter erschweren die Einheitlichkeit.	Caspers, Pahl, Grabinger, Maiworm
Auswirkungen auf die Rechtssicherheit	Ungleichbehandlung: Die Gleichbehandlung (auch kommunenübergreifend) ist oft nicht gewährleistet. Unsicherheit: Die Uneinheitlichkeit erzeugt Unsicherheit bei Planern und Bauherren. Haftungsängste: Unbegründete Haftungsängste blockieren Abweichungen, obwohl das Ziel die Ermöglichung von Bauen innerhalb des "ausreichend sicheren" Korridors sein sollte.	Grabinger, Schild, Schulte, Festing

Teil 2: Gleichbehandlung und Ermessensausübung

Tabelle 16: Kernaussagen Interviews Teil 2 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)

Dimension	Kernaussagen der Experten (Zusammenfassung)	Expertinnen und Experten-Evidenz
Gefahr des Verstoßes	Grundsätzliche Gefahr: Die Gefahr eines Verstoßes liegt in der Natur des Ermessens und der individuellen Gewichtung von Sachverhalten. Rechtswidrigkeit: Sowohl die Nicht-Ausübung des Ermessens ("Schema F") als auch die Bildung unrechtmäßiger Regeln zur Gleichbehandlung sind rechtswidrig.	Schleich, Schwering, Maiworm, Schild
Häufigkeit des Verstoßes	Sehr gering: Die tatsächliche Häufigkeit konträrer Aussagen oder offizieller Beschwerden wird mehrheitlich als sehr selten bzw. im niedrigen einstelligen Bereich beziffert. Gemarkungsübergreifend: Konflikte und Beschwerden wegen Ungleichheit treten tendenziell häufiger gemarkungs- bzw. kommunenübergreifend auf.	Caspers, Maiworm, Schulte, Kampert

Teil 3: Zusammenspiel mit dem BOA

Tabelle 17: Kernaussagen Interviews Teil 3 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)

Dimension	Kernaussagen der Experten (Zusammenfassung)	Expertinnen und Experten-Evidenz
Bewertung und Austausch	Heterogenes Bild: Die Zusammenarbeit reicht von "sehr konstruktiv" bis zu "sehr schwierig". Herausforderungen: Probleme entstehen durch unerfahrenes Personal beim BOA und eine Wahrnehmung der Bauaufsicht als "Blackbox". Regelmäßigkeit: Vierteljährliche oder 14-tägliche Abstimmung auf verschiedenen Ebenen ist üblich.	Morczinietz, Schulte, Festing, Pahl
Konformität BOA zur Stellungnahme der BSDST	Hohe Konformität: Die Baubehörde folgt der fachlichen Stellungnahme der Feuerwehr meist eins zu eins. Die Prüfung des baulichen Brandschutzes durch das BOA selbst erfolgt teils nur begrenzt.	Schulte, Pahl, Schild, Maiworm
Ministerielle Steuerung	Verwaltungsvorschriften werden erlassen, um das Ermessen zu lenken und für einen einheitlichen Vollzug zu sorgen.	Schleich

Teil 4: Lösungsansätze

Tabelle 18: Kernaussagen Interviews Teil 4 (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten)

Lösungsansatz	Kernaussagen der Experten (Zusammenfassung)	Expertinnen und Experten-Evidenz
Interne Leitfäden	Werden mehrheitlich genutzt (z.B. als Merkblätter, interne DAen, Wiki-Einträge) zur Eingrenzung der Varianz und für Grundsatzfragen.	Morczinietz, Maiworm, Schulte, Pahl
Regelmäßige Fallkonferenzen	Werden in vielen Organisationen praktiziert (Jour-Fix wöchentlich/monatlich, Fallbesprechungen) zur Abstimmung und zum Wissenstransfer.	Festing, Morczinietz, Maiworm, Schleich
Standardisierung/ Risikomodelle	Der Einsatz von Prüfmatrizen und Risiko-Bewertungsmodellen ist noch selten, aber wird vereinzelt zur Überprüfung gleichgelagerter Fälle oder zur dynamischen Fristenberechnung genutzt.	Maiworm, Schild, Caspers
Potenzial von KI/Automatisierung	Mehrheitlich bejaht als Zukunftslösung (demografischer Wandel). KI soll zur Vorprüfung, Plausibilitätsprüfung, Vergleichsanalyse und automatisierten Dokumentation eingesetzt werden. Expertenverifizierung bleibt essenziell.	Festing, Schild, Schleich, Maiworm, Caspers

A3 Flussdiagramm QM-Prozess

PDCA-Zyklus: Qualitätsmanagement für Stellungnahmen

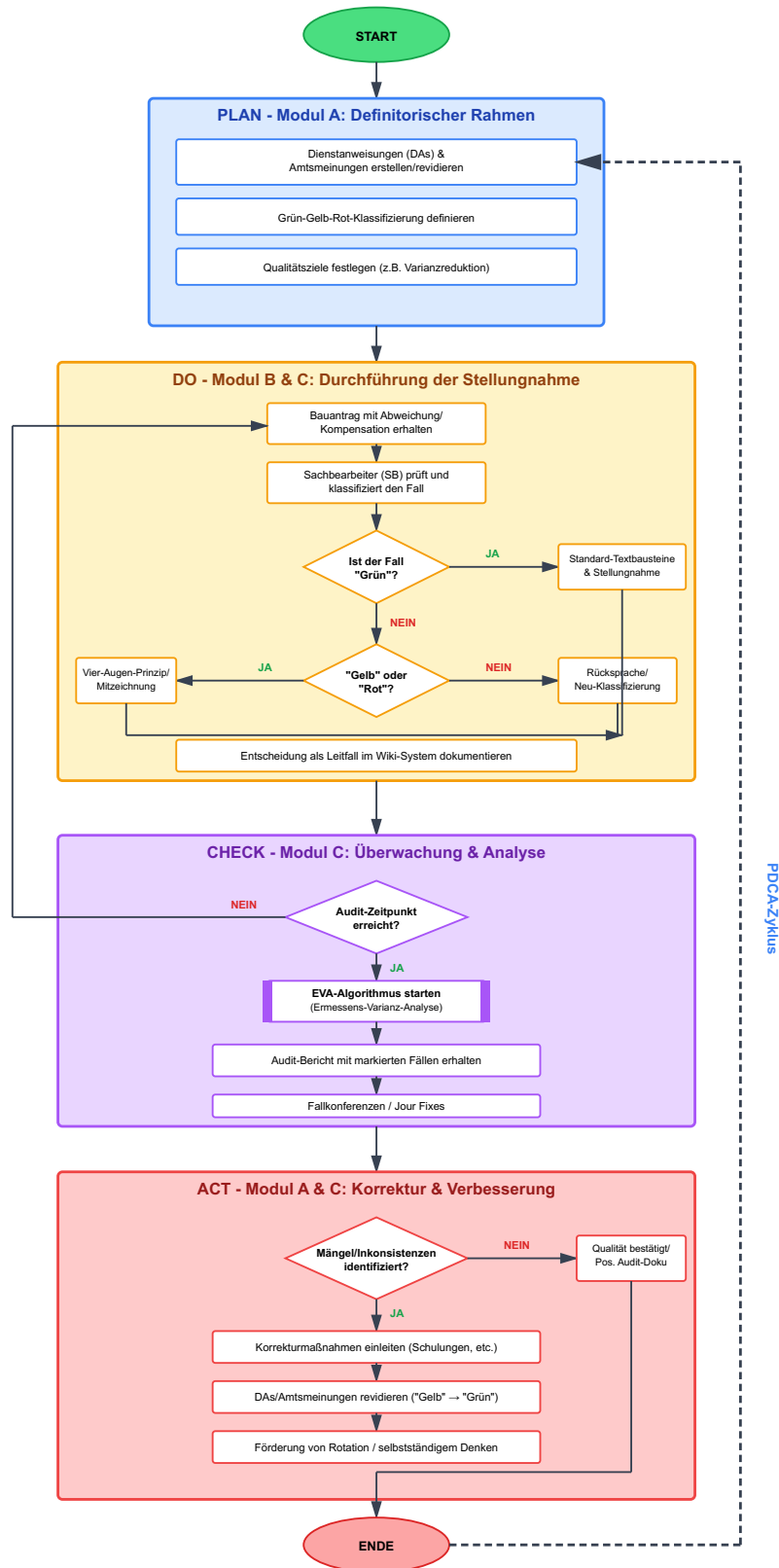


Abbildung 2: QM- Algorithmus (eigene Darstellung nach Interviews mit Expertinnen und Experten, graphische Darstellung durch Claude.ai auf Basis der eigenen logischen Konzeption)

A4 Detaillierte Funktion des EVA-Algorithmus

Datenbasis: Zentrales QM-System/Wiki mit folgenden, bereits erfassten oder leicht ergänzbaren Metadaten:

1. Abweichungstyp: (z. B. "Verlängerung Rettungsweg notwendiger Flur")
2. Entscheidungsergebnis: (Zustimmung, Zustimmung mit Auflage, Ablehnung)
3. Haupt-Kompensation (manuell auswählbar/taggbar): (z.B. "BMA")
4. Begründung (Freitext) & evtl. genutzte DA-Nummer
5. Datum der Stellungnahme

Schritt 1: Fokusgruppe bilden ("Äpfel mit Äpfeln vergleichen")

- Filterung: Wählen Sie einen Abweichungstyp (1) und ein Entscheidungsergebnis (2) aus (z.B. alle "Verlängerung Rettungsweg notwendiger Flur" und "Zustimmung mit Auflage"-Fälle der letzten 6 Monate).
- Ergebnis: Sie haben nun eine Liste von Fällen, die dasselbe Problem betrafen und gleich ausgegangen sind.

Schritt 2: Kompensations-Check ("Was wurde verlangt?")

- Zählung der Haupt-Kompensationen: Erfassen Sie, welche Haupt-Kompensationen (3) in Ihrer Filtergruppe wie oft gefordert wurden.
 - *Beispiel:* In 10 Fällen mit "Verlängerung Rettungsweg notwendiger Flur" wurde 6x BMA, 3x Selbsthilfe, 1x RWA verlangt.
- Auffälligkeitsprüfung (visuell): Betrachten Sie diese Verteilung.
 - Trigger A (Statistische Auffälligkeit): Wenn es mehr als zwei dominant unterschiedliche Haupt-Kompensationen gibt, die jeweils einen signifikanten Anteil haben (z.B. drei Kompensationen mit je 25-35%), deutet dies auf Uneinheitlichkeit hin.
 - Trigger B (Fehlende Kompensation): Wenn in einem Fall gar keine Kompensation dokumentiert wurde, obwohl eine erwartet wird.
- Ergebnis: Eine schnelle Übersicht über die Vielfalt der Kompensationen für einen identischen Abweichungstyp.

Schritt 3: Begründungs-Check ("Warum wurde es verlangt?")

- Stichprobenprüfung der Begründungen: Wählen Sie aus den Fällen, die bei Schritt 2 als auffällig markiert wurden (oder aus Fällen, bei denen unterschiedliche Kompensationen gewählt wurden), jeweils 2-3 Begründungen pro Kompensationstyp aus.
- Qualitative Prüfung: Lesen Sie die Begründungen (4) und prüfen Sie:
 - Sind sie kohärent und nachvollziehbar?
 - Wird auf eine Dienstanweisung (DA-Nummer) verwiesen?
 - Gibt es große Unterschiede in der Argumentation für die *gleiche Kompensation*?
 - Gibt es sehr unterschiedliche Begründungen für *unterschiedliche Kompensationen*, die aber zum gleichen Abweichungstyp gehören?
- Trigger C (Qualitative Auffälligkeit): Wenn die Begründungen widersprüchlich, zu allgemein oder stark voneinander abweichend erscheinen.
- Ergebnis: Eine qualitative Einschätzung der Begründungsqualität und -konsistenz.

Schritt 4: Diskussion & Optimierung ("Was lernen wir daraus?")

- Aktion: Führen Sie die Ergebnisse aus Schritt 2 und 3 in die nächste Fallkonferenz / QM-Sitzung ein.
- Ziele der Diskussion:
 - Klären, ob eine fehlende DA oder unklare Amtsmeinung für diesen Abweichungstyp besteht.
 - Potenzielle neue DA-Entwürfe besprechen.
 - Musterbegründungen erarbeiten oder anpassen.
 - Schulungsbedarf erkennen.