

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Städtetag
Nordrhein-Westfalen



Handreichung zur Brandschutzbedarfsplanung für kommunale Entscheidungsträger

**vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW,
Städtetag NRW, Landkreistag NRW und
Städte- und Gemeindebund NRW**

Handreichung zur Brandschutzbedarfsplanung für kommunale Entscheidungsträger

1. Einführung

Die Sicherstellung des Brandschutzes und der Hilfeleistung ist eine Aufgabe, die von den Städten und Gemeinden als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen wird. Mit dem Brandschutzbedarfsplan legen Städte und Gemeinden fest, wie sie dieser Aufgabe nachkommen wollen.

Die Städte und Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, eine Feuerwehr zu unterhalten, um bei Bränden, Unglücksfällen oder öffentlichen Notständen zur Hilfeleistung in der Lage zu sein (§ 3 Absatz 1 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz - BHKG). Der im Folgenden verwendete Begriff „Gemeinden“ umfasst sowohl Gemeinden als auch Städte. Besteht in einer Gemeinde sowohl eine Berufs- als auch eine Freiwillige Feuerwehr, so bilden diese zusammen die Feuerwehr der Gemeinde. Die Feuerwehr der Gemeinde muss „den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähig“ sein (§ 3 Absatz 1 BHKG). Angesichts der unterschiedlichen Größe und der unterschiedlichen Verhältnisse der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ergeben sich zwangsläufig Unterschiede in der erforderlichen Leistungsfähigkeit der Feuerwehr, so dass eine an die jeweiligen Verhältnisse angepasste Feuerwehr nur ortsbezogen bestimmt werden kann. Daher ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung festzulegen, welche Anforderungen die Feuerwehr erfüllen muss, damit sie leistungsfähig im Sinne des Gesetzes ist. Diese Festlegung erfolgt durch den nach § 3 Absatz 3 BHKG aufzustellenden und fortzuschreibenden Brandschutzbedarfsplan.

Als Einrichtung der Gemeinde unterliegt die Feuerwehr der Kontrolle durch den Rat (§ 55 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen -GO NRW-). In der Regel nimmt der Rat gemäß § 41 GO NRW die Aufgabe wahr, solche Festlegungen und richtungsweisende Entscheidungen zu treffen.

Was durch einen Brandschutzbedarfsplan festgelegt wird und welche Aufgaben und Einflussmöglichkeiten bestehen, soll durch diese Handreichung verdeutlicht werden. Dabei werden die wesentlichen Eckpunkte der Brandschutzbedarfsplanung dargestellt. Die Handreichung richtet sich an alle Ratsmitglieder und alle übrigen in der Gemeinde für die Brandschutzbedarfsplanung Verantwortlichen als Grundlage für die Entscheidung über den Brandschutzbedarfsplan. Zur weitergehenden Vertiefung sind zusätzliche Informationen zur Aufstellung und Fortschreibung eines Brandschutzbedarfsplans als Anlage beigefügt.

2. Brandschutzbedarfsplanung

Der Brandschutzbedarfsplan beschreibt das durch die Gemeinde gewollte und von ihr verantwortete Sicherheitsniveau der Gemeinde. Dazu analysiert der Brandschutzbedarfsplan die in der Gemeinde vorhandenen Gefahrenpotentiale (die „örtlichen Verhältnisse“ im Sinne des BHKG) und die Fähigkeit der Feuerwehr zu ihrer Bekämpfung. Darauf aufbauend legt er mithilfe der Schutzziele fest, welches Leistungsniveau die Feuerwehr zukünftig erreichen soll - dies stellt die Kernaussage des Brandschutzbedarfsplans dar - und mit welchen Maßnahmen die Weiterentwicklung im Bereich des Brandschutzes und der Hilfeleistung bezogen auf das Personal (haupt- und ehrenamtliche Feuerwehrangehörige, Qualifikation und Verfügbarkeit) und die Ausstattung (z. B. Fahrzeuge, Geräte, Wachen/Gerätehäuser) erreicht werden sollen.

2.1. Durchführungshinweise für die Brandschutzbedarfsplanung

Die Verfahren zur Aufstellung und zur Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplans sind inhaltsgleich. Neben der Verwaltung einschließlich der Feuerwehr und dem Rat kann gegebenenfalls ein externer Berater beteiligt werden (s. a. Abbildung 1 Ablaufdiagramm).

Jede Gemeinde muss einen solchen Brandschutzbedarfsplan aufstellen und regelmäßig, spätestens alle fünf Jahre, fortschreiben (vgl. § 3 Absatz 3 BHKG). Das für die Festlegungen im Brandschutzbedarfsplan verantwortliche Gremium kann das Verfahren zur Erstellung des neuen oder der Fortschreibung des bestehenden Brandschutzbedarfsplans aktiv begleiten. Der Rat kann die Aufgaben teilweise oder vollständig dem für das Feuerwehrwesen zuständigen Ratsausschuss übertragen. Er kann ferner den Ausschuss ermächtigen, in den Angelegenheiten seines Aufgabenbereiches die Entscheidung dem Bürgermeister zu übertragen.

Die Brandschutzbedarfsplanung ist eng mit anderen Entscheidungen der Gemeinde verzahnt, so dass sich ein frühzeitiger und regelmäßiger Informationsaustausch innerhalb des Entwicklungsprozesses der Planungen empfiehlt.

Die Durchführung obliegt der Verwaltung. Die Feuerwehr ist am Prozess der Brandschutzbedarfsplanung zu beteiligen. Berufsfeuerwehren oder Feuerwehren mit hauptamtlichen Wachen und ausreichendem Personal verfügen über die Kapazitäten, größere Beiträge zur Brandschutzbedarfsplanung beizusteuern. Für ehrenamtliche Kräfte bedeuten Verwaltungsaufgaben oftmals eine zusätzliche Belastung zum eigentlichen Feuerwehrdienst. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, in der Regel nur die Aufgabenteile an ehrenamtliche Feuerwehrkräfte zu übertragen, die wegen fachlicher Kompetenz und interner Kenntnisse ausschließlich von diesen erbracht werden können.

Eine vollständige Bedarfsplanung ist lediglich bei erstmaliger Aufstellung, einem veränderten Gefahrenpotential oder bei Nichterreichen von Schutzzielen erforderlich. Wird durch die zunächst zu erstellende Analyse ersichtlich, dass Veränderungen des Gefahrenpotentials nicht vorliegen und der Feuerwehr die Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Schutzziele attestiert werden kann, brauchen diese im weiteren Verfahren nicht verän-

dert werden. Lediglich Beschaffungsmaßnahmen oder Neu- oder Umbaumaßnahmen von Standorten sind für die Geltungsdauer aufzuzeigen.

Abschließend fasst die Verwaltung die einzelnen Elemente der Brandschutzbedarfsplanung zusammen und fertigt eine Entscheidungsvorlage.

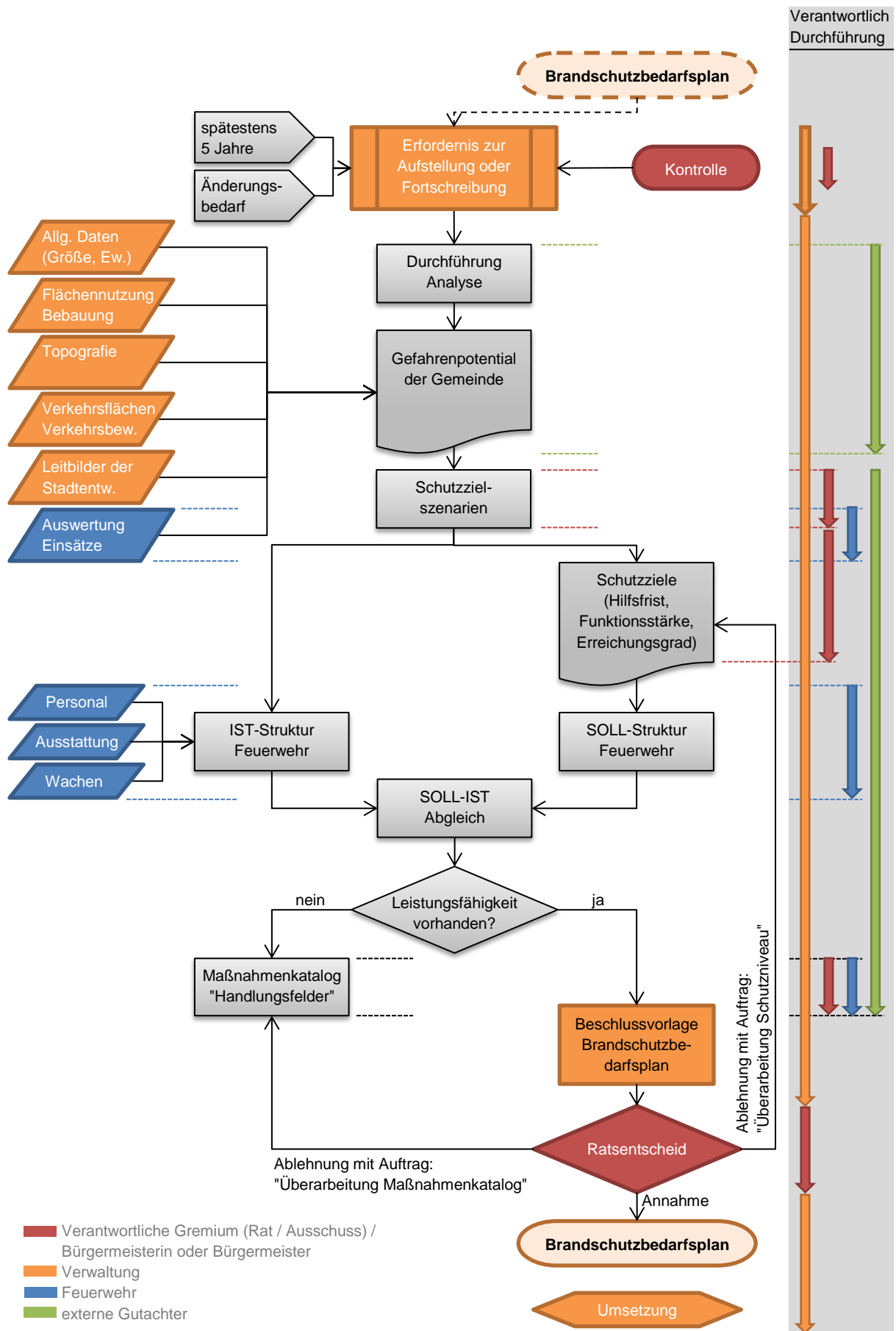


Abbildung 1 Ablaufdiagramm Brandschutzbedarfsplanung

2.2. Analyse des Gefahrenpotentials und des Leistungsvermögens

Die Analyse des Gefahrenpotentials bildet die Grundlage der Brandschutzbedarfsplanung. Darin werden die bestehenden Gefahrenpotentiale in der Gemeinde und die Fähigkeiten zur Gefahrenabwehr dargestellt. Dazu sind die räumlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten des Gemeindegebietes sowie die vorhandenen Gefahrenpotentiale möglichst präzise und vollständig zu erfassen. Im Rahmen der Fortschreibung sind die Daten zu vergleichen und gegebenenfalls anzupassen, die Veränderungen unterworfen sind, und sicherheitsrelevante Veränderungen zu identifizieren. Veränderungen sollten deutlich hervorgehoben werden.

Zur Analyse gehören zunächst alle allgemeinen Daten zur Größe und Einwohnerzahl der Gemeinde, die gegebenenfalls weiter differenziert werden können. Die Flächen und Flächennutzungen sind ebenfalls zu analysieren. Darüber hinaus sind die verschiedenen Kenndaten der Gemeinde zu erheben, die geeignet erscheinen, das örtliche Gefahrenpotential zu beschreiben. Die Daten werden von der Verwaltung selber erhoben oder können bei anderen Behörden, beispielsweise dem Kreis, abgefragt werden. Es sollte darauf geachtet werden, dass nicht nur absolute Werte für das kommunale Gebiet angegeben, sondern die jeweiligen Kriterien auch für Stadt- oder Gemeindeteile oder andere sinnvolle Unterteilungen erfasst werden, wenn sich daraus eine Differenzierung des Gefahrenpotentials ergeben könnte.

Neben der Betrachtung der aktuellen Situation in der Gemeinde ist in der Analyse auch die absehbare weitere Entwicklung des Gemeindegebietes zu berücksichtigen (z.B. Leitbilder zur Stadtentwicklung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan)). Den daraus resultierenden Veränderungen des Gefahrenpotentials muss möglicherweise auch die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr angepasst werden (s. Anlage Teil 1 - Analyse).

An die Analyse der bestehenden Gefahrenpotentiale schließt sich die Betrachtung des Leistungsvermögens der Feuerwehr zur Gefahrenabwehr an. Prägend dafür sind die personellen und sachlichen Rahmenbedingungen. Dazu sind beispielsweise Qualifikationen, Alter und insbesondere bei freiwilligen Kräften auch Arbeitsplatz und Verfügbarkeit der einzelnen Feuerwehrangehörigen zu erheben. In die Untersuchung ist auch die Jugendfeuerwehr einzubeziehen.

In sachlicher Hinsicht sind neben den Ausrückzeiten auch die realistischen Einsatzfahrzeiten vom Standort der derzeitigen Gerätehäuser relevant. Außerdem sind die Ausrüstung der Feuerwehr und die Verteilung der Fahrzeuge zu untersuchen. In diesem Zusammenhang sollte der technische Zustand sowie die einsatztaktische Relevanz der Fahrzeuge und die Notwendigkeit und Einsatzhäufigkeit verschiedener Spezialgeräte hinterfragt werden.

3. Festlegung der Sicherheitsniveaus

Auf Grundlage der Analyse des Gefahrenpotentials wird das Sicherheitsniveau der Gemeinde bestimmt, das durch die Leistungsanforderungen an die Feuerwehr festgelegt wird. Die Definition der Leistungsanforderungen der Feuerwehr zur Gefahrenabwehr erfolgt anhand der Betrachtung solcher Schadensszenarien, die sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Kommune ereignen können, bei Eintritt regelmäßig große Personen- oder Sachschäden verursachen und von der Feuerwehr eigenständig bewältigt werden sollen. Typisch für solche im Weiteren bezeichneten „Schutzzielszenarien“ sind z. B. der sogenannte „kritische“ Wohnungsbrand im Obergeschoss eines Wohnhauses mit mindestens einer betroffenen Person oder der Verkehrsunfall mit einer im Fahrzeug eingeklemmten Person (s. a. Anlage Teil 2 - Schutzzielszenarien). Diese Szenarien sind bemessungsrelevant. Für Teilgebiete der Gemeinde, die aufgrund ihrer Struktur ein unterschiedliches Gefahrenpotential aufweisen können, sind eigenständige Szenarien möglich.

Für diese Schutzzielszenarien werden im Brandschutzbedarfsplan die Vorgaben festgelegt, unter denen sie von der Feuerwehr zu bewältigen sind. Dies erfolgt unter Zuhilfenahme der für die Qualität der Hilfeleistung maßgeblichen, objektiv messbaren Kriterien „Hilfsfrist“, „Funktionsstärke“ und „Erreichungsgrad“. Diese sogenannten „Qualitätskriterien“ werden im Folgenden für diese Handreichung dargestellt:

Hilfsfrist: Die Hilfsfrist ist die Zeitdifferenz zwischen dem Beginn der Notrufabfrage¹ in der Notrufabfragestelle (i. d. R. Leitstelle) und dem Eintreffen der zur Durchführung der Erstmaßnahmen erforderlichen Einsatzkräfte und Gerätschaften an der Einsatzstelle (zur Vertiefung und Herleitung siehe Punkt 3 - Hilfsfrist).

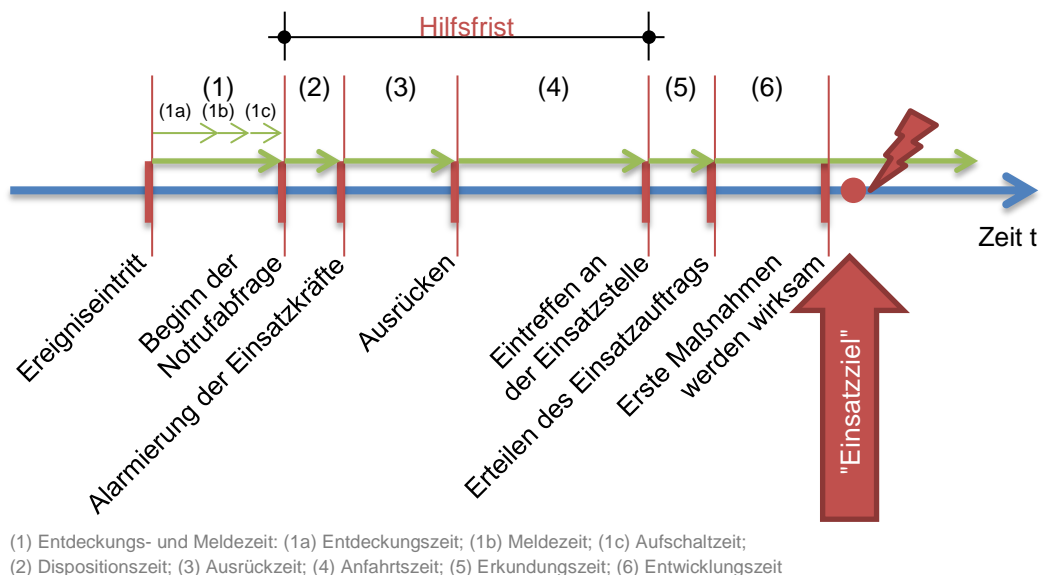


Abbildung 2: Zeitachse

¹ Bei kreisangehörigen Gemeinden ist zu beachten, dass die Notrufabfrage- und Dispositionszeit (2) in der Kreisleitstelle besonders berücksichtigt und nicht zu Lasten der gemeindlichen Feuerwehr ausgewiesen wird.

Funktionsstärke: Die Funktionsstärke beschreibt die Mindestanzahl an Einsatzkräften und deren Qualifikationsanforderungen, die zur Durchführung der erforderlichen Abwehrmaßnahmen gleichzeitig an der Einsatzstelle tätig werden müssen (zur Vertiefung siehe Anlage 4 - Funktionsstärke).

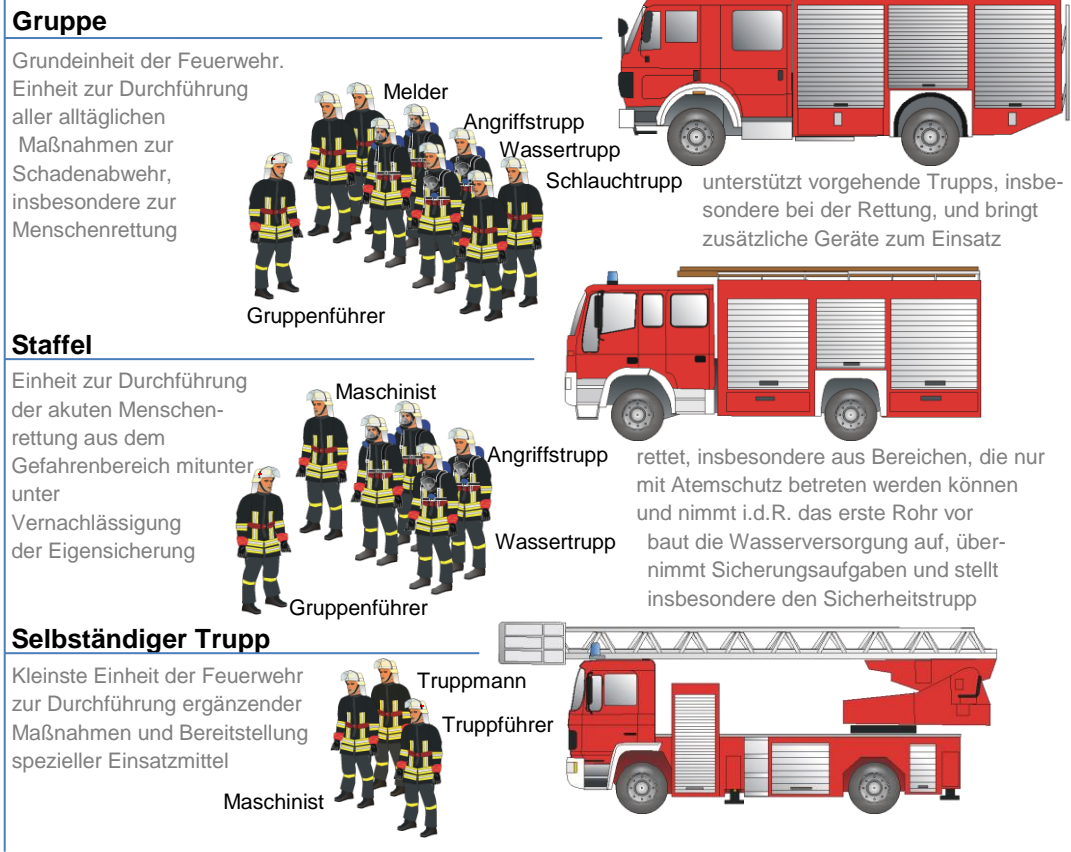


Abbildung 3: Beispiele Funktionsstärken

Erreichungsgrad: Der Erreichungsgrad beschreibt den prozentualen Anteil der bemesungsrelevanten Einsätze, bei denen die Zielgrößen „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ eingehalten werden (zur Vertiefung siehe Anlage Teil 5).

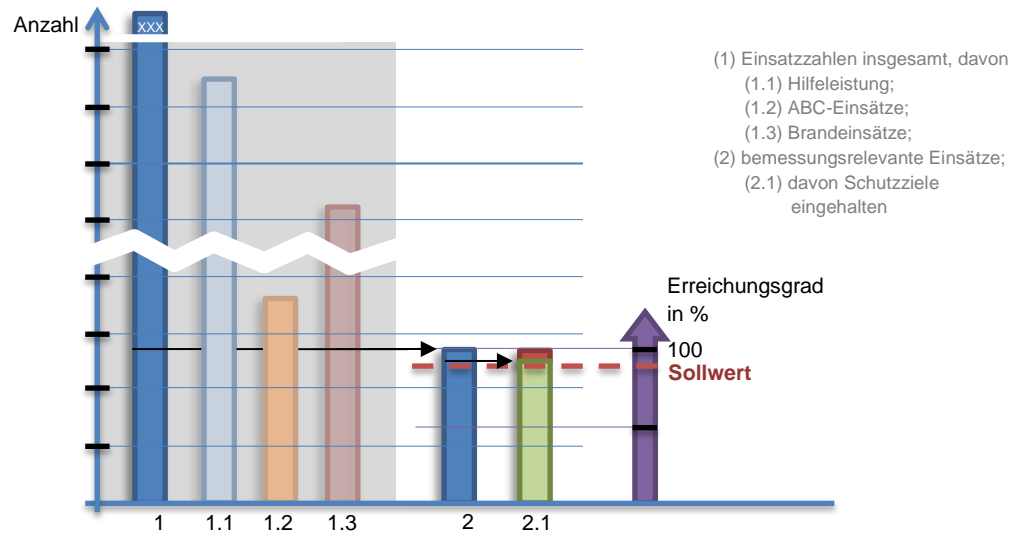


Abbildung 4: Erreichungsgrad nach Auswertung bemessungsrelevanter Einsätze

Durch die beiden Qualitätskriterien „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ werden die Schutzziele im Brandschutzbedarfsplan bestimmt. Verbunden mit der Funktionsstärke sind auch die zur Einleitung geeigneter Abwehrmaßnahmen erforderlichen Einsatzmittel festzulegen. Anhand dieser Festlegung lässt sich unter anderem der Bedarf für anstehende (Ersatz-)Beschaffungen ableiten. Hinsichtlich des „Erreichungsgrades“ ist die Differenz zwischen dem politisch angestrebten und dem tatsächlichen Erreichungsgrad zu betrachten. Somit stellt der Erreichungsgrad ein Kontrollinstrument dar.

Welche konkreten Werte von der Gemeinde festzulegen sind, wird weder durch Gesetz noch durch ergänzende Vorschriften vorgeschrieben. Dies begründet sich in dem Umstand, dass die Leistungsanforderung an die Feuerwehr nur aus dem individuell vorhandenen Gefahrenpotential einer Gemeinde abgeleitet werden kann.

So sind bei der Festlegung der **Hilfsfrist** die tatsächlichen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Hilfeleistung zu beachten. Insbesondere im Rahmen der Menschenrettung ist die Durchführung der Hilfsmaßnahmen zeitkritisch. Dabei nimmt bei lebensbedrohlichen Gefährdungen die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Hilfeleistung immer weiter ab, je länger die Hilfsfrist ist. Daher sind bei der Festsetzung der Hilfsfrist insbesondere medizinische, darüber hinaus naturwissenschaftliche und einsatztaktische Überlegungen zugrunde zu legen (s. Anlage Teil 6 - Schutzziele).

Bei der Festlegung der **Funktionsstärke** legen die Feuerwehr-Dienstvorschriften, Unfallverhütungsvorschriften und Arbeitsschutzrichtlinien eine Mindestfunktionsstärke der zur Durchführung der notwendigen Abwehrmaßnahmen erforderlichen Einsatzkräfte fest. Eine im Einsatzfall planerisch herbeigeführte, wiederkehrende Unterschreitung dieser Vorgaben zur Funktionsstärke könnte der Gemeinde als Organisationsverschulden angelastet werden (s. Anlage Teil 6 - Schutzziele).

Bezogen auf den **Erreichungsgrad** muss die Feuerwehr derart aufgestellt sein (Personalstärke, Verteilung der Wachen, etc.), dass sie planerisch bei jedem Einsatz im Betrachtungsgebiet (Zuständigkeitsbereich) die Qualitätskriterien „Hilfsfrist“ und „Funktions-

stärke“ einhalten kann. Abweichungen dürfen sich nur durch nicht planbare Ereignisse wie

- die Gleichzeitigkeit von Einsätzen, die die zuständigen Feuerwachen teilweise oder ganz binden,
- Behinderungen (beispielsweise Straßensperrungen),
- Personalengpässe (unerwartet hohe Krankheitsausfällen und sonstige Ausfallzeiten) oder
- Verkehrs- und Witterungseinflüsse

ergeben. Dabei trägt die Gemeinde das haftungsrechtliche Risiko, wenn dauerhaft ein auffällig niedriger Erreichungsgrad festgelegt wird, um z.B. erkannte Probleme in der Funktionsstärke und/oder Hilfsfrist zu verdecken, oder im Rahmen des Controllings ein niedriger tatsächlicher Erreichungsgrad toleriert wird (s. Anlage Teil 6 - Schutzziele).

Außerdem sind bei der Planung des Brandschutzbedarfsplanes die finanziellen Rahmenbedingungen der Gemeinde ebenso zu beachten wie die Struktur der Feuerwehr (Personalsituation, Anzahl und Verteilung der Wachen, Größe der Einheiten). Die finanzielle Durchführbarkeit ist Voraussetzung für den Beschluss des Entscheidungsgremiums. Der Brandschutzbedarfsplan darf nicht unter finanziellen Vorbehalt gestellt werden. Insofern kann es nur in der Entscheidungsbefugnis der Gemeinde selbst liegen, wie sie dieser Aufgabe nachkommen und die Sicherheit in ihrem Gemeindegebiet gewährleisten will. Der Rat oder der von ihm beauftragte Ausschuss beschließt somit durch die Annahme des ihm zur Entscheidung vorgelegten Brandschutzbedarfsplans, welche Risiken durch die Feuerwehr in welcher Qualität abgedeckt werden sollen. Bei der Entscheidung sind das Schutz- und Sicherheitsbedürfnis der Einwohner und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu berücksichtigen. Gleichwohl kann sich die Gemeinde unter Berücksichtigung des Gefahrenpotentials an anerkannten Richtlinien orientieren, wie beispielsweise an den Qualitätskriterien der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF-Bund, Stand 11/2015).

4. Handlungsfelder bei einer Brandschutzbedarfsplanung

Mit der Festlegung der Leistungsfähigkeit der Feuerwehr werden im Brandschutzbedarfsplan fundamentale Ziele der Gemeinde verankert. Der Brandschutzbedarfsplan darf dabei nicht als isoliertes Element betrachtet werden. Er stellt vielmehr einen Baustein dar, dessen Festlegungen Auswirkungen auf andere Themenfelder haben. Umgekehrt beeinflussen die anderen Themenfelder die Aufstellung und Umsetzung des Brandschutzbedarfsplans. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Inhalte der Brandschutzbedarfsplanung durch das Zusammenspiel mehrerer von der Gemeinde beeinflussbarer Faktoren bestimmt werden. Daraus ergeben sich für die Gemeinde unterschiedliche Handlungsräume, die individuell entwickelt und den jeweiligen Bedürfnissen der Gemeinde angepasst werden müssen. Dazu zählen in erster Linie:

4.1. Wechselwirkungen zu anderen Rechtsgebieten

Wechselwirkungen bestehen insbesondere mit der Bauleitplanung, in der Ausweisung neuer Gebiete und den konkreten Festsetzungen im Bebauungsplan. Gleiches gilt für die Infrastruktur, insbesondere die Löschwasserversorgung oder die Verkehrsplanung.

Durch die bestehenden Wechselwirkungen mit dem Baurecht ergeben sich aber auch eindeutige Rückwirkungen auf die Brandschutzbedarfsplanung. Bei der Genehmigung einer baulichen Anlage ist das Bestehen einer den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähigen Feuerwehr zu beachten. Daraus ergibt sich die Verpflichtung der Gemeinde, die Leistungsfähigkeit ihrer Feuerwehr soweit sicherzustellen und entsprechende Einsatzmittel vorzuhalten, wie es für bestehende genehmigte Anlagen und Gebäude erforderlich ist.

4.2. Variantenplanung

Der Brandschutz in einer Gemeinde ist ein komplexes System aus verschiedenen Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen. Um die Auswirkungen einzelner Vorgaben auf das Ergebnis beurteilen zu können, kann es daher hilfreich sein, im Rahmen der Brandschutzbedarfsplanung verschiedene Varianten für die Aufstellung einer leistungsfähigen Feuerwehr zu modellieren und abschließend zu bewerten, welche der Varianten zu bevorzugen ist.

Die Hilfsfristen werden ganz wesentlich durch die Standorte der Wachen und Gerätehäuser bestimmt. Diese Standorte liegen zumeist an den taktisch richtigen Stellen eines Gemeindegebietes. Dennoch kann es sinnvoll sein zu prüfen, ob die Schaffung neuer und/oder die Aufgabe alter Standorte zu einer vorteilhafteren Struktur führt.

Die überwiegende Zahl der Feuerwehrfrauen und -männer wirkt in der Feuerwehr ehrenamtlich mit. Abhängig von den örtlichen Verhältnissen und der Gemeindegröße ergibt sich durch § 10 BHKG die Möglichkeit, hauptamtliche Kräfte zu beschäftigen. Für die Frage, welche Kombination von hauptamtlichen und ehrenamtlichen Kräften die optimale

Variante für die Gemeinde ist, ist insbesondere die Verfügbarkeit der ehrenamtlichen Kräfte maßgeblich.

Die Ausstattung der Feuerwehr mit Fahrzeugen und Geräten ist von der Einsatzplanung der Feuerwehrführung und der dort gewählten Einsatztaktik abhängig. So ist es einerseits möglich, mit mehreren kleinen taktischen Einheiten von einer Vielzahl von Standorten aus mit kleineren Fahrzeugen oder andererseits von wenigen oder nur einem Standort aus mit wenigen großen Einheiten und großen Fahrzeugen zu agieren.

Alle diese Varianten haben Vor- und Nachteile, die sich der Rat oder der verantwortliche Ausschuss im Detail darlegen lassen sollte.

4.3. Interkommunale Zusammenarbeit

Die Möglichkeiten zur Optimierung des Brandschutzes und der Kosten für den Brandschutz erstrecken sich auch über die Gemeindegrenzen hinweg. Gemeinden und Kreise können zur Wahrnehmung einzelner Aufgaben nach dem BHKG öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach §§ 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Verbindung mit § 3 Absätze 5 und 6 GO NRW abschließen. Dabei sind die Belange der ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen besonders zu berücksichtigen (vgl. § 2 Absatz 3 BHKG). Diese Möglichkeiten der Zusammenarbeit entbinden die Gemeinden nicht von ihrer Verpflichtung, selbst eine leistungsfähige Feuerwehr in eigener Zuständigkeit und Verantwortung zu unterhalten. Vielmehr ist hier die Möglichkeit eröffnet, Einzellösungen zu erarbeiten, um bestimmte Sachverhalte durch eine Zusammenarbeit zu lösen.

Beispielsweise können für Randgebiete auf Grundlage von Vereinbarungen Einheiten benachbarter Kommunen für Erstmaßnahmen oder als Ergänzung eingeplant werden, um auch dort das festgelegte Sicherheitsniveau einzuhalten und gleichzeitig ungünstige oder zusätzliche Wachstandorte zu vermeiden. Die gemeinsame Beschaffung und Unterhaltung ergänzender Fahrzeuge oder Gerätschaften für besondere, nicht alltägliche Einsatzaufgaben ist ebenfalls denkbar. Ebenso können Gemeinden eine gemeinsame Lagerhaltung für Ersatzteile, Materialien oder Ausrüstungsgegenstände einrichten oder bei der Prüfung und Wartung von Geräten zusammenarbeiten. Auch in der Aus- und Fortbildung ist eine Zusammenarbeit denkbar.

Insbesondere für besondere Einsatzaufgaben und den gemeinschaftlichen Einsatz von Einsatzkräften mit spezialisierten Fähigkeiten ist eine Zusammenarbeit anzustreben. Ebenfalls ist es möglich, dass Gemeinden in Abstimmung mit dem Kreis und den anderen Gemeinden Spezialaufgaben wie beispielsweise die Dekontamination im ABC-Einsatz für das ganze Kreisgebiet übernehmen. Im Brandschutzbedarfsplan sind Hilfsfristen und Funktionsstärke für solche Ressourcen zu definieren, auch wenn diese nicht oder nicht alleine durch die Gemeinde sichergestellt werden. Gleichzeitig sollte auch die Wahrscheinlichkeit von Parallelereignissen hinsichtlich dieser Ressourcen aufgezeigt werden. Verantwortlich für die Sicherstellung des Brandschutzes und der Hilfeleistung ist weiterhin die Gemeinde. Daher hat sie auch die Einhaltung der vereinbarten Ziele zu überwachen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich zeigt, dass das festgelegte Sicherheitsniveau nicht gewährleistet wird.

4.4. Personalentwicklung

Die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr ist primär an das vorhandene Personal gekoppelt. Zur Erreichung der Schutzziele muss die Gemeinde ausreichend motiviertes und qualifiziertes, ehrenamtliches und je nach Erfordernis hauptamtliches Personal vorhalten. Hierzu sind geeignete Instrumente zur Personalgewinnung und -entwicklung zu etablieren.

Neben der Option, die mangelnde Verfügbarkeit freiwilliger Kräfte durch hauptamtliches Personal zu kompensieren, sind Maßnahmen denkbar, die zur Steigerung der Attraktivität und Förderung des ehrenamtlichen Engagements geeignet erscheinen, wie:

- Öffentlichkeitsarbeit und Werbung für das Ehrenamt, eventuell verbunden mit Anreizsystemen (beispielsweise Führerscheinzuschuss)
- Honorierung der ehrenamtlichen Tätigkeit beispielsweise durch
 - Nutzung städtischer Infrastrukturen (auch für Familienangehörige)
 - Unterstützung der Familien (Kinderbetreuung, insbesondere während der Einsätze)
 - Fortbildung zur Persönlichkeitsentwicklung
- Nachwuchsförderung
- Ausgleichslösungen und Anreize für Unternehmen, deren Mitarbeiter bei der freiwilligen Feuerwehr mitwirken

Gleichfalls sollte geprüft werden, inwieweit die ehrenamtlichen Einsatzkräfte von belastenden, mitunter demotivierenden Aufgaben befreit werden können, um ihr im Regelfall hohes Leistungspotential zu erhalten und im Einsatzfall abrufen zu können. Dazu kann es sinnvoll sein, durch den Aufbau und Unterhalt einer hauptamtlichen Wache die Belastungen der ehrenamtlichen Einsatzkräfte zu kompensieren. Hierdurch besteht die Möglichkeit, gerade im Bereich der kleinen und mittleren Einsätze die Belastung der ehrenamtlichen Kräfte erheblich zu reduzieren. Zusätzliche Entlastungsmöglichkeiten bestehen unter anderem in der Übertragung verschiedener Aufgaben des internen Geschäftes an die Verwaltung (beispielsweise Führung der Personalakten, Ausschreibungen) oder Aufgaben zum Erhalt der materiellen Einsatzbereitschaft an externe Dienstleister (beispielsweise Werkstätten, Wäschereien, Spezialbetriebe).

Neben der Verpflichtung zur Förderung des Ehrenamtes im Brandschutz (§ 9 Absatz 3 BHKG) dürfen die Gemeinden den hauptamtlichen Personalkörper nicht vernachlässigen. Es steht zu erwarten, dass der Nachwuchsgewinnung wegen der notwendigen Umsetzung europäischer Richtlinien zur Arbeitszeit und der anstehenden Pensionierungen größerer Anstrengungen bedürfen. Damit verbunden ist die Steigerung der Attraktivität, unter anderem des Berufsbildes Feuerwehrfrau oder Feuerwehrmann im öffentlichen Dienst sowie als kommunaler Arbeitgeber in Konkurrenz zu benachbarten Gemeinden. Hierzu ist ein Personalentwicklungskonzept empfehlenswert.

Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass Veränderungen den Personalkörper betreffend sich in der Regel nur langsam vollziehen. Insofern sollten negative Entwicklungstendenzen frühzeitig erkannt und geeignete Maßnahmen nicht erst ergriffen werden, wenn personelle Engpässe bereits eingetreten sind.

5. Fortschreibung / Geltungsdauer von Brandschutzbedarfsplänen

Für die Gemeinde stellt der Brandschutzbedarfsplan die zentrale Planungsgröße zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit und Ausstattung (sächlich und personell) der Feuerwehr dar. Es empfiehlt sich daher, den Brandschutzbedarfsplan aktiv als Grundlage einer Steuerung der Feuerwehr als Teil der Gemeindeverwaltung zu nutzen.

Neben der Verpflichtung zur Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplans nach § 3 Absatz 3 BHKG hat die Gemeinde auch die Pflicht zur Umsetzung. Um zukünftig die Aktualität des Brandschutzbedarfsplans zu gewährleisten und den sich konkret abzeichnenden Anforderungen in den kommenden Jahren gerecht zu werden, ist der Brandschutzbedarfsplan regelmäßig, spätestens alle fünf Jahre fortzuschreiben (§ 3 Absatz 3 BHKG).

Ein solcher Bedarf zur Änderung des Brandschutzbedarfsplans kann sich ergeben, wenn sich im Gemeindegebiet (dauerhafte) Veränderungen abzeichnen, die sich auf die dem Plan zugrundeliegenden Grundannahmen auswirken. Dies wird u. a. der Fall sein bei einer Veränderung der Struktur des Gemeindegebietes, der Neuausweisung von Bau- oder Gewerbegebieten, der Errichtung gefahrenträchtiger Industrieanlagen, der Errichtung von Krankenhäusern oder Alten- und Pflegeeinrichtungen sowie bei Veränderungen in der Straßenführung oder der Errichtung von Gebäuden mit einer der in dem Gemeindeteil üblichen Bebauung übersteigenden Geschosshöhe. Darüber hinaus können aus den laufenden Geschäften Erkenntnisse abgeleitet werden, dass die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr gefährdet ist (beispielsweise durch sinkende Mitgliederzahlen).

Stellen derartige Veränderungen die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr in Frage, ist die Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplans empfehlenswert.

6. Kostenplanung

Im Hinblick auf die angespannte finanzielle Situation zahlreicher Gemeinden spielt die Kostentransparenz eine wesentliche Rolle. Daher sollten die Gemeinden bei ihrer Entscheidung einen umfassenden Überblick über die hierfür erheblichen Kriterien haben. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit, dem die Kommunen gemäß § 75 Absatz 1 GO NRW verpflichtet sind, sollten die kommunalen Entscheidungen darauf ausgerichtet sein, das gegebene Schutzziel mit effizientem Einsatz von Ressourcen zu erreichen. Nicht immer ist die sparsamste, also „billigste“ Lösung auch die wirtschaftlichste. Vielmehr sind gegebenenfalls mehrere Alternativen über einen festgelegten Zeitraum zu vergleichen und dabei auch die damit verbundenen Folgeaufwendungen in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.

Bei der Identifikation möglicher (kostengünstigerer) Handlungsalternativen in den Bereichen

- Aufbau- und Ablauforganisation,
- Personalbestand,
- Technische Ausstattung
- und Liegenschaften

sollten auch Fragen Berücksichtigung finden wie z. B.

- zu Einkauf oder Eigenleistung
- zum Erwerb von Neufahrzeugen vs. Gebrauchtfahrzeugen
- zur Festlegung von Nutzungsdauern
- zur Gebäudeausstattung für Feuerwachen und Gerätehäuser
- zu Finanzierungsalternativen sowie
- zu Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wie z. B. Einkaufsgemeinschaften.

Auch die Möglichkeiten, durch Einnahmen Erträge zu generieren und damit die Haushaltsbelastung zu mildern, sollten - gegebenenfalls in diesem Zusammenhang - vertieft diskutiert und geregelt werden. Dazu ist eine Gebührensatzung nach § 52 Absatz 4 BHKG erforderlich.

In jedem Fall sollten die Auswirkungen des Brandschutzbedarfsplanes und seiner Fortschreibungen auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung und erforderlichenfalls - z. B. im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten und Haushaltssanierungsplänen - über diesen Zeitraum hinaus dokumentiert und somit auch für die zu treffende Entscheidung zum Brandschutzbedarfsplan transparent gemacht werden. Dies gilt für die Personal- und Sachaufwendungen genauso wie für die Investitionsentscheidungen und ihre Folgeaufwendungen (Zinsaufwand, Abschreibungen).

Sofern die Feuerwehr zusätzliche Leistungen erbringt, die nicht im Brandschutzbedarfsplan erfasst sind, sollte dies ebenfalls transparent gemacht werden.

7. Brandschutzbedarfsplanung als Grundlage für ein Berichtswesen

Es empfiehlt sich, den Brandschutzbedarfsplan nicht nur als Aussage über das Sicherheitsniveau in der Gemeinde anzusehen, sondern ihn zugleich auch als Grundlage für ein Controlling durch die Verwaltung zu nutzen.

Für die Steuerung sind die auf der Schutzzielbestimmung basierenden Leistungskennzahlen, hier insbesondere der Erreichungsgrad, auszuwerten. Durch die Betrachtung zusätzlicher Parameter (u. a. Anzahl und Art der Einsätze, Personalbestand und -kosten, technische Ausstattung und Beschaffungen) lässt sich nicht nur der Grad der Umsetzung des Brandschutzbedarfsplans ablesen. Außerdem zeigen Entwicklungstendenzen und daraus abzuleitende Prognosen die Notwendigkeit regulierender Maßnahmen oder sogar die Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplans auf (s. Anlage Teil 5 Erreichungsgrad, Abschnitt Controlling).

Gleichzeitig können entsprechende Haushaltskennzahlen (z. B. Zuschussbedarf je Einwohner; Personalintensität, also Anteil der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen) gebildet werden, um die Entwicklung der Aufwendungen für den Brandschutz zu beobachten. Kennzahlen aus dem Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung (z. B. Ermittlung der durchschnittlichen Kosten eines Einsatzes o. ä.) können hier ergänzende Informationen und Entscheidungshilfen liefern.

Auf Grundlage von Kennzahlen wäre auch der Vergleich mit Kommunen vergleichbarer Größenordnung mit ähnlichen Parametern beim Brandschutz möglich, um Qualitätsverbesserungsmöglichkeiten und Kostensenkungspotentiale zu erkennen, die in anderen Kommunen eventuell bereits umgesetzt wurden. So bietet beispielsweise die Kommunale Verwaltungsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) im Bereich der Feuerwehr mehrere Vergleichsringe an.