

Anlage 2: Zusammenfassung des Feuerwehrbedarfsplans

Einleitung

Im Rahmen der Novellierung der Feuerwehrsatzung der Landeshauptstadt Stuttgart (FwS) wurde in § 2 Absatz 3 ein Feuerwehrbedarfsplan als Grundlage zur Dimensionierung der Feuerwehr Stuttgart verbindlich festgeschrieben.

Da dieses Grundwerk die Frage „*Wie viel Feuerwehr benötigt die Landeshauptstadt Stuttgart?*“ beantworten und darüber hinaus die Leistungsfähigkeit der Feuerwehr darstellen und sichern soll, wird dieser Bedarfsplan nunmehr als „Feuerwehrbedarfsplan“ bezeichnet. Als wesentliche Grundlage zur Festlegung eines Schutzniveaus im Bereich der Feuerwehr und der sogenannten nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr wurde gemäß § 2 Abs. 3 der FwS dem Gemeinderat ein Zustimmungsvorbehalt eingeräumt. Der Gemeinderat entscheidet abschließend, welche Aufgaben in welcher Zeit und in welcher Qualität durch die Feuerwehr zu erbringen sind. Hierdurch wird nicht nur das Schutzniveau festgelegt, sondern vor allem die Organisation „Feuerwehr“ dimensioniert. Insgesamt umfasst der Feuerwehrbedarfsplan Festlegungen zur

- ▶ Systematik der **Gefährdungsanalyse** und deren Ergebnisse,
- ▶ Festlegung einer „**Fünf-Wachen-Strategie**“ mit Beibehaltung zweier Feuerwachen in der Innenstadt,
- ▶ Definition der **Schutzziele** und der dort beschriebenen Aufgabenbereiche,
- ▶ Festlegung des **Funktionsstellenplans** und des Jahresstundenbedarfs zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Einsatzdienstes auf den Feuerwachen der Berufsfeuerwehr,
- ▶ Einbindung der ehrenamtlichen Abteilungen der Freiwilligen Feuerwehr in ein **integriertes Einsatzkonzept** und
- ▶ den **besonderen Bedarf an Aus-, Fort- und Weiterbildung** zum Kompetenzerwerb und -erhalt der Einsatzkräfte.

Der vollumfängliche Feuerwehrbedarfsplan ist als Anlage 3 beigelegt.

Gesetzliche Grundlagen

Zur Dimensionierung einer kommunalen Feuerwehr ist eine Vielzahl an Planungsparametern zu beachten. Allen voran gelten die Vorgaben nach § 3 Abs. 1 des Feuerwehrgesetzes für Baden-Württemberg (FwG) in der Fassung vom 02. März 2010 (GBl. S. 333):

„Jede Gemeinde hat auf ihre Kosten eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten. Sie hat insbesondere

- 1. die Feuerwehrangehörigen einheitlich zu bekleiden, persönlich auszurüsten sowie aus und fortzubilden,*
- 2. die für einen geordneten und erfolgreichen Einsatz der Feuerwehr erforderlichen Feuerwehrausrüstungen und -einrichtungen sowie die Einrichtungen und Geräte zur Kommunikation zu beschaffen und zu unterhalten,*
- 3. für die ständige Bereithaltung von Löschwasservorräten und sonstigen, der technischen Entwicklung entsprechenden Feuerlöschmitteln zu sorgen,*
- 4. die für die Aus- und Fortbildung und Unterkunft der Feuerwehrangehörigen sowie für die Aufbewahrung der Ausrüstungsgegenstände erforderlichen Räume und Plätze zur Verfügung zu stellen und*
- 5. die Kosten der Einsätze zu tragen, sofern nichts anderes bestimmt ist.“*

Weitere Grundlagen in Baden-Württemberg

In der Konkretisierung des Begriffes „leistungsfähig“ wurden speziell für Baden-Württemberg „Hinweise zur Leistungsfähigkeit einer Gemeindefeuerwehr“ gemeinsam vom Innenministerium und dem Landesfeuerwehrverband erarbeitet, die von den kommunalen Spitzenverbänden in Baden-Württemberg mitgetragen werden.

Darüber hinaus hat sich der Deutsche Städtetag mit seiner ständig eingerichteten Arbeitsgruppe der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) mit den Grundlagen der Dimensionierung einer Berufsfeuerwehr beschäftigt und ein Grundsatzpapier erlassen.

Grundsatzuntersuchungen

Neben diesen Gesetzesnormen und Expertisen sind zwei weitere Grundsatzstudien besonders zu erwähnen. Hierbei handelt es sich zum einen um einen vom Bundesministerium für Forschung und Technologie im Jahre 1978 bei der Firma Porsche AG in Auftrag gegebenen Forschungsbericht (KT 7612 aus 1978) zur „Entwicklung eines Systems zur Optimierten Rettung, Brandbekämpfung mit Integrierter Technischer Hilfeleistung“ (ORBIT- Studie) und zum anderen um eine „Grundsatzstudie Feuerwehr“ der WIBERA Wirtschaftsberatung AG aus dem Jahre 1977. Deren Ergebnisse flossen dann in eine Organisationsuntersuchung der Feuerwehr Stuttgart ein, die vom Gemeinderat im Jahre 1979 bei der WIBERA in Auftrag gegeben wurde (GR Drs. 820/1979).

Mit der vorliegenden Feuerwehrbedarfsplanung werden die Vorgaben und Hinweise der bekannten Gesetze, Vorschriften und Normen sowie der Stand der Technik berücksichtigt.

Bemessungsszenario

In den oben genannten Werken wird zur Dimensionierung einer Feuerwehr von einem Brandereignis ausgegangen, dessen Eintritt als sehr wahrscheinlich eingestuft wird. Hierbei handelt es sich um einen Wohnungsbrand in einem Obergeschoss eines mehrgeschossigen Wohnhauses mit unmittelbar gefährdeten Personen in den Obergeschossen und verrauchten baulichen Rettungswegen. Während dieses Szenario in den „Hinweisen zur Leistungsfähigkeit einer Feuerwehr“ (HINWEISE) als „Standardbrand“ bezeichnet wird, nennt die AGBF dieses Ereignis unter Nennung einsatztaktischer Notwendigkeiten den „kritischen Wohnungsbrand“.

Einsatzkräfte

Während die HINWEISE davon ausgehen, dass innerhalb von 10 Minuten insgesamt 9 Einsatzkräfte und nach weiteren 5 Minuten insgesamt 18 Einsatzkräfte zur Bewältigung dieses Schadenereignisses zur Verfügung stehen, hat die AGBF im Jahre 1998 den Personaleinsatz auf insgesamt 16 Einsatzkräfte (AGBF-Löschzug) nach 13 Minuten festgeschrieben. Allerdings wurde auch hier vorgegeben, bereits nach 8 Minuten mit ersten Einheiten zur Menschenrettung vor Ort zu sein. Hierbei könnte unter Vernachlässigung des Eigenschutzes mit zunächst mindestens 10 Einsatzkräften mit den notwendigen Maßnahmen begonnen werden. Aus arbeitsschutz- und sicherheitsrelevanten Gründen und auch vor dem Hintergrund der tödlichen Dienstunfälle bei deutschen Feuerwehren in den vergangenen Jahren hat sich die Feuerwehr Stuttgart in Analogie zu anderen Berufsfeuerwehren in Deutschland entschieden, diesen AGBF-Löschzug mit 16 Funktionen durch 12 Funktionen in 10 Minuten und weitere 4 Funktionen in insgesamt 15 Minuten abzubilden.

Eintreffzeit

Während die Eintreffzeit als Zeitdifferenz zwischen Abschluss der Alarmierung und Eintreffen der Einheiten an der Schadenstelle verbunden mit der erforderlichen Personalstärke einen wesentlichen Planungsparameter vorgibt, ist es für die Dimensionierung der Feuerwehr von zentraler Bedeutung, Eintreffwahrscheinlichkeiten – sogenannte Erreichungsgrade – zu definieren. Über den Erreichungsgrad wird abgebildet, dass in x % der Einsatzfälle die erforderlichen Einsatzkräfte und Einsatzmittel im genannten Zeitraum an der Einsatzstelle eintreffen sollen. Während durch einen niedrigen Erreichungsgrad die Anzahl und Dichte der Feuerwehrstandorte und somit der finanzielle Aufwand für den Betrieb einer Feuerwehr gering gehalten werden kann, ist ein Erreichungsgrad von 95 % mittlerweile nicht nur im Bereich des medizinischen Rettungsdienstes als Stand der Technik zu werten.

Erreichungsgrad

Nach Auswertung der Einsätze der Jahre 2008–2010 ist festzustellen, dass mit der vorhandenen Feuerwehrstruktur in Stuttgart ein Erreichungsgrad von 95 % durchaus abgebildet werden kann. Allerdings ist dieses allein durch die Berufsfeuerwehr nicht zu leisten. Diese erreicht mit insgesamt 12 Einsatzkräften nur in gemittelten 86 % der

Fälle und mit insgesamt 16 Einsatzkräften nur in gemittelten 94 % der Fälle den gewünschten Erreichungsgrad.

Da es sich bei einem Erreichungsgrad um einen statistischen Wert handelt, ist bei einem Wert < 100 % immer auch gegeben, dass im Einzelfall das Eintreffen der Einheiten vor Ort nicht in den vorgegebenen Zeiten abgearbeitet werden kann. Unabhängig von der Größe des Erreichungsgrades lässt sich aber ein Rechtsanspruch auf Einhaltung der Erreichungsgrade nicht ableiten.

BF	2008	2009	2010
1. LF	93,4 %	92,2 %	92,1 %
12 Fkt.	87,6 %	86,3 %	83,7 %
16 Fkt.	94,4 %	93,8 %	96,1 %
BF + FF	2008	2009	2010
1. LF	94,6 %	94,9 %	94,8 %
12 Fkt.	91,3 %	89,3 %	87,1 %
16 Fkt.	97,7 %	97,3 %	97,3 %

Tabelle: Erreichungsgrade bei Brandeinsätzen in Stuttgart in den Jahren 2008-2010

Auswertung

Die Auswertung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass erst durch die Einbindung der Freiwilligen Feuerwehr (FF) ein Erreichungsgrad von 95 % flächendeckend erzielt werden konnte. Dies ist auf die Lage der Feuerwachen der Berufsfeuerwehr zurückzuführen, die sich unter Berücksichtigung der Risikoverteilung auf die Stadtbezirke „Mitte“, „Ost“, „Süd“, „West“, „Feuerbach“ und „Bad Cannstatt“ konzentrieren. Das hat zur Folge, dass in den Randgebieten stellenweise die Eintreffzeiten nur durch die Einheiten der Freiwilligen Feuerwehr gewährleistet werden können.

Integriertes Einsatzkonzept (Berufsfeuerwehr – Freiwillige Feuerwehr)

Die Tatsache, dass Einheiten der Freiwilligen Feuerwehr (FF) in den Randbereichen Stuttgarts vor den Kräften der Berufsfeuerwehr eintreffen können, wurde im gemeinsamen Einsatzkonzept schon in der Alarmierung berücksichtigt. So werden bereits heute die Abteilungen der FF grundsätzlich alarmiert, wenn es in ihrem Zuständigkeitsbereich (Kernbereich) zu einem Schadenereignis gekommen ist. Während es sich hier um die Möglichkeit des schnelleren Eintreffens durch die FF handelt, sind auch weitere Alarmierungen und Einsätze der FF möglich. Zu nennen sind hier Einsätze aufgrund eines speziellen Aufgabenspektrums (spezieller) und Einsätze zur Verstärkung der vor Ort befindlichen Einsatzkräfte (verstärkend). Durch dieses als „SSV-Konzept“ bezeichnete Einsatzkonzept sind die Abteilungen der FF im Vergleich zu anderen Großstädten mit Freiwilliger Feuerwehr und Berufsfeuerwehr bereits enorm hoch belastet, so dass eine weitere Einbindung und Ausweitung der Inanspruchnahme der FF dem Ehrenamt nicht gerecht wird.

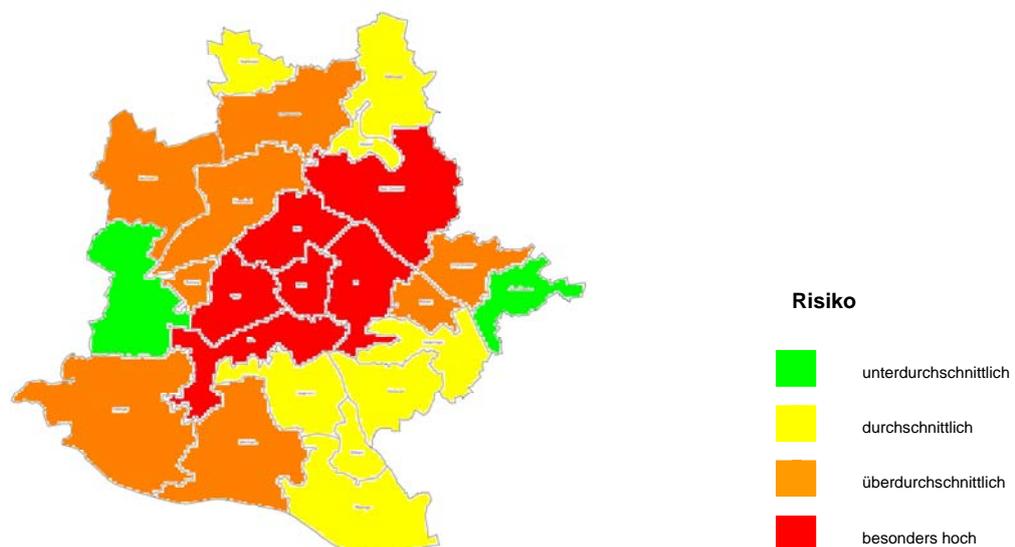
Förderung des Ehrenamtes

In der ständigen politischen Diskussion zur Förderung des Ehrenamtes muss darauf hingewiesen werden, dass eine Freiwillige Feuerwehr als Organisationseinheit der Gemeinde eine gesetzliche Pflichtaufgabe wahrnimmt. Ferner ist ein Ehrenamt im Einsatzdienst einer Gefahrenabwehrorganisation unter Berücksichtigung der eingegangenen Dienstpflichten und Eigengefährdung im Einsatz nicht mit anderen Ehrenämtern vergleichbar. Vor diesem Hintergrund ist eine besondere Förderung des Ehrenamtes bei der Freiwilligen Feuerwehr indiziert.

Risikoanalyse

Grundlage für eine risikoorientierte Bedarfsplanung einer den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähigen Feuerwehr im Sinne von § 3 Absatz 1 des Feuerwehrgesetzes für Baden-Württemberg ist eine Risikoanalyse des Stadtgebietes. Hierbei sind nicht nur Personenzahlen von potenziell betroffenen Bürgern von Relevanz, sondern auch andere Einflussfaktoren wie Verkehrsinfrastruktur und besondere Objekte. In der dem Feuerwehrbedarfsplan zugrunde liegenden Risikoanalyse wurden die Parameter „Einwohnerdichte“, „Risiko-Objektdichte“, „Einsatzdichte“ und „Sondereinflüsse“ erfasst und bewertet.

Aus dieser Risikoanalyse ergibt sich folgende Risikoverteilung in der Landeshauptstadt Stuttgart:



Hiernach ergibt sich, dass in den Stadtbezirken „Mitte“, „Ost“, „Süd“, „West“, „Feuerbach“ und „Bad Cannstatt“ ein besonders hohes Risiko vorliegt. Dies wird durch den Innenstadtcharakter mit der besonders hohen Einwohnerdichte und den besonderen Objekten – wie zum Beispiel umfangreiche unterirdische Verkehrsanlagen – begründet.

Schutzziele

Wesentliche Grundlage für die Festlegung von Schutzziele sind die Aufgabenbereiche, die der Feuerwehr Stuttgart nach § 2 Absatz 1 des FwG als Pflichtaufgaben übertragen worden sind:

„Die Feuerwehr hat

- 1. bei Schadenfeuer (Bränden) und öffentlichen Notständen Hilfe zu leisten und den Einzelnen und das Gemeinwesen vor hierbei drohenden Gefahren zu schützen und*
- 2. zur Rettung von Menschen und Tieren aus lebensbedrohlichen Lagen technische Hilfe zu leisten.“*

Vor diesem Hintergrund werden insbesondere folgende Bemessungsszenarien in der Feuerwehrbedarfsplanung berücksichtigt:

▶ **„Standardbrand“ / „kritischer Wohnungsbrand“**

Zur Bewältigung des Bemessungsszenarios „Kritischer Wohnungsbrand“ sind als Ersteinheit 10 Minuten nach Abschluss der Alarmierung 12 Einsatzkräfte erforderlich. 15 Minuten nach Abschluss der Alarmierung muss die Ergänzungseinheit mit weiteren 4 Einsatzkräften eintreffen. Der Erreichungsgrad soll 95 % betragen.

▶ **„Technische Rettung“**

Zur Bewältigung des Bemessungsszenarios „Technische Rettung“ sind als Ersteinheiten höchstens 10 Minuten nach Abschluss der Alarmierung 12 Einsatzkräfte erforderlich. 25 Minuten nach Abschluss der Alarmierung müssen die Ergänzungseinheiten und der übergeordnete Direktionsdienst mit weiteren 14 Einsatzkräften eintreffen. Der Erreichungsgrad soll 95 % betragen.

▶ **„Gefahrstoffunfall“**

Zur Bewältigung des Bemessungsszenarios „Gefahrstoffunfall“ sind als Ersteinheit höchstens 10 Minuten nach Abschluss der Alarmierung 12 Einsatzkräfte erforderlich. 25 Minuten nach Abschluss der Alarmierung müssen die Ergänzungseinheiten und der übergeordnete Direktionsdienst mit weiteren 22 Einsatzkräften eintreffen. Damit sind insgesamt 34 Funktionen erforderlich. Der Erreichungsgrad soll 95 % betragen.

► „Brand in unterirdischer Verkehrsanlage“

Für die Innenstadtbereiche mit sehr hohem Risiko wird zusätzlich von einem Bemessungsszenario „Brand in einer unterirdischen Verkehrsanlage“ und dem sich daraus wie folgt ergebenden Schutzziel ausgegangen:

Zur Bewältigung des Bemessungsszenarios „Brand in einer unterirdischen Verkehrsanlage im Bereich der Innenstadt“ sind an mindestens zwei Zugängen als Ersteinheiten höchstens 8 Minuten nach Abschluss der Alarmierung jeweils 12 Einsatzkräfte erforderlich. 15 Minuten nach Abschluss der Alarmierung müssen an beiden Zugängen die Ergänzungseinheiten mit weiteren jeweils 4 Einsatzkräften eintreffen. Weitere 6 Funktionen sind minimal für Führungs- und Unterstützungsaufgaben erforderlich. Damit sind insgesamt mindestens 38 Funktionen im Ersteinsatz erforderlich. Der Erreichungsgrad soll 95 % betragen.

Standorte der Feuerwachen der Berufsfeuerwehr

Zur Umsetzung dieser Schutzziele wird die Vorhaltung von mindestens fünf Zugwachen der Berufsfeuerwehr als notwendig erachtet. Hier werden die derzeitigen Standorte als geeignet eingestuft. Bei einem Neubau der Feuerwache 5 sind bei der Grundstücksentscheidung einsatztaktische Bewertungen vorrangig zu berücksichtigen. Dem Neubau der Feuerwache 5 ist an einem neuen – in Richtung Westen zu verlegenden – Standort gegenüber dem Neubau am selben Standort der Vorzug zu geben. Ebenso soll bei einem Neubau der Feuerwache 5 eine integrierte Lösung bestehend aus Feuer- und Rettungswache, Notarztstandort, Aus- und Fortbildungszentrum, Katastrophenschutz- und Einsatzmittellager und Freiwilligem Feuerwehrstandort der Abteilung Logistik umgesetzt werden.

Interkommunaler Vergleich

Zur Personalbemessung der Einsatzdienstfunktionen der Berufsfeuerwehr wurde eine Städteumfrage unter Beteiligung der Städte München, Frankfurt, Dortmund, Essen, Düsseldorf, Hannover, Leipzig und Nürnberg durchgeführt und um die landesinternen Vergleiche mit Mannheim und Karlsruhe ergänzt. Diese hat ergeben, dass bei den Grundschutzfunktionen die Feuerwehr Stuttgart mit 0,1 Funktionen pro 1000 Einwohner das Schlusslicht bildet, während sie bei den Sonderfunktionen mit einem Wert von 0,029 Funktionen pro 1000 Einwohner im Mittelfeld der beteiligten Städte angesiedelt wird. Dies bedeutet, dass eine weitere Reduzierung der Grundschutzfunktionen auch im Hinblick auf den interkommunalen Vergleich nicht angezeigt ist. Vor diesem Hintergrund wird an allen fünf Standorten der Berufsfeuerwehr an einem 12-Mann-Löschzug als Grundschutzkomponente festgehalten.

Funktionsstellenplan

Grundlage für die Festschreibung dieser Aufgaben ist vor allem die Vorhaltung von Einsatzdienstpersonal rund um die Uhr. Diese ständige Vorhaltung einzelner Mitarbeiter wird als Funktion bezeichnet. Die im Sinne des Schutzniveaus vorzuhaltenden Funktionen sind im Funktionsstellenplan (siehe Punkt 7.3.3 des Feuerwehrbedarfsplans) abgebildet.

Personalbedarf

Diese Funktionen dürfen aber nicht mit Personalstellen verwechselt werden. Während eine Personalstelle in der Regel nur an Werktagen abzüglich der Abwesenheitszeiten besetzt ist, muss bei den besonderen Dienstformen eines Schichtdienstes bei einer Feuerwehr die Funktionsausübung durch qualifiziertes Personal an allen Tagen des Jahres und zu jeder Zeit gewährleistet sein. Das hat zur Folge, dass eine Funktion $7 \times 24 \text{ h} = 168 \text{ h}$ in der Woche und 8.760 h pro Jahr besetzt sein muss. Bei der im Feuerwehrbedarfsplan festgeschriebenen Funktionsstellenzahl und weiteren zu erbringenden Stunden ergibt sich ein Gesamtstundenbedarf von derzeit rund 730.000 Stunden pro Jahr.

Personalfaktor

Der Faktor, der zwischen einer Funktion und der hierfür benötigten Anzahl von Personalstellen berücksichtigt werden muss, wird als Personalfaktor bezeichnet. Die Systematik zur Berechnung dieses Faktors wurde im Jahre 2009 durch ein externes Gutachten der Firma RINKE (als Rechtsnachfolgerin der WIBERA) überprüft und der Rechenweg zwischen Branddirektion und Haupt- und Personalamt abgestimmt.

Abwesenheitszeiten

Wesentliche Einflüsse auf diesen Personalfaktor haben die gesetzlich möglichen Abwesenheitszeiten und die dienstlichen Verwendungen außerhalb einer Funktionsübernahme. Diese Abwesenheitszeiten nehmen Einfluss auf die durchschnittliche Arbeitsleistung, die ein Mitarbeiter der Berufsfeuerwehr in Stunden pro Jahr im Einsatzdienst zur Funktionsübernahme leisten kann. Diese Zeit wird als Jahresnettoleistungszeit (JNLZ) bezeichnet und betrug in Auswertung der Jahre 2008 und 2009 bislang 1866 Stunden.

Auswirkungen „neuer“ gesetzlicher Regelungen

Mit neuen gesetzlichen Normen zur Abwesenheit von Beamtinnen und Beamten – siehe Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) sowie Dienstrechtsreformgesetz (DRG) – beträgt dieser Wert der JNLZ im Feuerwehrbedarfsplan 2010 gemäß damaligem Kenntnisstand prognostiziert 1831 Stunden pro Mitarbeiter. Die Prognose des Gutachters RINKE beträgt aufgrund weiterer Einflüsse 1806 Stunden pro Mitarbeiter.

Individuelle Arbeitszeit („Opting-Out“)

Nur mit der erfolgten individuell vereinbarten und um 2 Stunden pro Woche erhöhten durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit für die Mitarbeiter im Einsatzdienst können derart hohe Jahresnettoleistungszeiten erbracht werden. Demnach leisten Beamte im Einsatzdienst der Berufsfeuerwehr aufgrund von Bereitschaftszeiten – die nach Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), Az: C-151/02 vom 09.03.2003 als Arbeitszeiten zu werten sind – nicht nur die in der europäischen Arbeitszeitrichtli-

nie 2003/88/EG festgesetzten 48 Wochenstunden, sondern aufgrund einer freiwilligen individuellen Arbeitszeitverlängerung insgesamt 50 Wochenstunden. Und dies unabhängig von Wochenenden, Sonn- und Feiertagen und „rund-um-die-Uhr“. Allein diese freiwillige und unentgeltliche Zusatzleistung des Personals entspricht derzeit einem Gegenwert von rd. 16 Stellen.

Einflüsse ehrenamtlichen Engagements

Neben dem unmittelbaren Einfluss der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit auf die JNLZ werden auch die Abwesenheitszeiten bedeutend. Und dies vor dem Hintergrund, dass die grundsätzlich auch im Ehrenamt engagierten hauptamtlichen Feuerwehrangehörigen gesetzlich eingeräumten Sonderurlaubsansprüche nicht nur nach FwG in Anspruch nehmen. Beispielhaft sei die Mitwirkung bei Maßnahmen der Jugendarbeit genannt (vgl. Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes in der Jugendarbeit vom 20.11.2007 – GBl. S. 530).

Beteiligung

Die örtliche Personalvertretung hat diesem Entwurf des Feuerwehrbedarfsplans zugestimmt. Der Feuerwehrausschluss hat in seiner Sitzung am 30.11.2010 diesen Plan behandelt und den Inhalten einstimmig zugestimmt.