

Ergebnisbericht: Untersuchung zur optimalen Regelung der Aufgabenwahrnehmung durch Straßenbulasträger und Feuerwehren bei der Beseitigung von Ölverunreinigungen auf Verkehrsflächen

1. Auftrag/Vorbemerkungen

Im Rahmen der Novellierung des Gesetzes zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes (BHKG) haben die kommunale Spitzenverbände, Feuerwehren und Gewerkschaften wiederholt darauf verwiesen, dass die Aufgabe der Ölspur-beseitigung zunehmend zu einer Belastung der ehrenamtlichen Feuerwehrstrukturen führt. Die Akzeptanz der Arbeitgeber hinsichtlich der Freistellung von Personal für das ehrenamtliche Engagement als Angehöriger der Freiwilligen Feuerwehr nimmt insgesamt ab. Dies gilt insbesondere bei Einsätzen, die nicht unmittelbar eine Hilfeleistung bei schweren Unglücksfällen darstellen, sondern zur Beseitigung von Ölverunreinigungen dienen und durch den Straßenbulasträger oder Dritte vorgenommen werden können.

Vor diesem Hintergrund wurde in Folge des Entschließungsantrags der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 15.12.2016 (Drucksache 16/10483) eine Vereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden, dem Verband der Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen, dem Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr und dem Ministerium für Inneres und Kommunales geschlossen und eine Projektgruppe eingerichtet.

Ziel war es, praktikable Maßnahmen zu identifizieren und zu entwickeln, die zu einer Minimierung des Aufwandes der Feuerwehren bis hin zum möglichen Verzicht im Zusammenhang mit der Beseitigung von Ölspuren auf öffentlichen Verkehrsflächen beitragen. Der Einsatz der Feuerwehr in diesem Zusammenhang soll auf die Beseitigung unmittelbarer Gefahren beschränkt werden.

In insgesamt 5 Arbeitsgruppensitzungen wurden zur Vorbereitung der Projektgruppe folgende Themenfelder behandelt und Ausarbeitungen erstellt:

- Regelungen anderer Bundesländer
- Kriterien für die Annahme einer Gefahrstelle
- Fallzahlen der Ölverunreinigungseinsätze in NRW
- Rahmenbedingungen für das Abrücken der Feuerwehr (Übergabe der Einsatzstelle, Freigabe der Straße und Warnbeschilderung)
- Weitestgehender Verzicht auf Feuerwehr oder deutliche Entlastung bei der Beseitigung von Ölverunreinigungen auf Verkehrsflächen
- Reduzierung der Einsatzstärke der Feuerwehr

Auf Grundlage der Diskussion und Ausarbeitungen der Arbeitsgruppenmitglieder konnte festgestellt werden, dass ein Ländervergleich in Folge der sehr heterogenen im Detail unterschiedlichen Regelungen keine neuen Lösungsansätze für NRW erbringt. Insgesamt sind trotz rechtlich wie praktisch unterschiedlicher Ausgestaltung häufig ähnliche Abläufe und Zuständigkeiten gegeben. Wegen der durch eine Ölverunreinigung auf öffentlichen Verkehrsflächen in der Regel bestehenden Gefahrenlage sind dazu stets alle Akteure der Gefahrenabwehr (Straßenbulasträger, Feuerwehr, Polizei), die Aspekte der Alarmierungszeiten und die Abläufe zur Übergabe der Einsatzstellen zu betrachten.

Die im Folgenden dargestellten Lösungsansätze zum Untersuchungsauftrag erfolgen daher auf Grundlage der geltenden Rechtslage in Nordrhein-Westfalen sowie der derzeit bestehenden organisatorischen Vorkehrungen des Landesbetriebs in Form von 86 Betriebsstützpunkten (Straßen- und Autobahnmeistereien) sowie der kommunalen Bauhöfe.

2. Zuständigkeiten

Es gibt unterschiedliche nebeneinander bestehende Zuständigkeiten, die wie folgt zu differenzieren sind:

2.1 Straßenbaulastträger

Grundsätzlich ist der Straßenbaulastträger vorrangig nach §§ 9, 9a Straßen- und Wegegesetz NRW und §§ 3 und 4 Bundesfernstraßengesetz für die Herstellung eines verkehrstüchtigen Zustands und damit für die Beseitigung einer Verunreinigung durch Öl auf öffentlichen Straßen zuständig. Ihn trifft die Verkehrssicherungspflicht.

2.2 Eilzuständigkeiten

Daneben gibt es zur Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr Zuständigkeiten bei Gefahr im Verzug.

a) Feuerwehr

Nach § 1 Abs.3 BHKG trifft die Feuerwehr trotz originärer Zuständigkeit des Straßenbaulastträgers bei unmittelbar bevorstehender Gefahr Maßnahmen des ersten Zugriffs. Dabei bleibt nach S. 2 ihre Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung nach § 1 Abs.1 BHKG (Brandschutz und Hilfeleistung) bestehen.

b) Polizei

§ 44 StVO und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften zu § 44 Abs.2 StVO ermächtigen die Polizei zu vorläufigen Maßnahmen (Verwendung von Absperrgeräten, Verkehrszeichen) bei Gefahr im Verzug anstelle des zuständigen Straßenbaulastträgers.

3. Rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen

3.1. Gefahrstelle

Voraussetzung für ein Eingreifen der zuständigen Behörden ist stets das Vorliegen einer Gefahr, in diesem Fall in Form einer Umweltgefahr und/oder einer Verkehrsgefährdung. Bei Notrufeingang in der Leitstelle wird durch den Alarmierenden, zumeist eine Bürgerin oder ein Bürger als fachlicher Laie, eine Beschreibung der Ölverunreinigung vorgenommen. Eine rechtliche Bewertung zum Vorliegen einer Gefahr kann hier in der Regel nicht erfolgen und auch nicht von Bürgerinnen und Bürgern erwartet werden. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass zum Zeitpunkt der Meldung in der Leitstelle bereits beurteilt werden kann, ob eine Gefährdung durch die Verunreinigung gegeben ist. Eine Beurteilung vor Ort und damit ein Ausrücken von Einsatzkräften ist in der Regel erforderlich.

Anhand von folgenden Punkten kann vor Ort eine Einschätzung der Gefährdungslage vorgenommen werden:

- Stoffeigenschaft (Kriterien: Flüchtigkeit, Verdünnbarkeit, Wassergefährdung, biologische Abbaubarkeit, Einfluss auf Griffbarkeit)
- Alter der Verunreinigung (Kriterium: Fließfähigkeit)
- Lage (Kriterien: auf oder außerhalb der Fahrbahn)
- Größe und Verteilung (Kriterien: einzelne Flecken und Tropfenreste oder zusammenhängende Flecken)

3.2 Alarmierungszeiten

Die Eintreffzeiten der Feuerwehren richten sich nach den örtlichen Alarm- und Ausrückeordnungen und insbesondere nach den jeweiligen Brandschutzbedarfsplänen der Gemeinden. Daher können die Eintreffzeiten nach Alarmierung variieren, wobei in der Regel die Feuerwehr innerhalb von ca. 10 -20 Minuten nach Alarmierung zu einem Ölspureinsatz an der Einsatzstelle eintrifft.

Der Landesbetrieb Straßenbau verfügt zwar über eine 24-Stunden Rufbereitschaft für die Bundesautobahnen, kann aber in Folge der nur 85 Betriebsstützpunkte, von denen 56 über keine Rufbereitschaft verfügen und ausschließlich zur üblichen Dienstzeit besetzt sind, und wegen der fehlenden Berechtigung zur Inanspruchnahme von Sonder- und Wegerechten (§§ 35 und 38 StVO) derzeit nicht vergleichbar zur Alarmierungszeit der Feuerwehr die Einsatzstelle erreichen. Hier ist derzeit schon tagsüber mindestens eine Dauer von Alarmierung bis zum Eintreffen an der Einsatzstelle von durchschnittlich 60 Minuten gegeben.

3.3 Fallzahlen und örtliche Betroffenheit

Die kommunalen Spitzenverbände haben zu den Jahren 2014 und 2015 eine Abfrage der Fallzahlen zu „Ölspureinsätzen“ in NRW veranlasst, damit eine Einschätzung zur Größenordnung des Problems und zur örtlichen Betroffenheit möglich ist.

Insgesamt wurden für die Jahre 2014 und 2015 mit den 46 Datensätzen (13 kreisfreie Städte, 22 Kreise und 11 Gemeinden) 28.487 Einsätze gemeldet. Zudem konnte auf Grundlage der abgefragten Daten festgestellt werden, dass der überwiegende Anteil der Ölspur-Einsätze (70 bis 80%) auf den Straßen in kommunaler Baulast erfolgte.

3.4 Zusammenfassung

Auf Grundlage der derzeitigen Sach- und Rechtslage ist festzuhalten, dass

- ein vollständiger Verzicht auf den Einsatz von Feuerwehren auf der Grundlage der dargestellten Rechtslage und insbesondere vor dem Hintergrund einer in der Praxis schwierigen Bewertung der Ölverunreinigung als Gefahrenstelle nicht bzw. nur in wenigen Einzelfällen vorstellbar ist und
- es im Regelfall erforderlich sein wird, dass die Feuerwehr nach Alarmierung ausrückt, um bei Feststellung einer Gefahrenlage vor Ort Maßnahmen des ersten Zugriffs zur unmittelbaren Gefahrenabwehr i.S.d. § 1 Abs. 3, S. 2 BHKG (Erstmaßnahmen) zu treffen.
- eine zur Feuerwehr vergleichbare Alarmierungszeit unter den gegebenen organisatorischen Bedingungen der Betriebsstützpunkte des Landesbetriebs nicht erreicht werden kann.
- der Hauptanteil der Einsätze zur Beseitigung von Ölverunreinigungen auf Straßen in den Jahren 2014 und 2015 in kommunaler Baulast lag.

4. Entlastungsoptionen beim Einsatz der Feuerwehr

Auf dieser Grundlage ist somit in der Regel von einer Alarmierung und einem Ausrücken der Feuerwehr bei Eingang des Notrufs auszugehen, so dass Lösungsansätze zur Entlastung der Feuerwehr in der Phase nach Durchführung der Erstmaßnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr festzulegen sind. Entlastungsoptionen unter Berücksichtigung der derzeit tatsäch-

lichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich in zeitlicher und organisatorischer Hinsicht bei Durchführung der Einsätze durch die Feuerwehr.

4.1 Ausrücken mit reduzierter Einsatzstärke

Eine erhebliche Entlastung insbesondere im Bereich der Freiwilligen Feuerwehr kann durch eine Reduzierung der zu alarmierenden Personen für den Einsatz bei Ölspuren auf öffentlichen Verkehrsflächen erlangt werden. Derzeit rückt regelmäßig eine vollständige Einheit z.B. Staffel mit 6 Personen zur Einsatzstelle aus, wofür im Bereich der Freiwilligen Feuerwehren in diesem Fall eine Alarmierung von 24-36 Personen nötig wäre.

Grundsätzlich kann jedoch für eine Erkundung und das Einleiten erster Maßnahmen bei gefährlichen Verunreinigungen auf Straßen eine geringere Anzahl von Einsatzkräften als ausreichend erachtet werden, so dass im ersten Abmarsch ein Kräfteansatz von mindestens zwei Einsatzkräften ausreichend erscheint. In Abhängigkeit der Rahmenbedingungen kann es jedoch erforderlich sein, diesen Kräfteansatz zu erhöhen, wenn Umfang, Art der Verunreinigung oder Art der Einsatzstelle (Gefahrstoffe, Autobahn etc.) dies im Einzelfall erfordern. Dies entspricht zudem der gelebten Praxis des Einsatzalltags, wo Sonderfahrzeuge üblicherweise mit zwei Einsatzkräften besetzt sind (z.B. Hubrettungsgeräte (Drehleiter mit Korb - DLK), Rüstwagen (RW) oder Gerätewagen (GW)).

Bei Umsetzung dieser Kräftereduzierung auf mindestens 2 Einsatzkräfte ist bei der Alarmierung jedoch die im Einzelfall unterschiedliche Wirkung der Entlastung bei den freiwilligen Feuerwehren und den Berufsfeuerwehren zu beachten. Die Größe der Feuerwehr spielt eine Rolle, da sichergestellt werden muss, dass auch bei einem Ölspureinsatz noch genügend Kräfte für den abwehrenden Brandschutz verfügbar bleiben müssen. Bei den großen Berufsfeuerwehren sind in der Regel ausgewiesene Funktionsstellen für Kleineinsätze vorhanden, so dass die reduzierte Alarmierung ohne Probleme umsetzbar ist. Bei den freiwilligen Feuerwehren müssen zur Gewährleistung einer Einsatzstärke von 2 Personen dann im Ergebnis aber nur noch 8-12 Einsatzkräfte alarmiert werden.

Insgesamt lässt sich hierdurch und ggf. kombiniert mit weiteren Prozessoptimierungen bei der Alarmierung (spezielle Alarmierungsschleifen, Einbindung von Bauhofmitarbeitern die Mitglied der FF sind, Einbindung bestellter Einsatzleiter) jedoch überwiegend für die Freiwilligen Feuerwehren eine spürbare Entlastung erreichen.

4.2 Frühzeitige Übergabe der Einsatzstelle an Drittunternehmen zur Durchführung der Reinigung als Folgemaßnahmen

In der Praxis ist nach Abschluss der Erstmaßnahmen zur Abwehr der unmittelbar bevorstehenden Gefahr eine zeitnahe Übergabe der Einsatzstelle an den zuständigen Straßenbaulastträger insbesondere zu Nachtzeiten schwer realisierbar, so dass die Feuerwehr die Reinigungsmaßnahmen als Folgemaßnahmen durchführt und damit in der Regel eine lange Einsatzdauer entsteht. Eine zeitliche und aufgabentechnische Entlastung kann hier durch den Abschluss eines Rahmenvertrages des Straßenbaulastträgers mit einem Reinigungsunternehmen zur Durchführung der Reinigungsarbeiten der Ölverunreinigung mit einer vertraglich vereinbarten maximalen Alarmierungszeit sowie einer 24-Stunden-Verfügbarkeit erreicht werden.

Dabei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Leistungsumfang
- max. Alarmierungszeit von 40-60 Minuten
- Dokumentation der Leistungserbringung
- Freigabe der Straße und Aufstellung von Warnbeschilderung.

Der Landesbetrieb Straßenbau wäre bereit, hierzu Rahmenverträge auszuschreiben und für die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Straßen eine Beauftragung von Reinigungsunternehmen vertraglich zu vereinbaren. Hierzu informiert die jeweilige Leitstelle den Straßenbaulastträger, der die Beauftragung der Reinigungsunternehmen auf Grundlage der Rahmenverträge vornimmt. Dabei kann für Straßen in kommunaler Straßenbaulast die Möglichkeit der Kommunen zur Nutzung der Dienstleistungen aus diesen Rahmenverträgen bei entsprechender Kostenbeteiligung vorgesehen werden.

Durch eine Alarmierung des Reinigungsunternehmens und damit mit einer 24-Stunden-Verfügbarkeit ist eine schnellstmögliche Ablösung der Einsatzkräfte vor Ort und eine Entlastung der Feuerwehr von der Durchführung von Reinigungsarbeiten als Folgemaßnahmen gegeben.

4.3 Frühzeitiges Abrücken von der Einsatzstelle

Eine weitere Entlastung der Einsatzkräfte durch eine Verkürzung der Einsatzdauer ist erreichbar, indem gewährleistet wird, dass die Feuerwehr - auch ohne Übergabe, also unabhängig vom Eintreffen des Straßenbaulastträgers oder eines von ihm beauftragten Drittunternehmens - möglichst schnell abrücken kann.

Nach Durchführung der Erstmaßnahmen sollte zwar in der Regel eine unmittelbare Übergabe der Einsatzstelle an den zuständigen Straßenbaulastträger oder an das durch ihn beauftragte Drittunternehmen zur Vornahme der Folgemaßnahmen erfolgen, ist dies jedoch bis zum Abschluss der Erstmaßnahmen nicht der Fall, wäre das Aufstellen von Warnbeschilderungen vorzunehmen, um ein sofortiges Abrücken zu ermöglichen. Das relevante Verkehrszeichen ist VZ 101 1006-30 „Gefahrenstelle“, gegebenenfalls mit dem Hinweis „Ölspur“. Dieses soll die Verkehrsteilnehmer auf einen nicht verkehrssicheren Zustand auf den öffentlichen Straßen hinweisen. Verantwortlich dafür sind die jeweiligen Träger der Straßenbaulast. Ausführende Behörden sind die Autobahn- und Straßenmeistereien des Landesbetriebs Straßenbau NRW bzw. die Kreisbetriebshöfe oder die kommunalen Betriebshöfe vorbehaltlich anderweitiger Anordnungen der jeweils zuständigen Straßenverkehrsbehörden gemäß § 45 Abs. 2 StVO, § 9 S.3 StrWG. Mangels eigener Rechtsgrundlage müsste daher die Feuerwehr hinsichtlich des Aufstellens für Warnbeschilderungen als Amtshelfer des Straßenbaulastträgers agieren und von diesem im Vorfeld mit einer ausreichenden Anzahl von Verkehrszeichen ausgerüstet werden. Die inhaltliche sowie rechtliche Verantwortung verbleibt beim zuständigen Straßenbaulastträger. Sofern die Feuerwehr die Aufstellung nach Vorgaben des zuständigen Straßenbaulastträgers durchführt, kann sie ohne eigenen Entscheidungsspielraum und damit ohne eigenes Haftungsrisiko das Aufstellen der Schilder übernehmen, um ihr eigenes frühzeitiges Abrücken rechtssicher (Warnung vor der Verkehrsgefährdung) zu ermöglichen. Dazu werden im Nachgang der Projektgruppe noch die Details zur praktischen Umsetzung zu vereinbaren sein (Checkliste zu Vorgaben beim Aufstellen und Bereitstellen der Warnschilder durch die Bauhöfe oder die Meistereien des Landesbetriebs Straßenbau, Regelpläne). Die Freigabe erfolgt danach in der Regel durch den Straßenbaulastträger.

5. Zusammenfassung

5.1 phasenbezogener Überblick der Entlastungsoptionen bei der Ölspurbeseitigung:



5.2 Entlastungsmöglichkeiten

Grundsätzlich bleibt zu beachten, dass die zuständigen Straßenbaulastträger Kommunen oder das Land sein können. Auf Basis der im Wege der Abfrage der Kommunalen Spitzenverbände erhobenen Fallzahlen ist überdies die Verteilung der Fallzahlen eher einseitig, so dass im Schwerpunkt kommunale Straßen betroffen sind. Ob und welche der genannten Möglichkeiten von den kommunalen Straßenbaulastträgern genutzt werden, ist grundsätzlich Gegenstand der kommunalen Selbstverwaltung. Dies verdeutlicht, dass eine spürbare Entlastung der Feuerwehren nur dann wirksam wird, wenn auch die kommunalen Straßenbaulastträger in Kooperation mit den Feuerwehren entsprechend verfahren.

Folgende Möglichkeiten zur Entlastung der Feuerwehren auf Grundlage der derzeitigen Rechtsgrundlage konnten im Rahmen der Arbeitsgruppe festgestellt werden:

| Nr. | Ziel | Maßnahme | Zuständigkeit |
|-----|--|--|--------------------|
| 1 | Ausrücken einer reduzierten Einsatzstärke bei Alarmierung zum Alarmstichwort „Ölspur“ | Im ersten Abmarsch nur noch mindestens 2 Einsatzkräfte vorsehen. | MIK |
| 2 | Verkürzung der Einsatzdauer durch unmittelbares Abrücken der Feuerwehr nach Durchführung der Erstmaßnahmen | Aufstellen von Warnbeschilderung | MBWSV/ Kommunen |
| 3 | Frühzeitige Übergabe der Einsatzstelle zur Entlastung der Feuerwehr von Reinigungsmaßnahmen als Folgemaßnahmen | Abschluss eines Rahmenvertrags mit Reinigungsunternehmen mit vertraglich festgelegter Alarmierungszeit | MBWSV/ Kommunen |