

1 Einführung

von Jochen Thorns

A

1.1 Aufgaben der Feuerwehr

»Hilfeleistung bei Schadenfeuern (Bränden), und öffentlichen, durch Naturereignisse, Einstürze oder Unglücksfälle verursachte Notstände sowie die Technische Hilfeleistung zur Rettung von Menschen und Tieren aus lebensbedrohlichen Lagen« – so oder so ähnlich werden in den Feuerwehr- bzw. Brandschutzgesetzen der Länder die Aufgaben der Feuerwehren in Deutschland juristisch beschrieben. Manchmal kommen noch die Brandschutzerziehung oder andere Sonderaufgaben hinzu. Bereits an diesen so genannten Pflicht-Aufgaben der Feuerwehren wird deutlich, dass die Brandbekämpfung, also die »Feuerwehr« im wörtlichen Sinn, oft nur noch einen geringen Teil der Einsätze und Aufgaben einer Feuerwehr ausmacht. Feuerwehr ist heute mehr als nur »Feuer löschen« – die Feuerwehr ist für die Bürger das sprichwörtliche »Mädchen für alles«. Wissen die Menschen in einer scheinbar ausweglosen Lage nicht mehr weiter, wird die Feuerwehr gerufen, die fast immer professionell helfen kann. Dabei spielt die soziale und die wirt-

schaftliche Stellung des Hilfebedürftigen oder seine Religion und Herkunft keine Rolle. Diese schnelle und unbürokratische Hilfe wird belohnt: Bereits seit Jahren liegen die Feuerwehrleute in einer Vertrauens-Umfrage des Magazins »Reader's Digest« mit Abstand auf dem ersten Platz: Mehr als 90 Prozent der Deutschen haben ein hohes Vertrauen in die Arbeit und die Fähigkeiten der Feuerwehrangehörigen.

Die Aufgaben der Feuerwehren sind in so genannte Pflicht- und in Kann-Aufgaben unterteilt. Die **<Pflicht-Aufgaben>** sind im jeweiligen Feuerwehrgesetz des Landes in den ersten Paragraphen geregelt. Diese Aufgaben muss jede Feuerwehr bearbeiten können. Wie bereits erwähnt, zählen dazu im Allgemeinen die Bekämpfung von Schadenfeuern, die Rettung von Menschen und Tieren aus lebensbedrohlichen Lagen und die Hilfeleistung bei öffentlichen Notständen. Letztere ist in den jeweiligen Landesgesetzen in der Regel noch spezifiziert. Die **<Kann-Aufgaben>** sind hingegen im Regelungsumfang der jeweiligen Kommune angesiedelt. Sie regelt per Feuerwehrsatzung oder Or-

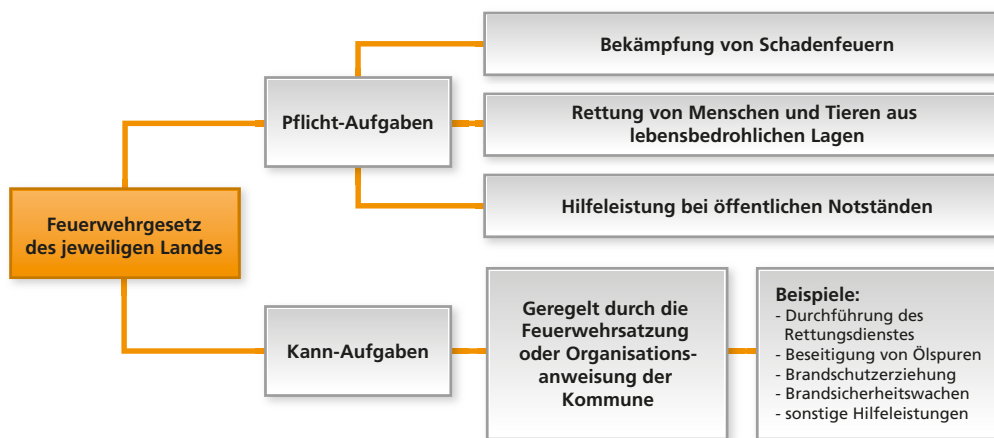


Bild 1.1 Aufgaben der Feuerwehr

ganisationsanweisung (► Kapitel 16), welche Aufgaben die Feuerwehr in originärer Zuständigkeit zusätzlich zu den Pflicht-Aufgaben noch übernehmen soll. Ein häufiges Beispiel hierbei ist die Beseitigung von Ölverschmutzungen auf Straßen oder die Mitwirkung bzw. Durchführung des Rettungsdienstes. Um die Pflicht- und die Kann-Aufgaben der jeweils eigenen Feuerwehr genau zu kennen, ist ein Blick in die Satzung der eigenen Feuerwehr sowie ein Blick in das jeweilige Landesbrandschutzgesetz notwendig.

1.2 Ansprüche und Erwartungshaltungen

Dem hohen Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeiten der Feuerwehrangehörigen ist natürlich auch die hohe Erwartungshaltung des Hilfesuchenden bzw. Betroffenen geschuldet: Er erwartet – zu Recht – eine schnelle, professionelle und erfolgreiche Hilfe



Bild 1.2 Beispiel für die schadenarme Einsatztaktik: Ein Mobiler Rauchverschluss wird am Schlauchtragekorb mitgeführt und kann so vor dem Eindringen in die Wohnung zur Verhinderung einer unkontrollierten Rauchausbreitung in den Treppenraum schnell montiert werden.

durch das »Unternehmen Feuerwehr«. Dies erfordert eine genaue Einsatzplanung im Vorfeld, sehr gut ausgebildete und fortlaufend geschulte Einsatzkräfte sowie eine hochqualifizierte Einsatzführung, welche die entsprechenden Einsatzmöglichkeiten kennt und in entsprechende Maßnahmen umsetzen kann. Dabei wird deutlich, dass sich die Feuerwehr aus Mannschaft und Gerät zusammensetzt. Einerseits ist modernes, gut gepflegtes und so letztlich einsatzbereites Gerät notwendig. Andererseits muss es aber durch eine umfassend geschulte und zeitnah zur Verfügung stehende Mannschaft zum Einsatz gebracht werden.

1.2.1 Die Feuerwehr als Dienstleister – Verpflichtung zur schadenarmen Einsatztaktik

Die Feuerwehr wird nicht nur als »Mädchen für alles«, sondern vor allem auch als moderner Dienstleister wahrgenommen, der »Sicherheit produziert«. Daraus ergeben sich Ansprüche der Bevölkerung an die Kompetenz, die Schnelligkeit, die fachgerechte erfolgreiche Abwicklung des Einsatzes, die umfassende Beratung und vor allem auch an die Schadenminierung. Der Sachschaden darf nach dem Einsatz nicht größer sein als zuvor – diese Maxime kommt einer Selbstverpflichtung gleich und erfordert eine **<schadenarme Einsatztaktik>** [1]. Darunter wird die Abarbeitung eines Einsatzes verstanden, ohne – bei Anwendung der herkömmlichen Einsatztaktik fast zwangsläufig auftretende – Folgeschäden, wie eine unkontrollierte Rauchausbreitung, zu verursachen. Die schadenarme Einsatztaktik (► Kapitel 32) kann beispielsweise umfassen:

- die Rauchfreihaltung des Treppenraums, wenn dieser noch nicht verraucht ist, durch taktische Ventilation und den Einsatz eines Mobilen Rauchverschlusses,
- die Nutzung eines alternativen Angriffsweges, wenn dadurch eine Rauchausbreitung verhindert werden kann. Beispielsweise könnte ein Kellerbrand durch den Zugang über eine Kelleraußentreppe anstelle über den innenliegenden notwendigen Treppenraum bekämpft werden. Gleiches gilt für einen Zimmerbrand, der eventuell über einen Balkon oder das Fenster mittels Leitern der Feuerwehr erreicht und gelöscht werden kann,



Bild 1.3 Zur Kundenorientierung gehört auch das Business-Continuity-Management. Die Feuerwehr könnte dabei z. B. noch während der Brandbekämpfung Maschinen vor Wasser schützen.

- die »besenreine« Einsatzstelle. Es müssen nicht alle Feuerwehrleute durch die Brandwohnung laufen und den Brandschutt mit den Feuerwehrstiefeln im »sauberen« Wohnbereich verteilen, weil »man einmal gucken wollte«,
- Rücksicht auf Besitztümer der Betroffenen. Auch der Angriffstrupp muss nicht wahllos Türen und Fenster einschlagen, wenn dies nicht gezielt erforderlich sein sollte. Genauso können auch Gegenstände, Möbel und Blumen vorsichtig zur Seite geräumt werden, wenn diese den Einsatz behindern,
- Folgeschadenvermeidung beispielsweise durch die Aufnahme von Löschwasser noch während der Löscharbeiten mittels Wassersauger oder die Abdeckung von Gegenständen mit Kunststoffplanen.

Durch die Wahrnehmung der Feuerwehr als moderner Dienstleister muss die Feuerwehr wie ein Wirtschaftsunternehmen funktionieren, agieren und letztlich sich auch entsprechend präsentieren. Der betroffene Bürger muss als Kunde gesehen werden und nicht nur entsprechend behandelt, sondern insbesondere – soweit möglich – in die Gefahrenabwehr mit eingebunden werden. Durch

diese Kundenbeziehung (immerhin zahlt der Betroffene für die »Dienstleistung Feuerwehr« indirekt über Steuern und Abgaben oder direkt über einen Einsatzkostenbescheid) wird zu Recht eine hochprofessionelle Arbeit, ein professionelles Auftreten und eine Art »Rundumbetreuung« in einer Krise erwartet – jederzeit und innerhalb weniger Minuten.

Zur Kundenorientierung der Feuerwehr gehört auch das so genannte **< Business-Continuity-Management >**. Darunter wird ein firmen-internes Notfallmanagement verstanden, das nach einem Schadenfall (z. B. einem Brand) Maßnahmen trifft, um die Produktion und die Lieferfähigkeit möglichst uneingeschränkt aufrechtzuerhalten bzw. in kürzester Zeit wieder herzustellen [2]. Teil dieses Notfallmanagements ist auch die Prävention: Die Firma kann z. B. Maßnahmen des Vorbeugenden Brandschutzes durchführen, um einen Brand möglichst schadlos zu überstehen oder einen Betriebsfortführungsplan (Business-Continuity-Plan – BCP) erstellen.

Insbesondere die Feuerwehr (und jeder einzelne Feuerwehrangehörige) kann einen Teil zur Funktionsfähigkeit dieses Notfallmanagements beitra-

gen. So kann im Rahmen von Begehungen und Brandverhütungsschauen auf die Notwendigkeit der Einhaltung der baurechtlichen Brandschutzaufgaben hingewiesen werden, die primär dem Unternehmen dienen und im Brandfall vor weitreichenden Schäden bewahren.

Das Business-Continuity-Management basiert auf der gegenseitigen Hilfe: Die Firma kann die Feuerwehr bei der Gefahrenabwehr unterstützen (vorbeugende Maßnahmen, Einsatzplanung, Unterstützungsleistungen durch Haustechniker oder Gabelstaplerfahrer, Versorgung); die Feuerwehr sollte im Sinne der Dienstleistung ebenso die Firma unterstützen. Dies kann beispielsweise durch Einbeziehung eines Firmenvertreters in die Einsatzleitung, die Berücksichtigung von Wünschen und Zielen der Firma (soweit sinnvoll und rechtskonform im Sinne der Gefahrenabwehr), die Abstimmung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder aber auch durch Serviceleistungen wie dem zur-Verfügung-Stellen von Geräten oder der Aufnahme von Löschwasser noch während der Löscharbeiten erfolgen. Die Liste ließe sich beliebig erweitern.

1.2.2 Erwartungshaltung an Feuerwehrangehörige

Die Zeiten in denen der Feuerwehrangehörige mit schnell übergeworfener Jacke im Privat-Pkw zum Einsatz eilt, um dann in Jeans zum Innenangriff überzugehen, während gleichzeitig mit drei C- und einem B-Rohr der Zimmerbrand im Außenangriff bekämpft wird, sind (hoffentlich) vorbei. Zur vom Kunden erwarteten Professionalität gehören eine korrekt und vollständig angelegte Schutzkleidung, das Anrücken zur Einsatzstelle im modern und zweckmäßig ausgestatteten Einsatzfahrzeug, eine klare Strukturierung der Einsatzstelle und letztlich ein geordneter Einsatz im Sinne der Schadenminimierung. Eine professionelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und eine Betreuung sowie Beratung des betroffenen Kunden nach der Gefahrenabwehr runden das Bild einer modernen, zukunftsfähigen Gefahrenabwehrorganisation wie der Feuerwehr ab.

Diese Dienstleistungseinstellung muss jeder einzelne Feuerwehrangehörige »leben«. Diese – für manchen vielleicht neue – Kundenorientierung führt neben den allgemeinen Anforderungen an

Feuerwehrangehörige aufgrund der Landesbrandschutzgesetze, Satzungen oder auch laubahnrechtlichen Vorschriften auch zu feuerwehrinternen Erwartungshaltungen wie beispielsweise einer fortlaufenden, eigenständigen und eigenverantwortlichen Aus- und Fortbildung jedes einzelnen Feuerwehrangehörigen, der Erhaltung der eigenen körperlichen Gesundheit und Fitness sowie allgemein der Einsatzfähigkeit.



Achtung:

Trotz Dienstleistungsgedanken sind die Leistungen der Feuerwehr weiterhin begrenzt, insbesondere durch Kostenordnungen der Kommune und allgemeine Gesetze und Verordnungen. Ein Beispiel: Die Aufnahme von Löschwasser mittels Wassersauger nach der Brandbekämpfung ist sicher kundenorientiert, um einen Folgeschaden zu vermeiden. Das gleichzeitige, »besenreine« Ausräumen der kompletten Wohnung geht hingegen über das Ziel hinaus und ist als Einsatz in der Regel kostenpflichtig. Bei den Tätigkeiten ist grundsätzlich der Aspekt der Einsatzkosten und der Kostenerstattungspflicht des Verursachers zu beachten und ggf. durch den Einsatzleiter auch im Vorfeld mit dem Verursacher zu klären.

Dies bedeutet konkret, dass alle Feuerwehrangehörigen selbstverständlich an der angebotenen Aus- und Fortbildung auf Standortebene teilnehmen, sich jedoch auch selbst mittels Fachliteratur, E-Learning, Messen und Seminaren weiterbilden müssen. Ebenso wichtig ist die eigene Erhaltung der Fitness, da Dienstsportangebote dazu – insbesondere im ehrenamtlichen Bereich – in der Regel nicht ausreichen. Ebenso wichtig ist die Einhaltung der vorgeschriebenen Eignungsuntersuchungen, wie G 26/3, aus eigenem Antrieb. Und letztlich ist es auch im eigenen Interesse, bei einer Erkrankung nicht zu Einsätzen auszurücken.

1.2.3 Erwartungshaltung des Feuerwehrangehörigen

Wie es eine Erwartungshaltung der »Kunden« der Feuerwehr an die Feuerwehrangehörigen gibt, hat auch der Feuerwehrangehörige Erwartungen an den Feuerwehrdienst.

Selbstverständlich ist, dass der Feuerwehrangehörige Anspruch auf eine attraktive, fachlich korrekte und regelmäßige Aus- und Fortbildung hat. Hier sind die Führungskräfte gefordert, denn Ausbildung ist Führungsaufgabe! Gleiches gilt für den Umgang in der Feuerwehr: Außerhalb des Einsatzes sollte ein kollegiales bzw. kameradschaftliches Miteinander herrschen.

Jeder Feuerwehrangehörige muss vom Träger der Feuerwehr gegen Unfall beim zuständigen Unfallversicherungsträger (z. B. Feuerwehr-Unfallkasse) versichert sein. Zudem hat die Einsatzkraft nach Einsätzen oder Lehrgängen Anspruch auf Lohnfortzahlung.

Dennoch: Fragt nicht jeder (gerade im ehrenamtlichen Bereich) auch nach dem Vorteil, dem »Mehrwert«, den man davon hat? Aufgrund der demografischen Entwicklung wird es in Zukunft für den Träger der Feuerwehr immer wichtiger, Anreize für den Feuerwehrdienst zu schaffen. Dies könnten Aufwandsentschädigungen für Funktionsträger sein, die auch an moderne Stundensätze angepasst sein sollten. Genauso sind aber auch andere Anreizsysteme denkbar, wie beispielsweise eine Feuerwehrrente für alle, die regelmäßig am Einsatz- und Übungsdienst teilnehmen, Geldprämien für die Teilnahme an den Einsätzen, kostenfreie oder ermäßigte Nutzung von kommunalen Einrichtungen (z. B. Schwimmbad, Bibliothek, Verkehrsmittel etc.). Hier gibt es vielfältige Modelle und Varianten. Was letztlich vor Ort realisiert wird, ist Sache des Trägers der Feuerwehr – viele gute Ideen sind bundesweit bereits umgesetzt worden.

1.3 Verhalten gegenüber Betroffenen

Nach schwierigen Einsätzen, oft mit Toten oder schwer Verletzten, geraten die Einsatzkräfte immer wieder einmal ungerechtfertigt in die Kritik: »Die

Feuerwehr ist zu spät gekommen und hat nichts getan!« So oder so ähnlich lauten die Vorwürfe. In der Regel sind diese Vorwürfe objektiv nicht gerechtfertigt, was auch entsprechend aufgrund der Dokumentation des Einsatzes widerlegt werden kann.

Angehörige von Opfern, aber auch unbeteiligte Dritte (Zeugen, Passanten, Nachbarn), können die Ereignisse offenbar leichter verarbeiten, wenn ein Schuldiger verantwortlich gemacht werden kann. Fehlt die Unglücks-/Brandursache (z. B. aufgrund noch laufender polizeilicher Ermittlungen), müssen die Einsatzkräfte als Sündenböcke herhalten. Das so genannte **<Sündenbock-Phänomen>** tritt besonders bei Ereignissen auf, nach denen sich Menschen mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob sie selbst alles richtig gemacht haben (► Kapitel 20). Die Einsatzkräfte treffen die Vorwürfe oft hart: Sie gaben ihr Bestes und werden nun angegriffen, dass sie nicht gut genug oder schnell genug gearbeitet hätten. Feuerwehrleute müssen lernen, dass diese Verhaltensweise von emotional Betroffenen normal ist und sie damit nicht persönlich angegriffen werden. Die jetzt – oft in den Medien – entstehende Image- und Vertrauenskrise der Feuerwehr kann in einem solchen Fall nur durch eine gezielte Krisenkommunikation bewältigt werden [3]. Der Pressesprecher und der Leiter der Feuerwehr müssen eingeschaltet werden.

Literatur

- [1] Pulm, M.: Falsche Taktik – Große Schäden, 10. Auflage, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2024.
- [2] Pulm, M.: »Keeping the wheels in motion« – eine Herausforderung der Feuerwehr, BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 5/2008, S. 315 ff.
- [3] Wilke, J.-P.: Wenn Retter zu Tätern gemacht werden, BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 7/2008, S. 488 ff.

Notizen

2 Rechtsgrundlagen

von Ralf Fischer

2.1 Rechtsquellen

Wie in allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Behörden mit Sicherheitsaufgaben gibt es auch im Bereich des Feuerschutzes eine Vielzahl relevanter Rechtsvorschriften. Diese unterscheiden sich in

- Gesetze, die vom Bundestag oder dem jeweiligen Landtag erlassen werden. Für den Bereich des Feuerschutzes sind die Bundesländer allein zuständig.
- Rechtsverordnungen (z. B. Werkfeuerwehrverordnungen, Laufbahnverordnungen), die vom Fachministerium aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden. Im Bereich des Feuerschutzes ermächtigen die Brandschutzgesetze der Bundesländer die Innenminister zu Rechtsverordnungen¹.
- Verwaltungsvorschriften, die von der obersten Aufsichtsbehörde erlassen werden, um eine gleichmäßige Anwendung und Auslegung von Gesetzen und Rechtsverordnungen zu erreichen;
- Erlasse als Weisung der obersten Dienstaufsichtsbehörde.

Von großer Bedeutung sind auch Rechtsnormen der Europäischen Union (EU). Die Bundesrepublik Deutschland hat mit Abschluss des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) und weiterer Verträge (zuletzt der Vertrag von Lissabon vom 17. Dezember 2007) sowie des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) von der Möglichkeit des Artikel 23 Grundgesetz (GG), Hoheitsrechte zu übertragen, Gebrauch gemacht. In Art. 288 AEUV (vormals 249 des EG-Vertrages) wird der Europäischen Gemeinschaft das Recht eingeräumt, Verordnungen (z. B. die Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der

Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnenverordnung), die Richtlinien (z. B. Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung) und Beschlüsse (Beschluss Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren) zu erlassen.

Die Wirkungen europäischen Rechts sind unterschiedlich:

- Die Verordnung ist ein in Artikel 288 AEUV genannter Rechtsetzungsakt. Sie hat allgemeine Geltung und ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, ohne dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedarf.
- Die EU kann auch Durchführungsverordnungen erlassen. Dabei handelt es sich um Rechtsakte, deren Geltung von der Grundverordnung abhängt. Während die Grundverordnung (wie im deutschen Recht ein Gesetz) wesentliche Bestimmungen enthält, regelt die Durchführungsverordnung die technischen Einzelheiten (wie im deutschen Recht eine Rechtsverordnung).
- Richtlinien, die Gesetzgebungsakte sind, werden in der Regel auf Vorschlag der Kommission vom Rat und vom Europäischen Parlament nach dem ordentlichen oder einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Das Inkrafttreten der Richtlinie hat grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung auf das innerstaatliche Recht. Sobald sie auf europäischer Ebene angenommen wurde, muss sie allerdings von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Nach Art. 291 Abs. 1 AEUV

¹ Zum Beispiel: Art. 31 bayFwG; § 49 BbgBKG; § 22 Abs. 2 hamb. FwG; § 69 HBKG; § 32 mvBrSchG; § 36 NBrandSchG; § 56 nrwBHK; § 43 rlpLBKG; § 54 SBKG; § 33 sa-anhBrSchG; § 42 shBrSchG; § 54 thürBKG.

ergreifen die Mitgliedsstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht. Die Richtlinie muss grundsätzlich innerhalb der von den Organen festgesetzten Frist (sechs Monate bis zwei Jahre) umgesetzt werden. Privatpersonen haben unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, im Falle nicht ordnungsgemäß oder nicht fristgerecht umgesetzter Richtlinien, eine Entschädigung zu erhalten. Ferner hat die Richtlinie dann nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs unmittelbare Wirkung zwischen Bürgern und Staat.

- Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich. Wird ein Beschluss durch den Rat und das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren oder im besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen, so ist er ein Gesetzgebungsakt.
- Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

2.2 Die Feuerwehr als kommunale Einrichtung

Die öffentlichen Feuerwehren sind kommunale Einrichtungen, werden also von den Gemeinden unterhalten. Sie sind weder als Polizei noch als Ordnungsbehörden anzusehen². Eine Ausnahme bildet Berlin³. Die Feuerwehr ist für die Gefahrenabwehr zuständig, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht, die mit den speziellen Einsatzmöglichkeiten der Feuerwehr abgewehrt werden kann. Die Feuerwehren sind auch wesentlicher Bestandteil des Katastrophenschutzes (► Abschnitt 20.3 und ► Abschnitt 89.3). Im Bereich des Katastrophenschutzes ergeben sich insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten und des rechtlichen Handlungsspielraums eine Vielzahl von zum Teil schwierigen Rechtsfragen.

2 Ausdrücklich betonen dies: § 1 Abs. 1 S. 2 bwFwG; § 8 Abs. 3 BremHilfG; vgl. auch VG Oldenburg (SgEFeu § 4 Nr. 4), OLG Hamm (SgEFeu § 5 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, § 7 Abs. 2 Nr. 1).

3 § 1 Abs. 2 berlFwG bezeichnet die Berliner Feuerwehr als eine nachgeordnete Ordnungsbehörde.

2.3 Verfassungsrechtliche Einordnung

Die Unterhaltung einer Feuerwehr ist seit jeher eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, die als Kernaufgabe zu bezeichnen ist. Daher darf diese Aufgabe den Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht entzogen werden, da die Verfassung hier vorschreibt, dass die Gemeinden das Recht haben, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu lösen. Eine Landes- oder Bundesfeuerwehr anstelle der kommunalen Feuerwehren wäre also verfassungswidrig.

2.4 Aufgaben von Gemeinden, Kreisen und Ländern

2.4.1 Gemeinden

Die Gemeinden müssen die örtlichen Feuerwehren unterhalten, also dafür Sorge tragen, dass diese sachlich und personell ausreichend ausgestattet sind. Ferner hat die Gemeinde ihre Feuerwehr nach den Vorgaben der jeweiligen Landesgesetze zu organisieren und weitere Maßnahmen zur Abwehr von Schadenereignissen (z. B. Sicherstellung einer angemessenen Löschwasserversorgung) zu ergreifen.

2.4.2 Kreise

In der Bundesrepublik gibt es 294 Kreise bzw. Landkreise. Die Kreisordnungen der Länder übertragen den Kreisen die Kompetenz, überörtliche Aufgaben wahrzunehmen. Diese Aufgaben umfassen – gemeindeübergreifend – das gesamte Kreisgebiet. Hierzu gehören nach dem jeweiligen Landesrecht beispielsweise die Einrichtung von Leitstellen für Feuerschutz und Rettungsdienst, die Leitung und die Koordinierung im Katastrophenschutz und das Vorhalten von Einrichtungen für den Feuerschutz, soweit ein überörtlicher Bedarf besteht (Kreisschirrmeisterei, Kreisatemschutzwerkstatt etc.)⁴. Außerdem nehmen die Kreise Ausbil-

4 Zum Beispiel: § 4 bwFwG; Art. 2 bayFwG; § 4 BbgBKG; § 4 HBKG; § 4 nrwHBKG.

dungsaufgaben wahr, soweit diese auf örtlicher Ebene nicht geleistet werden können.

Kreisfreie Städte nehmen die zuvor genannten Aufgaben selbst wahr.

Bei kreisangehörigen Gemeinden sind die Landkreise Aufsichtsbehörden im Bereich Feuerschutz.

2.4.3 Länder

Die Innenministerien der Länder sind oberste Aufsichtsbehörden im Bereich des Feuer- und Katastrophenschutzes. Die Länder unterhalten zentrale Ausbildungsstätten, treffen die erforderlichen zentralen Maßnahmen und fördern den Feuerschutz.

2.5 Handeln im Einsatz

Die Feuerwehr handelt bei Eingriffen in die Rechte Dritter rechtmäßig, wenn ihre Anordnungen (Verwaltungsakt) oder ihr tatsächliches Tun (Realakt) allen Anforderungen entsprechen, welche die Rechtsordnung fordert. Es wird unterschieden in formelle Rechtmäßigkeit und materielle Rechtmäßigkeit, die beide vorliegen müssen. Formell rechtmäßig ist das Handeln, wenn

- die Feuerwehr zuständig ist (Zuständigkeit⁵) und
- die Verfahrensvorschriften und
- die Formvorschriften beachtet wurden.

Materiell rechtmäßig ist das Handeln, wenn

- eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage⁶ besteht,
- vom Ermessen fehlerfreier Gebrauch⁷ gemacht wird,
- der Grundsatz der Bestimmtheit und
- der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wurden.



Merke:

Bei Eingriffen in die Rechte Dritter (zum Beispiel Betreten von Wohnungen) ist immer zu prüfen, ob die Feuerwehr zuständig ist und die Maßnahme vom jeweiligen Brandschutzgesetz erlaubt ist.

2.6 Formen des Handelns

Im Einsatz handelt die Feuerwehr zum einen durch tatsächliches Tun, z. B. die Durchführung eines Löschangriffs. Ein solches Handeln nennt man Realakt. Zum anderen ist aber häufig auch eine Anordnung der Feuerwehr, z. B. ein Platzverweis oder die Heranziehung von Personen, erforderlich. Eine solche Anordnung stellt dann einen so genannten Verwaltungsakt (VA) dar.

2.6.1 Realakt

Die Feuerwehr handelt, im Gegensatz zu anderen Behörden, in der Gefahrenabwehr überwiegend durch Realakte und nicht durch Verwaltungsakte. Als Realakt oder schlichtes Verwaltungshandeln bezeichnet man alle Maßnahmen, die nicht auf einen Rechtserfolg (z. B. Gebot oder Verbot), sondern einen tatsächlichen Erfolg (»Feuer aus«) gerichtet sind.

Um Realakte handelt es sich insbesondere auch bei den Fällen der unmittelbaren Ausführung einer Maßnahme, wenn dem Betroffenen wegen der Eilbedürftigkeit nicht zuvor eine Duldungsanordnung bekannt gegeben werden konnte. Es kommt also zu einem Vollzug ohne Verwaltungsakt, dem so genannten Sofortvollzug. Ein Beispiel für einen Realakt und die Abgrenzung zum Verwaltungsakt zeigt der folgende ► Beispielkasten.

Beispiel Realakt

Bei einem Brandeinsatz ordnet der Einsatzleiter das Aufbrechen eines Tores an, um auf dem dahinter liegenden Grundstück Wasser entnehmen zu können. Weder der von dieser Maßnahme betroffene Eigentümer noch eine vertretungsberechtigte Person ist anwesend. Am Tor und dem Grundstück entsteht ein Schaden. Ein Verwaltungsakt auf Duldung der Löschwasserentnahme und des Betretens des Grundstücks liegt wegen fehlender Bekanntgabe an den Betroffenen nicht vor⁸. Ein solcher Verwaltungsakt an den Betroffenen wäre jedoch normalerweise Voraussetzung für den Vollzug. Nur weil er wegen der gesteigerten Eilbedürftigkeit nicht ergehen kann, wird die Maßnahme sofort ausgeführt (Realakt).

⁵ Siehe auch: Fischer, R.: Rechtsfragen beim Feuerwehreinsatz, Die Roten Hefte 68, 4. Auflage 2017, Punkt 3.2.1.

⁶ vgl. Fischer, a. a. O., Punkte 3.2.3 bis 3.2.4.6.

⁷ vgl. Fischer, a. a. O., Punkte 3.2.5 bis 3.2.6.3.

⁸ Hiervon gehen auch § 6 Abs. 2 VwVG (Bund) und § 55 Abs. 2 VwVG (NW) aus. Vereinzelt wird jedoch im sofortigen Vollzug ein konkludenter Verwaltungsakt auf Duldung gesehen.

Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme (Sofortvollzug) als Realakt ist von Fällen zu unterscheiden, in denen ein Verwaltungsakt dem Betroffenen bekannt gegeben und wegen der Eilbedürftigkeit sofort vollzogen wird. Es handelt sich dann um den sofortigen Vollzug eines Verwaltungsaktes und nicht um einen Realakt.

2.6.2 Verwaltungsakt

Die Feuerwehr greift im Einsatz durch Anordnungen oder durch tatsächliches Handeln in die Rechte anderer ein. In Betracht kommen Verbote, Gebote und Duldungsgebote. Solche Anordnungen sind grundsätzlich als belastende Verwaltungsakte (VA) zur Gefahrenabwehr anzusehen. Der Verwaltungsakt ist in § 35 VwVfG⁹ definiert. Ein Verwaltungsakt liegt, verkürzt ausgedrückt, immer dann vor, wenn gleichzeitig

- die Feuerwehr einen Einzelfall hoheitlich regelt und
- die Regelung unmittelbare Außenwirkung hat. Grundsätzlich handelt die Feuerwehr im Einsatz hoheitlich, wenn sie aufgrund der Brandschutzgesetze der Länder tätig wird, es also um den Vollzug von öffentlich-rechtlichen Vorschriften geht. Keine Verwaltungsakte sind mangels hoheitlicher Regelung hingegen alle privatrechtlichen Rechtsakte, bei denen kein Über-/Unterordnungsverhältnis besteht.

Die Einordnung einer Anordnung als Verwaltungsakt ist von erheblicher rechtlicher Bedeutung. Denn bei einem Verwaltungsakt sind das Verwaltungsverfahrens-, das Verwaltungsvollstreckungs- und das Verwaltungsprozessrecht anzuwenden.

Das Verwaltungsverfahren richtet sich bei Maßnahmen der Feuerwehr nach den Verwaltungsver-

fahrengesetzen (VwVfG) der Länder¹⁰. Im Einsatz sind nur wenige Vorschriften des VwVfG von Bedeutung, da naturgemäß ein »förmliches Verwaltungsverfahren« nicht durchgeführt werden kann.

Beispiel Verwaltungsakt

Beispiel 1: Erwirbt die Feuerwehr an einer Tankstelle Treibstoff, handelt sie wie jeder Bürger privatrechtlich und schließt einen Kaufvertrag nach den § 433 ff. BGB ab. Es handelt sich nicht um einen Verwaltungsakt.

Beispiel 2: Die Feuerwehr zieht bei einem Einsatz zur Unterstützung einen Landwirt mit seinem Traktor mit Seilwinde heran. Der Landwirt wird hier nicht im Rahmen eines Werkvertrages für die Feuerwehr tätig. Denn er darf sich der hoheitlichen Anordnung (VA) des Einsatzleiters tätig zu werden aufgrund der Vorschriften des jeweiligen Brandschutzgesetzes nicht entziehen. Das Rechtsverhältnis zwischen dem Herangezogenen und der Feuerwehr bestimmt sich in einem solchen Fall also ausschließlich nach öffentlichem Recht, sprich dem jeweiligen Brandschutzgesetz des Landes.

Von wesentlicher Bedeutung beim Feuerwehreinsatz ist die fehlerunabhängige Rechtswirksamkeit des Verwaltungsaktes. Der Verwaltungsakt wird in dem Moment rechtswirksam, in dem er dem Betroffenen bekannt gegeben wird (§ 43 Abs. 1 VwVfG) und zwar ohne Rücksicht auf seine Rechtmäßigkeit. Der Verwaltungsakt ist somit auch dann verbindlich, wenn er rechtswidrig sein sollte. Im Einsatz kann jedoch eine rechtswidrige Anordnung zu Schadensersatzansprüchen führen.

Nur ein offensichtlich und schwerwiegend rechtswidriger Verwaltungsakt ist von vornherein nichtig und damit auch für den Betroffenen nicht bindend (§ 44 VwVfG). Immer nichtig sind unter anderem Verwaltungsakte, die

- aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann,
- die Begehung einer rechtswidrigen Tat verlangen, welche einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht,
- gegen die guten Sitten verstoßen.

Solche nichtigen Verwaltungsakte werden im Feuerwehreinsatz allerdings sehr selten sein.

⁹ § 35 VwVfG: Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einem nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

¹⁰ Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder sind weitgehend identisch.

Rechtmäßige Anordnungen der Feuerwehr können als Verwaltungsakte von ihr selbst vollstreckt werden. Die Vollstreckung richtet sich nach den Vorschriften der Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder. Als Zwangsmittel kommen im Einsatz insbesondere die Ersatzvornahme und unmittelbarer Zwang in Betracht (► Abschnitt »Zwangsmittel«).

Beispiel Vollstreckung VA

Ein Schaulustiger wird aufgefordert, sein behindernd abgestelltes Fahrzeug beiseite zu fahren. Als dieser sich weigert, vollstreckt der Einsatzleiter die Anordnung, indem er das Fahrzeug beiseite ziehen lässt (Ersatzvornahme).



Merke:

Die Feuerwehr kann ihre Anordnungen auch zwangsweise nach den jeweiligen Verwaltungsvollstreckungsgesetzen durchsetzen.

2.6.3 Zulässige Maßnahmen im Einsatz

Bevor Maßnahmen und Anordnungen durch die Feuerwehr getroffen werden, sind Zuständigkeit, Ermächtigungsgrundlage für die Maßnahme oder Anordnung zu prüfen. Besteht dann ein Ermessenspielraum ist vom Ermessen fehlerfreier Gebrauch zu machen.

Zuständigkeit

Die öffentlichen Feuerwehren sind kommunale Einrichtungen. Sie sind weder als Polizei noch als Ordnungsbehörden anzusehen¹¹. Eine Ausnahme bildet insofern Berlin (► Fußnote 3).

Im Rahmen der Gefahrenabwehr obliegt den Feuerwehren die Aufgabe des Brandschutzes und der Technischen Hilfeleistung bei Unglücksfällen und öffentlichen Notständen (ggf. auch weitere Aufgaben, z. B. in Hamburg auch der Rettungsdienst)¹². Eine Besonderheit ergibt sich für Ba-

den-Württemberg, wo eine Pflichtaufgabe bei Unglücksfällen und Naturereignissen nur dann vorliegt, wenn diese gleichzeitig einen öffentlichen Notstand darstellen¹³.

Voraussetzung für ein Tätigwerden der Feuerwehr im Einsatz ist eine Gefahr. Der Gefahrenbegriff kommt aus dem Polizeirecht¹⁴. Unter einer konkreten Gefahr ist dabei eine Sachlage zu verstehen, die bei verständiger und fachgerechter Würdigung in naher Zukunft die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts oder einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit in sich birgt. Dabei ist unter Schaden die objektive Minderung eines vorhandenen normalen Zustandes von Rechtsgütern durch von außen kommende Einflüsse zu verstehen. Diese konkrete Gefahr ist zu unterscheiden von der abstrakten Gefahr, die für sich allein im Einsatzrecht jedoch keine Rolle spielt. Daneben gibt es in einzelnen Gesetzen qualifizierte Gefahrenbegriffe:

- dringende Gefahr: die erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts;
- unmittelbar drohende Gefahr: zeitlich nahe und erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts;
- gegenwärtige Gefahr: Definition wie »unmittelbar drohende Gefahr«¹⁵;
- erhebliche Gefahr: Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts bei einem bedeutsamen Rechtsgut, z. B. Leben, Gesundheit, bedeutende Sachwerte;
- gemeine Gefahr: Wahrscheinlichkeit eines Schadens für eine unbestimmte Vielzahl von Personen oder erheblichen Sachwerten oder unüberschaubares Gefahrenpotenzial;
- Gefahr in Verzug: dringende Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts, wenn nicht sofort zur Verhinderung eingegriffen wird oder bei verzöger-

¹³ § 2 Abs. 1 bwFWG.

¹⁴ Damit meint das materielle Polizeirecht all jene Tätigkeiten, die inhaltlich dadurch gekennzeichnet sind, dass sie der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit dienen (vgl. Schenke: Polizei- und Ordnungsrecht § 1 Rdnr. 9 mit Hinweis auf die Begrifflichkeiten z. B. in Baden-Württemberg, Sachsen, Bremen und dem Saarland. Vereinzelt werden die Begriffe auch in Nordrhein-Westfalen im allgemeinen Sprachgebrauch genutzt: »Offenes Licht und Feuer sind feuerschutzpolizeilich verboten«.

¹⁵ Vgl. für die Entsprechung von unmittelbar drohender Gefahr und gegenwärtiger Gefahr: BVerwGE 45, 51, 57; OVG Bremen (NVwZ 2001, 221).

¹¹ Ausdrücklich betonen dies: § 1 Abs. 1 S. 2 bwFWG; § 8 Abs. 3 BremHilfG; vgl. auch VG Oldenburg (SgEFeu § 4 Nr. 4), OLG Hamm (SgEFeu § 5 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, § 7 Abs. 2 Nr. 1).

¹² Art. 4 bayFWG; § 3 Abs. 1 berlFWG, §§ 1 Abs. 1, 24 Abs. 1 BbgBKG; § 3 hmbFWG; § 6 HBKG; § 1 Abs. 1 mvBSchG; § 2 Abs. 1 NBrandSchG; § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 nrwBHK; § 8 Abs. 1 rhpfBKG; §§ 1, 7 SBKG; § 16 Abs. 1 sächsBRKG; § 1 sa-anh.BSchHG; § 6 shBrSchG; § 2 Abs. 1 Nr. 1, 9 Abs. 1 thürBKG.