

Handreichung zur Bewertung von Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung

Teil 5: Rettungswesen, Feuer- und Katastrophenschutz

erarbeitet vom Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts in Nordrhein-Westfalen¹

Einführung

Die Komplexität der Aufgaben und Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung nach 1945 hat zu mehreren themenbezogenen Handreichungen durch den Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts NRW geführt. Die vorliegende beschäftigt sich mit den Unterlagen des Rettungswesens, des Feuer- und Katastrophenschutzes. Weitere Handreichungen zur Ordnungsverwaltung sind bereits erschienen bzw. in Vorbereitung.² Auf jene Unterlagen, die auf Leitungsebene der zuständigen kommunalen Organisationseinheiten des Rettungswesens, des Feuer- und Katastrophenschutzes entstanden sind, bezieht sich eine eigene Handreichung dieses Arbeitskreises.³

Rechtsgrundlagen und Aufgaben

Aufgrund der vielfältigen Aufgaben im Bereich Rettungswesen, Feuer- und Katastrophenschutz sind in den einzelnen Bereichen Aufgabenüberschneidungen zu finden. Daher ist eine eindeutige Abgrenzung der Aufgabenbereiche nicht immer möglich.

Rettungsdienst

Nach Zentralisierungsbemühungen in der Zeit des Zweiten Weltkriegs obliegt die Verantwortung für das Rettungswesen seit der Besatzungszeit in der Britischen Zone den (Berufs-)Feuerwehren und ist seitdem eine kommunale Aufgabe. Beim Aufbau einer flächendeckenden Notfallrettung in den 1960er-Jahren wurde diese Aufgabenzuweisung beibehalten.⁴

Heute wird der Rettungsdienst in NRW durch die insgesamt 53 Kreise und kreisfreien Städte wahrgenommen. Die Planung der Organisation des Rettungsdienstes erfolgt auf Grundlage des Rettungsgesetzes NRW,⁵ durch das die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet werden, die bedarfsgerechte und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransportes sicherzustellen. Demgemäß errichtet und unterhält der Träger des Rettungsdienstes eine Leitstelle, die mit der Leitstelle für Feuerschutz zusammenzufassen ist.⁶ Die Leitstelle hat die Aufgabe, die Einsätze des Rettungsdienstes zu lenken.⁷ Sie arbeitet mit den Krankenhäusern, der Polizei, den Feuerwehren sowie den Einrichtungen der ärztlichen Selbstverwaltungskörperschaft für den ärztlichen Notdienst zusammen. Um eine schnelle Hilfe für Notfallpatienten zu gewährleisten, betreiben die kreisfreien Städte und Kreise Rettungswachen oder delegieren diese Aufgabe an kreisangehörige Kommunen. Soweit sie nicht

ausreichend eigenes Personal hierfür vorhalten, ist die Ausschreibung und Vergabe von Rettungsdienstleistungen verpflichtend: Die Kreise oder die kreisfreien Städte bleiben Träger des Rettungsdienstes, d. h. sie sind verantwortlich für Ausschreibung und Kontrolle. Außerdem vergüten sie die Leistungen der zum Rettungsdienst zugelassenen Unternehmen. Im Nachgang werden diese Kosten mit den jeweils zuständigen Versicherungsträgern refinanziert. Es handelt sich beim Submissionsmodell also um eine Form von Public-Private-Partnership (PPP), bei der die Leistungen der beauftragten Unternehmen oder Hilfsorganisationen durch die Kommune beziehungsweise Gebietskörperschaft finanziert werden.

Katastrophenschutz

Mit den Richtlinien über Organisation und Durchführung der Katastrophenabwehr schuf NRW als erstes Bundesland 1959 eine normative Grundlage für den Katastrophenschutz. Die ohnehin vorhandenen Kräfte aus Verwaltungen, Behörden, Feuerwehren und Hilfsorganisationen wurden unter der Führung der zuständigen Oberkreis- bzw. Oberstadtdirektoren zusammengefasst. Die sogenannte „Katastrophenabwehrleitung“ liegt seitdem bei den Kreisen oder kreisfreien

1 An der Erarbeitung dieser Bewertungsempfehlung waren folgende Kommunalarchive beteiligt: LWL-Archivamt für Westfalen (Nicola Bruns), LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrum (Michael Habersack/Gregor Patt), Kreisarchiv Soest (Iris Zwitzers), Stadt- und Kreisarchiv Paderborn (Ralf Schumacher) sowie Stadtarchive Bochum (Annett Schreiber), Borken (Thomas Hacker), Dortmund (Ute Pradler), Iserlohn (Rico Quaschny), Köln (Andrea Wendenburg) und Sankt Augustin (Michael Korn).

2 Erschienen ist bisher: Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts NRW: Handreichung zur Bewertung von Unterlagen der kommunalen Ordnungsverwaltung, Teil 1: Einführung und Allgemeine Ordnungsangelegenheiten, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 88 (2018), S. 37–41; Teil 2: Meldewesen und Bürgerservice, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 89 (2018), S. 57–59; Teil 3: Personenstandswesen, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 89 (2018), S. 60–63; Teil 4: Straßenverkehr, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 90 (2019), S. 61–63.

3 Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts NRW: Handreichung zur Bewertung von Unterlagen kommunaler Amtsleitungen, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 88 (2018), S. 36–37.

4 Jürgen Luxem, Klaus Runggaldier (Hrsg.), Rettungsdienst RS/RH, 4. Aufl., München 2017, S. 459; Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Wissenschaftlicher Dienst 9 – 3000 – 105/14, 24. Oktober 2014: Organisation der Notfallversorgung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Rettungsdienstes und des Ärztlichen Bereitschaftsdienstes.

5 Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) vom 24. November 1992 [Gesetz- und Verordnungsblatt NRW (= GV NRW), S. 458], zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GV NRW, S. 886).

6 § 7 Abs. 1 RettG NRW.

7 § 8 Abs. 1 RettG NRW.

Städten. Die rechtliche Grundlage des Katastrophenschutzes bildet heute das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG). Danach sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständige Katastrophenschutzbehörden, die bei Großsinsatzlagen oder in Katastrophenfällen das Zusammenwirken der Feuerwehren und Hilfsorganisationen gewährleisten müssen. Auf der mittleren Verwaltungsebene sind die Bezirksregierungen, auf der oberen das Innenministerium zuständig. Gemeinsam sind Kreise/kreisfreie Städte, Bezirksregierungen und Innenministerium für das Krisenmanagement verantwortlich und mobilisieren im Ernstfall jeweils Krisenstäbe, die alle Tätigkeiten bündeln und Gefahrenabwehrmaßnahmen koordinieren. Innerhalb des Katastrophenschutzes liegt bei den Feuerwehren die Aufgabe des Brandschutzes und der technischen Hilfeleistung. Ergänzt wird der Katastrophenschutz im Land NRW durch derzeit ca. 240 Einsatzeinheiten der anerkannten Hilfsorganisationen.⁸

In der Praxis weist der Katastrophenschutz große Schnittmengen mit dem Zivilschutz auf. Nicht umsonst werden beide Bereiche in vielen Kreisen und kreisfreien Städten unter dem Begriff „Bevölkerungsschutz“ subsumiert. Dennoch können sie nicht miteinander gleichgesetzt werden, es handelt sich vielmehr um unterschiedliche Aufgabenbereiche.⁹ Selbst wenn sich einige Aufgaben und demgemäß auch Unterlagen des Katastrophenschutzes in der Praxis mit jenen des für den militärischen Ernstfall organisierten Zivilschutzes für Bevölkerung, Infrastruktur und teils Kulturgüter überschneiden, blieb es im Regelfall bei einer Trennung. Der Zivilschutz wird im Folgenden daher nicht systematisch behandelt. Entsprechende Unterlagen finden nur in den Einzelfällen Erwähnung, in denen der empirische Befund darauf hindeutet, dass Vermischungen eher die Regel als die Ausnahme waren (z. B. Existenz eines Feuer- und Zivilschutzausschusses).

Feuerschutz

Feuerschutz ist eine wesentliche Aufgabe der Gefahrenabwehr. Er obliegt seit der Einführung des Gesetzes über den Feuerschutz im Lande NRW vom 2. Juni 1948 als Selbstverwaltungsangelegenheit den Kreisen, Städten und Gemeinden. An dieser Zuständigkeit hat sich trotz verschiedener Anpassungen der normativen Grundlagen¹⁰ nichts geändert: Nach dem BHKG unterhalten die Kommunen den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehren als gemeindliche Einrichtungen. Anders als beim Rettungswesen und Katastrophenschutz handelt es sich beim Feuerschutz daher nicht um eine Aufgabe, die in erster Linie nur Kreise sowie kreisfreie Städte betrifft.

Eine wichtige Rolle übernehmen vielerorts die Freiwilligen Feuerwehren, die teils allein, teils in Zusammenarbeit mit Berufsfeuerwehren die entsprechenden Aufgaben erfüllen. Die Freiwilligen Feuerwehren sind keine Vereine, sondern gemeindliche Einrichtungen. Faktisch sind sie jedoch im Regelfall vereinsartig und auch hierarchisch organisiert. Die grundlegende Zuständigkeit für die Einrichtung,

Koordination und Unterhaltung der (Freiwilligen) Feuerwehren liegt also bei den Städten und Gemeinden. Neben den typischen praktischen Dingen wie Brandbekämpfung etc. werden von den Feuerwehren auch diverse präventive Aufgaben wahrgenommen.

Weitere Aufgaben übernehmen darüber hinaus die Kreise, kreisfreien und einzelne kreisangehörige Städte: Sie unterhalten Leitstellen sowie Einrichtungen zur Leitung und Koordinierung der Bekämpfung von Großschadensereignissen. Falls ein überörtlicher Bedarf besteht, betreiben sie weitere Einrichtungen für Feuerschutz und Hilfeleistung, z. B. Kreisfeuerwehrzentralen (Prüfung und Reinigung der Schläuche, Wartung der Atemschutzgeräte, Reinigung der Chemikalienanzüge etc.). Ferner gehören zum Aufgabenkomplex der Kreise die Aufsicht über die (Freiwilligen) Feuerwehren der kreisangehörigen Städte und Gemeinden oder die Erstellung von ABC-Schutzkonzepten.

Akteninhalte und Bewertung

Folgende Unterlagen sind zu archivieren

Archivwürdig sind alle Unterlagen, die Informationen zu Planung und Konzeption von Rettungswesen, Katastrophenschutz und Feuerwehr in aggregierter Form enthalten. Sowohl zeit- und ortstypische Besonderheiten als auch allgemeine Informationen zur Funktionsweise und vor allem Funktionsfähigkeit im regionalen oder lokalen Umfeld sollten zumindest in ihren Grundzügen überliefert werden („Breite vor Tiefe“).

- Alarm- und Ausrückeordnungen der Städte und Gemeinden
- Arbeitsgemeinschaften der Feuerwehr, Stadtfeuerwehrverband, Kreisfeuerwehrverband (in Abstimmung mit anderen zuständigen Archiven)
- Betriebskostenabrechnung Rettungsdienst (beinhaltet vor allem Aufstellung der Einsatzzeiten und Personalkosten der Rettungswachen; falls nicht im Haushalt der Verwaltung vorhanden)

⁸ Hierzu zählen insbesondere die entsprechenden Unterorganisationen der als Vereine organisierten großen Wohlfahrtsverbände (Deutsches Rotes Kreuz, Malteser, Johanniter, Arbeitersamariterbund), aber auch Unternehmen wie der dänische Anbieter Falck A/S.

⁹ Der Zivilschutz unterscheidet sich insbesondere hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten vom Katastrophenschutz: Der Zivilschutz gehört nach Art. 73 Nr. 1 GG zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Er ist ein Teilbereich der Zivilverteidigung, für die das Bundesministerium des Innern zuständig ist. Anders als der Katastrophenschutz umfasst er alle nicht-militärischen Maßnahmen im Verteidigungs- oder Spannungsfall, welche dem Schutz der Bevölkerung an sich sowie dem Aufrechterhalten der öffentlichen Infrastruktur dienen. Der Katastrophenschutz fällt hingegen in die Zuständigkeit der Länder. Er dient der Reaktion auf Ausnahmesituationen, wie sie z. B. durch außergewöhnliche Naturereignisse ausgelöst werden.

¹⁰ Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und öffentlichen Notständen vom 25. Februar 1975 (GV NRW, S. 182); Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung vom 10. Februar 1998 (GV NRW, S. 121); Gesetz zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes vom 17. Dezember 2015 (GV NRW, S. 886); Verordnung über das Ehrenamt in den Freiwilligen Feuerwehren im Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai 2018 (GV NRW, S. 582).

- Brandschutzbedarfspläne der Städte und Gemeinden
- Brandschutzkonzepte der Städte und Gemeinden
- Chroniken und Fotojahrbücher
- Einsatzstatistik
- Feuer- und Zivilschutzausschuss
- Freiwillige Feuerwehren/Kinder- und Jugendfeuerwehren: Vorstands- und Mitgliederversammlungen, Protokollbücher und sonstige Überlieferung zum sozialen Leben (z. B. Chroniken, Fotosammlungen)
- Gefahrenabwehrplan (Katastrophenschutz)
- Gutachten und Konzepte (z. B. Einsatzkonzepte im Rettungswesen)
- Hilfsorganisationen, Krankenhäuser und Dienstleister, Zusammenarbeit mit
- Jahresberichte (auch Kinder- und Jugendfeuerwehren sowie Brandschutzwesen)
- Katastrophenfernmeldedienst (Organisation, Aufbau, Personal)¹¹
- Katastrophenschutzplan
- Krisenstab (z. B. Bildung, Arbeit und Zusammenkünfte)
- Leitstelle (Leistungsbeschreibung, Dienstvereinbarung)
- Neubau Rettungszentren/Rettungswachen
- Personalstärken (Freiwillige Wehren)
- Polizei und Militär, Zusammenarbeit mit
- Rettungsdienstbedarfsplan
- Sondereinsatzgruppen der Feuerwehr (z. B. Höhenrettung, Gefahrgut)
- Statistische Meldungen an das Informationssystem Gefahrenabwehr NRW (IG.NRW)
- Umweltalarmplan

Folgende Unterlagen sind zu bewerten

Von den zu bewertenden Unterlagen ist die Überlieferung zu außergewöhnlich bedeutsamen oder zumindest sehr ungewöhnlichen Einsätzen stets archivwürdig. Bewertungskriterien können selbstverständlich auch Detailreichtum, Genauigkeit und Umfang der Überlieferung bzw. Qualität der Aktenführung sein. Für eine positive Bewertungsentscheidung kann zudem relevant sein, inwiefern die Unterlagen eine über die Erfüllung einer Pflichtaufgabe im Rahmen der rechtlichen Vorgaben hinausgehende Tätigkeit erkennen lassen. Hier sollten Unterlagen zu innovativen, im überregionalen Vergleich ungewöhnlichen Konzepten und Plänen übernommen werden.

- ABC-Gefahren
- Beschwerden über die Rettungsdienstleitstelle
- Besondere Einrichtungen, z. B. Floriansdörfer, Feuerwehrtechnische Schulen
- Besondere Einsätze, Großeinsätze
- Brandschutzerziehung
- Einsatzberichte (nur besondere Einsätze/Großeinsätze)
- Einzelakten zu den Freiwilligen Feuerwehren (bei Berufswehren)
- Fördervereine der Freiwilligen Feuerwehren
- Freiwillige Feuerwehren/Kinder- und Jugendfeuerwehren, interne Organisation

- Inventarverzeichnisse
- Katastrophenschutzübungen
- Pandemien
- Schutzraumbauten, Errichtung öffentlicher (Katastrophenschutz; Einzelakten ggf. in Auswahl)
- Sirenenpläne
- Sonderpläne (z. B. Influenza, Geflügelpest)

Zu bewerten sind auch die Informationen, die mit elektronischen Fachverfahren¹² zur Feuerwehrverwaltung wie amefire¹³, Kats-Plan¹⁴ oder MP-Feuer¹⁵ erzeugt oder in diesen vorgehalten werden.¹⁶ Wo Daten in digitaler Form übernommen werden, ist die Entstehung von Doppelüberlieferungen zu vermeiden. Soweit in Teilbereichen die Fachverfahren deutlich erweiterte Auswertungsmöglichkeiten gegenüber der analogen Überlieferung bieten, ist eine Übernahme anzustreben, auch wenn die Bewertungsentscheidung bei der analogen Überlieferung anders ausfiele.

Diese Unterlagen erscheinen kassabel

Kassabel erscheinen alle Unterlagen, die lediglich Informationen und Belege zur internen laufenden Organisation enthalten (z. B. Personal, Finanzen, Räume, Ausstattung, Wartung und Ersatzbeschaffung) oder zur Erfüllung von Berichterstattungspflichten o. ä. dienen. Gleiches gilt für alle Unterlagen über die Wartung, Pflege und Anschaffung

11 Verschiedene Aufgaben im Bereich Katastrophenschutz wurden zwischen 1963 und 1992 von freiwilligen Helfern wahrgenommen. In diesem Zusammenhang wurden die Kreise vom Land beauftragt, Katastrophenfernmeldezüge aufzubauen.

12 VdA-Arbeitskreis archivische Bewertung. Bewertung elektronischer Fachverfahren. Diskussionspapier des VdA-Arbeitskreises „Archivische Bewertung“ (Stand: 9. Dezember 2014), abrufbar unter <https://www.vda.archiv.net/arbeitskreise/archivische-bewertung.html> [Stand: 12.06.2019, gilt ebenfalls für alle nachfolgenden Hinweise auf Internetseiten].

13 amefire bietet Module für folgenden Aufgaben: allgemeine Verwaltung, Mannschaftsverwaltung, Inventar, Erfassung der Einsatzparameter (statistische Einsatzanalysen), Objektverwaltung für Einsätze, Einsatzberichte mit Gebührenbescheiderstellung, Alarmierung der Bevölkerung über SMS. Vgl. <https://www.amefire.de/>.

14 Kats-Plan ist ein internetbasierter Dienst zur Verwaltung von Katastrophenschutzplänen. Vgl. <https://www.info.kats-plan.de/>.

15 MP-Feuer bietet die Module digitale Personalakte, Ausrüstungsverwaltung, Überprüfung der Fahrzeuge und Geräte/Festlegung automatischer Wartungstermine, Einsatzdokumentation mit Kostenbescheiden und Vergütungsabrechnungen, Ausbildungsverwaltung, Überprüfung von Atemschutzfähigkeiten, Objektverwaltung mit Stammdaten, Fotos und Plänen. Vgl. <https://mp-feuer.de/>.

16 Zusammenstellungen über die Fachanwendungen der Kreise bzw. kreisfreien Städte Soest, Lippe, Bielefeld, Märkischer Kreis, Gütersloh und Bochum, online unter: https://www.lvl.org/waa-download/Fachinformationen/Empfehlung%20zur%20Archivierung%20von%20Baugenehmigungsakten%20aus%20elektronischen%20Fachverfahren_V1.0.pdf. Vgl. hierzu vertiefend Annett Fercho, Stefan Pätzold: Die Erfassung und Bewertung elektronischer Fachverfahren der Stadtverwaltung Bochum – Ein Werkstattbericht, in: Archivpflege in Westfalen-Lippe 81 (2014), S. 40–47; Michael Habersack u. a.: Erste Schritte bei der Bewertung elektronischer Fachverfahren. Eine Handreichung für kommunale Archive, in: Claudia Kauertz (Red.), Kooperation ohne Konkurrenz. Perspektiven archiverischer Kooperationsmodelle. 48. Rheinischer Archivtag 26.–27. Juni 2014 in Kleve. Beiträge (Archivhefte 45), Bonn 2015, S. 220–229; Vorüberlegungen zur Implementierung eines Systems zur elektronischen Langzeitarchivierung. Handreichung des LVR-Archivberatungs- und Fortbildungszentrums, online unter: http://www.afz.lvr.de/media/archive_im_rheinland/archivberatung/digitale_unterlagen/Handreichung_Implementierung.pdf.

von technischen Gerätschaften, solange allgemeine Aussagen zu Personalstärke und Fuhrpark aus aggregierten Unterlagen (z. B. Jahresbericht) vorliegen.

- Arzneimittelvorräte, Prüfung der
- Atemschutzübungsstrecke
- Ausbildung und Fortbildung
- Ausrüstung und Ausstattung
- Bedarfsmeldungen (Ausstattung)
- Behandlungskapazitäten der Krankenhäuser
- Brandschauen
- Brandschutz: Einsatzauswertung
- Brandschutzordnungen für Gebäude, Sonderschutzpläne für Einzelgebäude
- Brandsicherheitswachen
- Dienstpläne
- Einsatzberichte
- Einsatzkosten (z. B. Kosten- und Gebührenbescheide)
- Entschädigung und Abrechnung der Notarzteinsätze (Rettungswesen)
- Fahrzeuge/Fuhrpark: Beschaffung und Unterhaltung einschließlich Fahrtenbüchern und Wartungsbücher (Rettungswesen, Feuerschutz)
- Feuerlöschprüfung
- Feuerschutzpauschalen des Landes
- Feuerwehrehrenzeichen
- Führerscheine
- Funk
- Gefährdungsbeurteilungen (Rettungsdienst)
- Geräte, Beschaffung und Nutzung
- Helferangelegenheiten: Erfassung, Freistellung
- Hydranten
- Katastrophenschutz, Überwachung und Ausstattung durch die Kreise
- Krankentransporte, Abrechnung der
- Leitstellentechnik und Funktechnik (Rettungswesen)
- Löschwasserversorgung, Sicherstellung der
- Manövermeldungen der Bundeswehr (Katastrophenschutz)
- Medikamente, Verschreibung rezeptpflichtiger
- Notarztberichte (Rettungswesen)
- Objektabhängige Einsatzpläne, z. B. bei Chemikalielagern oder strahlenbelastetem Material (Feuerschutz)
- Ölalarme
- Personalerhebungsbögen (bei Daten in Fachverfahren)
- Personalnebenakten
- Personalstärken der Berufswehren (auch im Stellenplan enthalten)
- Personenauskunftsstelle nach § 31 Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung: Auskunftsstelle zur Speicherung und Herausgabe von Personalien und Daten verletzter Personen
- Schadensmeldungen
- Signalanlagen
- Spenden
- Übungspläne Freiwillige Feuerwehr/Kinder- und Jugendfeuerwehr
- Unfallmeldungen von Einsätzen
- Vergütung von Rettungsdienstleistungen
- Vorsorgeuntersuchungen, arbeitsmedizinische
- Wachbücher (Feuerschutz)
- Wartung von Geräten
- Zivilschutz: Aufgaben nach dem Wehrpflichtgesetz

Nicht archivwürdig sind ferner Informationen, die mit solchen elektronischen Fachverfahren verwaltet werden, die v. a. der Personalverwaltung und Dienstplanerstellung dienen (z. B. Timeoffice, CEVAS, OC-Planer).