



Florian Hellmeier
Aufstiegsbeamter
Landeshauptstadt München

Corona: Reduzierung der Stärke von Berufsfeuerwehren

Facharbeit gemäß § 21 VAP2.2-Feu NRW

München, den 17.12.2020

Aufgabenstellung

Institut der Feuerwehr
Nordrhein-Westfalen



Institut der Feuerwehr NRW, Postfach 4967, 48028 Münster

Datum: 25.09.2020

Herr
Florian Hellmeier
Bäckergasse 4
86857 Hurlach

Aktenzeichen Z2-5-2-05
bei Antwort bitte angeben

Nicole Krüler
Telefon 0251 3112-4202
Telefax 0251 3112-4299
pruefungsamt@idf.nrw.de

Ausbildung für das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 des feuerwehrtechnischen Dienstes hier: Facharbeit

Sehr geehrter Herr Hellmeier,

nachstehend teile ich Ihnen das Thema Ihrer Facharbeit mit:

Corona: Reduzierung der Stärke von Berufsfeuerwehren

Während der Hochphase der Corona-Pandemie wurden bei Berufsfeuerwehren unterschiedliche Funktionsstärkeregelungen angewandt, die von der Sollstärke der Brandschutzbedarfsplanung abwichen. Ermitteln Sie die Abweichungen der Iststärke von der Sollstärke ausgewählter Berufsfeuerwehren und vergleichen Sie die Stärken mit der Entwicklung der Einsatzzahlen im Vergleichszeitraum. Sind Stärkereduzierungen vertretbar und rechtmäßig? Entwickeln Sie einen Handlungsleitfaden zur sinnvollen Reduzierung der Funktionsstärke im abwehrenden Brandschutz mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit und gleichzeitiger Reduzierung von Personenkontakten.

Ich bitte um Vorlage der Arbeit in dreifacher Ausfertigung (zwei gebundene Exemplare und ein Exemplar als pdf-Datei auf digitalem Datenträger) spätestens drei Monate nach Erhalt dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Wolbecker Str. 237
48155 Münster
Telefon 0251 3112-0
Telefax 0251 3112-1099
poststelle@idf.nrw.de
www.idf.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Buslinien 11, 22, R22, R32,
N84, Hauptbahnhof Münster
(Bussteig A) bis Haltestelle
„Institut der Feuerwehr“

Kurzfassung

Die Feuerwehr, die den Einzelnen und das Gemeinwesen vor der Bedrohung durch Brände und öffentlichen Notständen bewahrt, genießt bei 93% der Bevölkerung hohes Vertrauen und Ansehen (forsa Politik- und Sozialforschung GmbH , 02. September 2020, S. 10). Mit Beginn der Corona-Pandemie stehen die Feuerwehren nun vor der Herausforderung, auch weiterhin ihre vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen und ihre Durchhaltefähigkeit zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Denn: Die Auswirkungen des Coronavirus SARS-CoV-2 betreffen sowohl das öffentliche Leben wie auch die Organisation der Berufsfeuerwehren. Die Ausgangslage ist damit grundsätzlich überall dieselbe, dennoch wurden bei den Feuerwehren zum Teil unterschiedliche Konzepte angewendet, um Personalausfälle durch Ansteckungen unter den Einsatzkräften zu vermeiden. Gerade die Dynamik, wie sich das SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen auf die Bevölkerung und somit auch auf die Einsatzkräfte auswirkt, führte anfangs zu einer gewissen Unsicherheit für angemessene Entscheidungen. Diese Divergenz bezog sich auf die Gewährleistung des Sicherheitsniveaus für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Fürsorgepflicht für das Einsatzpersonal mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit für die operative Gefahrenabwehr zu sichern.

Die Funktionsstärkereduzierung im abwehrenden Brandschutz war als Infektionsschutzmaßnahme des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ein mögliches Instrument zur Verringerung von Personenkontakten.

Die vorliegende Facharbeit untersucht Berufsfeuerwehren, die diese Methode der Funktionsstärkereduzierung angewendet haben. Dabei werden die Abweichungen von den Sollstärken und den Einsatzentwicklungen während dem ersten Lockdown von März und bis Juni 2020 betrachtet. Im Verlauf der Arbeit wird zudem die Fragestellung der Rechtmäßigkeit von Funktionsstärkesenkungen entgegen den Festlegungen des Brandschutzbedarfsplans (BSBP) aufgegriffen und etwaige Gestaltungsspielräume beurteilt. Daraus ableitend resultieren Handlungsoptionen für die Reduzierung von Funktionen bei individuellen Erfordernissen zur Kontaktreduzierung.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis.....	VII
Tabellenverzeichnis.....	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Einführung in die Thematik	1
1.2 Problemstellung	1
1.3 Methodik	2
2 Grundlagen der Funktionsstärke.....	4
3 Einsatzbetrieb in der Corona Hochphase	7
3.1 Abweichungen von der Funktionsstärke	7
3.2 Einsatzaufkommen	9
3.3 Zusammenfassung der Erfahrungswerte	10
4 Rechtmäßigkeit von Stärkereduzierungen	11
4.1 Formelle Rechtmäßigkeit	11
4.2 Materielle Rechtmäßigkeit und rechtliche Bewertung der Aufgabenwahrnehmung	12
4.3 Materielle Rechtmäßigkeit und rechtliche Bewertung der Funktionsstärke ..	13
4.4 Materielle Rechtmäßigkeit und rechtliche Bewertung der Einsatzmittel.....	15
4.5 Verhältnismäßigkeit	17
4.6 Schlussfolgerung zur Rechtmäßigkeit von Stärkereduzierungen.....	18
5 Leitfaden Funktionsstärkereduzierung	19
5.1 Allgemein	19
5.2 Sonderdienst.....	21
5.3 Grundschutz	21
5.4 Führungsdienst	21
6 Zusammenfassung und Ausblick	22
Literaturverzeichnis	IX
Rechtsprechungsverzeichnis.....	XI
A Leitfaden Funktionsstärkereduzierung	XII
B Auswertung Funktionsstärken und Einsatzzahlen	XVI
C Liste Berufsfeuerwehren mit Ansprechpersonen	XXII
Eidesstattliche Erklärung	XXIV

Abkürzungsverzeichnis

A-Dienst	Feuerwehreinsatzleitung bei größeren Lagen als oberste Führungsebene
AAO	Alarm- und Ausrückeordnung
Abs.	Absatz
AFKzV	Ausschuss für Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung
AGBF	Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren
Art.	Artikel
ASW	Atemschutzwagen
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
B-Dienst	Feuerwehreinsatzleitung beim Einsatz eines Verbandes (mindestens zwei Züge) oder bei Sonderlagen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen
BSBP	Brandschutzbedarfsplan
C-Dienst	Feuerwehreinsatzleitung beim Einsatz eines Zuges
d. h.	das heißt
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V.
DLA (K)	Drehleiter Automatik mit Korb
ELW	Einsatzleitwagen
FF	Freiwillige Feuerwehr
FwDV	Feuerwehrdienstvorschrift
gem.	gemäß

GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GW-G	Gerätewagen-Gefahrgut
HLF	Hilfeleistungslöschfahrzeug
i. V. m.	In Verbindung mit
LBO	Landesbauordnung
KdoW	Kommandowagen
KLAF	Kleinalarmfahrzeug
NPP	Nationaler Pandemieplan für Deutschland
RKI	Robert-Koch-Institut
SARS	Engl. severe acute respiratory syndrome bzw. dt. Schweres Akutes Atemwegssyndrom
SGB	Sozialgesetzbuch
SLF	Sonderlöschfahrzeug
sog.	sogenannten
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
THL	Technische Hilfeleistung
TLF 4000	Tanklöschfahrzeug 4000
u. U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Qualitätskriterien "kritischer Wohnungsbrand" (Quelle: Eigene Darstellung nach AGBF).....	5
Abbildung 2: Aufgaben der Feuerwehr (Quelle: Eigene Darstellung)	6
Abbildung 3: Funktionsstärkeanpassungen (Quelle: Eigene Darstellung nach Kontaktauswertung)	7
Abbildung 4: Rechtliche Untersuchung - Funktionsstärke (Quelle: Eigene Darstellung)	13
Abbildung 5: Rechtliche Untersuchung - Einsatzmittel (Quelle: Eigene Darstellung)	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Daten zu Funktionsstärkereduzierungen (Quelle: Eigene Darstellung nach Fragebogenauswertung)	9
Tabelle 2: Stufenplan Funktionsstärkereduzierungen (Quelle: Eigene Darstellung nach Landeshauptstadt München)	20

1 Einleitung

1.1 Einführung in die Thematik

Weltweit haben sich seit Anfang des Jahres 2020 Millionen Menschen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 infiziert, welches die Lungenerkrankung Covid-19 auslöst. Diese Pandemielage stellt bisher nicht gekannte Anforderungen an das öffentliche Leben und die Gesundheitssysteme. Um den Schutz der Bevölkerung sicherzustellen, spielt die Resilienz der lebenswichtigen Infrastruktur in der Pandemie eine besondere Rolle. Hierzu zählt die Daseinsvorsorge – verfassungsrechtlich im Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG verankert – mit Krankenhäusern, Rettungsdienst und Feuerwehr. Dies bedeutete für die Feuerwehren, wie auch die anderen Organisationen, in jüngster Zeit eine nie dagewesene Herausforderung; nämlich die operative Gefahrenabwehr möglichst uneingeschränkt sicherzustellen. So musste mit geeigneten Infektionsschutzmaßnahmen verhindert werden, dass große Gruppen von Einsatzkräften unter Quarantäne gestellt werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass das Ausmaß der Pandemie nicht sicher abgeschätzt werden konnte, war die Auswahl und Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zur zuverlässigen Kontaktreduzierung besonders anspruchsvoll. Letztlich musste ein Kompromiss zwischen der Reduktion von Infektionsquellen und dem notwendigen physischen Zusammenarbeiten im Feuerwehrdienst bei Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Feuerwehr gefunden werden. Neben den präventiven Schutzmaßnahmen musste das Szenario von hohen Erkrankungsraten und der Sicherstellung des Dienstbetriebes berücksichtigt werden. Das Instrument der Funktionsstärkesenkung kann in diesem Zusammenhang als ein Mittel der Prävention oder aber ein Erfordernis bei reduzierter Personalverfügbarkeit sein. Inwieweit das Abweichen von der im BSBP festgelegten Sollstärke dabei im Einklang mit der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben einer Feuerwehr steht, wird in dieser Facharbeit untersucht.

1.2 Problemstellung

Im Kampf gegen Corona-Infektionen wurden von den Feuerwehren umfassende Vorsorgemaßnahmen ergriffen. Die Schutz- und Hygienekonzepte beinhalteten eine Vielzahl an organisatorischen Maßnahmen wie spezielle Verhaltensregeln, Anpassung von Schicht- und Arbeitszeitmodellen oder Trennung von Personengruppen. Die Reduzierung von Personalstärken ist in diesem Zusammenhang eine weitere Handlungsoption, um Infektionsketten auf den Feuerwachen zu reduzieren. Inwieweit diese jedoch ein probates Mittel im Hinblick auf deren Rechtmäßigkeit darstellt, ist Ausgangspunkt dieser Facharbeit. Die Frage ist nach wie vor von besonderer Brisanz, weil noch immer keine eindeutigen verbindlichen Antworten auf die Dauer und die Ausprägungen des weiteren Pandemieverlaufs vorhanden sind und aus diesem Grund geeignete Infektionsschutzmaßnahmen zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft weiterhin erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Arbeit einen Überblick über die Effekte von Personalsenkungen und Einsatzentwicklungen während der Corona Hochphase geben sowie Gestaltungsspielräume unter Beachtung rechtlicher Vorgaben darstellen. Aus den Ergebnissen werden Handlungsempfehlungen für Funktionsstärkesenkungen

unter besonderen Gesichtspunkten abgeleitet. Als Grundlagen für die Untersuchung dienen Erkenntnisse ausgewählter Berufsfeuerwehren, Vorschriften für die personelle und technische Ausstattung einer örtlichen Feuerwehr sowie Gesetzesgrundlagen und Rechtsurteile zur Bewertung der Sachverhalte.

Die Kernfragen, die in dieser Facharbeit beantwortet werden sollen, sind Folgende:

- Wie haben sich Einsätze im Kontext von Personalreduzierungen während der Corona Hochphase entwickelt?
- Sind Abweichungen von der Sollstärke rechtmäßig?
- Welche Gestaltungsspielräume gibt es, Funktionsstärken grundsätzlich zu reduzieren?

Anlässlich der Aufgabenstellung und des vorgegebenen Umfangs dieser Arbeit beziehen sich die Aussagen ausschließlich auf tatsächliche Stärkereduzierungen im abwehrenden Brandschutz als Instrument zur Personenkontaktreduzierung. Darüber hinaus wird der Begriff der BSBP synonym auch für andere Grundlagen für die Festlegung von Funktionsstärken einer Berufsfeuerwehr verwendet.

1.3 Methodik

Diese Arbeit basiert einerseits auf einer Befragung von Berufsfeuerwehren, die während der Corona Hochphase von ihren Sollstärken abgewichen sind und andererseits auf einer Literatur- und Internetrecherche von themenspezifischen und relevanten Rechtsgrundlagen.

Im ersten Schritt der Arbeit wird für die Untersuchung der Funktionsstärkesenkungen und Einsatzentwicklungen ein standardisierter Fragebogen entworfen, der sich in drei Teile gliedert. Der erste Teil enthält eine Beschreibung über den Zweck der Befragung und allgemeine Fragen zur teilnehmenden Berufsfeuerwehr (z. B. Name, Anzahl Feuerwachen und Beschäftigte). Im zweiten Teil werden die Sollstärken und Abweichungen der Funktionen im Zeitraum der Corona Hochphase von März bis Juni 2020 abgefragt. Dabei werden die Funktionen im abwehrenden Brandschutz in die Kategorien Grundschutz, Führungs- und Sonderdienste unterteilt und mit spezifischen Fragestellungen zur Funktionsstärkereduzierung ergänzt, um Gestaltungsspielräume zu identifizieren. Im dritten Teil werden die Feuerwehren zu ihren monatlichen Einsatzentwicklungen für die oben genannte Zeitspanne befragt. Hierbei werden die Datenfelder in Gesamteinsatzzahlen, Brand-, Hilfeleistungs- und Gefahrstoffeinsätze gegliedert. Für eine vertiefende Analyse werden zusätzlich Einsätze zur Menschenrettung und Alarmierungen durch Brandmeldeanlagen abgefragt. Darüber hinaus werden optional Informationen zu den Hilfsfristen, Daten aus dem Referenzjahr 2019 und einem erweiterten Zeitraum (z. B. Monat Februar und ab dem Monat Juli) erbeten. Diese Strukturierung der Daten soll auf der einen Seite ein umfangreiches Bild des Einsatzgeschehens für die Kernfragenuntersuchung und auf der anderen Seite einen angemessenen Datenerhebungsaufwand für die Feuerwehren berücksichtigen.

Für eine umfassende Betrachtung der Thematik ist es erforderlich, Feuerwehren einzubeziehen, die sich hinsichtlich ihrer Größe unterscheiden und über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind. Diese Vorgehensweise soll Auskunft über die Gestaltungsspielräume von unterschiedlichen bundeslandbezogenen Feuerwehren in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Strukturen geben. Die Gesamtanzahl der anzufragenden Feuerwehren wird auf 50 von 109 Berufsfeuerwehren innerhalb der Bundesrepublik Deutschland (BRD) festgelegt, um ein aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten. Für einen wechselseitigen Blickwinkel werden zusätzlich Feuerwehren aus dem deutschsprachigen EU-Ausland (Österreich und Italien), jedoch ohne konkrete zahlenmäßige Festlegung, befragt. Für die gezielte Identifikation geeigneter Berufsfeuerwehren wird die direkte Kontaktaufnahme, vornehmlich per Telefon, ausgewählt. Maßgebliche Voraussetzung für die Untersuchung ist die tatsächliche Funktionsstärkesenkung im abwehrenden Brandschutz während der Corona Hochphase der jeweiligen Berufsfeuerwehr. Bei entsprechender Geeignetheit und Zusage für die Bereitstellung von Daten wird der Fragebogen an die Ansprechperson versendet. Die Rückläufe werden auf Vollständigkeit der Daten bzw. Antworten geprüft, übertragen und miteinander verglichen. In Anhang B dieser Arbeit werden die relevanten Angaben grafisch dargestellt, ausgewertet und interpretiert. Allen Berufsfeuerwehren ist Diskretion bezüglich ihrer Aussagen im Zusammenhang mit ihrer Feuerwehr zugesichert worden. Insofern können die Fragebögen in vorliegender Arbeit nicht veröffentlicht werden. Sämtliche Unterlagen liegen dem Verfasser vor.

Im zweiten Schritt dieser Arbeit wird anhand von eigens definierten Fallkonstellationen eine Literatur- und Internetrecherche durchgeführt, um alle notwendigen rechtlichen Grundlagen für die Rechtmäßigkeitsprüfung von Funktionsstärkereduzierungen zu sammeln. Die Untersuchung der rechtlichen Aspekte stützt sich primär auf Feuerwehrgesetze und -verordnungen, Dienst- und Unfallverhütungsvorschriften sowie Empfehlungen von Ministerien, die auf die Gestaltung der Funktionsstärke und der technischen Ausstattung einer Feuerwehr als Teil des BSBP mittelbar und unmittelbar einwirken. Zur Veranschaulichung und konkreten Benennung von bestimmten Sachverhalten werden exemplarisch die Gesetzesgrundlagen des Landes Nordrhein-Westfalen herangezogen. Für andere Bundesländer gelten die jeweiligen Brandschutzgesetze bzw. Landesvorgaben. Darüber hinaus werden Auszüge aus dem Privat- und Strafrecht sowie ergänzend Gerichtsurteile der Bundesrepublik Deutschland zitiert.

Die Erstellung des Leitfadens ist der dritte Schritt dieser Arbeit und im Wesentlichen das Ergebnis der Befragung der ausgewählten Berufsfeuerwehren sowie der Rechtmäßigkeitsprüfung in Bezug auf die Reduzierung der Funktionsstärke. Die Hinweise sind in einen allgemeinen Planungsteil und spezielle Vorschläge für die Reduzierung in den Bereichen Führungs- und Sonderdienst sowie Grundsatz unterteilt. Der Leitfaden bezieht sich insbesondere darauf, mit welchen Instrumenten Sollstärkereduzierungen organisatorisch umgesetzt werden können und folgt einem Stufenplan. Die Hinweise sind als Baukastenkastensystem ausgerichtet, so dass Feuerwehren nach den örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen die Planungen vollziehen können. In Anhang A werden die Anregungen zusammenfassend mit einer Erläuterung zu Vor- und Nachteilen detailliert in Form von Modul-Checklisten beschrieben.

2 Grundlagen der Funktionsstärke

Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen haben nach § 1 Abs. 1 BHKG als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis für den Schutz der Bevölkerung vor Brandgefahren, Unglücksfällen oder öffentlichen Notständen durch vorbeugende und abwehrende Maßnahmen zu sorgen. Hierzu müssen sie eine leistungsfähige Feuerwehr entsprechend den örtlichen Verhältnissen aufstellen, ausrüsten und unterhalten (§ 3 Abs. 1 BHKG). Die Ermittlung der notwendigen Größe (Personal, Technik und Standorte) einer wirksamen Feuerwehr erfolgt üblicherweise im Rahmen der Aufstellung eines BSBP durch die Gemeinde mit einer ausdrücklich im Gesetz genannten Beteiligungsempfehlung ihrer Feuerwehr (Schneider, 2016, S. 95 Rn 99). In Nordrhein-Westfalen ist der BSBP verpflichtend zu erstellen sowie umzusetzen (§ 3 Abs. 3 BHKG) und entfaltet damit Bindungswirkung für die jeweilige Gemeinde.

Die konkrete Bemessung der Feuerwehr erfolgt auf Grundlage der Ergebnisse einer Gefährdungsanalyse der jeweiligen Gemeindestruktur sowie der Definition von sogenannten Schutzzielen im Zuge der Brandschutzbedarfsplanung. Die Gefährdungsanalyse beschreibt die gemeindespezifischen Verhältnisse und Gefahrenpotentiale, die sich unter anderem aus Bevölkerung, Bebauung, Verkehrsstruktur sowie Betrieben und Anlagen mit erhöhtem Brandrisiko ergeben. Die Bestimmung von Schutzzielen erfolgt anhand von standardisierten Einsatzszenarien, wie sie mit hoher Wahrscheinlichkeit im Einsatzgeschehen der Feuerwehren auftreten können und aufgrund des Schadensausmaßes regelmäßig Personen- und/oder Sachschäden fordern (Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 07. Juli 2016, S. 7). Daraus ableitend werden die notwendigen Maßnahmen zu bestimmten Zeitpunkten von den zur Verfügung stehenden Einsatzkräften und -mitteln beschrieben, um der jeweiligen Gefahrensituation verhältnismäßig entgegenzuwirken. Die Leistungsanforderungen werden mit den Kriterien Funktionsstärke, Einsatzmittel, Hilfsfrist und Erreichungsgrad zur Erfüllung der Schutzziele definiert. Also in welcher Zeit die Feuerwehreinheiten an der Einsatzstelle eintreffen (Hilfsfrist), wie viele Einsatzkräfte und -mittel benötigt werden (Funktionsstärke und Einsatzmittel) und in welchem Umfang das Schutzziel erreicht werden soll (Erreichungsgrad)? Die Funktionsstärke definiert eine notwendige Anzahl an Einsatzkräften mit einer entsprechenden Qualifikation, die bei einem Feuerwehreinsatz benötigt werden, um effektiv Menschenleben zu retten. Sie charakterisiert als ein wesentliches Merkmal die Leistungsfähigkeit einer Feuerwehr als Ergebnis der Brandschutzbedarfsplanung.

Die Einsatzlagen der Feuerwehr sind äußerst mannigfaltig, so dass die Bestimmung eines Schutzzieles und die Festlegung der Funktionsstärke exemplarisch am Beispiel des kritischen Wohnungsbrandes gemäß den Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) erläutert wird. Es ist ein gängiger Maßstab im abwehrenden Brandschutz, der wie folgt definiert ist: Brand im zweiten Obergeschoss eines mehrgeschossigen Wohnhauses, es besteht die Tendenz, dass sich der Brand weiter ausbreitet, der Treppenraum ist als erster Rettungsweg bereits verraucht. Es sind Personen aus einer Wohnung und aus angrenzenden Wohnungen über Leitern und den Treppenraum zu retten. Außerdem muss die Brandausbreitung verhindert und der Brand gelöscht werden. Die dafür erforderlichen Maßnahmen

beziehen sich in erster Linie auf die Menschenrettung und Brandbekämpfung. Zur Erfüllung der Aufgabenstellungen benötigt eine Berufsfeuerwehr in Städten eine erforderliche Funktionsstärke von mindestens 16 Einsatzkräften, die als eine Einheit oder durch Addition mehrerer Einheiten in definierten Zeitfenstern an der Einsatzstelle eintreffen. Sofern die Einheiten nicht gleichzeitig eintreffen, bedarf es in der Regel mindestens zehn Funktionen innerhalb von acht Minuten nach Alarmierung, um eine wirksame Menschenrettung unter vorübergehender Vernachlässigung der Eigensicherung einzuleiten. Nach weiteren fünf Minuten müssen jedoch die weiteren sechs Funktionen zur Unterstützung bei der Menschenrettung, zur Brandbekämpfung, zur Entrauchung sowie zur Eigensicherung der Einsatzkräfte vor Ort sein (Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der BRD (AGBF), 19. November 2015, S. 1f).

Nachstehend sind die erforderlichen Funktionsstärken, Einsatzmittel sowie die dazugehörigen Aufgaben mit den Qualitätskriterien Hilfsfrist und Erreichungsgrad zusammengefasst:

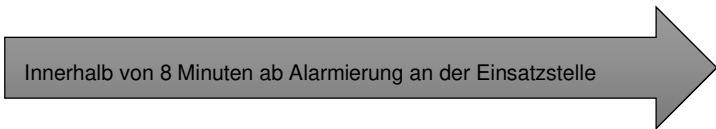
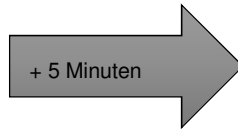
Qualitätskriterien des Schutzzieles „kritischer Wohnungsbrand“ (vereinfachte Darstellung)				
Funktionsstärke				
	Einsatzleitung Führungsassistent	Menschenrettung Wasserversorgung, anschließend Sicherheitstrupp	Sicherstellung Zweiter Rettungsweg	Unterstützung bei Menschenrettung, Brandbekämpfung, Entrauchung sowie Eigensicherung
Einsatzmittel	ELW C-Dienst	HLF	DLA (K)	HLF
Hilfsfrist				
Erreichungsgrad	Bei mindestens 90% der Einsätze werden die Zielgrößen „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ eingehalten.			

Abbildung 1: Qualitätskriterien "kritischer Wohnungsbrand" (Quelle: Eigene Darstellung nach AGBF)

Gemäß diesem Beispiel muss eine Berufsfeuerwehr für Standardszenarien also mindestens 16 Funktionen als sog. Sollstärke sowie die dazugehörigen Einsatzmittel für den Grundschutz vorhalten. Darüber hinaus können aufgrund weiterer Gefahrenpotentiale (z. B. Gefahrstoffeinsätze bedingt durch die Wirtschaftsstruktur) und deren signifikanten Häufung zusätzliche Einsatzkräfte und -mittel (z.B. GW-G, TLF 4000) als Sonderdienste erforderlich sein, die nicht oder nur teilweise mit der Funktionsstärke der zu erwartenden Standardszenarien abgedeckt werden können. Neben den Pflichtaufgaben kann die Gemeinde der Feuerwehr weitere freiwillige Aufgaben übertragen (Schneider, 2016, S. 11 Rn 27). Dies wären bspw. die Beseitigung von besonderen Gefährdungen im öffentlichen Verkehrsraum oder das Einsammeln von besitzerlosen Tierkadavern. Ergänzend werden herausgehobene Führungsdienste zur Leitung von größeren oder speziellen Einsatzlagen (z. B. A- und B-Dienst) benötigt. In Abhängigkeit der Flächen- und Siedlungsstruktur sowie der

Gleichzeitigkeit von Einsätzen kann es hierbei nötig sein, mehrere Einsatzmittel und damit ein Vielfaches der Funktionsstärke vorzuhalten.

Der Personalbedarf aus Grundsatz und Sonderdienst für die Aufgaben der Feuerwehr ergibt mit den Führungsdiensten den Gesamtbedarf der Funktionsstärke im abwehrenden Brandschutz rund um die Uhr (24/7) und wird beispielhaft in der nachfolgenden Darstellung abgebildet:

Aufgaben der Feuerwehr und daraus resultierende Funktionsstärke				
Aufgaben	Pflichtaufgabe			Freiwillige Aufgaben
Dienste	Führungsdienst	Grundsatz	Sonderdienste	
Funktionsstärke				
Einsatzmittel	ELW A- und B-Dienst	ELW C-Dienst, HLF, DLA (K)	z.B. GW-G, TLF 4000	z.B. KLAF
Erläuterung der Aufgaben	Einsatzleitung Führungsassistent	Brandbekämpfung und Einleitung notwendiger Erstmaßnahmen bei allen weiteren Spezialeinsätzen (z. B. Technische Rettungen oder Gefahrstoffeinsätze)	Erweiterte Gefahren- bekämpfung bei Speziallagen (z. B. Technische Hilfeleistung, Brandbekämpfung oder Gefahrstoffeinsätze mit Spezialgeräten).	z.B. Beseitigung von besonderen Gefährdungen im öffentlichen Verkehrsraum oder Einsammeln von besitzerlosen Tierkadavern.

Abbildung 2: Aufgaben der Feuerwehr (Quelle: Eigene Darstellung)

Bisher wurde der Begriff der Funktionsstärke im Kontext des Gesamtbedarfs an Einsatzkräften für ein Einsatzszenario oder der vorzuhaltenden Funktionen einer Feuerwehr verwendet. Der Begriff wird jedoch auch zur Beschreibung einzelner taktischen Einheiten, die auf Einsatzmitteln eingesetzt werden, benutzt. Funktionsstärkereduzierungen können sich daher auf die zahlenmäßige Verkleinerung von taktischen Einheiten oder in der Konsequenz der Außerdienstnahme von Einsatzmitteln durch die Reduktion der gesamten Fahrzeugbesatzung beziehen. In der Praxis sind die beiden genannten Varianten am wahrscheinlichsten und werden im Kapitel der rechtlichen Betrachtung untersucht. Die Funktionsstärke kann sich theoretisch auch auf die Qualitätskriterien der Hilfsfrist und des Erreichungsgrades auswirken. Dies wäre der Fall, wenn aufgrund der Funktionsstärkereduzierung komplette Standorte bspw. außer Dienst genommen werden. In der Realität ist es jedoch keine Option „die Feuerwehr aus präventiven Gründen zu schließen“ und damit auch nicht vorstellbar, dass derartige Lösungen als Maßnahme zur Reduzierung von Personenkontakten ohne anderweitige Kompensationen in Betracht kommen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund des vorgegebenen Umfangs der Arbeit, werden die Aspekte Hilfsfrist und Erreichungsgrad nicht näher untersucht.

3 Einsatzbetrieb in der Corona Hochphase

Im Rahmen der Recherche konnte nur eine geringe Anzahl an Berufsfeuerwehren identifiziert werden, die mit Beginn der Corona-Pandemie ihre Funktionsstärke im abwehrenden Brandschutz reduziert haben. Insgesamt wurden 50 Feuerwehren aus 16 Bundesländern Deutschlands, drei aus Österreich und eine aus Italien angefragt. Dabei konnten mit Darmstadt, Magdeburg und München drei entsprechend der Aufgabenstellung geeignete Berufsfeuerwehren ermittelt werden.

Aufgrund des zweiten Lockdowns konnten die gewünschten Daten der Einsatzzahlen nicht vollumfänglich durch alle teilnehmenden Feuerwehren bereitgestellt werden. Damit fokussiert sich die Untersuchung in diesem Punkt lediglich auf zwei von drei Berufsfeuerwehren. Im Folgenden werden die Funktionsstärkeabweichungen und deren Einsatzgeschehen im Kern der Corona Hochphase näher betrachtet.

3.1 Abweichungen von der Funktionsstärke

Die Berufsfeuerwehren Darmstadt, Magdeburg und München wichen aus unterschiedlichen Beweggründen von ihren Sollstärken ab. Während Darmstadt und München die Anpassungen aus Präventionsgründen in Bezug auf das ungewisse Entwicklungsausmaß der Pandemie veranlassten, musste die Berufsfeuerwehr Magdeburg aufgrund einer Quarantäneanordnung mehrerer Dienstkräfte diesen Schritt gehen (vgl. Tab. 1). Oberstes Ziel der Berufsfeuerwehren war jedoch die uneingeschränkte Erfüllung der Pflichtaufgaben.



Abbildung 3: Funktionsstärkeanpassungen (Quelle: Eigene Darstellung nach Kontaktauswertung)

Demgegenüber hielten 51 der befragten Berufsfeuerwehren aus Deutschland, Österreich und Italien ihren Dienstbetrieb und ihre Funktionsstärken uneingeschränkt aufrecht (vgl. Abb. 3). Der am häufigsten genannte Grund für die Beibehaltung der Sollstärken gemäß BSBP waren fehlende strukturelle Gestaltungsspielräume. Darüber hinaus fielen im Zeitraum von März bis Mai 2020 die Krankenquoten äußerst niedrig aus, so dass zeitweise ein Überhang an Personalverfügbarkeiten zu verzeichnen war und somit keinerlei ressourcenbedingte Erfordernisse vorlagen, Funktionen zu

senken. Ebenfalls sollte die Signalwirkung der Funktionsstärkereduzierung an politische Entscheidungsträger vermieden werden, so dass diese Maßnahme als Instrument der Reduzierung von Personenkontakten nicht weiter in Betracht gezogen wurde.

Die Berufsfeuerwehr Darmstadt nahm im Rahmen der Funktionsstärkereduzierung ein HLF 20 mit insgesamt vier Funktionen im Grundschatz außer Dienst, was einer Sollstärkensenkung von ca. 18% entspricht. Als Ausgleich wurden zeitgleich jedoch zwei Löschfahrzeuge der Freiwilligen Feuerwehr (FF) von jeweils 07:00 bis 19:00 Uhr mit einer ständigen Bereitstellung in Dienst genommen, was durch eine erhöhte Verfügbarkeit der ehrenamtlichen Kräfte im Zeitraum März bis Mai 2020 möglich war. Letztlich war mit dieser Maßnahme das Sicherheitsniveau sogar erhöht. Darüber hinaus wurde ein Rufbereitschaftspool vorgehalten, so dass diese Personalreserve stets die gesenkte Funktionsbesetzung auf das Normalmaß hätten aufstocken können. Die Alarm- und Ausrückeordnung (AAO) wurde dahingehend angeglichen, dass das reduzierte HLF der Berufsfeuerwehr durch die FF ersetzt und First Responder Einsätze als freiwillige Aufgabe ausgesetzt wurden.

Die Berufsfeuerwehr Magdeburg senkte ihre Funktionsstärke im abwehrenden Brandschutz in Folge von erforderlichen Quarantänemaßnahmen um rund 30% ab. In diesem Zuge wurde im Grundschatz je ein HLF 20 und TLF 4000 mit insgesamt zehn Funktionen, der Sonderdienst für die Tierfangbereitschaft und Kadaverbeseitigung (keine Pflichtaufgaben) mit zwei Funktionen und der Hausposten in einer Feuerwache mit einer Funktion temporär außer Dienst genommen. Zur Unterstützung des Grundschatzes wurde die Leitstelle angewiesen, zusätzlich verstärkt Einheiten der FF zu alarmieren. Gleichzeitig wurde der Bevölkerung die Situation und die Umstände über die regionalen Medien kommuniziert (Mitteldeutscher Rundfunk, 2020). Die Personalsenkungsmaßnahme wurde schlussendlich bis Ende September 2020 aufrechterhalten, um angefallene Mehrarbeit abzubauen.

Die Berufsfeuerwehr München senkte ihre Funktionen vornehmlich im Bereich der Sonderdienste und des Grundschatzes ebenfalls um rund 30%. Im Bereich der Sonderdienste wurden vor allem mehrfach vorhandene Einsatzmitteltypen (z. B. SLF, KLAF, ASW) nicht besetzt oder zusätzlich besprungen. Der Grundschatz wurde zeitweise um vier HLF 20 gesenkt, der jedoch durch die Verfügbarkeit der FF wiederum umfassend kompensiert wurde. Das durch die Sollstärkesenkung verfügbare Personal unterstützte bei personalintensiven coronaspezifischen Aufgabenstellungen (z. B. Organisation eines Logistikzentrums, Verteilung von Schutzausrüstungen und Unterstützung der Testorganisation) bzw. musste sich in Rufbereitschaft verfügbar halten, um bei Bedarf jederzeit die benötigten Einsatzmittel besetzen zu können. Ergänzend wurde die AAO angepasst, um den Reduzierungen Rechnung zu tragen. Bei ausgewählten Einsatzmittelketten wurde vornehmlich auf das zweite HLF des Löschzuges in der Erstalarmierung verzichtet. Analog Darmstadt wurde die automatisierte Disposition von HLF für First Responder Einsätze ausgesetzt.

Die Abweichungen von der Sollstärke wurden von allen drei Berufsfeuerwehren im Vorfeld mit den politischen Entscheidungsträgern abgestimmt (Darmstadt mit dem Dezernenten und Bürgermeister, Magdeburg in Form eines Stadtratsbeschlusses und München im Stab für außergewöhnliche Ereignisse mit dem Oberbürgermeister).

Tabelle 1: Daten zu Funktionsstärkereduzierungen (Quelle: Eigene Darstellung nach Fragebogenauswertung)

Stadt	Einwohner	Anzahl Feuerwachen der Berufsfeuerwehr	Funktionsstärke abwehrender Brandschutz		
			Sollstärke	Iststärke Abweichung	Zeitraum Abweichung
Darmstadt	159.207	1	22	18 (- Ø 18%)	15.03. – 31.05.2020
Magdeburg	240.947	2	44	31 (- Ø 30%)	25.03. – 30.09.2020
München	1.558.395	10	246	172 (- Ø 30%)	21.03. – 31.05.2020

3.2 Einsatzaufkommen

Ende Februar 2020 wurde das Risiko durch das Coronavirus SARS-CoV-2 vom Robert-Koch-Institut (RKI) zunächst als „gering bis mäßig“ eingestuft. Mitte März 2020 wurde die Einschätzung auf „hoch“ bzw. „sehr hoch“ angehoben. Als Folge trat Ende März das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite in Kraft, um u. a. durch Anpassungen im Infektionsschutzgesetz der Ausbreitung des Virus gezielt entgegenwirken zu können. Um die Pandemie einzudämmen, beschlossen Bund und Länder weitgehende Einschränkungen für das öffentliche Leben, die Anfang Mai schrittweise wieder aufgehoben wurden. Die Auflagen bezogen sich auf die Schließung von Schulen und Betreuungseinrichtungen, Ausgeh- und Kontaktverboten, Absage von kulturellen Veranstaltungen und demzufolge erhebliche ökonomische Auswirkungen. Die Produktion von Gütern wurde gebremst und weniger Dienstleistungen konnten angeboten werden. Die Auswirkungen des ersten Lockdowns für das Einsatzgeschehen waren insbesondere in den Monaten der massiven Einschränkungen von März bis Juni 2020 für die Feuerwehren mit gesunkenen Einsatzzahlen spürbar. Dieser Zeitraum wird auch im Kern der Facharbeit für die Berufsfeuerwehren München und Darmstadt betrachtet.

Die Einsatzzahlenentwicklung der Berufsfeuerwehr Darmstadt sank gemäß dem allgemeinen Trend um etwas mehr als ein Drittel (-35%) gegenüber dem Vorjahr 2019. Das Verhältnis zwischen Brandeinsätzen und Technischer Hilfe bzw. Gefahrguteinsätzen lag 2020 bei rund 27% zu 73%, während es 2019 bei ca. 22% zu 78% lag. Hier verschoben sich die Anteile der Einsatzarten minimal um rund 5%. In der Einzelbetrachtung nahmen die Brandeinsätze von März bis Juni um 14% und die Technischen Hilfeleistungen sogar um bis zu durchschnittlich 38% im Jahresvergleich ab. Demgegenüber stiegen jedoch die Fallzahlen der Gefahrstoffeinsätze bei der Feuerwehr Darmstadt. Die Alarmierungen durch Brandmeldeanlagen reduzierten sich ebenfalls, allerdings nur marginal um rund 11%. Die Einhaltung der Hilfsfristen blieben auf gleichem Sicherheitsniveau und wurden erfüllt.

Die Einsatzzahlen der Berufsfeuerwehr München reduzierten sich im Untersuchungszeitraum ebenfalls um rund ein Drittel im Vergleich zum Jahr 2019. Im Jahresvergleich verringerten sich dabei die prozentualen Anteile für die Brandeinsätze um 15%, für die Technische Hilfe um 33% und für Gefahrstoffeinsätze um 19%. Dabei veränderten sich die Mengenanteile der Einsatzkategorien zwischen Brandschutz (+ 6%), Technischer Hilfe (- 4%) und Gefahrstoffen (- 4%), in dem Zeitraum nicht signifikant zum Vorjahr. Bei Brandeinsätzen mit Menschenleben in Gefahr war durchschnittlich ein Rückgang von 36% im Untersuchungszeitraum zu verzeichnen.

Während in den Monaten März, April und Juni die Alarmierungen zur Menschenrettung deutlich sanken, stiegen sie im Mai wiederum im Jahresvergleich deutlich an. Gleichfalls verhielten sich die Einsätze der Technischen Hilfe zur Personenrettung, die sich zwar in der Gesamtheit ebenfalls um rund 6% verringerten, aber im Betrachtungszeitraum seit März eine stetige Steigerung belegt haben. Die Fallzahlen für Einsätze, die durch Brandmeldeanlagen ausgelöst wurden, nahmen um 18% ab. Die Hilfsfristen für zeitkritische Einsätze wurden engmaschig überwacht und blieben stabil bzw. verbesserten sich sogar teilweise im Jahresvergleich. Dieser Effekt wurde durch das coronabedingte gesunkene Verkehrsaufkommen begünstigt und zeigt sich in den Analysen des Navigationsanbieter TomTom für München (TomTom, 2020). Ab Juli 2020 erreichten das Einsatzgeschehen und die Zahlenwerte wieder ihren „Normbereich“.

3.3 Zusammenfassung der Erfahrungswerte

Die Funktionsstärkesenkungen wurden bei allen drei Feuerwehren hauptsächlich in den Bereichen des Grundschutzes und teilweise im Sonderdienst vorgenommen. Die Reduzierungen im Grundschutz wurden jedoch durchgängig durch Einheiten der FF kompensiert, so dass hier keine Einschränkungen gegeben waren. Freiwillige Aufgabenwahrnehmungen der Feuerwehren bzw. mehrfach vorhandene Einsatzmittel waren im Bereich des Sonderdienstes das Handlungsfeld für Personalreduzierungen. Der Führungsdienst wurde bei keiner Berufsfeuerwehr abgeschwächt und wurde ausnahmslos aufrechterhalten. An dieser Stelle muss jedoch auch nochmals darauf hingewiesen werden, dass nur rund 6% der befragten Feuerwehren eine Reduzierung der Stärken in Erwägung gezogen haben.

Die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit im ersten Lockdown zeigten sich deutlich im Verhalten der Menschen und in den Mobilitätsbereichen. Die Nutzung der öffentlichen Verkehrssysteme und Verkehrswege für Kraftfahrzeuge nahm deutlich ab, Innenstädte wurden gemieden sowie verstärktes Homeoffice waren sicherlich die Hauptgründe für den allgemeinen Trend von gesunkenen Einsatzzahlen.

Bei den beiden untersuchten Berufsfeuerwehren zeigen sich hinsichtlich der Einsatzentwicklungen eine Vielzahl an Parallelen. So sanken die Gesamteinsatzzahlen gleichfalls um rund ein Drittel. Die Brandeinsätze reduzierten sich um rund 15%, die Technische Hilfe um rund 35% und die Alarmierungen durch Brandmeldeanlagen in Darmstadt um 11% und in München um 18%. Gegenläufig sind hier nur die Fallzahlen der Gefahrstoffeinsätze. Identisch war jedoch wieder im Jahresvergleich beider Feuerwehren, dass sich der prozentuale Anteil an Brandeinsätzen um rund 5% verringert hat und sich Einsätze der Technischen Hilfe um etwa den gleichen Wert vergrößert haben.

Letztlich wurden die durchgeführten Funktionsstärkereduzierungen bei allen drei Berufsfeuerwehren durch Kompensationsmaßnahmen vollumfänglich ausgeglichen, so dass die Pflichtaufgaben uneingeschränkt sichergestellt werden konnten.

4 Rechtmäßigkeit von Stärkereduzierungen

Nach dem sog. Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ist die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden. Sie muss entsprechend der Rechtsnormen, die sie zu beachten hat, handeln bzw. darf keine Maßnahmen treffen, die gegen geltendes Recht verstoßen. Diesen Grundsatz nennt man Vorrang des Gesetzes. Liegt ein Verstoß gegen zu beachtende Rechtsnormen vor, handelt die Verwaltung rechtswidrig. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Funktionsstärkesenkungen erfolgt somit anhand der notwendigen Voraussetzungen formeller und materieller Aspekte des BSBP sowie im Gesamtkontext des rechtlichen Kernauftrages der Feuerwehr. Die formelle Betrachtungsweise bezieht sich innerhalb der Gemeinde auf die Zuständigkeit sowie die Verfahrens- und Formvorschriften, einen BSBP zu erstellen, zu verabschieden und zu ändern. Die gesetzlichen Grundlagen, der fehlerfreie Ermessensgebrauch sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind Gegenstand der materiellen Rechtmäßigkeitsuntersuchung. Die Erläuterungen greifen das formelle Verwaltungsverfahren, die öffentlich-rechtliche Aufgabenwahrnehmung der Feuerwehr sowie die Qualitätskriterien Funktionsstärke und Einsatzmittel auf. Die genannten Punkte werden jeweils getrennt voneinander betrachtet, um sie leichter bewerten zu können.

Beim Tatbestand der Funktionsstärke wird angenommen, dass sich die Reduzierung auf eine längerfristige Personalplanungsmaßnahme bezieht. Differenzen in der Sollstärke infolge von vereinzelten Personalschwankungen (z. B. kurzfristige Erkrankungen), die in ihrer Ausprägung nicht über das übliche Maß hinausgehen, bleiben unberücksichtigt.

4.1 Formelle Rechtmäßigkeit

Die Aufstellung einer Feuerwehr obliegt den Gemeinden als Aufgabenträger gemäß den Brandschutzgesetzen als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis (§ 3 Abs. 1 GO NRW i. V. m. § 2 Abs. 2 BHKG). Die Ausgestaltung einer leistungsfähigen Feuerwehr liegt somit im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) und ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, welche die Gemeinde als Aufgabenträger der Feuerwehr eigenverantwortlich festlegen muss. Zur Wirkungsentfaltung muss der BSBP, der die sachgerechte technische und personelle Ausstattung der Feuerwehr beschreibt, in einem formellen Verfahren innerhalb der Gemeinde als Beschluss verabschiedet werden (§ 55 Abs. 3 GO NRW). Diese Zuständigkeit fällt gem. § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW zunächst dem Gemeinderat als Organ einer Gemeinde zu, der über die Verwaltung und den Vollzug von gesetzlichen Vorschriften im eigenen und im übertragenen Wirkungskreis sowie die Umsetzung der gesetzmäßigen Anordnungen und Weisungen der Staatsbehörden entscheidet. Für die formelle Rechtmäßigkeit bedarf der BSBP damit des Beschlusses des Gemeinderates. Die Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderates erfolgt durch die Verwaltung und wird durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister verantwortet, die bzw. der diese Aufgabe innerhalb der Behörde üblicherweise an die Leitung der Feuerwehr überträgt. Diese wiederum trägt die Ausführungsverantwortung in Bezug auf die Organisation der Feuerwehr, deren Einsatzbereitschaft und insbesondere die Einhaltung der Festlegungen im BSBP. Formal gesehen ist der Bedarfsplan eine

Umsetzungsanordnung oder auch Zielvereinbarung an die Verwaltung mit reiner Innenwirkung. Damit können die festgelegten Qualitätskriterien Hilfsfrist, Personalstärke, Einsatzmittel und Erreichungsgrade als „interne“ Zielvereinbarung zwischen Gemeinderat und Feuerwehr zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit verstanden werden (Hilgers, 2007, S. 276). Mit diesem Kontrakt soll gewährleistet werden, dass sich die Verwaltung an die Vorgaben der Politik hält. Bei Kontrakten handelt es sich um verbindliche Zielabsprachen über einen festgelegten Zeitraum, die die zu erbringenden Leistungen, ggf. auch die zu erzielenden Wirkungen sowie die für die Leistungserbringung bereitgestellten Ressourcen definieren (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1998, S. 10). Liegen nun Gründe vor, vom bestehenden BSBP abzuweichen, ihn zu ändern oder ist dieser unter Umständen aufgrund von bestehenden Mängeln nicht mehr erfüllbar, so muss die Leitung der Feuerwehr dies der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister mitteilen. Diese bzw. dieser wiederum muss den Gemeinderat als Kontrollinstanz der Verwaltung über den Sachverhalt unterrichten, um notwendige Entscheidungen (z. B. Wiederherstellung des erforderlichen oder Duldung des aktuellen Sicherheitszustands) herbeizuführen. Zur Wahrung der formellen Rechtmäßigkeit im Kontext des Verwaltungshandelns ist der Dienstweg einzuhalten, der in der Regel über eine Allgemeine Geschäftsanweisung geregelt ist. Damit ist begründet, dass die Verwaltung nicht ohne Weiteres von Beschlüssen des Gemeinderates abweichen darf. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine angeordnete Funktionsstärkesenkung durch die Leitung der Feuerwehr, die über ihre Zuständigkeitsbefugnisse hinaus geht und unter Außerachtlassung der Beteiligung der verantwortlichen Gemeindeorgane und des Nichteinhaltens des Dienstweges, formal als rechtswidrig in der Innensicht der Verwaltungsorganisation anzusehen ist.

4.2 Materielle Rechtmäßigkeit und rechtliche Bewertung der Aufgabenwahrnehmung

Zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgabe, den Brandschutz ausreichend sicherzustellen, haben die Gemeinden eine leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen (§ 3 Abs. 1 BHKG). Daraus leiten sich jedoch zunächst keine Rechtsansprüche einzelner Personen auf ein Tätigwerden der Gemeinde oder ihrer Feuerwehr ab, weil das Gesetz bzw. die Gemeindeordnung nur der Gemeinde Rechtspflichten gegenüber dem Staat auferlegt und nicht gegenüber einzelnen Bürgerinnen und Bürgern. Jedoch können die Rechtsaufsichtsbehörden die Erfüllung der gemeindlichen Pflichtaufgaben überprüfen und ggf. mittels ihrer Zwangsbefugnisse einschreiten. Gegenstand der Prüfung ist die „rechtswidrige“ Nichterfüllung von öffentlich-rechtlichen Pflichtaufgaben durch die Gemeinde, wenn sie diesen nicht ordnungsgemäß nachkommt. Aufgrund des fehlenden subjektiven-öffentlichen Rechts kann jedoch kein unmittelbares Handeln der Gemeinde abverlangt werden. Aus den Aufgaben der Feuerwehr und deren Ausgestaltung können also vorerst keine Rechtsansprüche Einzelner geltend gemacht und daraus folgend Rechtmäßigkeiten bewertet werden. Aus freiwilligen Aufgaben der Feuerwehr erwachsen ebenfalls keine Rechtsansprüche (Forster/Pemler/Remmele, Oktober 2019, S. 18/5). Unstrittig ist jedoch, dass die Feuerwehr bei der Wahrnehmung ihrer originären Pflichtaufgaben tätig werden muss; ein sog. Entschließungsermessen, d.h. ob sie überhaupt tätig wird, obliegt ihr damit nicht (Schneider, 2016, S. 16 Rn 46). Aus dem genannten Grund sind

Funktionsstärkereduzierungen, die das „ob“ zur Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben verhindern, unrechtsmäßig.

4.3 Materielle Rechtsmäßigkeit und rechtliche Bewertung der Funktionsstärke

Bei der Festlegung der Funktionsstärke spielen die Feuerwehrdienstvorschriften (FwDV), auf die die Einsatzszenarien für die Schutzzieldefinition aufbauen, eine grundlegende Rolle. Die bundeseinheitlichen Dienstvorschriften dienen dem Zweck, einen übereinstimmenden Standard der Hilfeleistung zu definieren und beschränken sich nur auf solche Festlegungen, die für einen geordneten Einsatz der taktischen Einheiten und des Einzelnen unbedingt erforderlich sind. Sie werden von der Projektgruppe Feuerwehr-Dienstvorschriften des Ausschusses für Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) erstellt und den Bundesländern zur Einführung auf Grundlage ihrer entsprechenden Feuerwehrgesetze empfohlen. Im Anschluss werden diese durch Erlass des jeweiligen Bundeslandes in Kraft gesetzt. Aufgrund dieser Systematik unterscheiden sich die in den einzelnen Bundesländern tatsächlich gültigen FwDV kaum voneinander. Der Rechtscharakter entspricht somit den Verwaltungsvorschriften, die als abstrakt-generelle Regelungen die innere Organisation einer Behörde bestimmen. Selbst nicht formal eingeführte FwDV sind im Sinne der „Stand der Technik“ als verbindlich zu betrachten (Schneider, 2016, S. 393 Rn 10).

Zur näheren Erläuterung wird anhand des Schutzziels „Kritischer Wohnungsbrand“ als Pflichtaufgabe ein Beispiel konstruiert: Die Funktionsstärke des HLF wird planerisch von sechs auf vier Funktionen um den Wassertrupp als Teil des Grundschatzes gesenkt (vgl. Abb. 4). Die wesentlichen Aufgaben des Trupps sind die Wasserversorgung und die Ausrüstung als Sicherheitstrupp. Daraus ergibt sich, dass der Einsatzgrundsatz gemäß FwDV 7 Punkt 7.2 für eingesetzte Atemschutztrupps mindestens einen Sicherheitstrupp bereitzustellen, nicht mehr gewährleistet werden kann. Die anderweitig herzustellende Wasserversorgung erschwert den Einsatzablauf zusätzlich. Dieses Beispiel geht davon aus, dass auch die Besatzung der DLA (K), aufgrund der zwingend zeitkritischen Sicherstellung des zweiten Rettungsweges die genannten Aufgaben nicht übernehmen kann und es keine anderweitigen zeitgerechten organisatorischen Kompensationen gibt.

Funktionsstärke				 Nachrückende Kräfte
	Einsatzleitung Führungsassistent	Menschenrettung Wasserversorgung, anschließend Sicherheitstrupp	Sicherstellung Zweiter Rettungsweg	Unterstützung bei Menschenrettung, Brandbekämpfung, Entrauchung sowie Eigensicherung

Abbildung 4: Rechtliche Untersuchung - Funktionsstärke (Quelle: Eigene Darstellung)

Beim Brandeinsatz mit Menschenleben in Gefahr können nun zwei Problemstellungen auftreten. Bei einem Atemschutznotfall können keine geeigneten

Rettungsmaßnahmen für den unter Atemschutz eingesetzten Trupp ermöglicht werden, da der Sicherheitstrupp nicht zeitgerecht bereitsteht oder erst durch nachrückende Einsatzkräfte gestellt werden kann. Der zweite Aspekt wäre die Verzögerung der Einleitung der Menschenrettung, da die Wasserversorgung des vorgehenden Trupps für dessen Schutz erst aufgebaut werden muss.

Mit dem Verzicht auf den Wassertrupp als Sicherheitstrupp ist zunächst der Mindeststandard der FwDV 7 zum Schutz der Einsatzkräfte als verbindliche Verwaltungsvorschrift nicht mehr eingehalten. Eine Abweichung von der FwDV 7, einen Sicherheitstrupp zu stellen, ist im Einzelfall zur Rettung von Menschenleben grundsätzlich möglich. Kein Einzelfall dagegen ist jedoch eine dauerhafte Funktionsstärkesenkung mit der Folge, den Anforderungen, einen Sicherheitstrupp zu stellen, nicht mehr zu genügen (Verband der Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen, 2013, S. 2f). Ermessensspielräume werden hier nicht eröffnet, da die FwDV 7 den Sicherheitstrupp als „Muss“-Vorschrift definiert hat. Dies steht auch in engem Zusammenhang mit der Pflicht zur Beachtung der Unfallverhütungsvorschriften als autonomes Recht der Unfallversicherungsträger (§ 15 Abs. 1 Satz 1 SGB VII). Diese gelten in der Regel zunächst nur für Gemeinden mit Freiwilligen Feuerwehren (z. B. Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) Vorschrift 49 „Feuerwehren“) und daher im Umkehrschluss nicht für Beamtinnen und Beamte, für die uneingeschränkt das staatliche Arbeitsschutzrecht gilt. Die Regelungsinhalte können jedoch für eben diese Gruppe per Anweisung der Dienstherrin bzw. des Dienstherrn zur Anwendung kommen und entfalten dadurch ihre bindende Wirkung, so dass hier ebenfalls eine Zuwiderhandlung vorliegen würde.

In der öffentlich-rechtlichen Betrachtung ergeben sich Verletzungen, da die absolute Mindeststärke der Feuerwehr nicht vorgehalten wird und somit die Erfüllung der Pflichtaufgabe durch die Gemeinde nicht hinreichend sichergestellt ist. Kommt es nun zu einem Personenschaden mit Todesfolge entweder bei den Einsatzkräften, weil kein Sicherheitstrupp vorhanden oder bei zu rettenden Menschen, weil die Anzahl der Einsatzkräfte unzureichend ist, ergeben sich aus der Verletzung des öffentlichen Rechts mittelbare Folgen im Hinblick auf straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeiten. Voraussetzung ist jedoch die hypothetische Annahme der Kausalität durch Unterlassen, dass der tödliche Ausgang mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht eingetreten wäre, wenn das HLF mit den erforderlichen Einsatzkräften (hier Staffel als Mindeststandard) besetzt gewesen wäre.

In der strafrechtlichen Betrachtung ist die Erfüllung rechtlicher Anforderungen an betrieblich organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, damit eine Feuerwehr ausreichend leistungsfähig ist. Führt nun die Funktionsstärkereduzierung als selbstverursachter Organisationsmangel oder als unzureichende Einsatzvorbereitung zu einem Schaden an einem durch Straftatbestand geschützten Rechtsgut, so könnte dies bereits eine fahrlässige Straftat durch Unterlassen darstellen (Fischer, 2017, S. 205). Der Vorsatz für vorsätzliche Begehungsdelikte im Strafrecht wird an dieser Stelle ausgeklammert. Aufgrund der angenommenen Personenschäden wird die Polizei gemäß § 163 Abs. 1 StPO mögliche Straftaten ermitteln, die einen Anfangsverdacht auf fahrlässige Tötung gemäß § 222 StGB ergeben könnten. Ist die Personalsenkung ursächlich für die Todesfolge aufgrund einer verspäteten Personenrettung oder des fehlenden Eigenschutzes, liegt möglicherweise eine Straftat vor.

Bei der zivilrechtlichen Betrachtung geht es um die Frage, ob eine geschädigte Person gegen die schadensverursachende Person einen Anspruch auf Ersatz des entstandenen Schadens hat. Bei nicht ordnungsgemäßer Erledigung von gemeindlichen Pflichtaufgaben können daher ebenfalls Schadensersatzansprüche geschädigter Personen gegenüber der Gemeinde entstehen (vgl. § 839 Absatz 1 Satz 1 BGB i. V. m. Art. 34 GG). Die Beachtung von Dienst-, Rechts- und Unfallverhütungsvorschriften sowie technischen und taktischen Grundsätzen gehören zu den Amts- und Sorgfaltspflichten (vgl. § 64 Abs. 1 BBG) von Beamtinnen und Beamten, die in der Falldarstellung nicht hinreichend beachtet werden. Fahrlässig handelt, wer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt. Das bedeutet, dass jeder die Sorgfalt und Vorsicht aufbringen muss, die in einer bestimmten Situation objektiv geboten ist (§ 276 BGB). Bei bereits einfacher fahrlässiger Amtspflichtverletzung wird eine Haftung ausgelöst, wenn diese ursächlich für den eingetretenen Schaden ist (Fischer, 2017, S. 229). Sollte also ein Gericht zu dem Schluss kommen, dass die Feuerwehr fahrlässig in Kauf genommen hat, dass Mindeststandards nicht erreicht oder beachtet wurden, kann darin eine Amtspflichtverletzung der Verantwortlichen bestehen und Schadensersatzansprüche gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden.

Demnach sind Reduzierungen auch im Bereich der Führungs- und Sonderdienste kritisch zu würdigen. Eine Minderung im Bereich der Funktionen des Führungsdienstes würde unter Umständen den modularen Aufbau der Führungsstruktur von der untersten bis zur obersten Führungsstufe gemäß FwDV 100 "Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem" konterkarieren und die Einsatzleitung vor Ort und damit die Führung der Schadens- und Gefahrenabwehr schwächen (Schneider, 2016, S. 414 Rn 2). Diese Aussage belegt auch, dass die drei Berufsfeuerwehren keine Abschwächungen ihrer Führungsorganisation vorgenommen haben.

In diesem Zusammenhang bleibt festzuhalten, dass die Reduzierung von Funktionsstärken, die von Mindeststandards für die Pflichtaufgaben der Feuerwehr abweichen, zunächst keinerlei Ermessensspielräume bietet, sofern sie nicht auf andere Weise kompensiert werden kann (z. B. durch Einbindung der FF). Im Gegensatz dazu sind Senkungen bei den freiwilligen Aufgaben der Feuerwehr jederzeit möglich.

4.4 Materielle Rechtmäßigkeit und rechtliche Bewertung der Einsatzmittel

Die Besetzung der Einsatzmittel ist direkt abhängig von der Funktionsstärke. So können Einsatzmittel bei reduzierten Personalstärken entweder nicht oder nur im sogenannten Springerbetrieb besetzt werden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Einsatzmittel im Einsatzfall entweder nicht verfügbar sind oder unter Umständen mit einem Zeitverzug an der Einsatzstelle eintreffen. In diesem Zusammenhang sind ableitend bei einer Personalsenkung Gesetze anderer Rechtsbereiche mit einzubeziehen. So haben die Landesbauordnungen einen besonderen Einfluss auf die vorzuhaltenden Einsatzmittel der Feuerwehr. Das Bauordnungsrecht fordert grundsätzlich zwei Rettungswege, wovon mindestens einer baulich auszubilden ist (vgl. § 33 Abs. 1, 2 BauO NRW). Der zweite Rettungsweg wird bei Standardbauten in der Regel über Leitern der Feuerwehr sichergestellt (§ 33 Abs. 2 BauO NRW). Damit muss die Feuerwehr regelmäßig den zweiten Rettungsweg bei Wohngebäuden bis zu

einer Höhe von 22 m über der Geländeoberfläche mit tragbaren Leitern bzw. Drehleitern sicherstellen. Lediglich bei Sonderbauten kann aufgrund einschlägiger Sonderbauvorschriften von dieser Regelung abgewichen werden.

Zur näheren Erläuterung des Sachverhaltes wird auch an dieser Stelle ein Beispiel anhand des Schutzziels „Kritischer Wohnungsbrand“ konstruiert. Die Funktionsstärke wird um die Funktionen für die Besetzung der Drehleiter gesenkt, so dass dieses Einsatzmittel nicht zur Verfügung steht (vgl. Abb. 5). Die vorrangige Aufgabe des Einsatzmittels ist die Sicherstellung des zweiten Rettungsweges bei Standardbauten. Bei einem Brandeinsatz mit Menschenleben in Gefahr, kann nun folgende Problemstellung aufgrund der Einsatzmittelreduktion auftreten. Die Menschenrettung über die Drehleiter ist nicht möglich, da das erforderliche Rettungsgerät nicht oder nicht zeitgerecht zur Verfügung steht.

Einsatzmittel	ELW C-Dienst	HLF	DLA (K)	HLF
	Einsatzleitung Führungsassistent	Menschenrettung Wasserversorgung, anschließend Sicherheitstrupp	Sicherstellung Zweiter Rettungsweg	Unterstützung bei Menschenrettung, Brandbekämpfung, Entrauchung sowie Eigensicherung

Abbildung 5: Rechtliche Untersuchung - Einsatzmittel (Quelle: Eigene Darstellung)

Das Augsburger Verwaltungsgericht hat 2018 entschieden, dass eine erhebliche Gefahr für Leben und Gesundheit besteht, wenn der zweite Rettungsweg im Brand- und Katastrophenfall nicht gesichert ist (VG Augsburg, Urteil v. 16.05.2018, Az. Au 4 K 18.552, Rn 31). Bei der Gefährdung von Leben und Gesundheit sind an die Feststellung der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts keine übermäßig hohen Anforderungen zu stellen. Daraus kann der Stellenwert der ständigen Erforderlichkeit von notwendigen Rettungsgeräten abgeleitet werden. Das Bauordnungsrecht geht mindestens davon aus, dass alle Feuerwehren über tragbare Leitern verfügen müssen, die bis zu einer Brüstungshöhe der anleiterbaren Stelle von 8 m eingesetzt werden können (Molodovsky/Farmers/Waldmann, Juli 2020). Für Einsatzmittel wiederum bestätigt ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahr 2010, dass eine Gemeinde mit der erstmaligen Anschaffung eines Drehleiterfahrzeugs eine dauerhafte Verpflichtung eingeht, diese im Kontext des Bauordnungsrechts auch künftig vorzuhalten (BayVGH, Beschluss vom 02.08.2010, Az. 4 ZB 08.3007, Abs. II. 2. c). Eine Außerdienstnahme von erforderlichen Rettungsgeräten, die der Sicherstellung des zweiten Rettungsweges dienen, würde somit die Landesbauordnung (LBO) als Bestandteil des öffentlichen Baurechts tangieren. Mit einer Baugenehmigung erhält die den Bau in Auftrag gebende Person seitens der zuständigen Baugenehmigungsbehörde die schriftliche Bestätigung, dass ihr Bauvorhaben vor dem Hintergrund rechtlicher Vorschriften als unbedenklich anzusehen ist. Damit ist auch die Bewertung der einwandfreien Rettungswegssystematik inbegriffen, welche mit der Außerdienstnahme der Drehleiter in dem Beispiel verletzt wäre.

Ein Einschreiten von Aufsichtsbehörden im Rahmen der Rechtsaufsicht wäre in diesem Fall der öffentlich-rechtlichen Betrachtung ebenfalls denkbar, wenn die pflicht-

und sachgemäße Ermessensausübung durch die Gemeinde nicht mehr vorliegen würde und die beschlossene Maßnahme – also die Außerdienstnahme – dazu führen würde, dass die Erfüllung der Pflichtaufgabe (das „ob“) nicht mehr möglich ist (VG Augsburg, Urteil v. 18.07.2016, Az. Au 7 K 15.488, Rn 40).

Die straf- und zivilrechtliche Bewertung ergibt sich aus der Analogie der vorangegangenen Beschreibung der „Funktionsstärke“. Im vorliegenden Fall wäre die Außerdienstnahme der Drehleiter fahrlässig, da die Folgen eines fehlenden zweiten Rettungsweges durch Rettungsgerät der Feuerwehr objektiv absehbar und vermeidbar sind. Die zuvor genannte Systematik trifft u. U. auch auf Einsatzmittel von Sonderdiensten (z. B. Wasserrettung, Sonderlöschmittel), die für den eigenen Schutzbereich oder für den überörtlichen Bedarf vorgehalten werden, zu (Schneider, 2016, S. 110 Rn 5).

Wenngleich das gewählte „Drehleiter-Beispiel“ hypothetisch ist, soll es jedoch ebenfalls die denkbaren Effekte bei der Unterschreitung von gesetzlichen Mindeststandards aufzeigen. Damit ist außerdem klargestellt, dass es für eine Reduktion von erforderlichen Einsatzmitteln wie der Drehleiter für Pflichtaufgaben keine Ermessensspielräume gibt, soweit die Fähigkeiten nicht anderweitig sichergestellt werden.

4.5 Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lässt sich aus dem sog. Rechtsstaatsprinzip, das seine Grundlage – wie unter Ziffer 3 erwähnt – in Art. 20 Abs. 3 GG hat, sowie den geltenden Grundrechten (Art. 1 bis 17 GG) ableiten. Da die angestrebte Abweichung vom BSBP und die damit einhergehende Funktionsstärkereduzierung zumindest mittelbar nach außen wirkt und in die Grundrechte eingreifen kann, ist die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme zu prüfen. Verwaltungshandeln ist dann verhältnismäßig, wenn es einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgt und hierfür geeignet, erforderlich und angemessen ist. Die Merkmale bedeuten im Einzelnen:

- **Geeignetheit:** Wenn durch die Maßnahme der gewünschte Erfolg erreicht werden kann.
- **Erforderlichkeit:** Wenn kein milderes, also weniger belastendes Mittel den gleichen Erfolg erreichen könnte.
- **Angemessenheit:** Nachteil und erstrebter Erfolg müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen.

Grundlegendes Ziel der Feuerwehr ist es, im Rahmen der Corona-Pandemie die eigene Durchhaltefähigkeit für die Pflichtaufgaben zu sichern. In Anlehnung an die zuvor beschriebenen Beispiele soll die Verhältnismäßigkeit einer Funktionsstärkereduzierung als präventive Maßnahme zum Erhalt der Einsatzbereitschaft betrachtet werden. Die Geeignetheit der Methode kann in diesem Fall bejaht werden, da durch die Personalsenkung Infektionsquellen und -ketten auf den Feuerwachen abgeschwächt werden. Die Erforderlichkeit muss da schon kritischer erörtert werden. Liegen also keine konkreten Gründe oder ein zu erwartendes erhebliches Risiko der Personalverfügbarkeit vor, muss die Erforderlichkeit eher mit nein beantwortet werden. Als mildere bzw. weniger

belastende Mittel kommen bspw. die strikte Trennung zwischen verschiedenen Schichten oder erweiterte Hygienekonzepte in Frage, mit denen der gleiche Erfolg, nämlich die Reduzierung von Infektionsquellen, erreicht werden könnte. Ebenfalls mit nein müsste die Angemessenheit bei einer ausreichenden Anzahl an Beschäftigten zur Besetzung der Funktionen beantwortet werden. In der Interessensabwägung zugunsten des öffentlichen Gemeinwohls steht die Personalminderung bei gleichzeitiger Gefährdung des Sicherheitsstandards im Missverhältnis.

4.6 Schlussfolgerung zur Rechtmäßigkeit von Stärkereduzierungen

Zusammenfassend lassen sich für die Rechtmäßigkeit von Reduzierungen der Sollstärke folgende Ergebnisse festhalten: Die Gemeinden handeln bei der Frage, wie ihre Feuerwehr personell und technisch ausgestattet ist, nach eigenem Ermessen. Das bedeutet, dass Funktionsstärkereduzierungen rechtmäßig sind, solange keine Mindestsicherheitsstandards zur Menschenrettung und Brandbekämpfung als Pflichtaufgabe sowie dem Schutz der eigenen Beschäftigten verletzt werden. Die Einsatzzahlen sind zwar in der Gesamtschau des ersten Lockdowns deutlich gesunken, hingegen waren die Eintrittswahrscheinlichkeiten von kritischen Ereignissen mit individuell zu erwartenden Schadensausmaßen jedoch auch weiterhin präsent. Dies zeigen bspw. die nicht wesentlich gesunkenen Fallzahlen für Einsätze mit Menschenleben in Gefahr in München. Der Umfang der konkret erforderlichen Leistungserbringung für Hochrisikosituationen ist letztlich nicht vollständig planbar. So ist das Verkehrsaufkommen in München als begünstigender Effekt für die Einhaltung von Hilfsfristen mit dem zweiten Lockdown ab November 2020 zwar wieder gesunken, erreicht jedoch nicht das äußerst niedrige Maß von März bis Mai 2020 (TomTom, 2020). Zudem haben bedauerlicherweise die Bilder der letzten Terroranschläge in Dresden, Paris, Nizza und Wien oder die Amokfahrt in Trier erneut gezeigt, dass die Feuerwehren bei Gefährdung zahlreicher Personen effektiv aufgestellt sein müssen (Schneider, 2016, S. 29 Rn 100).

Der Schutz der elementaren Grundrechte der Menschen wie Leben, körperliche Unversehrtheit und die Gewährleistung des Eigentums durch die Abwehr von Gefahren durch Brände, Unglücksfälle oder öffentliche Notstände darf also durch unverhältnismäßige Personalmaßnahmen nicht gefährdet werden (Hilgers, 2007, S. 249). Unabhängig von der Frage der Rechtmäßigkeit und Vertretbarkeit von Funktionsstärkereduzierungen der drei Berufsfeuerwehren muss festgehalten werden, dass diese faktisch aufgrund der getroffenen Kompensationsmaßnahmen durch die FF mit Blick auf die Leistungsfähigkeit zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben nicht stattgefunden haben.

Somit sind Funktionsstärkereduzierungen in der gesonderten Betrachtung im Bereich von freiwilligen Aufgaben bzw. in Tätigkeitsfeldern einer Feuerwehr, die die oben genannten Mindeststandards nicht verletzen, mit dem Ziel das gegenseitige Infektionsrisiko der auf der Feuerwache befindlichen Personen zu reduzieren, zunächst einmal vertretbar (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV), 16.11.2020, S. 3/12). In welchem Umfang jedoch Sollstärkereduzierungen überhaupt möglich und in der Gesamtbetrachtung wirklich sinnvoll sind, hängt letztlich insbesondere von den tatsächlichen Erforderlichkeiten sowie den örtlich organisatorischen und politischen Gestaltungsspielräumen ab.

5 Leitfaden Funktionsstärkereduzierung

Im Folgenden werden Anregungen für die Reduzierung der Funktionsstärke im abwehrenden Brandschutz mit dem Ansatz der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit und gleichzeitiger Reduzierung von Personenkontakten auf Grundlage der Ergebnisse dieser Facharbeit beschrieben. Vorweg ist jedoch anzumerken, dass eine Abweichung von der Sollstärke zwangsläufig mit einer Minderung der definierten Leistungsfähigkeit gemäß BSBP einhergeht. Daher beziehen sich die Aussagen auf optionale Handlungsfelder, die die Sicherstellung der Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgaben und der Mindeststandards nicht beeinträchtigen. Des Weiteren sind die Anregungen aufgrund der unterschiedlichen Organisationsstrukturen und der tatsächlich vorhandenen oder gewollten Entscheidungsfreiräumen der Berufsfeuerwehren individuell zu betrachten. Damit hat das Modell seine Reichweite und Grenzen bei der Sicherstellung des Grundschatzes erreicht.

5.1 Allgemein

Für eine gezielte Vorbereitung auf eine Influenzapandemie gibt der Nationale Pandemieplan (NPP) für Deutschland die Rahmenbedingungen für die kommunalen Ausführungsplanungen in Bezug auf die Vorbereitung im Ereignisfall vor. Sinngemäß gelten die Empfehlungen der „Pandemieplanung in Unternehmen, Verwaltung und anderen nicht medizinischen Bereichen“ auch für Behörden, an die sich der Leitfaden für eine Funktionsstärkesenkung anlehnt (Robert-Koch-Institut, 02. März 2017, S. 43). Zunächst einmal sind dezidierte Vorüberlegungen für die Planung der Handlungsoption der Funktionsstärkereduzierung anzustellen. Dabei ist zu klären,

- welche Auswirkungen hat die Situation bzw. die Pandemie auf die Feuerwehr,
- welche Aufgaben der Feuerwehr sind zwingend sicherzustellen und
- welche Fähigkeiten der Feuerwehr müssen erhalten bleiben?

Als Auswirkungen kommen vorliegend die Infektionsgefahr, die durch Personenkontakte reduziert werden sollen oder eine eingetretene eingeschränkte Personalverfügbarkeit in Betracht. Für eine Priorisierung der Personalressourcenverwendung müssen in einem skalierbaren Stufenplan die jeweilige Leistungsfähigkeit in Form der zu erbringenden Aufgaben in Verbindung mit den dazu erforderlichen Fähigkeiten definiert werden. Der Stufenplan kann bspw. nach einem Personalausfall von 5%, 10% und 20% der Sollstärke strukturiert werden, woraus sich anschließend in Wechselwirkung die Sicherung der Einsatzbereitschaft ableitet (Landeshauptstadt München, 15.04.2020, S. 14). Daraus folgt, dass sich die Rangordnung der zu erfüllenden Aufgaben nach der gesetzlichen Bedeutung bildet, wofür sich das Ampelsystem anbietet. Für die Stufe 1 „grün“ mit 5% Sollstärkenreduzierung sind freiwillige Aufgaben auszusetzen. Darauf aufbauend werden bei 10% Reduzierung der Sollstärke Funktionen des Sonderdienstes in der Stufe 2 „gelb“ mit Beachtung von freiwilligen bzw. Pflichtaufgaben angepasst. Vorerst letzte Stufe 3 „rot“ sind dann Ausrichtungen des Grundschatzes und ggf. der Führungsdienste bei einer Personalabsenkung von 20% der Sollstärke für die Pflichtaufgaben der Feuerwehr (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Stufenplan Funktionsstärkereduzierungen (Quelle: Eigene Darstellung nach Landeshauptstadt München)

Aufgaben der Feuerwehr und daraus resultierende Funktionsstärke				
Aufgaben	Pflichtaufgabe			Freiwillige Aufgaben
Dienste	Führungsdienst	Grundschutz	Sonderdienste	
Stufenplan für Reduzierungen	Stufe 3 20% Personalausfall	Stufe 3 20% Personalausfall	Stufe 2 10% Personalausfall	Stufe 1 5% Personalausfall

In diesem Zusammenhang müssen die zwingend sicherzustellenden Aufgaben und die dafür erforderlichen Fähigkeiten als Mindeststandards für die Planungen definiert werden. Die Festlegung, dass zur Menschenrettung das zeitgerechte Eintreffen von mindestens zehn Einsatzfunktionen mit den erforderlichen Einsatzmitteln (z. B. HLF und DLA (K)) gemäß der Empfehlung der AGBF zu gewährleisten ist, kann eine solche Definition sein. Aus den Fragestellungen der Vorüberlegungen und den Grundsätzen des zu erfüllenden Sicherheitsniveaus sind anschließend geeignete Stufenpläne zu entwickeln und mit zweckmäßigen Maßnahmen und Instrumenten für Funktionsstärkereduzierungen zu verbinden. Darüber hinaus sind die Auslöseparameter und Entscheidungswege für die Aktivierung der Planungen festzulegen. Die Ergebnisse sollten fester Bestandteil als Handlungsfeld eines Pandemieplans sein und zwingend von den jeweiligen übergeordneten Entscheidungsorganen einer Gemeinde bewilligt werden. Anschließend ist die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahme bei Auslösung der Planungen und der Einsatzprozesse permanent zu überwachen, um bei Bedarf Korrekturen vornehmen zu können. Die revisionssichere Dokumentation zum Nachweis von sorgfältigem Handeln ist ein weiterer Bestandteil der Planungsumsetzungen.

Für eine mittelbare Funktionsstärkereduzierung sind Dislozierungen oder Poolbildungen denkbar. Die Verteilung von Funktionen auf geeignete zusätzliche Standorte eröffnet die Möglichkeit, Kontaktreduzierungen bei gleichzeitigem Erhalt der Leistungsfähigkeit umzusetzen. Der Aufwand für die Einrichtung der unerlässlichen Infrastruktur ist jedoch zu berücksichtigen und hängt wiederum vom Vorhandensein geeigneter Standorte ab.

Ein weiteres Werkzeug ist die Bildung einer Personalreserve (Pool) in Rufbereitschaft für die jeweiligen Schichtlängen, welche bei Bedarf jederzeit nachgeführt werden kann. Der Vorteil hier ist ein weiteres Mal der gewünschte Infektionsschutzeffekt, jedoch sind als Nachteil die verlängerten Vorlaufzeiten bis zur wirksamen Einsatzfähigkeit am Standort zu bedenken. Aufgrund von veränderten Einsatzschwerpunkten durch verändertes Freizeitverhalten (z. B. geschlossene Gastronomie und Vergnügungsbetriebe) besteht auch die Möglichkeit, Funktionen nachts oder an Wochenenden abzusenden (Petter/Bauer/Hageböling, 2020, S. 367).

Im Zuge von Anpassungen der Sollstärken sind mögliche Auswirkungen auf Einsatzprozesse und die AAO für abgestimmte sowie schnelle und bedarfsgerechte Alarmierungen durch die Leitstelle zu berücksichtigen (Röser, 2017, S. 82). Die in der AAO abgebildete Reduktion von ausrückenden Einsatzkräften sind wie in der Arbeit beschrieben hinsichtlich ihrer Vertretbarkeit in einer Risiko-Nutzen-Abwägung zu beurteilen (Wahl/Bergdoll, 2020, S. 354) (siehe Checklisten-Modul „Allgemeine Planungen“).

5.2 Sonderdienst

Spielräume für die Personalreduzierungen bieten in erster Linie der Bereich der Sonderdienste für die freiwilligen Aufgaben einer Feuerwehr. Insbesondere in diesem Segment können in der Regel keine Ansprüche von Dritten geltend gemacht werden, wenn diese Dienstleistungen nicht mehr durch die Feuerwehr angeboten werden. Hierbei ist zu klären, ob diese ggf. von anderen Stellen erbracht werden müssen oder können, was jedoch an dieser Stelle nicht näher betrachtet wird. In jedem Fall bleibt die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr für die Erfüllung der Pflichtaufgaben bei Reduzierung von Personalkontakten vollumfänglich erhalten (siehe Checklisten-Modul „Sonderdienst – freiwillige Aufgaben“). Der Bereich der Sonderdienste für Pflicht- und Spezialaufgaben ergibt weitere Möglichkeiten, wobei an dieser Stelle bereits die ersten Fähigkeitseinschnitte erfolgen. Hier bieten sich Modifikationen von der Besetzungsorganisation der Einsatzmittel über die Vergabe der Leistungen an Dritte bis zur Außerdienstnahme an. Einsatzmittel des Sonderdienstes für die Menschenrettung oder unabdingbare Spezialaufgaben sind jedoch mit der erforderlichen Sorgfaltspflicht zu betrachten (siehe Checklisten-Modul „Sonderdienst – Pflichtaufgabe“).

5.3 Grundschutz

Der Grundschutz gewährt zunächst sehr eingeschränkte Optionen zu Funktionsstärkereduzierungen, wenn eine unsachgerechte Planung zur Verletzung von Pflichtaufgaben führt, die ursächlich für einen Schadenseintritt sein kann. Damit sich die Feuerwehr keinem Organisationsverschulden durch diese Maßnahme im Zusammenhang der Menschenrettung (Schutzziele), Gefährdung der eigenen Einsatzkräfte (vorsätzliches Außerachtlassen von Vorschriften) und Gefährdung von einer größeren Anzahl von Personen schuldig macht, sollten diese Schritte sehr genau abgewogen werden und mit den eingangs beschriebenen Zielen in Übereinstimmung stehen. Sofern es die Organisationsstrukturen und taktischen Konzepte in Verbindung mit erforderlichen Kompensationsmöglichkeiten durch die FF zulassen, können im Einzelfall Lösch- oder Hubrettungsfahrzeuge sowie ggf. Führungseinheiten des C-Dienstes außer Dienst genommen werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die FF gerade im städtischen Bereich zeitgerecht und mit den erforderlichen Qualitäten gesichert, verfügbar ist (siehe Checklisten-Modul „Grundschutz“).

5.4 Führungsdienst

Die Funktionsreduzierungen des Führungsdienstes (hier A- und B-Dienst) bieten auch entsprechende Optionen. Allerdings kann dieser Bereich aus Sicht des Verfassers vernachlässigt werden. Zum einen ist der Personenkreis begrenzt, so dass ein wirklicher Mehrwert zur Reduzierung von Personalkontakten fraglich erscheint. Zum anderen ist gerade bei geplanten Funktionsstärkereduzierungen eine leistungsfähige Führungsstruktur unabdingbar, um bei sehr dynamischen und großflächigen Schadensereignissen die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr sicher und zeitnah koordinieren zu können. Optional können Möglichkeiten von Selbstfahrersysteme oder die Außerdienstnahme geprüft werden (siehe Checklisten-Modul „Führungsdienst“).

6 Zusammenfassung und Ausblick

Das Ende der Corona-Pandemie lässt sich aktuell nicht vorhersehen. Sicher scheint zumindest, dass uns die Pandemie noch lange begleiten wird und die Bevölkerung mit dieser neuen Normalität leben muss. Auch vor diesem Hintergrund kann aus den Erkenntnissen der durchgeführten Untersuchung zusammenfassend festgehalten werden, dass eine Funktionsstärkereduzierung als langfristige Schutzmaßnahme zur Kontaktreduzierung nur bedingt geeignet ist. War sie zu Beginn der neuartigen Pandemie eine Handlungsoption, weil kaum Wissen über das neuartige Corona-Virus vorhanden war, ist sie nun eher in die Pandemieplanungen für überdurchschnittliche Erkrankungsraten einzureihen. Zudem setzt diese Maßnahme insbesondere die strukturellen Handlungsspielräume voraus, über die viele Feuerwehren für ein wirkungsvolles Ergebnis nicht zwingend verfügen. Darüber hinaus darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die zu Beginn der Pandemie begünstigende Situation des heruntergefahrenen Lebens und die damit einhergehenden sinkenden Einsatzzahlen mittlerweile in dieser Form nicht mehr vorherrscht. Trotz zweitem Lockdown hat sich zum Zeitpunkt der Erstellung vorliegender Facharbeit das öffentliche Leben von Juli bis Anfang Dezember 2020 weitestgehend normalisiert. Das bedeutet, dass die in den Brandschutzbedarfsplänen definierten Gefahrenpotentiale in ihren Ausprägungen weiterhin existent sind und somit die üblichen Anforderungen an die Erfüllung der Pflichtaufgaben durch die Feuerwehr weiterhin uneingeschränkt gelten. Inwieweit sich dies aufgrund der im Raum stehenden Verschärfungen hin zu einem harten Lockdown erneut verändert, bleibt abzuwarten. Sollten dennoch Funktionsstärkereduzierungen als kurzfristige präventive Maßnahmen zur Kontaktvermeidung in Betracht kommen, dürfen sie die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabenstellungen der Feuerwehr nicht beeinträchtigen und erfordern Kompensationsmaßnahmen, wie sie durchgängig von den drei untersuchten Berufsfeuerwehren ergriffen wurden.

Nichtsdestotrotz bleibt mit Blick in die Zukunft festzuhalten, dass dem Arbeitsschutz im grundsätzlichen Umgang mit der Corona-Pandemie eine besondere und vor allem zentrale Bedeutung zukommt. So ist er um betriebliche Maßnahmen nach dem sogenannten STOP-Prinzip zum Infektionsschutz vor SARS-CoV-2 stetig weiter zu entwickeln bzw. diszipliniert aufrecht zu erhalten, um den Sicherstellungsauftrag der Feuerwehren zu gewährleisten. Die Abkürzung STOP steht für "S" wie Substitution (Ersatz, Auswechslung), "T" wie technische Maßnahmen, "O" wie organisatorische Maßnahmen und "P" wie personen- und verhaltensbezogene Sicherheitsmaßnahmen (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (bua), 2020). Das Virus lässt sich aktuell durch keinerlei Intervention substituieren. Neben technischen und organisatorischen Maßnahmen gilt es vor allem, die Beschäftigten auf persönlicher Ebene für das dauerhafte hygienische Verhalten am Arbeitsplatz und im privaten Bereich zu sensibilisieren, um einen wichtigen Beitrag für die Einsatzfähigkeit zu leisten.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der BRD (AGBF). (19. November 2015). *Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten*. Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn. Von <http://www.agbf.de/downloads-ak-grundsatzfragen/category/43-ak-grundsatzfragen-oeffentlich-grundsatzpapier.html> abgerufen
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (baua). (21. November 2020). *Sieben Schritte zur Gefährdungsbeurteilung*. Von https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Gefaehrdungsbeurteilung/Grundlagenwissen/Sieben-Schritte-zur-Gefaehrdungsbeurteilung/Schritt_4/Kriterien-fuer-Auswahl-von-Massnahmen.html abgerufen
- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV). (16.11.2020). *Hinweise für Einsatzkräfte zum Umgang mit bzw. zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 sowie pandemiebedingten Einschränkungen*. Sachgebiet Feuerwehren und Hilfeleistungsorganisationen. Berlin: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV).
- Fischer, R. (2017). *Rechtsfragen beim Feuerwehreinsatz (Die Roten Hefte, Band 68), 4. erweiterte und überarbeitete Auflage*. 2017: W. Kohlhammer.
- forsa Politik- und Sozialforschung GmbH . (02. September 2020). *dbb Bürgerbefragung, Öffentlicher Dienst, Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger*. dbb Beamtenbund und Tarifunion. Berlin: forsa Politik- und Sozialforschung GmbH im Auftrag dbb Beamtenbund und Tarifunion. Von <https://www.dbb.de/presse/mediathek/broschueren.html> abgerufen
- Forster/Pemler/Remmele. (Oktober 2019). *Bayerisches Feuerwehrgesetz, Kommentar und Vorschriftensammlung zu Brandschutz und technischer Hilfeleistung , 45. Aktualisierung*. Richard Boorberg Verlag.
- Hilgers, D. (2007). *Performance Management, Leistungserfassung und Leistungssteuerung im Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen*. Hamburg: Gabler Edition Wissenschaft.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). (1998). *Kontraktmanagement, Steuerung über Zielvereinbarungen, Bericht Nr. 4/1998*. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln.
- Landeshauptstadt München. (15.04.2020). *Katastrophenschutz-Sonderplan Teil C - Pandemieplan der Branddirektion für eine Pandemie in der Landeshauptstadt München*. Landeshauptstadt München, München.

- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW. (07. Juli 2016). *Handreichung zur Brandschutzbedarfsplanung für kommunale Entscheidungsträger vom Ministerium für Inneres und Kommunales NRW*. Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, Städtetag NRW, Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW, Köln. Von <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/fachinformationen/umwelt/078519/index.html> abgerufen
- Mitteldeutscher Rundfunk. (26. März 2020). *Feuerwehrmann aus Magdeburg positiv getestet – 16 Kollegen in Quarantäne*. Von <https://www.mdr.de/sachsen-anhalt/magdeburg/magdeburg/feuerwehrmann-positiv-auf-corona-getestet-sechzehn-kameraden-in-quarantaene-100.html> abgerufen
- Molodovsky/Farmers/Waldmann. (Juli 2020). *Bayerische Bauordnung, Kommentar mit einer Sammlung baurechtlicher Vorschriften, 137. Aktualisierung*. München: rehm Verlag.
- Petter/Bauer/Hagebölling. (Mai 2020). Strategien für Berufsfeuerwehren während der Corona-Krise. (W. Kohlhammer, Hrsg.) *BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, S. 367.
- Robert-Koch-Institut. (02. März 2017). *Nationaler Pandemieplan Teil I, Strukturen und Maßnahmen*. Berlin.
- Röser, T. (2017). *Management von Einsatzprozessen*. München: Josef Eul Verlag.
- Schneider, K. (2016). *Kommentar Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. erweiterte und überarbeitete Auflage*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- TomTom. (29. November 2020). *Traffic Index - Munich traffic*. Von https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/munich-traffic abgerufen
- Verband der Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen. (2013). *Unterbesetzung bei BMA-Einläufen und Kurzprüfung strafrechtlicher Konsequenzen bei permanenter Unterbesetzung einer hauptamtlichen Wache*. Arbeitskreis Recht, Düsseldorf. Von <https://www.vdf-nrw.de/themen/recht/auskuenfte/> abgerufen
- Wahl/Bergdoll. (Mai 2020). Feuerwehrbetrieb während der COVID-19-Pandemie. (W. Kohlhammer, Hrsg.) *BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung*, S. 354.

Rechtsprechungsverzeichnis

Gericht	Datum	Aktenzeichen	Fundstelle
BayVGH	Beschl. v. 02.08.2010	4 ZB 08.3007	von https://openjur.de/u/485698.html abgerufen [Zugriff am: 01.11.2020]
VG Augsburg	Urt. v. 18.07.2016	Au 7 K 15.488	von https://www.gesetze-bayern.de/(X(1)S(d502hmnersf1g1dcn2sj5gb5))/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2016-N-52723?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1&contrast=change abgerufen [Zugriff am: 01.11.2020]
VG Augsburg	Urt. v. 16.05.2018	Au 4 K 18.552	von https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2018-N-9751?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1&fontsize=middle abgerufen [Zugriff am: 01.11.2020]

A Leitfaden Funktionsstärkereduzierung

Tabelle I Checklisten-Modul "Allgemeine Planung" (Quelle: Eigene Darstellung)

Modul „Allgemeine Planungen“		
Funktionsstärkesenkung allgemein prüfen.		
Maßnahme	Erläuterung	Vor- und Nachteile
Personalpool in Rufbereitschaft	Bildung eines Personalpools in Rufbereitschaft als Standby-Dienst. D.h. der Personalpool entspricht den gesenkten Funktionen, die unverzüglich ihren Dienst im Bedarfsfall (z.B. steigendes Einsatzgeschehen) aufnehmen müssen.	Vorteil: Senkung der Stärke um die jeweilige Anzahl der nicht für die Mindestbesetzung benötigten Funktionen (Kontaktreduzierung). Nachteil: Die frühzeitige Rufbereitschaftsauslösung entsprechend der Lageentwicklung muss einem engen Monitoring unterliegen. Darüber hinaus muss organisatorisch sichergestellt werden, dass definierte Zeiträume zur Herstellung der Einsatzbereitschaft auch gewährleistet sind. Anpassung der Arbeitszeitmodelle sind mit der Personalvertretung abzustimmen und haben u. U. Auswirkungen auf Arbeitszeitsalden.
Anpassung von Schichtlängen	Reduzierung von Funktionsstärken nachts oder an Wochenenden (resultierende einsatzschwache Zeiten)	Vorteil: Senkung der Stärke um die jeweilige Anzahl der nicht für die Mindestbesetzung benötigten Funktionen (Kontaktreduzierung). Nachteil: Dezidierte Risikoabwägung in Bezug auf geänderte Einsatzschwerpunkte. Anpassung der Arbeitszeitmodelle sind mit der Personalvertretung abzustimmen und haben u. U. Auswirkungen auf Arbeitszeitsalden.
Dislozierung von Einsatzkräften	Mittelbare Funktionsstärkereduzierung durch Verlagerung von taktischen Einheiten auf zusätzliche Standorte.	Vorteil: Reduzierung der Stärke um die jeweilige taktische Einheit an den vorhandenen Standorten (Kontaktreduzierung) und der grundsätzliche Erhalt der Leistungsfähigkeit. Nachteil: Herrichtung der zusätzlichen Standorte, so dass diese den taktischen, organisatorischen und betrieblichen Anforderungen genügen. Anpassung der Arbeitsumgebung ist mit der Personalvertretung abzustimmen. Möglicherweise veränderte Anfahrtszeiten (Hilfsfristen).
Alarm- und Ausrückeordnung für reduzierte Ausrückungen	Die Außerdienstnahme von Einsatzmitteln, hat ggf. Auswirkungen auf die bestehenden Alarmierungsketten. Mit der Anpassung kann auf diesen Umstand planbar reagiert und Mindeststandards bzw. Alarmierungstaktiken definiert werden.	Vorteil: Die Alarmierungsketten können auch für andere Lagen (z.B. Silvester, Unwetterlagen) angewendet werden, bei denen die Ressourcenverfügbarkeit maßgeblich sind oder umgekehrt vorhandene Planungen übernommen werden.

Tabelle II Checklisten-Modul "Sonderdienste - freiwillige Aufgaben" (Quelle: Eigene Darstellung)

Modul „Sonderdienste – freiwillige Aufgaben“		
Funktionsstärkesenkung im Bereich Sonderdienst prüfen .		
Maßnahme	Erläuterung	Vor- und Nachteile
Außerdienstnahme	Einsatzmittel für freiwillige Aufgaben (z.B. KLAF) werden ausser Dienst genommen.	<u>Vorteil:</u> Senkung der Stärke um die jeweilige taktische Einheit bei vollem Erhalt der Leistungsfähigkeit der Feuerwehr für Pflichtaufgaben (Kontaktreduzierung). <u>Nachteil:</u> Einsätze müssen unter Umständen durch den Grundschutz abgedeckt werden, was wiederum eine Einsatzbelastung auslöst. Des Weiteren sind ggf. die Aufgaben mit entsprechendem Organisationsaufwand an Dritte zu übertragen.

Tabelle III Checklisten-Modul "Sonderdienste - Pflichtaufgaben" (Quelle: Eigene Darstellung)

Modul „Sonderdienste – Pflichtaufgaben“ Funktionsstärkesenkung im Bereich Sonderdienst prüfen.		
Maßnahme	Erläuterung	Vor- und Nachteile
„Springer“-System	Besetzung von mehreren Sondereinsatzmitteln durch einen definierten Personalpool. Dies kann auch in Verbindung mit einer Zusammenführung von Sondereinsatzmitteln an einem Standort erfolgen.	<u>Vorteil:</u> Senkung der Stärke um die jeweilige Anzahl der nicht für den Personalpool benötigten Funktionen (Kontaktreduzierung). <u>Nachteil:</u> Sondereinsatzmittel können u. U. nicht oder nicht zeitgerecht zum Einsatz gebracht werden. Aus organisatorischen (z. B. erforderliche Qualifikationen) und infrastrukturellen Gründen (z.B. Flächenbedarf) kann die Maßnahme nicht ergriffen werden.
Selbstfahrsystem	Das Einsatzmittel wird nur noch mit einem Fahrer bzw. Maschinisten besetzt.	<u>Vorteil:</u> Senkung der Stärke auf eine Funktion je Sondereinsatzmittel (Kontaktreduzierung). <u>Nachteil:</u> Die Bedienung des Sondereinsatzmittel an der Einsatzstelle und die Sicherheit für die Fahrzeugbewegung (z.B. Rückwärtsfahren) kann eingeschränkt sein.
Übertragung von Aufgaben an private Leistungserbringer	Die Fähigkeit des Sondereinsatzmittels (hier insbesondere Kranwagen) wird einem privaten Leistungserbringer übertragen.	<u>Vorteil:</u> Senkung der Stärke um die jeweilige taktische Einheit und der grundsätzliche Erhalt der Leistungsfähigkeit (Kontaktreduzierung). <u>Nachteil:</u> Die zeitgerechte Verfügbarkeit kann u.U. nicht sichergestellt werden.
Außerdienstnahme	Mehrfach vorhandene Einsatzmittel (z. B. ASW) werden ausser Dienst genommen.	<u>Vorteil:</u> Senkung der Stärke um die jeweilige taktische Einheit (Kontaktreduzierung). <u>Nachteil:</u> Die Einsatzmittel der reduzierten Fahrzeugkategorien treffen zeitverzögert an der Einsatzstelle ein oder die Aufgabenstellungen müssen durch den Grundschutz übernommen werden.

Tabelle IV Checklisten-Modul "Grundschatz" (Quelle: Eigene Darstellung)

Modul „Grundschatz“		
Funktionsstärkesenkung im Bereich Grundschatz prüfen.		
Maßnahme	Erläuterung	Vor- und Nachteile
Außerdienstnahme von Lösch- und Hubrettungsfahrzeugen (Drehleitern)	Diese Maßnahme setzt voraus, dass keine negativen Auswirkungen auf die erforderliche Personalstärke und die Hilfsfrist der ersteintreffenden Einheiten entstehen sowie eine Kompensation durch die Freiwillige Feuerwehr sichergestellt ist.	Vorteil: Senkung der Stärke um die jeweilige taktische Einheit (Kontaktreduzierung) und der grundsätzliche Erhalt der Leistungsfähigkeit. Nachteil: An der Einsatzstelle kommt es zur Vermischung der Personengruppen der Berufsfeuerwehr und Freiwilligen Feuerwehr. Darüberhinaus muss sichergestellt werden, dass taktische Konzepte in der Kombination sichergestellt werden können.
Außerdienstnahme vom Führungsdienst C-Dienst	Analog Funktionsstärkesenkung im Bereich Führungsdienst A- und B-Dienst	Analog Funktionsstärkesenkung im Bereich Führungsdienst A- und B-Dienst (Kontaktreduzierung).

Tabelle V Checklisten-Modul "Führungsdienst" (Quelle: Eigene Darstellung)

Modul „Führungsdienst“		
Funktionsstärkesenkung im Bereich Führungsdienst prüfen.		
Maßnahme	Erläuterung	Vor- und Nachteile
Selbstfahrsystem vom Standort	Die Funktion des Führungsassistenten wird reduziert, so dass der Führungsdienst selbst die Einsatzstelle mit KdoW / ELW anfahren muss.	Vorteil: Senkung der Stärke um eine Funktion je Führungsdiensteneinheit (Kontaktreduzierung). Nachteil: Die Einsatzvorbereitung auf der Anfahrt ist sehr eingeschränkt möglich und die Führungsassistenz an der Einsatzstelle ist nicht vorhanden.
Selbstfahrer von zuhause	Die Funktion des Führungsassistenten wird reduziert, so dass der Führungsdienst selbst die Einsatzstelle mit KdoW / ELW anfahren muss.	Vorteil: Senkung der Stärke um zwei Funktionen je Führungsdiensteneinheit (Kontaktreduzierung). Nachteil: Die Einsatzvorbereitung auf der Anfahrt ist sehr eingeschränkt möglich und die Führungsassistenz an der Einsatzstelle ist nicht vorhanden. Darüber hinaus ist die dienstbetriebliche Anwesenheit der Führungskraft am Standort nicht gegeben.
Außerdienstnahme	Außerdienstnahme von Führungsdiensteneinheiten gleicher Hierarchieebenen, wenn diese mehrfach vorhanden sind.	Vorteil: Senkung der Stärke um mindestens zwei Funktionen je Führungsdiensteneinheit (Kontaktreduzierung). Nachteil: Es kann zu Einschränkungen in der Führungsstruktur bei Duplizitätsfällen kommen.

B Auswertung Funktionsstärken und Einsatzzahlen

Funktionsstärken:

Tabelle VI Funktionsstärken Berufsfeuerwehr Darmstadt

Berufsfeuerwehr Darmstadt: Funktionsstärke	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
Sollstärke abwehrender Brandschutz gesamt	22	22	22	22	22	22	22	22
Grundsatz (ELW, HLF, DLK)	16	12	12	12	16	16	16	16
Führungsdienst (B-Dienst)	1	1	1	1	1	1	1	1
Sonderdienst + weitere Funktion (FüAss B-Dienst)	5	5	5	5	5	5	5	5
Abweichung	0	4	4	4	0	0	0	0

Tabelle VII Funktionsstärken Berufsfeuerwehr Magdeburg

Berufsfeuerwehr Magdeburg: Funktionsstärke	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
Sollstärke abwehrender Brandschutz gesamt	44	44	44	44	44	44	44	44
Grundsatz (ELW, HLF, DLK)	34	24	24	24	24	24	24	24
Führungsdienst	2	2	2	2	2	2	2	2
Sonderdienst + weitere Funktionen	8	5	5	5	5	5	5	5
Abweichung	0	13	13	13	13	13	13	13

Tabelle VIII Funktionsstärken Berufsfeuerwehr München

Berufsfeuerwehr München: Funktionsstärke	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
Sollstärke abwehrender Brandschutz gesamt	246	246	246	246	246	246	246	246
Grundsatz (ELW, HLF, DLK, RTW)	154	130	130	130	154	154	154	154
Führungsdienst	3	3	3	3	3	3	3	3
Sonderdienst + weitere Funktionen	89	36	37	39	89	89	89	89
Abweichung	0	77	76	74	0	0	0	0

Einsatzzahlen Berufsfeuerwehr Darmstadt:

Anmerkung: Für den Monat Februar 2019 liegen keine Datenwerte vor, was jedoch die Kernbetrachtung der Corona Hochphase von März bis Juni 2020 nicht beeinträchtigt.

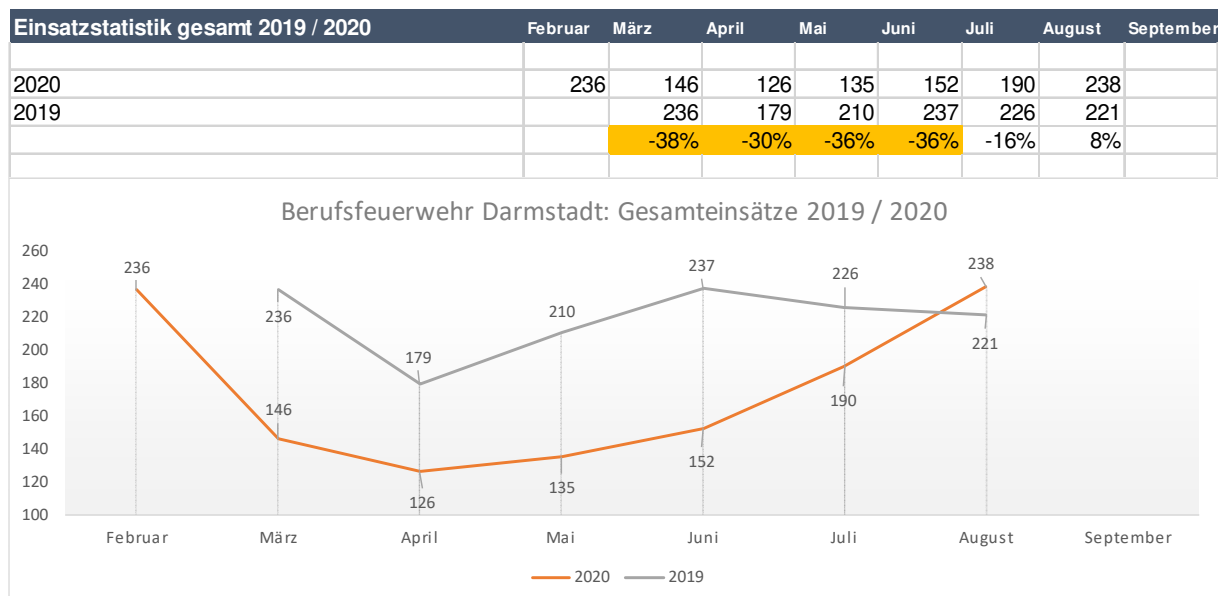


Abbildung I Einsatzstatistik gesamt 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr Darmstadt

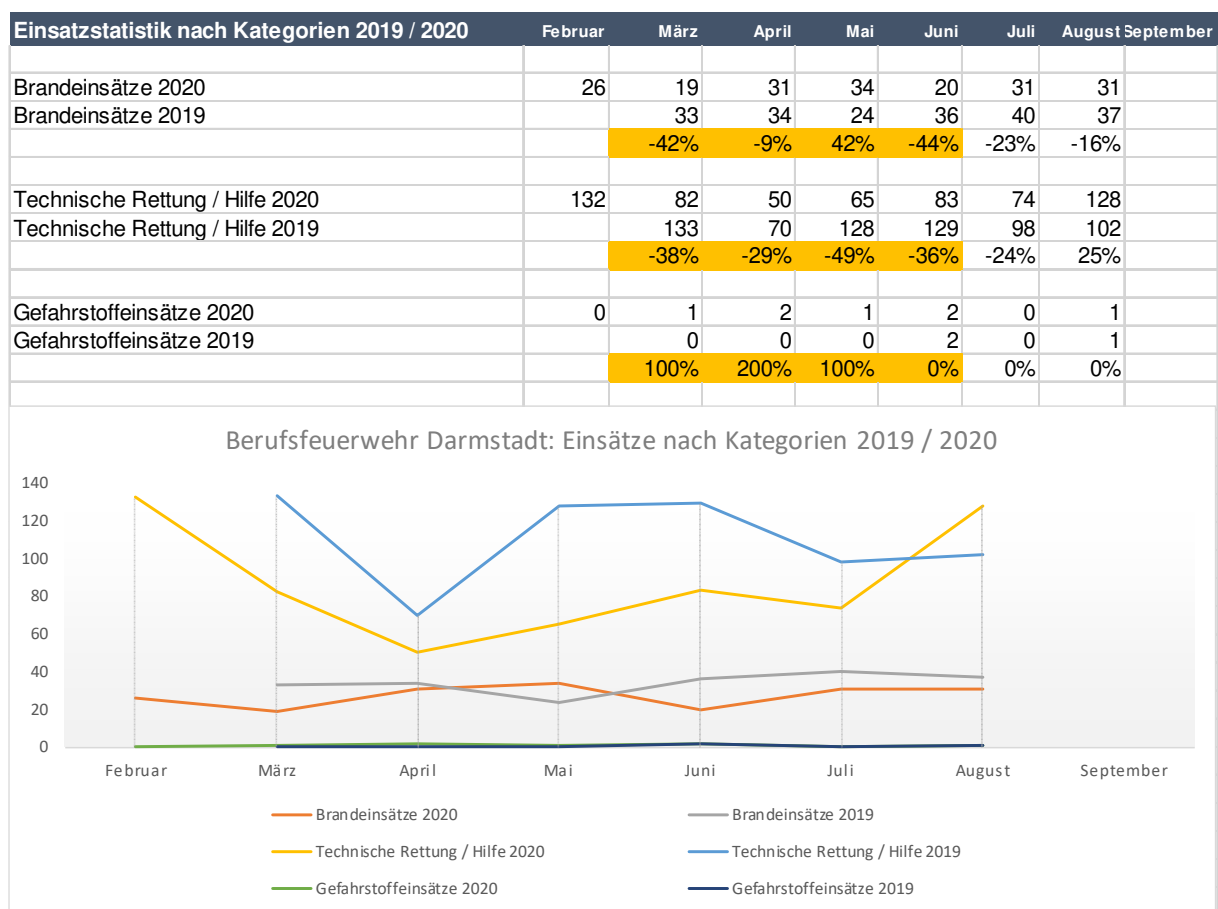


Abbildung II Einsatzstatistik nach Kategorien 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr Darmstadt

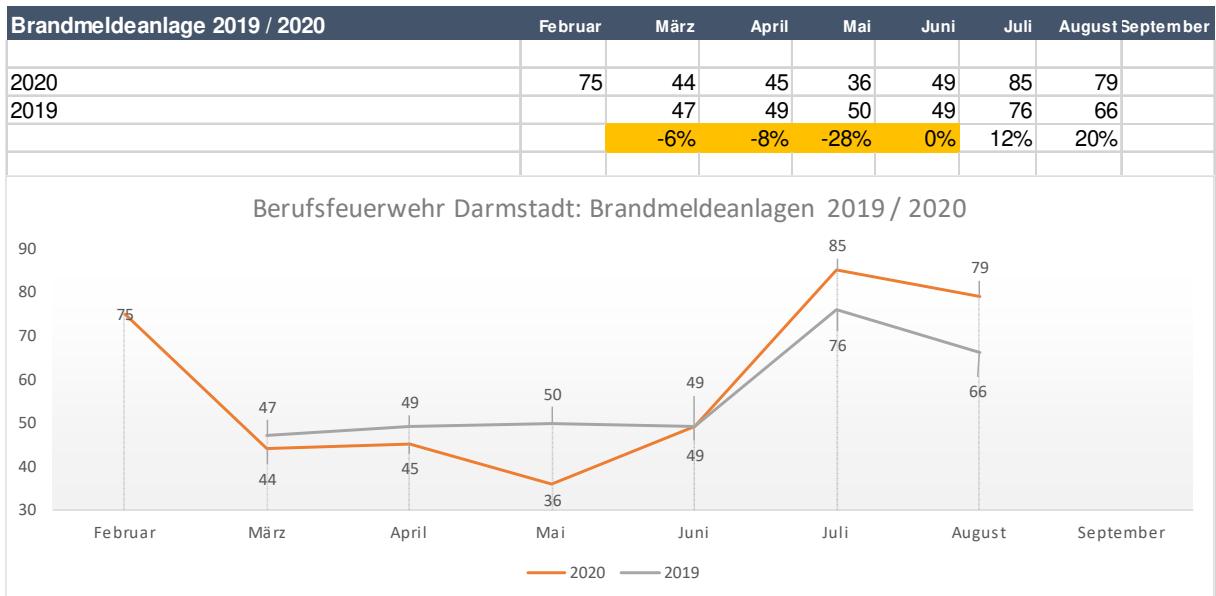


Abbildung III Einsatzstatistik Brandmeldeanlagen 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr Darmstadt

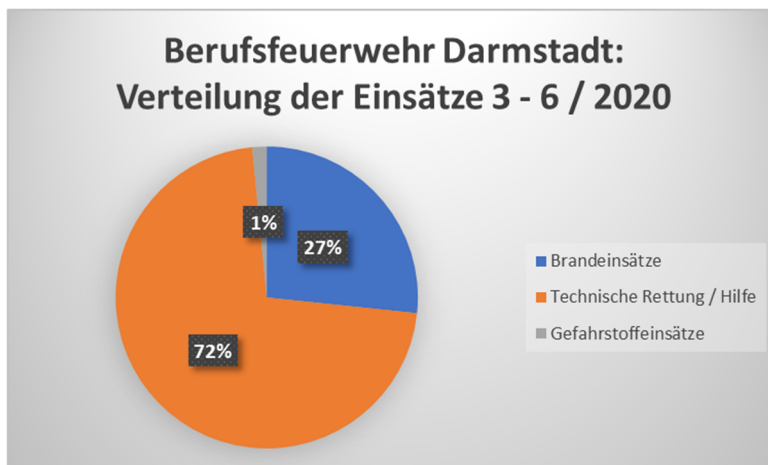


Abbildung IV Verteilung der Einsätze 3 - 6 / 2020 Berufsfeuerwehr Darmstadt

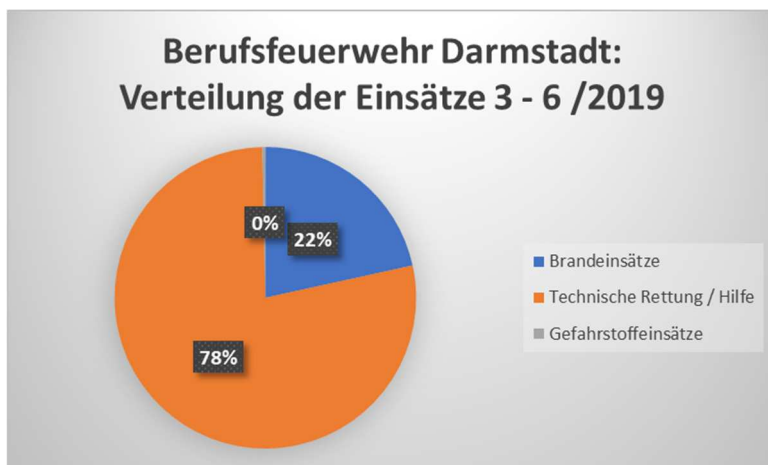


Abbildung V Verteilung der Einsätze 3 - 6 / 2019 Berufsfeuerwehr Darmstadt

Einsatzzahlen Berufsfeuerwehr München:

Einsatzstatistik gesamt 2019 / 2020	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
2020	2737	2070	1589	1769	2558	2805	2719	2463
2019	2247	2573	2443	2555	3578	2888	2402	2444
	22%	-20%	-35%	-31%	-29%	-3%	13%	1%

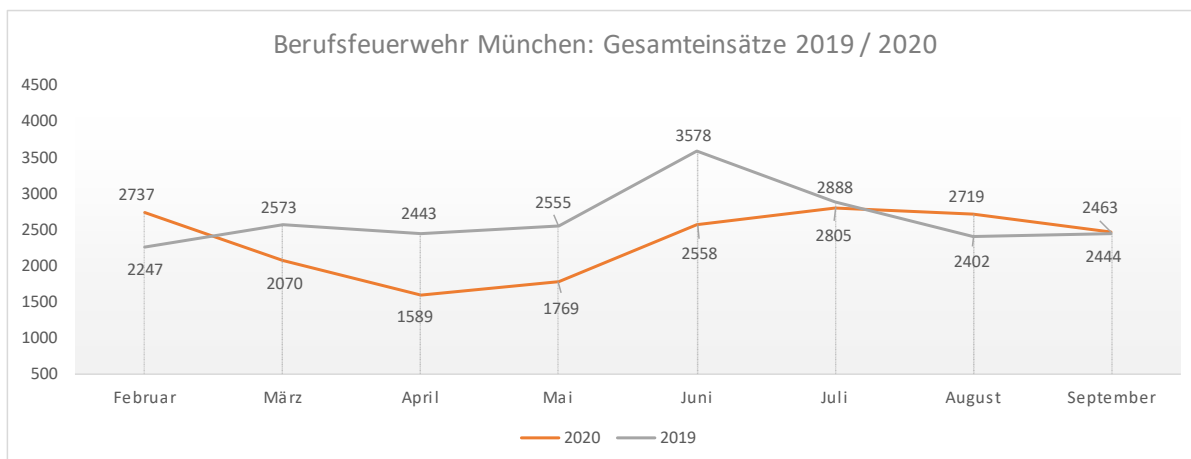


Abbildung VI Einsatzstatistik gesamt 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr München

Einsatzstatistik nach Kategorien 2019 / 2020	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
Brandeinsätze 2020	577	541	523	509	530	684	651	628
Brandeinsätze 2019	494	635	635	529	698	716	629	699
	17%	-15%	-18%	-4%	-24%	-4%	3%	-10%
Technische Rettung / Hilfe 2020	2107	1480	1011	1213	1976	2055	1998	1791
Technische Rettung / Hilfe 2019	1698	1876	1748	1969	2807	2091	1707	1675
		-21%	-42%	-38%	-30%	-2%	17%	7%
Gefahrstoffeinsätze 2020	50	44	54	47	51	64	66	43
Gefahrstoffeinsätze 2019	54	60	60	55	68	79	65	67
	-7%	-27%	-10%	-15%	-25%	-19%	2%	-36%

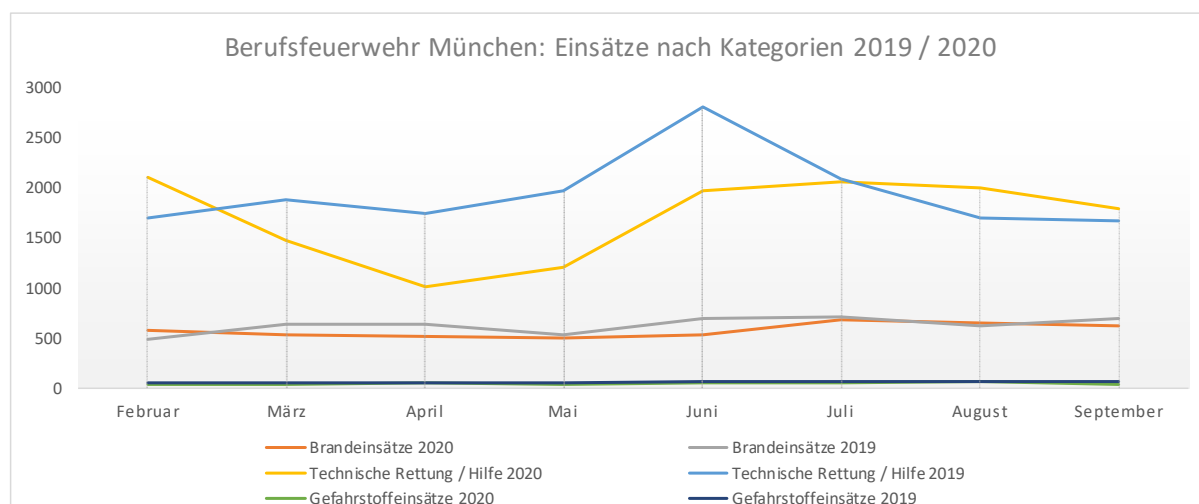


Abbildung VII Einsatzstatistik nach Kategorien 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr München

Brandmeldeanlage 2019 / 2020	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
2020	369	330	294	292	338	425	416	419
2019	184	391	362	332	459	463	423	474
	101%	-16%	-19%	-12%	-26%	-8%	-2%	-12%

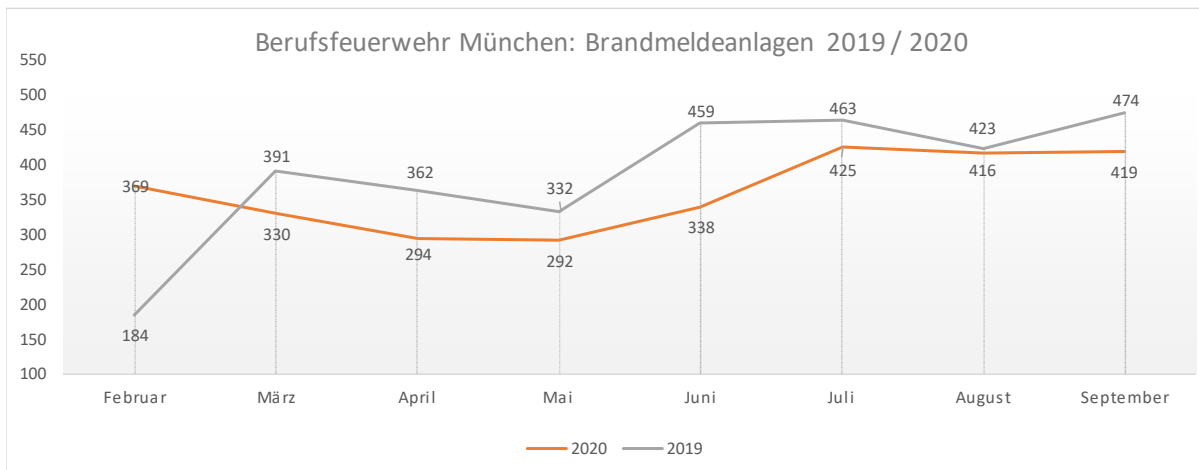


Abbildung VIII Einsatzstatistik Brandmeldeanlagen 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr München

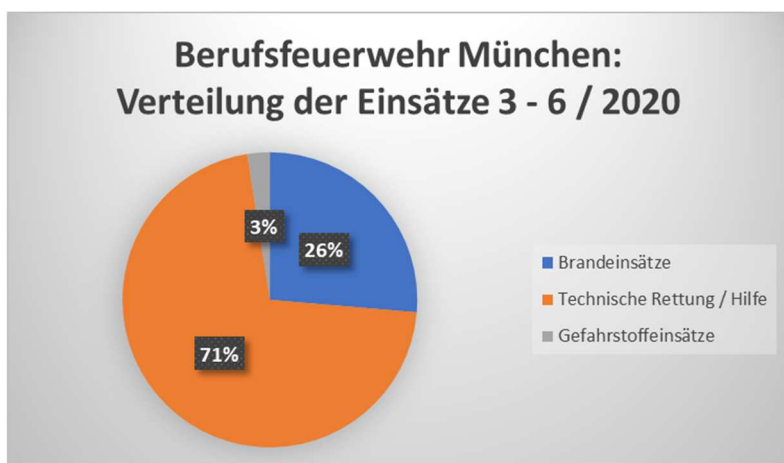


Abbildung IX Verteilung der Einsätze 3 - 6 / 2020 Berufsfeuerwehr München

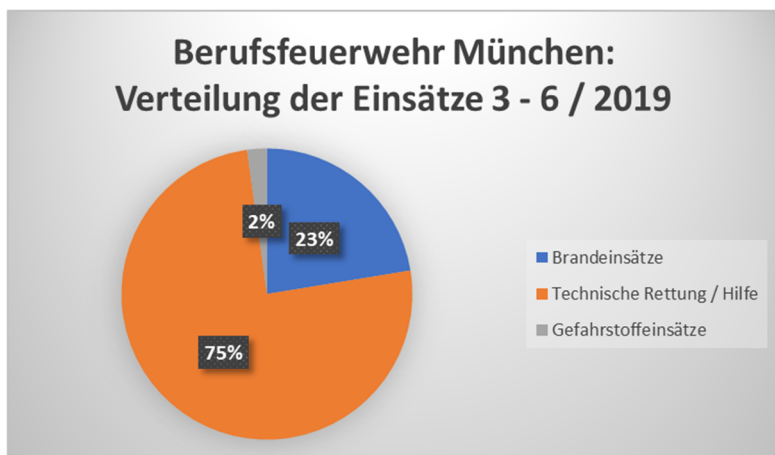


Abbildung X Verteilung der Einsätze 3 - 6 / 2019 Berufsfeuerwehr München

Brand: Menschen in Gefahr 2019 / 2020		Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
2020		8	13	13	20	12	22	20	20
2019		11	24	21	12	16	23	12	18
		-27%	-46%	-38%	67%	-25%	-4%	67%	11%

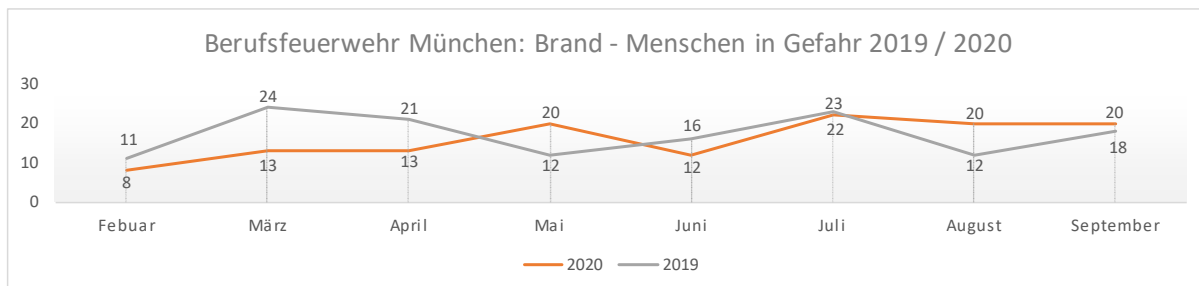


Abbildung XI Einsatzstatistik Brand: Menschen in Gefahr 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr München

THL: Menschen in Gefahr 2019 / 2020		Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
2020		462	515	490	525	558	594	610	550
2019		465	515	548	570	602	622	528	540
		-1%	0%	-11%	-8%	-7%	-5%	16%	2%

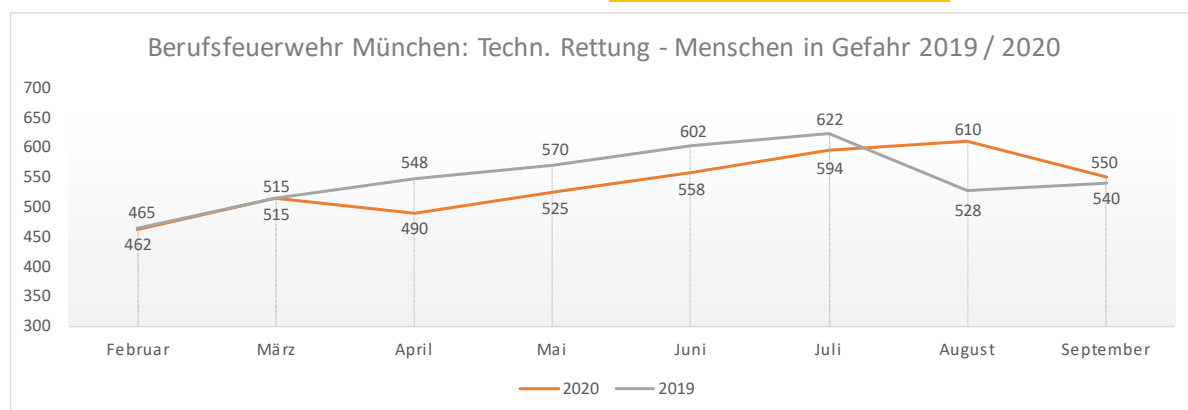


Abbildung XII Einsatzstatistik THL: Menschen in Gefahr 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr München

Erreichungsgrad Hilfsfrist - Tendenz		Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September
--------------------------------------	--	---------	------	-------	-----	------	------	--------	-----------

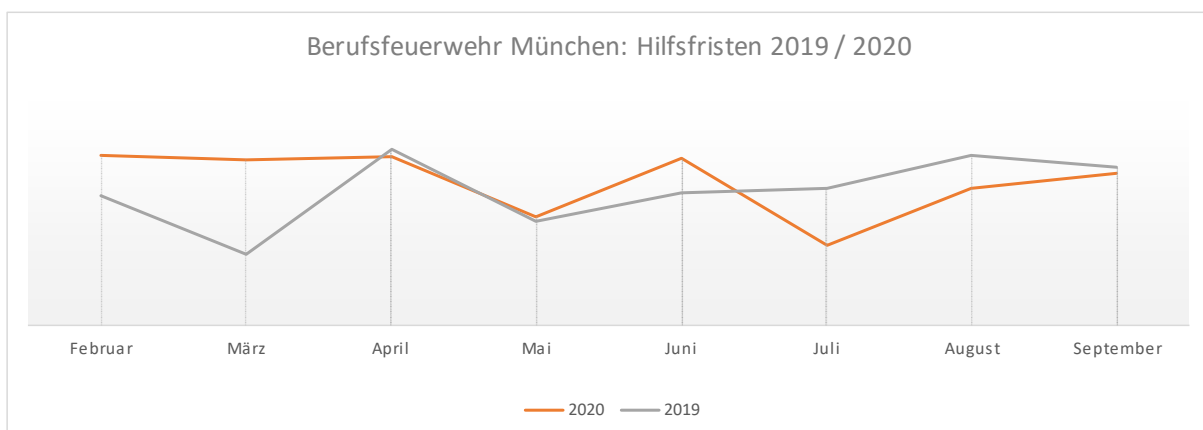


Abbildung XIII Erreichungsgrad Hilfsfrist - Tendenz 2019 / 2020 Berufsfeuerwehr München

C Liste Berufsfeuerwehren mit Ansprechpersonen

In der nachfolgenden Tabelle finden sich die Namen der 54 angefragten Berufsfeuerwehren sowie den Personen, mit denen der Verfasser vorliegender Arbeit telefonischen oder auch schriftlichen Kontakt hatte. Die Auflistung erfolgt nach der Anzahl der Beschäftigten der jeweiligen Berufsfeuerwehr. Allen Personen ein herzliches Dankeschön für die Unterstützung bei der Recherche zu dieser Facharbeit.

Berufsfeuerwehr	Ansprechpersonen	Funktion
Deutschland		
Berlin	Herr Thomann	Stab Veranstaltungssicherheit
Hamburg	Herr Wenderoth (per eMail) bzw. Herr Kattge	stv. Amtsleiter bzw. Abteilungsleiter
München	Christian Emrich	stv. Unterabteilungsleiter Einsatzplanung
Köln	Jürgen Arens	Abteilung Einsatz
Düsseldorf	Gregor Mönning	Lagedienst
Dortmund	Peter Damm	stv. Bereichsleiter Einsatzorganisation
Frankfurt am Main	Markus von der Forst	Leiter Führungsunterstützung
Hannover	Herr Flemming	Abteilung Brand- und Gefahrenschutz
Essen	Frau Klatt	Wachabteilungsleiterin
Dresden	Herr Petrik	stv. Sachgebietsleiter Einsatz
Leipzig	Herr Kolbe	Coronabeauftragter
Duisburg	Herr Theilenberg	Vorbeugender Brandschutz / Lagedienst
Bremen	Matthias Römer	Operativ-taktische Einsatzplanung
Stuttgart	Herr Pietschmann	Sachgebietsleiter Feuerwehrtechnik
Bochum	Thomas Lindemann (per eMail)	Abteilungsleiter Einsatz
Nürnberg	Marc Gistrichovsky	Leitstellenleiter
Lübeck	Thomas Köstler	stv. Amtsleiter
Aachen	Maximilian Nüßler	Teamleiter Gefahrenabwehr
Mönchengladbach	Herr Schattka	stv. Fachbereichsleiter Gefahrenabwehr
Wuppertal	Herr Fassenbach	Einsatzplanung
Oldenburg	Herr Schweder	Abteilung Einsatz
Bonn	Carsten Schneider	stv. Amtsleiter
Braunschweig	Herr Pohl	Lagedienst
Rostock	Frau Bothe	Abteilungsleiterin Einsatz
Kassel	Thomas Schmidt	stv. Amtsleiter
Bremerhaven	Herr Bergmann	Teamleiter Einsatz
Mainz	Herr Patzke	Abteilungsleiter Personal
Mannheim	Roy Bergdoll	Abteilungsleiter Einsatz
Krefeld	Andreas Klos	Amtsleiter
Magdeburg	Herr Bindhack	Wachleiter Feuerwache Nord
Trier	Andreas Kirchartz	Amtsleiter
Kiel	Markus Brandau (per eMail)	stv. Amtsleiter
Schwerin	Dr. Stefan Jakobi	Amtsleiter bzw. Fachdienstleiter
Erfurt	Guido Banse	Abteilungsleiter Einsatz
Augsburg	Stefan Würtz	Leitstellenleiter
Cottbus	Herr Bansen	Wachvorsteher
Ludwigshafen am Rhein	Herr Meinhardt	Teamleiter Einsatzvorbereitung
Saarbrücken	Herr Schneider	Sachgebietsleiter Einsatzplanung

Regensburg	Martin Hartl	Leitstellenleiter
Darmstadt	Johann Braxenthaler	Amtsleiter
Würzburg	Gerhard Möldner	Leitstellenleiter
Halle an der Saale	Rainer Goldschmidt	Wachvorsteher Hauptwache
Ingolstadt	Josef Huber	Amtsleiter
Osnabrück	Herr Schmidtke	Abteilungsleiter Einsatz
Gera	Thilo Schütz	Amtsleiter
Jena	Ralf Hertig	Teamleiter Einsatz
Chemnitz	Rainer Walter	Abteilungsleiter Einsatz
Heilbronn	Fabian Müller	Amtsleiter
Flensburg	Carsten Herzog über Herr Petz* (BF München)	Amtsleiter
Cuxhaven	Stefan Matthäus	Amtsleiter

Österreich

Wien	Christoph Trimmel	Offizier in der Abteilung Ausbildung
Graz	Heimo Krajnc	stv. Amtsleiter
Innsbruck	Helmut Hager (Vermittlung über LST Tirol)	Amtsleiter

Italien

Bozen	Hansjörg Elsler (per eMail)	Einsatz- und technischer Dienst
-------	-----------------------------	---------------------------------

Anmerkung: Die mit einem * gekennzeichneten Personen hatten Kontakt zur genannten Ansprechperson

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Florian Hellmeier, die vorliegende Arbeit selbständig, ohne fremde Hilfe und ohne Benutzung anderer als der von mir angegebenen Quellen angefertigt zu haben. Alle aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde noch keiner Prüfungsbehörde in gleicher oder ähnlicher Form vorgelegt.

München, 17.12.2020

.....

Florian Hellmeier