

Die Bürgermeisterin

Betreiberverantwortung im Gebäudemanagement

Beratungsfolge:

**Ausschuss für Gebäudeservice
Berichterstattung**

**09.07.2013 (Kenntnisnahme, öffentlich)
Dez. II Paul-Georg Fritz**

Sachdarstellung/Begründung zur Kenntnis:

Die Anforderungen des Gesetzgebers an die sorgfältige Wahrnehmung der Verantwortung für Gebäude und technische Anlagen haben sich in den letzten Jahren laufend verschärft. Eine der Ursachen ist die Harmonisierung der europäischen Gesetzgebung mit der entsprechenden Umsetzung in nationales Recht und die damit bedingte Angleichung und Aktualisierung von Vorschriften. Der Umweltschutz und insbesondere Klimawandel hat den Gebäudebetreibern ebenfalls zunehmend Verantwortung übertragen (z.B. durch die Energieeinsparverordnung 2013). Nicht zuletzt haben schwere Unfälle in Großgebäuden wie dem Flughafen Düsseldorf oder Tunnelbauwerken Öffentlichkeit und Rechtsorgane für die Gefahren sensibilisiert, die vom Betrieb von Anlagen und Gebäuden ausgehen.

Dieser Bericht soll verdeutlichen,

- welche Betreiberverantwortung im Gebäudemanagement grundsätzlich angesiedelt ist,
- dass sich die gesetzlichen Forderungen hierzu in den letzten Jahren erheblich erhöht haben,
- dass hierdurch zusätzliche Kosten entstehen, die der Gebäudeservice durch sein Budget auffangen muss,
- dass die interne Struktur und Organisation verbessert werden muss, um die Betreiberverantwortung rechtssicher wahrnehmen zu können.

Der sachliche Umfang der Betreiberverantwortung erstreckt sich auf alle Maßnahmen, die erforderlich sind, damit die vom Gesetzgeber geforderten Schutzziele nicht durch den Betrieb von Gebäuden und gebäudetechnischen Anlagen gefährdet werden. § 3 der Bauordnung NRW besagt, dass bauliche Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten sind, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit nicht

gefährdet werden. § 319 Strafgesetzbuch weist auf die Folgen hin: Wer bei der Planung, Leitung oder Ausführung eines Baues gegen die allgemein anerkannten Regeln der Technik verstößt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Die gesetzlichen Forderungen beziehen sich insbesondere auf

- Brandschutz
- Blitzschutz
- Explosionsschutz
- Schallschutz/Lärmschutz
- Wärmeschutz/Standicherheit
- Verkehrssicherheit
- Schutz vor elektrischem Schlag
- Schutz vor Gefahren im Umgang mit Arbeitsmitteln
- Schutz vor Gefahren im Umgang mit gefährlichen Stoffen
- Schutz gegen schädliche Einflüsse (z.B. Schimmelbildung)
- Menschengerechte Gestaltung der Arbeit
- Hygiene

Künftig werden darüber hinaus gesetzliche Forderungen zum Schutz von besonderen Personengruppen, wie die barrierefreie Gestaltung von Arbeitsstätten und Einrichtungen (z. B. Inklusion an Schulen) eine verstärkte Rolle spielen.

Die umfangreichen Verantwortlichkeiten, die sich beim Betrieb eines Gebäudes und gebäudetechnischer Anlagen sowie bei der Nutzung von Arbeitsstätten und Arbeitsmitteln ergeben, umfassen insbesondere:

- Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebes mit Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen
- Durchführung bzw. Veranlassung der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen durch zugelassene Überwachungsstellen (Prüfsachverständige) und befähigte Personen (Sachkundige)
- Störungsbeseitigung und Instandhaltung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit
- Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflichten

Durch diese Vielzahl von Verantwortlichkeiten im Gebäudemanagement ergeben sich immer mehr erforderliche Tätigkeiten, die auf der einen Seite delegiert, beauftragt, geprüft, kontrolliert und nachgehalten werden müssen. Auf der anderen Seite müssen die Prüf- und Instandhaltungspflichten intern durch die Implementierung eines anlagenspezifischen Betreiberkonzeptes dokumentiert werden, damit die Stadt Wesel rechtssicher ihre Betreiberverantwortung wahrnehmen kann.

1. Gesetzlich vorgeschriebene Prüfungen

Bei nachfolgenden Gebäudearten bzw. Bauteilen ist von einer gesetzlich vorgeschriebenen Prüfpflicht auszugehen:

Prüfgegenstand	Rechtsgrundlage der Prüfpflicht
Brandschutz	Prüfverordnung NRW (PrüfVO NRW)
Schallschutz	PrüfVO NRW
Standsicherheit	PrüfVO NRW
Arbeitsstätten	Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV)
Versammlungsstätten	Landesbauordnung (BauO NRW), Sonderbauverordnung NRW (SBauVO)
Großgaragen	BauO NRW, SBauVO
Aufzugsanlagen	BauO NRW, Betriebssicherheits- verordnung (BetrSichV)
Brandmelde- und Alarmierungsanlagen	PrüfVO NRW
CO-Warnanlagen	PrüfVO NRW
Elektrische Anlagen und Betriebsmittel	Unfallverhütungsvorschriften GUV-V A 3 / BGV A3
Feuerlöschanlagen	PrüfVO NRW
Lüftungstechnische Anlagen	PrüfVO NRW
Rauchabzugsanlagen	PrüfVO NRW
Sicherheitsbeleuchtungs- und Sicherheitsstromversorgungsanlagen	PrüfVO NRW

Die Prüfverordnungen enthalten Prüfintervalle, nach denen Prüfungen durch zugelassene Überwachungsstellen (Prüfsachverständige) durchzuführen sind. Dies gilt analog für elektrische Anlagen nach den Unfallverhütungsvorschriften GUV sowie für Aufzüge nach der Betriebssicherheitsverordnung. Darüber hinaus sind technische Anlagen und Einrichtungen nach den anerkannten Regeln der Technik zu prüfen, die in Regelwerken (wie DIN Normen, BGV, ASR, UVV, VdS) und Herstellerangaben genannt sind (vgl. auch § 3, Abs. 1, Satz 2 BauO NRW). Dagegen ist eine wiederkehrende Prüfung von Gebäuden auf Standsicherheit und auf Einhaltung des Schallschutzes in Deutschland nicht vorgesehen.

In Wesel gibt es rund 80 städtische Objekte, die mit einer Vielzahl von technischen Anlagen ausgerüstet sind. So sind beispielsweise in fast allen Gebäuden Blitzschutzanlagen, Brandmeldeanlagen, elektrische Anlagen und Geräte, Feuerlöschanlagen, tragbare Feuerlöscher, kraftbetätigte Türen und Tore, Lüftungstechnische Anlagen, Sicherheitsbeleuchtungsanlagen etc. vorhanden. In der Summe sind es pro Schule ca. 15 Anlagen, die in unterschiedlichen Zeitabständen regelmäßig zu prüfen sind. Hinzu kommen alle anderen städtischen Gebäude wie z.B. Versammlungsstätten (Niederrheinhalle, Bühnenhaus, Aulen in den Schulen) mit ähnlichen Anlagen und zusätzlich Aufzügen.

Während früher die Möglichkeit bestand, eine Vielzahl von Prüfungen durch Sachkundige vornehmen zu lassen, sind die Prüfungen nach der Prüfverordnung nunmehr durch Prüfsachverständige vorzunehmen. Allein hierdurch kommen künftig immer höhere Kosten auf den städtischen Gebäudeservice zu.

Die **Erstprüfungen vor Inbetriebnahme** sind die umfangreichsten Prüfungen im Lebenszyklus einer Anlage oder Einrichtung. Mit dieser Prüfung wird in der Regel der Ersteller, Hersteller oder Lieferant beauftragt.

Grundsätzlich gilt dann für bauordnungsrechtlich genehmigte Anlagen und Einrichtungen **Bestandsschutz**, d.h. auch nach Jahren und ggf. zwischenzeitlich erfolgten Gesetzesänderungen gelten noch diejenigen Bestimmungen, die zum Zeitpunkt der erstmaligen Baugenehmigung Geltung hatten. Anlagen und Einrichtungen müssen demnach nicht automatisch nachgerüstet werden, wenn sich z.B. technische Vorschriften verschärfen.

Allerdings entfällt der Bestandsschutz in vorliegenden Fällen:

- bei drohender Gefahr für Leben und Gesundheit
- bei wesentlicher Änderung von Anlagen oder Einrichtungen
- bei Erlass gesetzlicher Vorschriften, in denen eine Verpflichtung zur Nachrüstung von Gebäuden oder Anlagen begründet wird

2. Instandhaltung

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen bedarf die Instandhaltung besonderer Beachtung im Rahmen der Betreiberverantwortung. Eine regelmäßige Instandhaltung von Anlagen ist Voraussetzung für die dauerhafte Wirkung ihrer Schutzfunktionen.

In verschiedenen Gesetzen und Verordnungen finden sich Forderungen zur Instandhaltung von sicherheitsrelevanten Einrichtungen, die auf deren Funktionserhalt abzielen. Beispiel: Nach der Arbeitsstättenverordnung sind Sicherheitseinrichtungen zur Verhütung oder Beseitigung von Gefahren regelmäßig zu warten und auf ihre Funktionsfähigkeit zu prüfen. Dazu gehören z.B. Sicherheitsbeleuchtungen, Feuerlöscheinrichtungen, Absaugeinrichtungen, Signalanlagen, Notaggregate und Notschalter sowie Lüftungstechnische Anlagen mit Luftreinigung.

Vor dem Hintergrund, dass durch gesetzliche Vorschriften immer höhere Anforderungen an technische Anlagen gestellt werden und z.B. in den Schulen immer mehr Lüftungstechnische Anlagen eingesetzt werden, um der Energieeinsparverordnung zu entsprechen, steigen zwangsläufig auch die Prüfungen und Wartungen, die zwingend durchgeführt werden müssen. 2012 betragen die Kosten rund 300.000 € mit erheblich steigender Tendenz.

3. Verkehrssicherung

Die Verkehrssicherung umfasst vorbeugende Wegesicherung (Trittsicherheit, Schutz vor herabfallenden Teilen von Dächern, Fassaden oder Bäumen), Absturzsicherung (Geländer), Baustellensicherung (an und in Gebäuden), die Freihaltung von Wegen (insbesondere Flucht- und Rettungswegen, siehe § 52 ArbStättV) und Zugängen, eine ausreichende Beleuchtung und den Winterdienst.

Die Beurteilung etwaiger Gefährdungen muss regelmäßig erfolgen sowie zusätzlich nach besonderen Ereignissen (z.B. Überprüfung von Dächern und Fassaden nach Sturm).

Eine Fülle gesetzlicher Vorschriften (Bürgerliches Gesetzbuch, Arbeitsschutzgesetz, Betriebssicherheitsverordnung, Bundesimmissionsschutzgesetz, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Strafgesetzbuch, Prüfverordnung, Landesbauordnung, Sonderbauverordnung etc.) sind im Einzelfall zu beachten und führen bei Nichtbeachtung ggfls. zu möglichen Schadenersatzverpflichtungen.

Im Fachbereich Gebäudeservice sind viele dieser reinen Überwachungspflichten in den Schulen und Gebäuden auf die Hausmeister delegiert. Die Hausmeister haben umfangreiche Checklisten, die in bestimmten zeitlichen Abständen abzuarbeiten sind. Bei aktuellem Bedarf werden die Technischen Sachbearbeiter informiert, so dass umgehend Abhilfe geschaffen werden kann, wenn sich Gefahrenstellen zeigen. Zusätzlich wird bei größeren Baumaßnahmen in der Regel ein Sicherheits- und Gesundheitskoordinator bestellt, der insbesondere darauf zu achten hat, dass die Bestimmungen des Arbeitsschutzes eingehalten werden.

4. Hygienemaßnahmen

Zu den speziellen Pflichten eines Gebäudebetreibers gehört u.a. auch die Überwachung der notwendigen Hygiene und die Durchführung hierzu erforderlicher Maßnahmen bei

- Verteilung und Bereitstellung von Trinkwasser
- Ausgabe von Lebensmitteln
- Bereitstellen von Raumluft
- Bereitstellen von Arbeitsstätten
- Umgang mit gefährlichen Stoffen

Die 2. Änderung der Verordnung über die Qualität von Trinkwasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung) vom 05.12.2012 beinhaltet eine schärfere Überwachung der Trinkwasserinstallationen (Leitungsnetz). Die Anlagen sind auf Legionellen zu untersuchen. Hierdurch entstehen dem Gebäudeservice jährlich zusätzliche Kosten von ca. 16.000,- €.

Durch die geänderten Vorschriften müssen die jährlichen Kontrolluntersuchungen an 33 städtischen Objekten nunmehr durch ein zertifiziertes Hygieneinstitut durchgeführt werden. Die Beprobungsergebnisse und Daten der erforderlichen Nachuntersuchungen bei thermischen Behandlungen müssen festgehalten und die Ergebnisse dem Gesundheitsamt des Kreises jährlich vorgelegt werden. Die im November 2012 durchgeführten Trinkwasseruntersuchungen ergaben in der Regel Werte im Normalbereich. An 6 Objekten mussten Nachbesserungen vorgenommen werden, wie z.B. thermische Behandlungen oder Isoliervverbesserungen. Auch durch diese verschärften Untersuchungen werden künftig immer mehr Kosten anfallen.

5. Delegation

Ein wesentliches Instrument, um der gesetzlichen Betreiberverantwortung gerecht zu werden, ist die Pflichtenübertragung. Prinzipiell ist sowohl eine Übertragung einzelner Pflichten (z.B. die Prüfungen nach der Prüfverordnung) als auch eine vollständige Übertragung aller Pflichten möglich (z.B. bei Pachtverhältnissen). Allerdings gilt hier grundsätzlich: Eine vollständige Übertragung der Betreiberverantwortung mit dem Ziel der restlosen Befreiung ist nicht möglich.

Im Rahmen von Mietverträgen wurden bisher unterschiedliche Verantwortungsverteilungen vereinbart. In der Regel ist es so, dass die Mieter die Betreiberverantwortung für ihre eigenen Einrichtungen und Einbauten tragen. Die Verantwortung für die Anlagen und Einrichtungen des Gebäudes (Heizungs-, Lüftungs-, Elektroinstallationsanlagen usw.) verbleiben beim Vermieter, d.h. bei der Stadt. Auch wenn größtmöglichst Pflichten übertragen wurden (z.B. Niederrheinhalle), kann sich der Vermieter nicht gänzlich von seiner Betreiberverantwortung befreien. D.h. in diesen Fällen muss sich die Stadt vergewissern, ob der Pächter personell und fachlich in der Lage ist, die übertragenen Pflichten wahrzunehmen und ob z.B. die gesetzlichen Prüfungen ordnungsgemäß durchgeführt und die dabei erkannten Mängel behoben wurden. Bestehen hier Zweifel, muss der Vermieter selbst tätig werden, sonst verletzt er seine Aufsichtspflicht.

6. Dokumentation

Die gesetzlich vorgeschriebene Dokumentation lässt sich in anweisende und nachweisende Dokumente unterteilen.

Anweisende Dokumente enthalten Angaben darüber, wie bestimmte Tätigkeiten zu verrichten sind (z.B. Wartungsanleitungen) oder wie in bestimmten Situationen zu verfahren ist (z.B. Verhalten im Brandfall).

Im Gebäudeservice ist z.B. in der Dienstanweisung für Einrichtung, Unterhaltung und Betrieb energietechnischer Anlagen in städtischen Gebäuden geregelt, wie mit den energieverbrauchenden Einrichtungen umzugehen ist und welche Aufgaben im Einzelnen durchzuführen sind. Hier ist auch geregelt, dass die Betriebsvorschriften und Wartungsanleitungen der einzelnen technischen Anlagen zu beachten sind und wie die regelmäßigen Kontrollen der Energieeinrichtungen durchzuführen sind. Enthalten ist hier eine Anlage „Merkblatt Fremdwartung“ in der aufgelistet ist, welche technischen Anlagen regelmäßig gewartet werden müssen und was dabei zu beachten ist.

Außerdem gibt es umfangreiche Brandschutzordnungen für die Verwaltungsgebäude der Stadt Wesel und die städtischen Schulen, die insbesondere Überwachungsanforderungen an Fluchtwege, Beschilderungen, Feuerlöscheinrichtungen etc. festlegen.

Inwieweit zusätzliche Dienstanweisungen erforderlich sind, ist noch sukzessive zu überprüfen und ggfls. in die Wege zu leiten.

Die **nachweisende Dokumentation** soll dagegen belegen, dass bestimmte Pflichten erfüllt wurden (z.B. Prüfbescheinigungen) und bestimmte Maßnahmen ergriffen wurden. Insbesondere zählen hierzu:

- Aufzeichnungen über durchgeführte Gefährdungsbeurteilungen
- Aufzeichnungen über festgelegte Maßnahmen des Arbeitsschutzes
- Aufzeichnungen über durchgeführte gesetzliche Prüfungen incl. Baugenehmigungen, Brandschutzkonzepte
- Wartungsverträge, Wartungsprotokolle

Ausblick

Der Gebäudeservice ist dabei, die interne Organisation und Struktur der Betreiberverantwortung zu verbessern. Sämtliche Gebäude sind bereits im System FM-Tools erfasst. Es müssen nunmehr zu jedem einzelnen Gebäude die vorhandenen technischen Anlagen systematisch aufgelistet werden. Bei jeder Anlage muss definiert werden, welche Prüfungen, Wartungen und Kontrollen erforderlich sind. Zusätzlich sind alle Baugenehmigungen, Brandschutzkonzepte etc. in das System einzupflegen und die Intervalle der einzelnen Prüfungen zu hinterlegen. Es sind daraus die entsprechenden Aufträge zu rekrutieren, die an Fremdfirmen bzw. an Sachverständige zu vergeben sind. Gleichzeitig ist eine Wiedervorlage zu installieren, die das Abarbeiten der Mängel überwacht.

Die Arbeiten werden sich voraussichtlich über ein Jahr hinziehen. In der Übergangszeit wird hilfsweise mit Excel-Listen gearbeitet, um möglichst rechtssicher den Prüfpflichten nachzukommen.

Es ist in Zukunft auch insbesondere darauf zu achten, welche Nutzung im Gebäude genehmigt wurde. Bei Nutzungsänderungen muss der Nutzer des Gebäudes ggfls. eine neue Baugenehmigung beantragen. Dazu muss der Gebäudenutzer aber überhaupt erst einmal Kenntnis davon haben, was baurechtlich genehmigt wurde. D.h. wenn Kindergärten, Schulen oder Übergangwohnheime baurechtlich genehmigt wurden, muss der Nutzer auch eine Durchschrift der Baugenehmigung erhalten und dafür sensibilisiert werden, dass eine Nutzungsänderung ggfls. auch eine Änderung der Baugenehmigung erforderlich macht. Wenn z.B. eine Turnhalle als Turnhalle genehmigt wurde, darf diese nicht wiederkehrend als Versammlungsstätte (z.B. für Einschulungsfeiern) genutzt werden, weil hier ganz andere baurechtliche Voraussetzungen vorliegen.

Im Rahmen der Übertragung der Betreiberpflicht werden zeitgleich alle Mietverträge zu überprüfen sein. Insbesondere bei den vermieteten Kindergärten gibt es unterschiedliche Trägermodelle mit unterschiedlichen Betreiberpflichten. Insbesondere bei Altverträgen muss klar definiert werden, wer wofür verantwortlich ist und welche Betreiberpflichten übernommen hat.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Kenntnis aller relevanten Vorschriften, entsprechendes Handeln und die anschließende Dokumentation dazu führen muss, die Betreiberverantwortung im Rahmen des Gebäudemanagements rechtssicher auszuüben.

