

Vorlage		Vorlage-Nr:	E 26/0117/WP16
Federführende Dienststelle: Gebäudemanagement		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n:		AZ:	
		Datum:	26.10.2012
		Verfasser:	E 26/00
Brandschutz in städtischen Gebäuden			
Beratungsfolge:			TOP: __
Datum	Gremium	Kompetenz	
14.11.2012	BAGbM	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

Der Betriebsausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.

Erläuterungen:

Im Betriebsausschuss und auch aktuell beim Fachbereich Rechnungsprüfung wurde nachgefragt, wie der Brandschutz in städtischen Gebäuden sichergestellt wird.

Beim Brandschutz handelt es grundsätzlich sich um eine dauerhafte Aufgabe von Immobilieneigentümern. Behörden und Versicherer prüfen, ob diese Aufgaben sachgerecht wahrgenommen werden (die gängigen Prüfungen wurden zur besseren Übersichtlichkeit im Anhang zusammengestellt).

Im Rahmen der Erteilung einer Baugenehmigung wird auch der bauliche Brandschutz geprüft und genehmigt. Für die Bauaufgaben, die bei einer Kommune anfallen, ist in der Regel ein Brandschutztechnisches Gutachten eines Sachverständigen erforderlich.

Aber auch bei bauordnungsrechtlich genehmigten Bestandsgebäuden und bei unveränderter Nutzung treten immer wieder Anpassungserfordernisse auf: so werden Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Normen, die dem Brandschutz bzw. dem Schutz von Gebäudenutzern dienen oder ihn tangieren, an neuere Erkenntnisse angepasst oder erstmalig erlassen; dies unter anderem aufgrund von Ereignissen wie beispielsweise in 1996 der Brandkatastrophe im Düsseldorfer Flughafengebäude.

Bauliche oder bautechnische Abweichungen von aktuellen Regelwerken sind immer dann ein Mangel und zu beheben, wenn sie:

- bereits zum Einbauzeitpunkt nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprachen (Ausnahmefall)
- in der Ausführung eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit von Personen erkannt wird

In diesen Fällen greift der Bestandsschutz auch bei bislang bauordnungsrechtlich genehmigten Gebäuden und unveränderter Nutzung nicht: es sind entsprechende Anpassungs-Maßnahmen (ggf Brandschutzgutachten und in der Folge bauliche oder technische) durch den Immobilieneigentümer zu ergreifen.

Zum anderen erfordern aber auch Nutzungsänderungen – also Änderungen der ursprünglich bauaufsichtlich genehmigten Nutzungen – neue Genehmigungen. In diesem Fall sind externe Brandschutzgutachten durch offizielle Sachverständige / Brandschutzingenieure zwingend einzuholen, aus denen sich die umzusetzenden Baumaßnahmen ergeben.

Nutzungsänderungen werden in städtischen Gebäuden regelmäßig vollzogen (z.B. Umwandlung von Klassenräumen in naturwissenschaftliche Räume, Nutzung einer Kita-Gruppe durch eine „andere“ Nutzergruppen wie z.B. durch U3-Gruppe) und entwickeln sich darüber hinaus auch unter Umständen schleichend: so hat sich beispielsweise der Unterrichtsbetrieb in Schulen in den letzten 20 Jahren organisatorisch deutlich verändert. Irgendwann im Verlauf dieser Veränderungen wird die Grenze zur erneuten Genehmigungspflicht überschritten und der Bestandsschutz aufgehoben. Es wird ein neuerliches Genehmigungsverfahren mit einer Bewertung auf der Grundlage des aktuellen Bauordnungsrechts erforderlich.

Im Hochbauamt der 80er und 90er Jahre war ein Mitarbeiter (Fachrichtung Architektur) als Generalisten für alle Belange, auch des Brandschutzes eingesetzt und somit Ansprechpartner sowohl für die Bauordnung, die Nutzer (Betreiber) und intern für die übrigen im Hochbauamt beschäftigten Mitarbeiter/innen (z.B. der Haustechnik).

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Themas Brandschutz, der Verschärfung sowohl der gesetzlichen Grundlagen als auch der Auslegung dieser Grundlagen, der verstärkten Kontrollen durch die Bauaufsichtsbehörden und nicht zuletzt auch aus Gründen der Risikobegrenzung wurden die personellen Kapazitäten im Bereich Brandschutz bereits vor Jahren auf derzeit 3 Mitarbeiter/innen konzentriert.

Diese Mitarbeiter/innen sind keine Brandschutzsachverständigen im Sinne der Verordnung und können dies auch aufgrund ihres Status als öffentlich Bedienstete nicht sein, sie sind jedoch ausgewiesene Fachleute.

Die Aufgaben des Brandschutzteams, die unmittelbar dem hochbautechnischen Abteilungsleiter unterstellt sind, sind im Wesentlichen:

- Prüfung aller städtischen Gebäude im Hinblick auf Brandschutzbelange (u.a. verwendete Materialien und Materialeigenschaften, aktuelle Nutzung der Gebäude/Räume und bauaufsichtsrechtliche Genehmigungsstände)
- Begleitung der Bauaufsicht vor Ort im Rahmen der wiederkehrenden Prüfungen/Begehungen
- Anforderung und Auswertung von externen Sachverständigen Gutachten bei Bedarf
- Abstimmung mit extern Beauftragten und der Bauordnung hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen; unter anderem im Hinblick auf kostengünstige Umsetzungslösungen
- Beauftragung von Bestandsdokumentationen von technischen Anlagen im Bedarfsfall bzw. Hinweise an die entsprechende Fachabteilung innerhalb des Gebäudemanagements
- Beratung von Nutzern im Hinblick auf den organisatorischen Brandschutz
- Rettungsweg-/Fluchtpläne, Mitwirkung bei der Erstellung der gebäudespezifischen Brandschutzordnungen (A, B, C) und ggf Dienstanweisungen
- Dokumentation aller mit dem Brandschutz zusammen hängenden Vorgänge

Bereits seit 1998 werden durch die Politik jährliche Haushaltsmittel für die Aufgaben des Brandschutzes bereit gestellt, bis zur Betriebsgründung in 2004 jährlich 1 Mio. Euro im städtischen Investitionsprogramm, somit insgesamt 7 Mio. Euro. Maßnahmen, die von hoher Sicherheitsrelevanz waren, wurden bereits in den ersten Jahren in Abstimmung mit der Bauordnung priorisiert und umgesetzt (z.B. Schaffung der erforderlichen Rettungswege bei Sonderbauten bzw. bei Gebäuden mit großer Anzahl von Nutzern).

Brandschutzmaßnahmen sind aus kaufmännischer Sicht jedoch der Bauunterhaltung zuzurechnen und somit nicht investiv; um jedoch auch nach Betriebsgründung in 2004 weiterhin Brandschutzmaßnahmen über den Vermögenshaushalt abwickeln zu können, wurden in Abstimmung mit der Finanzverwaltung bei der Erstbewertung der städtischen Gebäude Abzüge für Brandschutzmaßnahmen pro Gebäude von den ermittelten Bilanzwerten getätigt. Teilweise lagen diesen Abzügen bereits definierte Maßnahmen pro Gebäude zugrunde, teilweise wurden prozentuale Abzüge auf der Basis von Erfahrungswerten getätigt. Diese Abzüge werden seit 2005 schrittweise abgearbeitet: in den Jahren 2005 bis 2011 wurden von insgesamt 8,2 Mio. Euro getätigten Abzügen 4,3 Mio. abgearbeitet.

Da die erforderlichen Maßnahmen aufgrund der Vielzahl der bereits umgesetzten Maßnahmen rückläufig sind, wurden schon in Vorjahren teilweise Mittel dem Haushalt wieder zur Verfügung gestellt und/oder teilweise zur Deckung innerhalb des Wirtschaftsplans verwendet.

Ab dem Jahr 2012 wurden die jährlichen Mittel auf 800.000 Euro per anno reduziert. Mittelfristig ist eine weitere Reduzierung absehbar; ein Grundbetrag für Brandschutzmaßnahmen wird jedoch dauerhaft zur Verfügung stehen müssen. Der Sockelbetrag, der nach vollständiger Abarbeitung der Brandschutzmaßnahmen des Investitionsprogramms dauerhaft jährlich im konsumtiven Bereich zur Verfügung stehen muss, wird zu gegebener Zeit noch einzuschätzen und in den Erfolgsplan aufzunehmen sein.

Anhang

Wiederkehrende behördliche Prüfungen des Brandschutzes

Bauaufsichtliche Prüfungen:

Insbesondere bei den Sonderbauten nach BauO NW – also Gebäuden, in denen sich Versammlungsstätten befinden und/oder die durch eine größere Anzahl von Nutzern regelmäßig genutzt werden wie Schulen – sind die Bauaufsichtsbehörden verpflichtet, wiederkehrende Prüfungen/Begehungen durchzuführen. Im Rahmen dieser Prüfungen ergeben sich häufig neue Anforderungen.

Prüfungen der Feuerschutzbehörden:

Neben diesen wiederkehrenden Prüfungen der Bauaufsicht werden von der Feuerwehr die öffentlichen Gebäude begangen, „Brandschau“ genannt, und der „abwehrende“ Brandschutz im engeren Sinne beurteilt.

Während die Bauaufsicht z.B. eine Schule alle sechs Jahre prüft, prüft die Feuerwehr alle fünf Jahre. Nicht immer kommen die Prüfer zum gleichen Ergebnis.

Auch der organisatorische Brandschutz, der durch die Betreiber der Gebäude = Nutzer sicher zu stellen ist, wird im Rahmen dieser Begehungen begutachtet (z.B. Freihaltung von Rettungswegen, sachgerechte Lagerung von brennbaren Materialien).

Prüfungen nach der Technischen Prüfverordnung:

Auch wiederkehrende Prüfungen von technischen Anlagen (gebäudetechnischen und sicherheitstechnischen Anlagen wie Lüftungs-, Rauch und Wärmeabzugs-, Brandmelde- oder Notbeleuchtungsanlagen) sind seit den 90er Jahren verbindlich vorgeschrieben. Die Prüfung wird von Sachverständigen wie dem TÜV jedoch nur durchgeführt, wenn eine Reihe technischer Unterlagen vorgelegt werden, die oftmals zum Zeitpunkt des Einbaus nicht verlangt wurden. Ein Beispiel für diesen schwer vorstellbaren Sachverhalt: es gab eine ganze Reihe von älteren Schulgebäuden, deren Aulen über eine Lüftungsanlage verfügten. Zum Zeitpunkt der Errichtung mussten keine „Lüftungsgesuche“ erstellt und genehmigt werden. Heute werden solche Unterlagen jedoch als Voraussetzung für die Prüfung benötigt mit der Folge, dass diese im Nachhinein erstellt werden und die Anlagen dem Stand der Technik angepasst werden, erst danach kann die wiederkehrende Prüfung im vorgeschriebenen Prüfrhythmus erfolgen. Die Prüfrhythmen sind je nach Anlagengruppe unterschiedlich und reichen von drei Jahren für selbständige Feuerlöschanlagen, Lüftungsanlagen, Druckbelüftungsanlagen, Maschinelle Rauchabzugsanlagen, Sicherheitsbeleuchtung und Brandmeldeanlagen beträgt bis zu sechs Jahren für Elektrische-, Rauchabzugs- und ortsfeste, nicht selbständige Feuerlöschanlagen.

Prüfungen durch den Gebäudeversicherer:

Auch die Sachversicherer sind an Brandschutzmaßnahmen interessiert und begehen Gebäude mit hohem Versicherungswert; auch aus diesen Begehungen resultieren Anforderungen, die in erster Linie dem Vermögensschutz dienen, die jedoch vom Versicherten im Rahmen seiner Mitwirkungs- und Schadensminimierungspflichten umzusetzen sind.

Prüfungen durch den Gebäudeeigentümer:

Neben den Erkenntnissen aus den jährlichen Gebäudebegehungen im Rahmen der Verkehrssicherung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gebäudemanagement – mit oder ohne Bauaufsicht je nach Gebäudetyp – werden auch im Rahmen von Bauarbeiten verdeckte Brandschutzmängel erkannt und behoben.