

Aktueller Stand der Feuerbeschaun bei städtischen Gebäuden und Erläuterung der Auswirkungen

Gremium:	Bausenat	Öffentlichkeitsstatus:	öffentlich
Tagesordnungspunkt:	4	Zuständigkeit:	Amt für Gebäudewirtschaft
Sitzungsdatum:	28.07.2021	Stadt Landshut, den	23.06.2021
Sitzungsnummer:	21	Ersteller:	Herrndobler, Bernhard

Vormerkung:

Prozess der Sicherheitsbegehungen

Das Amt für Gebäudewirtschaft betreut 202 städtische Gebäude und 15 Gebäude der HI.-Geist-Spital-Stiftung. Wie von der Bauaufsicht im Bausenat vom 16.04.2021 berichtet, werden nach einer langjährigen Pause wieder Feuerbeschaun in den Gebäuden durchgeführt. Da für den Betrieb der Gebäude neben den Aspekten des Brandschutzes auch die Arbeitssicherheit und bauliche Aspekte zu beachten sind, wurde mit den zugehörigen Ämtern abgestimmt, dass für die Gebäude der Stadt Landshut Sicherheitsbegehungen, bestehend aus

- Feuerbeschau
- Bericht Arbeitssicherheit
- Bericht Beauftragter für Bauwerkssicherheit

durchgeführt werden.

Damit wird das nötige Ziel erreicht, dass für die begangenen Gebäude ein umfassender Sachstand im Hinblick auf die Sicherheit des Betriebes vorliegt.

Der aktuelle Stand der Begehungen ist aus der beiliegenden Tabelle ersichtlich.

Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen deutlich, dass sowohl die personelle Ausstattung als auch die Werkzeuge im Amt für Gebäudewirtschaft nicht geeignet sind, die Flut an Begehungen angemessen zu bearbeiten. Hier sind zeitnah die Ressourcen anzupassen.

Ausgangslage

Der Gebäudebestand der Stadt Landshut stammt aus verschiedenen Epochen und Baujahren. Er hat die unterschiedlichsten Nutzungen. Daraus ergeben sich unterschiedliche baurechtliche Grundlagen. Im Betrieb und Unterhalt der Gebäude wurden über die Jahre und Jahrzehnte Anpassungen (Nutzungsänderungen, Kapazitäten,..) nötig.

Bereits in einer Haushaltklausur 2011 in Freising wurde von der Verwaltung ausführlich geschildert, dass die Schere zwischen Mittelbedarf und Mittelbereitstellung zum angemessenen Unterhalt und Betrieb der städtischen Gebäude deutlich auseinander klafft - Tendenz steigend.

In den darauf folgenden Jahren wurden jährlich große Finanzmittel für Sanierungsmaßnahmen bereitgestellt. Als Beispiele können hier die Generalsanierungen des HCG und HLG, der Grundschulen Carl Orff etc genannt werden. Viele andere anstehende Generalsanierungen wurde auf das Nötigste abgeschmolzen und nur reine Brandschutzsanierungen durchgeführt. Beispiele sind hier die Wirtschaftsschule, die FOS, die Grundschule Nikola etc. Dennoch waren die Mittel keinesfalls ausreichend. So mussten anstehende Generalsanierungen seit Jahren verschoben werden. Beispiel ist hier die Grundschule Karl Heiß.

Inzwischen ist ein erheblicher Teil des Gebäudebestandes in zahlreichen Belangen (Brandschutz, Wärmeschutz, Barrierefreiheit, Trinkwasser-Hygiene, Nutzungskonzepte, etc..) nicht mehr auf dem Stand der Zeit.

Dadurch bedingt werden bei Sicherheitsbegehungen eine Vielzahl an baulichen und betrieblichen Defiziten aufgezeigt. Ebenso nehmen die Defizite ein weites Spektrum ein – von der Entfernung von Holzkeilen unter Brandschutztüren bis zu nötigen Generalsanierungen.

Die Stadt Landshut als Betreiber der Gebäude steht in der Verantwortung, die Defizite aufzuzeigen, mit dem Amt für Bauaufsicht zu bewerten und anschließend nötigenfalls zu beseitigen. Dies erfordert eine große finanzielle und personelle Kraftanstrengung, die nur mittel- oder langfristig zu bewältigen ist. Dennoch muss der sichere Betrieb der Gebäude für Nutzer und Rettungskräfte, ggf. aber auch für Sachwerte, gewährleistet werden.

Bestandschutz

Wenn über Bestandsgebäude gesprochen wird, gehen viele automatisch von einem Bestandsschutz aus. Dies würde die Dringlichkeit der Bearbeitung der o.g. Defizite wesentlich entspannen. Die Begehungen der Feuerbeschau und der Arbeitssicherheit basieren aber immer auf dem aktuellen Stand der Vorschriften. Ein Bestandsschutz ist in diesem Zusammenhang zweitrangig.

Die Feuerbeschau kann grundsätzlich nur offensichtliche Mängel aufzeigen, die leicht durch eine Begehung zu erkennen sind, wie z.B. Abweichungen von der Genehmigung, Türen die nicht den Anforderungen entsprechen oder Brandlasten in Rettungswegen. Viele gravierende Mängel befinden sich in Zwischendecken, Wänden oder Schächten. Diese könnten im Fall eines Brandes aber große Probleme und Schäden verursachen. So können offene Decken in Installationsschächten über mehrere Etagen ohne fachgerechte Brandschottung eine Brand- bzw. Rauchausbreitung in das gesamte Gebäude verursachen. Flucht- und Rettungswege werden dadurch ggf. unpassierbar. In der Folge ist die Betreiberverantwortung für das gesamte Gebäude wesentlich weitergefasst als die durch die Feuerbeschau festgestellten offensichtlichen baulichen oder organisatorischen Mängel. Eine intensive Bestandsaufnahme mit Bauteilöffnungen ist die Folge.

Da über Jahre keine Feuerbeschau durchgeführt wurde, ist in vielen Fällen auch die Beurteilungsbasis aus baurechtlicher Sicht nicht einfach. Vielfach gibt es einen Genehmigungsbescheid und eine Vielzahl an folgenden Änderungen, welche nur auf Basis einer Aktennotiz bauaufsichtlich gewürdigt wurden. Wichtigstes Instrument für die Beurteilung von brandschutztechnischen Gegebenheiten ist heute das Brandschutzkonzept, da es, abhängig von der Nutzung des Gebäudes und den Schutzziele, die Anforderungen an die Bauteile definiert. In den wenigsten Fällen liegen für den Gebäudebestand genehmigte Brandschutznachweise vor, da dies erst seit ca. 15 Jahren Bestandteil der Baugenehmigung ist. Daher scheint es sinnvoll, nach und nach zu jedem Gebäude ein Brandschutzkonzept zu erstellen. Auf dieser Grundlage könnte die brandschutztechnische Gebäudesicherheit bewertet und die notwendigen Maßnahmen, ggf. nach Priorisierungen, vorgenommen und bauaufsichtlich genehmigt werden.

Ein Brandschutzkonzept muss immer auf den aktuellen Vorschriften z.B. der Bayerischen Bauordnung beruhen. Ein Bestandsgebäude kann sicherlich niemals das Niveau eines Neubaus erreichen und daher müssen stets eine Vielzahl an Abweichungen bewertet und am Ende genehmigt werden.

Der Bestandsschutz ist damit nicht automatisch gegeben. Wie ein Bestandsschutz im Schadensfall bewertet wird, ist nicht abschließend zu beurteilen. Das Thema der Verantwortbarkeit eines Bestandsschutzes und das Risiko im Schadensfall muss daher seriös bewertet werden.

Aktuelles Vorgehen

Der bisher in Zusammenarbeit mit der Bauaufsicht erarbeitete Prozess sieht folgenden Ablauf vor:

1. Durchführung der Sicherheitsbegehungen und Priorisierung der Defizite
2. Sofortiges Bearbeiten der Priorität 1
3. Erstellung eines Brandschutzgutachtens, ebenso mit Priorisierung der Defizite
4. Abstimmung mit der Bauaufsicht bzw. den zuständigen Genehmigungsbehörden
5. Wertung der sonstigen bekannten, nicht sicherheitsrelevanten Defizite
6. Bestandsaufnahme an den sicherheitsrelevanten Bauteilen
7. Wenn nötig, Erstellung einer Defizitanalyse und Umsetzung der identifizierten Maßnahmen (siehe RH1)
8. Wenn nicht nötig, bauaufsichtliche Genehmigung des Brandschutznachweises, Terminierung der Defizitbeseitigung im Bescheid.
9. Planung, Einstellung nötiger Haushaltsmittel und Umsetzung der Genehmigung

Anhand von 3 typischen Gebäuden der Stadt Landshut wird im Weiteren aufgezeigt, welche Auswirkungen der Prozess hat.

Beispiel Musikschule

Die Musikschule ist ein freistehendes, augenscheinlich gut erhaltenes Gebäude. Einzeldenkmal. Ende der 90er Jahre wurde eine überschaubare Sanierung durchgeführt. Das Dach und die Fassade wurden 2014 erneuert. Nutzung für Musikunterricht und Veranstaltungen mit relativ ortskundigen Mitarbeitern und Schülern und Gästen.

Die Feuerbeschau vom 02.07.2020 hat hier 6 bauliche Mängel und 5 organisatorische Mängel festgestellt, die z.T. durch die Aktenlage bei der Baugenehmigung und einfachen Maßnahmen abgestellt werden können. Für das Gebäude wurde ein Brandschutzkonzept erstellt, in den bekannten kritischen Bereichen mit einer Bestandsaufnahme begonnen. Bereits im Keller zeigten sich zahlreiche nicht fachgerechte Durchdringungen durch Wände mit Anforderungen an den Brandschutz. Es ist zu erwarten, dass nach Öffnung der Installationsschächte auch hier wesentliche Mängel gefunden werden. Die Ausführung entspricht der Bauzeit, nicht den aktuellen Vorschriften.

Fazit: Obwohl die Musikschule vor gut 20 Jahren eine Sanierung erfahren hat, offenkundig gepflegt ist und seinen Zweck gut erfüllt, können wir heute nicht davon ausgehen, dass die wichtigsten brandschutztechnischen Anforderungen an sichere Flucht- und Rettungswege oder die Verhinderung von Brandausbreitung im Gebäude über mehrere Geschosse erfüllt sind. Dies kann nur durch eine intensive Brandschutzsanierung mit entsprechendem finanziellem Aufwand behoben werden.

Beispiel Volkshochschule (VHS)

Die VHS ist ein Gebäudekomplex mit unterschiedlichen Baujahren. Teilweise Denkmalschutz. Das Gebäude ist innen sehr unübersichtlich. Es liegt mitten im Altstadtensemble und grenzt über Brandwände an Nachbargebäude. Das Gebäude hat im Inneren einen eindeutigen Sanierungsstau, das Gebäude ist für die aktuellen Nutzungsanforderungen nur bedingt geeignet. Es sind regelmäßig Schäden an der Heizungsinstallation zu bearbeiten. Die Mitarbeiter, Schüler und Gäste sind nicht immer ortskundig.

Die Feuerbeschau vom 14.01.2021 hat nach der Feststellung von 7 wesentlichen baulichen Mängeln auf eine weitere Aufzählung verzichtet und die Erstellung eines Brandschutzkonzeptes gefordert. Alleine augenscheinlich sind in der VHS eine Vielzahl von wesentlichen brandschutztechnischen Defiziten vorhanden. Das Brandschutzkonzept liegt mittlerweile vor und zeigt die nötigen Fluchtwege und Bauteile auf. Im nächsten Schritt werden Bestandsuntersuchungen gemacht. Das Ergebnis ist aber bereits jetzt absehbar. Viele Bauteile werden die nötigen Anforderungen nicht erfüllen und erzwingen damit eine tiefgreifende Sanierung. Die weiteren Defizite in Nutzung, Barrierefreiheit, Anlagentechnik legen eine Defizitanalyse nahe. Der finanzielle Aufwand wird beträchtlich sein.

Fazit: Obwohl das Gebäude nach außen gepflegt wirkt, ist eine Generalsanierung zu erwarten. Es ist sogar zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen der weitere Betrieb verantwortet werden kann.

Die beiden Gebäude haben in Hinblick auf die Defizite zur aktuellen Vorschriftenlage viel gemeinsam. Sie unterscheiden sich aber dennoch in wesentlichen Punkten, die die Verantwortbarkeit des weiteren Betriebs beeinflussen:

Personenschutz

Während die Musikschule den Personenschutz, also die schnelle Rettung aller Personen im Gebäude, durch die geringere Größe, die Geschossigkeit, die freistehende Lage und die Ortskundigkeit der Personen mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit ermöglicht, ist dies bei der VHS anders zu bewerten. Ortsunkundige Personen, verwinkelte Gebäude, lange Fluchtwege keine automatische Brandmeldeanlage und viele Stockwerke reduzieren die Wahrscheinlichkeit erheblich.

Sachschutz

Der Sachwert der Musikschule ist wesentlich geringer als bei der VHS. Die Wahrscheinlichkeit eines Brandüberschlags auf die Nachbarn ist ebenso wesentlich geringer als bei der VHS. Die VHS hat ein wesentlich höheres Risiko einer sich ausbreitenden Brandentwicklung als die Musikschule.

Beispiel Bauhof

Der Bauhof ist ein sehr weitläufiges Gebäude mit unterschiedlichsten Nutzungen. Es wurde von einer Möbelfabrik zu einem Bauhof umgenutzt, wobei zahlreiche Kompromisse nötig waren. Der Betrieb im Bauhof passt sich stets den aktuellen Anforderungen der Stadt Landshut an. Zudem beherbergt das Gebäude ein Warenhaus und ein Lager für das Stadtmuseum. Das Gebäude ist mehr als in die Jahre gekommen und erfordert seit Jahren erhebliche finanzielle Mittel.

Eine Feuerbeschau wurde noch nicht durchgeführt. Es wurden aber im Haushalt 2020 Mittel für eine Defizitanalyse eingestellt. Im Zuge dessen wurde ein Brandschutzkonzept erstellt, das wie erwartet zahlreiche Defizite aufzeigt. Am Ende der Defizitanalyse wird die Notwendigkeit einer Generalsanierung stehen. Die reine Größe des Gebäudes lässt eine hohe Investition erwarten.

An den Beispielen Musikschule und VHS wurden in der Betrachtung der Verantwortbarkeit der Begriff der Wahrscheinlichkeit eingeführt. Dies erfährt am Bauhof einen weiteren Aspekt.

Personenschutz

Die Bauhofmitarbeiter sind ortskundig, deren Arbeitsplätze befinden sich nur in manchen Fällen im Gebäude. Viele sind unterwegs auf den Baustellen. Trotz langer Rettungswege ist daher die Wahrscheinlichkeit hoch, dass alle Mitarbeiter schnell aus dem Gebäude kommen. Anders sieht es bei den Kunden des Warenhauses aus. Der Gebäudeteil ist unübersichtlich, 2-stöckig und voll mit Brandlasten. Die Kunden sind ortskundig. Das Risiko wird höher.

Sachschutz

Sachwerte können durch Versicherungen ersetzt werden. Fahrzeuge, Maschinen, Verkehrsschilder, Gebrauchtmöbel etc. Anders ist die Situation im Lager des Stadtmuseums. Hier können unersetzliche Gegenstände lagern, welche nicht in Geld bemessen werden. Der Sachschutz ist also auch in den verschiedenen Gebäudeteilen unterschiedlich zu bewerten. Ein weiterer Aspekt ist die Notwendigkeit der verlorenen Gegenstände. Hier mag ein Museumsstück schlechter abschneiden als ein ausgebrannter Schneepflug im Winter.

Im worst-case sind alle Gebäudeteile ausgebrannt, weil die Brandmauern ihre Funktion nicht erfüllen konnten, und der Bauhof ist aktionsunfähig mit weitreichenden Folgen für die Stadt.

Das Beschriebene auf alle städtischen Gebäude übertragen verdeutlicht, dass das bisher verfolgte Vorgehen die personellen und finanziellen Mittel der Stadt Landshut sprengen muss.

Eine Problematik die sich bei vielen Kommunen abzeichnet.
Daher ist gemeinsam vom Stadtrat und Verwaltung das weitere Vorgehen zu definieren.

Zukünftiges Vorgehen

Ein mögliches Vorgehen kann sein:

- Priorisierung der zu bearbeitenden Gebäude in Zusammenarbeit der betroffenen Fachstellen
- Bereitstellung von Haushaltsmitteln in der Finanzplanung für Sanierungen des Gebäudebestands
- Durchführung von Bestandsermittlung und Erstellung von Risikoanalysen
- Erstellung von Sanierungskonzepten auf Basis der vorgenommenen Risikoanalysen und Priorisierung

→ sukzessive Durchführung von umfassenden Gebäudesanierungen

Kernstück ist die Risikoanalyse. Hier sollte auf das Fachwissen von geeigneten externen Gutachtern und auch auf die Erfahrungen anderer Kommunen gesetzt werden.

Zusammenfassung

Die sehr sinnvollen und dringend nötigen Sicherheitsbegehungen zeigen eindrücklich den Zustand der städtischen Gebäude auf. Deutliche Abweichungen von den aktuellen Sicherheitsvorschriften waren erwartet worden und finden sich bestätigt. Dies bedeutet nicht gleichzeitig, dass der weitere Betrieb der Gebäude eingestellt werden muss und überall Generalsanierungen durchzuführen sind. Dies wäre weder zeitlich, finanziell noch personell von der Stadt zu stemmen. Es müssen aber für die Gebäude Risikoanalysen durchgeführt werden, welche es ermöglichen, die Gebäude verantwortungsvoll weiter zu betreiben und die dringenden Defizite schnell, effizient und mit überschaubarem finanziellem Aufwand zu beheben.

Voraussetzung dafür ist, dass die Ämter dazu entsprechend ausgestattet werden und in den folgenden Haushaltsjahren ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Um den Zustand der Gebäude nicht weiter zu verschlechtern soll von der bisherigen Strategie des Gießkannenprinzips Abstand genommen und stattdessen zielgerichtet Generalsanierungen oder Ersatzneubauten umgesetzt werden.

Beschlussvorschlag:

1. Vom Bericht des Referenten über den dringenden Investitionsbedarf in dem Gebäudebestand zur Aufrechterhaltung der Nutzungen wird Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, in einem ersten Schritt eine Priorisierung der zu bearbeitenden Gebäude vorzunehmen und dem Bausenat zur Beschlussfassung vorzulegen.
3. Dem Plenum wird empfohlen, verbindlich Haushaltsmittel für die Sanierung des Gebäudebestands in den kommenden Haushaltsjahren einzustellen.

Anlagen: Übersicht Gebäudeliste (nicht öffentlich)