

Öffentliche **Berichtsvorlage**

Vorlagen-Nr.:

V/0704/2006

Auskunft erteilt:

Herr Fritzen

Ruf:

20 25 80 00

E-Mail:

FritzenB@stadt-muenster.de

Datum:

05.09.2006

Betrifft

Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 - Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner

**hier: Brandbekämpfung, Zivilschutz, Großschadensabwehr
Aufgabe von Einsatzfunktionen**

Beratungsfolge

07.11.2006 Ausschuss für Umweltschutz und Bauwesen

Bericht

Vorbemerkung / Berichtsanlass:

Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung am 23. 8.2006 die Vorlage 0579/2006 „Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010 – Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner GbR: Beratung und Begleitung der Stadt Münster bei der Konsolidierung des städtischen Haushaltes 2007 ff.“ beraten. Der Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner ist den Mitgliedern der Ausschüsse zugeleitet worden. Ergänzend ist zur Vorlage der Verwaltung (Antrag der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion - Ziffer 1.4 des Ratsbeschlusses) u.a beschlossen worden:

„Der beauftragt die Verwaltung:

- Die im Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner durch interkommunalen Vergleich erhobenen Konsolidierungspotentiale hinsichtlich der finanzwirksamen Gründe für die Unterschiede in der Leistungserbringung zwischen der Stadt Münster und den Vergleich Städten zu analysieren und zu konkretisieren.
- Für die einzelnen Konsolidierungspotentiale aus dem IKV ein individuelles Stufenraster vorzulegen, aus dem hervorgeht, welche prozentuale Ausnutzung des Einsparpotentials welche Auswirkungen auf die jeweilige Leistungserbringung durch die Stadt Münster oder freie Träger hat.
- Darzustellen, bis wann der entsprechende Konsolidierungseffekt erzielt werden kann.
- Diese Analysen spätestens bis zu den Herbstferien zur weiteren Beratung vorzulegen.“

Die Verwaltung kommt mit dieser Berichtsvorlage diesem Auftrag nach. Der folgende Bericht analysiert zum einen den vorgenommenen Städtevergleich für das Produkt/den Aufgabenbereich, um mögliche Besonderheiten und signifikante Unterschiede, die für die Interpretation der Ergebnisse des Städtevergleichs von Bedeutung sind, herauszuarbeiten und die vermuteten Konsolidierungspotentiale im Hinblick auf ihre sachliche und zeitliche Umsetzbarkeit zu prüfen. Dabei bezieht sich die Verwaltung auf die Hinweise im Abschlussbericht der Firma Rödl & Partner unter Einbezug der nachgereichten (Zusammenfassung vom 25.08.2006) Hinweise der Firma Rödl & Partner zu einigen interkommunalen Vergleichen.

Die Prüfungsergebnisse zu den interkommunalen Vergleichen hat die Verwaltung dem Hauptausschuss zusammengefasst in seiner Sitzung am 27.9.2006 zur Kenntnis gegeben, mit dem Vorschlag, die Berichte zur jeweiligen fachpolitischen Debatte in den/die zuständigen Fachausschüsse zu verweisen. Diesem Vorschlag ist der Hauptausschuss gefolgt.

Gemäß Ratsbeschluss zur Vorlage 0579/2006 „Haushaltskonsolidierungsprogramm 2007 bis 2010“ (Beschlussvorschlag Ziffer 2) wird das Gutachten der Firma Rödl & Partner GbR zur weiteren Konkretisierung, Abstimmung und Begleitung des Beratungsverfahrens federführend an den Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften und für die übergreifenden personellen und organisatorischen Prüfungs- und Entscheidungssachverhalte an den Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung verwiesen. Dem Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften (AFBL) obliegt (vgl. Begründung zu Beschlussvorschlag Ziffer 3 der Vorlage 0579/2006) die federführende, ressortübergreifende Bündelungsfunktion im Hinblick auf die fachlich, finanzielle Gesamtsteuerung der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung unter Einbezug der Hinweise und Vorschläge der Firma Rödl & Partner. Daher hat der Hauptausschuss die Verwaltung beauftragt nach Abschluss der Beratungen in den zuständigen Fachausschüssen eine zusammenfassende Vorlage mit den Ergebnissen der Beratungen dem AFBL vorzulegen.

Bericht:

1.1 Produkt: Brandbekämpfung, Zivilschutz, Großschadenabwehr, Ziffer 3.2.7 des Abschlußberichtes der Firma Rödl & Partner, Vorschlag Nr. 211, Aufgabe von Einsatzfunktionen

1.2 Rechtsgrundlagen, Pflichtigkeit, Freiheitsgrade

Die rechtlichen Vorgaben für die Gemeinden im Bereich der Feuerwehren sind im nordrhein-westfälischen Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) enthalten. Nach § 1 Abs. 1 FSHG unterhalten die Gemeinden den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehren, um Schadenfeuer zu bekämpfen sowie bei Unglücksfällen und bei solchen öffentlichen Notständen Hilfe zu leisten, die durch Naturereignisse, Explosionen oder ähnliche Vorkommnisse verursacht werden. Dabei nehmen die Gemeinden und Kreise die Aufgaben nach dem FSHG als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr, § 4 FSHG. Nach § 33 Abs. 2 FSHG können die Aufsichtsbehörden Weisungen erteilen, um die gesetzmäßige Erfüllung der den Gemeinden und Kreisen nach dem FSHG obliegenden Aufgaben zu sichern. Zur zweckmäßigen Erfüllung dieser Aufgaben darf das Innenministerium als oberste Aufsichtsbehörde allgemeine

Weisungen erteilen, um die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben nach dem FSHG zu sichern. Hierzu gehören insbesondere Regelungen über die Gliederung, Führung, Ausstattung, Ausbildung und Fortbildung der öffentlichen Feuerwehren (...), § 33 Abs. 3 S. 1 und 2 FSHG.

Das FSHG lässt es bei diesen Weisungsbefugnissen bewenden und macht keine weitergehenden Vorgaben zur personellen und sächlichen Ausstattung der Feuerwehren. Entsprechende Weisungen der Aufsichtsbehörden liegen nicht vor. (Landes-)gesetzliche oder daraus abgeleitete aufsichtsbehördliche Vorgaben zu Standards hinsichtlich vorzuhaltender Einsatzkräfte, Fahrzeuge und Geräte bestehen damit nicht.

1.2.1 Physikalische Zusammenhänge und die Empfehlungen der AGBF-Bund

Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF-Bund) nennt als Qualitätskriterien für die Bemessung einer leistungsfähigen Feuerwehr die „Hilfsfrist“, die „Funktionsstärke“ und den „Erreichungsgrad“. Bemessungsgröße ist der sogenannte „kritische Wohnungsbrand“ im Obergeschoss eines mehrgeschossigen Gebäudes bei verqualmten Rettungswegen (Quelle: Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF-Bund) für Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten vom 16.09.1998).

In den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts ergab eine wissenschaftliche Studie (Orbit-Studie), dass die Erträglichkeitsgrenze für Personen bei Rauchgaseinwirkung in geschlossenen Räumen bei 13 Minuten nach Brandausbruch liegt. Danach tritt Bewusstlosigkeit ein, d.h. die Person kann sich nicht mehr bemerkbar machen. Die Reanimationsgrenze liegt nach der Orbit-Studie bei 17 Minuten nach Brandausbruch, d.h. später einsetzende Rettungsmaßnahmen bleiben erfolglos. 18 bis 20 Minuten nach Brandausbruch muss mit einem Flash-Over, der schlagartigen Brandausweitung, gerechnet werden (Quelle: wie vor).

Die AGBF-Bund hat für ihre Empfehlungen zu den o.g. Qualitätskriterien der Bedarfsplanung für Feuerwehren in Städten die Ergebnisse dieser Studie aufgegriffen. Zugleich wurden Annahmen gesetzt für die Zeitspannen zwischen Brandausbruch und seiner Entdeckung, nämlich 3,5 Minuten, und für die Zeitspanne zwischen Eingang des Notrufs bei der Feuerwehr und der feuerwehrinternen Alarmierung der Einsatzkräfte, nämlich 1,5 Minuten.

Um die Menschenrettung noch rechtzeitig durchführen zu können, sind beim „kritischen Wohnungsbrand“ die ersten zehn Funktionen innerhalb von acht Minuten nach Alarmierung erforderlich (d.h. 13 Minuten nach Brandausbruch). Nach weiteren fünf Minuten (d.h. 18 Minuten nach Alarmierung bzw. 23 Minuten nach Brandausbruch) müssen zur Abwendung eines möglichen Flash-Over mindestens 16 Funktionen vor Ort sein (Quelle: wie vor). Damit sind die Qualitätskriterien „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ der AGBF-Bund definiert als

- Schutzziel 1: 8 Minuten nach Alarmierung 10 Funktionen vor Ort,
- Schutzziel 2: 13 Minuten nach Alarmierung 16 Funktionen vor Ort.

Das Qualitätskriterium „Erreichungsgrad“ beschreibt den prozentualen Anteil der Einsätze, bei denen die Schutzziele „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ eingehalten werden. D.h., wird ex-post ein Ist-Erreichungsgrad von 90 % festgestellt, dann wurden bei 90 % der Einsätze die Qualitätskriterien Hilfsfrist und Funktionsstärke eingehalten, bei 10 % jedoch nicht.

Nach den Empfehlungen der AGBF-Bund wird aus fachlicher Sicht für die Qualitätskriterien „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ ein Erreichungsgrad von jeweils 95 % als Zielsetzung für richtig angesehen. Nach den Empfehlungen der AGBF-Bund wäre damit die Ausstattung der Feuerwehren dahingehend zu bemessen, dass in 95 von 100 Einsatzfällen das Erreichen der Schutzziele „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ sichergestellt ist. Wie dazu die konkrete Ausstattung zu bemessen ist, kann nur unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten wie etwa Fläche, Topographie, Bevölkerungsdichte, Verkehrsnetz, Siedlungs-, Gewerbe- und Industriestruktur und Tag und Nachtverfügbarkeit der Freiwilligen Feuerwehr festgestellt werden.

1.2.2 Runderlass des Innenministeriums vom 09.02.2001 und Folge-Äußerungen

Am 09.02.2001 gab das Innenministerium NRW einen Runderlass (Az.: V D 4 - 4.310 - 4) mit folgendem Wortlaut heraus: „Nach meiner fachlichen Auffassung handeln die Kommunen im Regelfall bedarfsgerecht im Sinne des FSHG, wenn sie im Rahmen der Brandschutzbedarfsplanung gemäß § 22 FSHG - bei einem planerischen „Erreichungsgrad“ von 100 % - entsprechend der Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) über „Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten“ vom 16. September 1998 die Qualitätskriterien „Funktionsstärke“ und „Hilfsfrist“ erfüllen.“

Offenkundig auf Protest kommunaler Spitzengremien hin hob das Innenministerium den o.g. Erlass später wieder auf und formulierte in einem Schreiben vom 05.05.2001 an den Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebunds NRW (Az.: wie vor), „dass es selbstverständlich nicht die Absicht meines Hauses war, mit dem Runderlass vom 9. Februar diesen Jahres einen kommunalen Standard im Bereich des Feuerschutzes zu setzen. ... Die Festlegung dieses Erreichungsgrades, also des individuellen Sicherheitsniveaus einer Gemeinde, erfolgt durch die gewählten Mandatsträger im Rat und führt zu einer Selbstbindung der Gemeinde. Gleichzeitig unterliegt die Einhaltung dieser Verpflichtung der Rechtsaufsicht durch die Aufsichtsbehörden (vgl. § 33 FSHG sowie §§ 116 bis 120 GO).“

1.2.3 Die Rettungsdienst-Entscheidung des OVG Münster (aus 2001)

Gerichtliche Entscheidungen zu vorzuhaltenden Standards im Bereich Brandschutz / technische Hilfeleistung der Feuerwehren liegen bisher nicht vor. Allerdings ist einer Eilentscheidung des OVG Münster wegen Versagung einer Konzession für private Rettungstransporte zu entnehmen, dass eine Gemeinde ihre Pflichten zur Schaffung eines bedarfsgerechten und flächendeckenden Rettungsdienstes nicht erfüllt hat, wenn der Erreichungsgrad für die Eintreffzeit von fünf bis acht Minuten innerstädtisch und von bis zu zwölf Minuten in ländlichen Gebieten unter 90 % liegt (OVG NRW, Beschluss vom 05.07.2001, Az.: 13 B 452 / 01). Das Gericht bezeichnet in der Entscheidung die Unterschreitung des 90 %-Erreichungsgrads um 2,197 % als „deutlich“ und damit entscheidungserheblich.

Eine unmittelbar für den Bereich Brandschutz / technische Hilfeleistung einschlägige Entscheidung der Gerichte liegt damit zwar nicht vor. Nachdem die Aufgaben des Rettungsdienstes mit denen des Brandschutzes / der technischen Hilfeleistung aber wesensverwandt sind, kann gefolgert werden, dass die Gerichte - sollte

es zu einer Entscheidung für die Bereiche Brandschutz / technische Hilfeleistung kommen - einen gleichen oder ähnlichen Maßstab ansetzen werden.

1.3 Analyse der Vergleichszahlen

1.3.1 Berechnung des Einsparvolumens

Das Einsparpotenzial von 29 Stellen wurde rein rechnerisch ermittelt. D. h., Untersuchungen zur Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung der Feuerwehr Münster hat es nicht gegeben. Der Einsparvorschlag von 29 Stellen beruht somit ausschließlich auf der Berechnung der Zahl der Stellen, die eingespart werden müssen, um den vorher kalkulierten Konsolidierungsbeitrag der Feuerwehr zu erreichen. Dieser Wert ist von der Feuerwehr selbst errechnet und der Firma Rödl & Partner mitgeteilt worden. Zugleich wurde seitens der Amtsleitung der Feuerwehr eindringlich darauf hingewiesen, dass diesem „Vorschlag“ keine tatsächlichen Einsparpotenziale zugrunde liegen, sondern dass es sich lediglich um „Rechenwerte“ handelt, mit denen der Umfang und die Auswirkungen auf die Feuerwehr dargestellt werden sollten.

1.3.2 Interkommunaler Vergleich der Firma Rödl & Partner

Der zur Rechtfertigung der Stellenstreichung herangezogene interkommunale Vergleich mit den Städten Bielefeld und Mönchengladbach beruht auf nicht aktuellem Zahlenmaterial und wurde zudem fachlich falsch interpretiert. Die im Gutachten der Firma Rödl & Partner dargestellten Erreichungsgrade entsprechen nach Auskunft der Städte Bielefeld und Mönchengladbach weder den aktuellen "Ist"-Werten und ebenfalls nicht den durch die Politik vorgegebenen "Soll"-Werten für die Erreichungsgrade der jeweiligen Feuerwehren.

1.4 Zusammenfassung der Analyse der Vergleichszahlen

- 1.4.1 Der durch die Firma Rödl & Partner vorgenommene IKV eröffnet nach Einschätzung der Verwaltung keine weiteren Beurteilungsspielräume zu Konsolidierungspotenzialen bei der Feuerwehr, da die im Gutachten verwendeten Werte für die Erreichungsgrade - hierzu wird auf die Zusammenfassung der Stellungnahme der Firma Rödl & Partner zur Aktualisierung der interkommunalen Vergleiche, die den Gremienmitgliedern zugegangen ist, verwiesen - nicht den aktuellen Erreichungsgraden in den Vergleichsstädten entspricht.
- 1.4.2 Die Empfehlung der Firma Rödl & Partner zur Festlegung von "Soll-Ereichungsgraden" unter 90 % muss angesichts der benannten rechtlichen Einschränkungen als nicht realistisch eingeschätzt werden. Auch der Hinweis, die Bezirksregierung könne hier eine "Ausnahme" zulassen, ist angesichts der - auch von Rödl & Partner zitierten - Erlasslage des Innenministeriums des Landes NRW - ebenfalls als unrealistisch einzuschätzen.
- 1.4.3 Unter Kostengesichtspunkten ist das Schutzziel 1 entscheidend, da es für die Zahl notwendiger Standorte wesentlich ist. Beim Schutzziel 1 liegt der derzeitige Erreichungsgrad der Feuerwehr Münster stadtweit bei 90,48 %. Jede Reduzierung der Funktionsstärke führt zu einer Absenkung des Erreichungsgrades. Ein Wert unter 90 % kann aus fachlicher Sicht dauerhaft nicht toleriert werden.

2 Bewertung möglicher Konsolidierungspotentiale

- 2.1 Die Feuerwehr Münster sieht in der derzeitigen Personalausstattung der Berufsfeuerwehr kein Konsolidierungspotenzial.
- 2.1.1 Der Einsatzdienst der Berufsfeuerwehr Münster wurde im Jahr 1994 auf Basis einer umfassenden Organisationsuntersuchung neu strukturiert. Seit dem waren mehrfach Personalzusetzungen erforderlich, die durch das Personal- und Organisationsamt in jedem Einzelfall intensiv geprüft wurden.

3 Zusammenfassung

Der Konsolidierungsvorschlag Nr. 211 kann aus Sicht der Feuerwehr Münster nicht umgesetzt werden.

I. V.

gez. Jokschi

Stadtbaurat