

Brandschutzbedarfsplan Fehlerquellen und Spielräume bei der Schutzzielbestimmung?

Nach § 22 Abs. 1 haben die Gemeinden unter Beteiligung ihrer Feuerwehr Brandschutzbedarfspläne und Pläne für den Einsatz der öffentlichen Feuerwehr auszustellen und fortzuschreiben. Brandschutzbedarfspläne dienen der Gemeinde zur Festlegung der Größe und Ausstattung der Feuerwehr, während die Pläne für den Einsatz (Feuerwehreinsatzpläne – nicht zu verwechseln mit Feuerwehrplänen (Objektplänen) gem. DIN 14095) unmittelbar dem Einsatz der Feuerwehr dienen¹. Wegen der grundlegenden Bedeutung eines Brandschutzbedarfsplans für den Brandschutz der Bevölkerung ist dieser durch Ratsbeschluss festzustellen². An der Aufstellung des Planes ist allerdings in jedem Fall der Leiter der Feuerwehr zu beteiligen, da er für die Organisation und Leitung der Feuerwehr verantwortlich ist³.

Erstellung eines Brandschutzbedarfsplanes

Brandschutzbedarfspläne sind wie folgt in drei Schritten zu erstellen:

- ➡ Es ist eine Risikoanalyse durchzuführen.
- ➡ Es ist ein Schutzziel zu bestimmen.
- ➡ Die zur Erreichung des Schutzzieles vorzuhaltende Ausstattung der Feuerwehr ist festzulegen.

Die Risikoanalyse umfasst die Beschreibung des Gefahrenpotentials entsprechend den örtlichen Verhältnissen⁴. Die Risikoanalyse ist objektiv durchzuführen. Dies bedeutet, dass eine rein feuerwehrfachliche Bewertung nach vorhandenen Gefahren und gefährdeten Objekten und Personen zu erfolgen hat. Subjektive Beurteilungsspielräume oder politische Beurteilungsspielräume bestehen hier nicht. Die Risikoanalyse ist deshalb durch die Aufsichtsbehörden auf ihre Schlüssigkeit hin überprüfbar.

Bei der Schutzzielbestimmung gilt hingegen anderes.

- ➡ Die Schutzzielbestimmung ist die politische Entscheidung des Rates, welche Qualität die Gefahrenabwehr durch die Feuerwehr in der Gemeinde besitzen soll.

Bei der Schutzzielbestimmung sind als Qualitätskriterien differenziert nach Einsatzarten festzulegen,

- in welcher Zeit (Hilfsfrist)
- wie viel Mannschaft und Gerät (Funktionsstärke)
- in wie viel Prozent der Fälle (Erreichungsgrad)

¹ Vgl. Schneider, Feuerschutzhilfleistungsgesetz Nordrhein-Westfalen 7. Auflage, § 22 Anm. 4, Steegmann, Recht des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes in Nordrhein-Westfalen, FSHG § 22 Rdnr. 5.

² Schneider a.a.O. Anm. 2.2; Steegmann a.a.O. Rdnr. 2, Schültke, Der Feuerwehrmann 2000, 276.

³ Steegmann a.a.O. Rdnr. 2, Farrenkopf, brandschutz 1999, 275, Fischer, Der Feuerwehrmann 2000, 299 f und 2002, 89, 90)

⁴ Schneider a.a.O. Anm. 3.2.1

die Feuerwehr am Schadensort eintreffen soll⁵.

Bei der Schutzzielbestimmung gehen die meisten Gemeinden nach den Empfehlungen für Qualitätskriterien zur Bedarfplanung von Feuerwehren der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren vor. Da die Qualitätskriterien für die Brandbekämpfung auch für den Bereich Technische Hilfeleistung ausreichend sind, beschränkt sich die Prüfung auf den „Kritischen Wohnungsbrand“.

➡ Die Ermittlung der Hilfsfrist und der Funktionsstärke ist rein fachlich und objektiv vorzunehmen. Denn hierbei geht es um eine rein wissenschaftliche, medizinische bzw. feuerwehrtaktische Tatsachenfeststellung.

Für die Bestimmung der Hilfsfrist sind folgende Parameter entscheidend:

- 13 Minuten = die Erträglichkeitsgrenze für eine Person im Brandrauch
- 17 Minuten = Reanimationsgrenze für eine Person im Brandrauch
- 18 – 20 Minuten = mit einem Flash-Over ist zu rechnen⁶.

Damit stehen aus wissenschaftlicher Sicht beim kritischen Wohnungsbrand max. 13 Minuten bis zum ersten Eingreifen zur Verfügung. Mit jeder weiteren Minute steigt die Wahrscheinlichkeit eines tödlichen Ausgangs für die Betroffenen exponential, so dass von ausreichender Qualität des Brandschutzes dann keine Rede mehr sein kann.

➡ Die Hilfsfrist ist die Zeitdifferenz zwischen dem Beginn der Notrufabfrage – möglichst ab der ersten Signalisierung des ankommenden Notrufes - und dem Eintreffen des ersten Feuerwehrfahrzeuges an der Einsatzstelle⁷.

Unter Berücksichtigung aller Umstände bleiben von der Hilfsfrist allenfalls 8 Minuten von der Alarmierung bis zum Eintreffen übrig. Dabei wird bereits von der außerordentlich günstigen Konstellation ausgegangen, dass der Brand sofort entdeckt und bereits nach 3,5 Minuten die Notrufabfrage begonnen und nach 5 Minuten die Alarmierung erfolgt ist.

➡ Damit steht aus naturwissenschaftlicher bzw. medizinischer Sicht für eine Menschenrettung eine maximale Zeit von 8 Minuten von der Alarmierung bis zum Eintreffen zur Verfügung.

Da mit einer Ausrückezeit von ca. 3 Minuten bei Freiwilligen Feuerwehren zu rechnen ist, verbleiben hier nur 5 Minuten an reiner Fahrzeit⁸. Das ergibt je nach Topographie und Verkehrsverhältnissen einen relativ geringen Radius, in dem die Hilfsfrist erreicht werden kann und spricht für einen weitgehend dezentralen Aufbau der Feuerwehr.

Die Funktionsstärke für den ersten Angriff zur Menschenrettung beträgt nach den Qualitätskriterien der AGBF beim kritischen Wohnungsbrand mindestens 10

⁵ Schneider a.a.O. 3.2.2.; Steegmann a.a.O. Rdnr. 2c, Neuhoff, vfdb-Teitschrift 1998,74

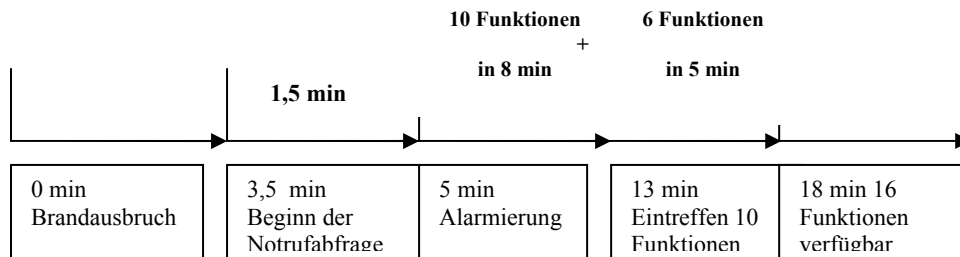
⁶ Die Daten ergeben sich aus der ORBIT-Studie, die zutreffend auf den CO Anstieg im Brandraum abstellt; vgl Farrenkopf, brandschutz 1999, 274 – zum Atemgift CO siehe Der Feuerwehrmann 2001, 53.

⁷ Farrenkopf, brandschutz a.a.O.; Steegmann § 22 FSHG, Rdnr. 2f; Schneider, § 22 Anm. 3.2.2

⁸ Die drei Minuten sind sehr optimistisch angesetzt, die Wibera arbeitet derzeit in ihren Gutachten in der Regel mit 5 Minuten Ausrückezeit!– Fazit: Der Einsatzradius wird in Realität noch geringer!

Feuerwehrangehörige. Wird diese unterschritten, ist es nicht mehr möglich effektiv zu arbeiten oder einen Rettungstrupp zu stellen⁹.

Schematisch stellt sich der zeitliche Ablauf beim Erreichen der Hilfsfrist wie folgt dar:



Kein Ermessenspielraum bei Hilfsfrist und Funktionsstärken

Damit ist fachlich bei der Erstellung der Schutzzieldefinition bei einem Brandschutzbedarfsplan von einer Hilfsfrist nach Alarmierung von 8 Minuten und einer Funktionsstärke von 10 Feuerwehrangehörigen auszugehen¹⁰. Ein Abweichen hier ist nicht möglich, da die von der AGBF ausgearbeiteten Qualitätskriterien mittlerweile als anerkannte Regeln der Technik angesehen werden¹¹. Auch eine Differenzierung nach städtischem oder ländlichem Gebiet ist an dieser Stelle verfehlt. Denn die physiologischen Eigenschaften der Stadt- und der Landbevölkerung unterscheiden sich hinsichtlich der Überlebensfähigkeit bei Rauchgasintoxikationen nicht.

➡ Es gilt als anerkannte Regel der Technik, dass von einer Hilfsfrist von 8 Minuten nach Alarmierung bei einer Funktionsstärke von 10 und nach weiteren 5 min von weiteren 6 Feuerwehrangehörigen auszugehen ist.

Es bestehen damit innerhalb der Schutzzieldefinition bei der Bestimmung der Hilfsfrist und der Funktionsstärke keinerlei fachliche oder politische Ermessensspielräume¹². Denn eine anerkannte Regel der Technik ist bei der Frage, ob ein Verschulden, also ein sorgfaltswidriges und damit fahrlässiges Verhalten vorliegt, Grundlage der rechtlichen Prüfung.

Wichtig ist, dass bei dieser Schutzzieldefinition vom kritischen Wohnungsbrand ausgegangen wird. Es sind je nach Risikoanalyse aber auch höhere Schutzziele ggf. erforderlich; z.B. Krankenhäuser, unterirdische Verkehrsanlagen pp.

Die politisch zu verantwortende Ermessensentscheidung über den Erreichungsgrad

Die politisch zu verantwortende Entscheidung ist die Frage nach dem Erreichungsgrad.

⁹ zur Notwendigkeit eines Rettungstrupps und der strafrechtlichen Relevanz bei Nichtstellung, Fischer, Der Feuerwehrmann, 2000, 299, Fischer, Rechtsfragen im Feuerwehreinsatz, 2 Auflage, 8.1.1.2.

¹⁰ nach weiteren 5 Minuten wird das Eintreffen einer zusätzlichen Staffel, also weiterer 6 Funktionen gefordert, vgl. Farrenkopf a.a.O.

¹¹ Steegmann § 22 FSHG Rdnr. 2 e

¹² Steegmann spricht hier von unbestreitbaren Planungswerten, die sich zwingend aus naturwissenschaftlichen und medizinischen Zusammenhängen bzw. den Dienstvorschriften und Unfallverhütungsvorschriften ergeben, Steegmann, § 22 FSHG Rdnr. 2 i

Der Erreichungsgrad ist der prozentuale Anteil der Einsätze, bei denen erforderlichen Funktionsstärke innerhalb der Hilfsfrist eingehalten wird¹³. Der Erreichungsgrad bestimmt nach Festlegung der Risikoanalyse, der angenommenen Hilfsfrist von 8 Minuten nach Alarmierung bei einer Funktionsstärke von 10 Funktionen und 6 Funktionen nach weiteren fünf Minuten die Qualität der Feuerwehr.

➡ Die Entscheidung über den Erreichungsgrad ist eine politisch zu verantwortende Entscheidung über die gewollte Qualität der Feuerwehr.

Die Entscheidung über die Qualität der Feuerwehr eröffnet in engen rechtlichen Grenzen einen politischen Ermessensspielraum. Grenze dieses Ermessensspielraums ist § 1 Abs. 1 FSHG, wonach die Gemeinde eine den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähige Feuerwehr zu unterhalten hat.

Optimal, aber realistischer Weise nicht zu erreichen, wäre ein Erreichungsgrad von 100 %. Eine mathematische Berechnung des noch zulässigen Erreichungsgrades ist freilich nicht möglich, da es sich bei der Ermittlung des Ermessensspielraums um eine reine Wertungsfrage handelt. Erreichungsgrade von 90 % sind sicher noch akzeptabel.¹⁴ Wo das Mindestmaß des Erreichungsgrades liegt, ist schwierig zu bestimmen. **Von einer leistungsfähigen Feuerwehr kann jedoch sicher nicht mehr gesprochen werden, wenn diese gerade bei kritischen Wohnungsbränden, bei denen also Menschenleben in Gefahr sind, nur in drei Fällen das Schutzziel erreicht, aber in jedem vierten Fall zu spät kommt.**

➡ Ein Erreichungsgrad von 75 % wird daher wegen Verstoßes gegen § 1 FSHG nicht mehr zu akzeptieren sein. Der zulässige Wert wird sich zwischen 80 bis 100 % bewegen.

Der Rat der Gemeinde übernimmt mit Festlegung des Erreichungsgrades im Brandschutzbedarfsplan gegenüber den Bürgern die Verantwortung für die Qualität der Feuerwehr.

Fehler bei der Schutzzielbestimmung

Bei der Schutzzielbestimmung im Brandschutzbedarfsplan können damit folgende Fehler auftreten:

- die Risikoanalyse ist falsch,
- die Hilfsfrist wird mit mehr als 8 min ab Alarmierung bestimmt,
- die Funktionsstärke nach 8 min wird kleiner 10 angenommen,
- die Funktionsstärke nach weiteren 5 min wird mit kleiner 16 angenommen,
- der Erreichungsgrad wird niedriger als 80 % angenommen.

Ein solcher Brandschutzbedarfsplan ist wegen Verstoßes gegen § 1 FSHG rechtswidrig.

¹³ Steegmann § 22 Rdnr. 2 h

¹⁴ Die AG Hilfsfrist des Länderausschusses Rettungswesen hat für den Rettungsdienst im zugehörigen Arbeitsgruppenbericht vom 14.08.1997 als Sicherheitsniveau der Notfallrettung einheitlich für die Bundesrepublik 95% empfohlen.

Umsetzung des Brandschutzbedarfsplanes

Entsprechend der Schutzzielbestimmung im Brandschutzbedarfsplan ist die sachgerechte Ausstattung der Feuerwehr mit Personal und Gerät festzulegen. Soweit die momentane Ausstattung nicht ausreicht, um das Schutzziel zu erreichen, steht fest, dass die Feuerwehr nicht über die nach § 1 Abs. 1 FSHG geforderte Qualität als leistungsfähige Feuerwehr verfügt. Der Leiter der Feuerwehr muss den Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamten sofort auf einen solchen Mangel hinzuweisen. Der Bürgermeister wird dann vom Rat verlangen, die entsprechenden Beschlüsse zur Beschaffung oder Personaleinstellung zu treffen. Verweigert dies der Rat, liegt die Verantwortung bei den Ratsmitgliedern. Geldmangel entschuldigt nicht. Denn Feuerschutz geht als Pflichtaufgabe der Gefahrenabwehr und Daseinsvorsorge vielen anderen Aufgaben der Gemeinden vor.

Fortschreiben des Brandschutzbedarfsplanes

Brandschutzbedarfspläne sind keine statischen Gebilde, sondern müssen kontinuierlich dem Gefahrenpotential innerhalb der Gemeinde angepasst und nach § 22 Abs. 1 S. 1 FSHG fortgeschrieben werden. Das Gesetz enthält zwar keine zeitliche Vorgabe für die Fortschreibung, aus Sinn und Zweck der Brandschutzbedarfsplanung lässt sich jedoch ableiten, dass bei einer erheblichen Änderung des Gefahrenpotentials unverzüglich eine Fortschreibung erfolgen muss. Anderenfalls liefe die Feuerwehr Gefahr, nicht mehr den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähig zu sein. Wegen der Parallelität der Aufgaben kann bei der Zeitbestimmung § 12 Abs. 6 RettG analog angewandt werden. Nach dieser Vorschrift ist der Bedarfsplan kontinuierlich zu überprüfen und bei Bedarf, spätestens alle vier Jahr zu ändern.

Konsequenzen bei fehlerhaften Brandschutzbedarfsplänen oder mangelnder Umsetzung

Fehlerhafte Brandschutzbedarfspläne entsprechen nicht anerkannten Regeln der Technik¹⁵. Die Aufsichtsbehörde ist bei erkennbaren Mängeln nach § 33 Abs. 2 FSHG zum Einschreiten verpflichtet. Sie kann dann konkrete Weisungen erteilen, um den rechtswidrigen Verstoß gegen die Pflicht eine leistungsfähige Feuerwehr zu unterhalten zu beseitigen¹⁶.

Wer gegen anerkannte Regeln der Technik verstößt, handelt sorgfaltswidrig.

➡ Kommt es aufgrund der sorgfaltswidrigen Planung zu einem Schaden, kann dies erhebliche strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Kommt es zu einem Personenschaden, ist von der zuständigen Staatsanwaltschaft zu prüfen, ob aufgrund der fehlerhaften Brandschutzbedarfsplanung ein Organisationsmangel vorliegt, der ursächlich für die Verletzung oder Tötung war. Damit liegt dann der Anfangsverdacht für eine fahrlässige Körperverletzung oder fahrlässige Tötung vor, so dass gegen den Leiter der Feuerwehr ein Ermittlungsverfahren einzuleiten ist.

Fraglich ist, ob der Leiter der Feuerwehr schuldhaft gehandelt hat. Das wäre nur dann nicht der Fall, wenn er den ihm bekannten Mangel dem Bürgermeister als zuständigen Hauptverwaltungsbeamten mitgeteilt, die weitere Verantwortung für den Zustand abgelehnt

¹⁵ vgl. Steegmann § 22 FSHG Rdnr. 2 d

¹⁶ Steegmann § 22 FSHG Rdnr. 4;

und dringend um Abhilfe gebeten hätten. In diesem Fall trifft nun den Bürgermeister und ggf. die Gemeinderatsmitglieder auch die strafrechtliche Verantwortung¹⁷. Drängt der Leiter der Feuerwehr beim Bürgermeister nicht auf Abhilfe, könnte ohne weiteres Anklage wegen fahrlässiger Tötung gegen ihn erhoben werden¹⁸.

Ralf Fischer
Stv. Vors. LFV NRW

¹⁷ vgl. Tröndle/Fischer vor § 324 Rdnr. 6; Pfahl NJW 1994, 418 ff zu Fällen aus dem Umweltstrafrecht, die jedoch ohne weiteres auf Mängel im abwehrenden Brandschutz übertragen werden können

¹⁸ vgl. Fischer, Der Feuerwehrmann 2000, 299, 300, und Rechtsfragen beim Feuerwehreinsatz 8.1.1.2