

Konzeptionierung der Einführung des Berufsbildes Notfallsanitäter in Feuerwehr und Rettungsdienst Köln

Gemeinsame Untersuchung der Technischen Hochschule Köln (Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr), der Rheinischen Fachhochschule Köln (Medizinökonomie) und der Berufsfeuerwehr Köln (Projekt „Einführung des Berufsbilds NotSan“)

1. (Externe) Auslöser

Das Land NRW hat zum 01.04.2015 sein Rettungsgesetz (RettG) novelliert und weist die Kreise und kreisfreien Städte als Träger des Rettungsdienstes an, bis zum 31.12.2026 die bisherigen Funktionen „Rettungsassistent“ durch „Notfallsanitäter“ zu ersetzen (vgl. Mitteilung 0777/2017 vom 14.03.2017). Rettungsassistenten und Notfallsanitäter sind nach dem Notarzt die höchste Qualifikationsstufe in der Notfallrettung und wenden durch technische und medizinische Maßnahmen Lebensgefahr und schwere gesundheitliche Schäden ab; sie arbeiten ebenfalls in Leitstellen und Fachschulen.

2. Auswirkungen

Das neue Berufsbild basiert auf einer dreijährigen dualen Berufsausbildung mit schulischen und betrieblichen Teilen (vgl. Mitteilung 0777/2017 vom 14.03.2017) und erfordert den Aufbau und Betrieb fachlich und wirtschaftlich leistungsfähiger Berufsfachschulen mit akademisch gebildeten Klassenlehrern, Fachlehrern und Praxisanleitern sowie die Anpassung der betrieblichen Ausbildung auf den Feuer- und Rettungswachen. Das neue Berufsbild ermöglicht einen neuen Nachwuchsweg in die Berufsfeuerwehr, der wegen seiner Ausrichtung für Abiturienten und besonders auch für Frauen attraktiv ist.

3. Bisherige Vorgehensweise der Verwaltung

- Zur Sicherstellung der Ausbildung und zur Verhinderung des Abreißen der Nachwuchsgewinnung hat die Verwaltung ihre bisherige Rettungsassistenten-Schule in eine Berufsfachschule für Notfallsanitäter umgeformt, um die Nachwuchs-Gewinnung nicht mehr als durch die zweijährige Verzögerung durch die notwendige Landesnormung zu unterbrechen. Derzeit laufen eine dreijährige Vollausbildung für 19 Schülerinnen und Schüler sowie Weiterbildungen für Rettungsassistenten zu Notfallsanitätern, die zweite dreijährige Vollausbildung startet im Oktober.
- Die Berufsfachschule für Notfallsanitäter hat am 13.06.2017 ihre staatliche Anerkennung von der Bezirksregierung Köln erhalten.
- Die Verwaltung hat die Hilfsorganisationen und andere Unternehmen als Leistungserbringer fortlaufend informiert. Sie hat die neue Ausbildung im Rettungsdienstbedarfsplan benannt und den Bedarf zur damaligen Zeit geschätzt.

4. Anpassungen zur Aufwandsminimierung

Die Verwaltung hat mehrere Alternativen geprüft, um den erhöhten Aufwänden ausgewogene Kosten-Nutzen-Verhältnisse entgegen zu setzen. Dazu hat sie sich auch einer Partnerschaft mit der Technischen Hochschule Köln bedient. Ebenfalls hat sie zur Bedarfsermittlung mit dem Städtetag NRW und dem Landkreistag NRW kooperiert und gemeinsam einen Muster-Bedarfsplan entwickelt.

4.1 Prüfungsgrundsatz

Grundsatz der Prüfungen war, Notfallsanitäter ausschließlich dort einzusetzen, wo sie notwendig und nach Rettungsgesetz NRW vorgeschrieben sind, so dass die zweite Position auf dem Rettungswagen zukünftig durch den niedriger ausgebildeten Rettungssanitäter besetzt ist. Das bedeutet, dass ein erhöhter Aufwand in der Personaleinsatzplanung in Kauf genommen wird.

4.2 Untersuchungsgang

Gegenstand der Prüfung war die Anzahl der Notfallsanitäter im eigenen kommunalen Betrieb, dem Amt Berufsfeuerwehr, das zur Zeit alle rund 950 Feuerwehr-Einsatzkräfte des mittleren Dienstes mit der gleichzeitigen Qualifikation Rettungsassistent vorhält. Eine Verminderung dieses Ansatzes schafft Vor- und Nachteile, die aber gleichzeitig Chancen in sich tragen.

Vorteile sind die niedrigeren Personalkosten, wenn nicht jeder Beamte in der gesamten Bandbreite der Gefahrenabwehr hochqualifiziert werden muss. Die Möglichkeit zur Fach- und Aufgaben-Differenzierung der Feuerwehrbeamten kommt den Mitarbeitern entgegen, die sich in den letzten Jahren mit einem Fachkompetenz-Anspruch von erheblicher Breite und Tiefe konfrontiert sehen: von anspruchsvoller medizinischer Rettung kritischer Patienten und Sozialmanagement für Hilflose über die klassische Aufgabe Menschenrettung aus Feuerwehrgefahren bis hin zu schwierigen technischen Rettungen aus Fahrzeugen und Maschinen sowie Umweltschutz- und Gefahrstoff-Aufgaben. Bekannte Differenzierungen sind heute bereits Leitstelle, Intensivtransport Land und Luft, Wasserrettung und Tauchwesen, Höhenrettung, schwierige technische Rettung und aufwändige Gefahrstoff-Gefahren.

Nachteile der Absenkung und Differenzierung sind der bereits erwähnte erhöhte Aufwand der Personaleinsatzplanung und die Notwendigkeit, für die Beschäftigten neue Qualifizierungs- und Aufstiegslaufbahnen – besonders im Rettungsdienst – schaffen zu müssen – einschließlich von Wechselmöglichkeiten. Hierzu ist auch das Laufbahnrecht des Landes anzupassen, an dem die Verwaltung zur Zeit mitwirkt.

Die Aufwandsminderung wurde auf vier Wegen untersucht: 1. einer Alternativenprüfung „Trennung von Rettungsdienst und Feuerwehr“, 2. Minimierung bis zur Grenze der Bedarfsspitzen-Abdeckung, 3. Minimierung unter Einhaltung von Arbeitsschutz und integrierter Rettung, 4. Minimierung auf Steuerungs- und Effizienz-Optimierung.

4.2.1 Alternativenprüfung

Die Verwaltung hat zunächst geprüft, ob nicht wie im Süddeutschen die Berufsfelder Feuerwehr und Rettungsdienst getrennt werden sollten (= völlige Spezialisierung statt Differenzierung). Dies säne zwar wegen der Einfach- statt Doppelqualifikation Personalkosten, gefährdet aber das gesamte austarierte kommunale Sicherheitssystem bis ins Mark – deswegen nehmen selbst in den süddeutschen Landeshauptstädten die Kommunen die Aufgabe Rettungsdienst unter Beteiligung ihrer Berufsfeuerwehren wahr:

- Bedarfsspitzen in beiden Aufgabenfeldern Rettungsdienst und Feuerwehr könnten nicht mehr durch Personalverschiebungen in der „Verschiebemasse“ Berufsfeuerwehr ausgeglichen werden – ein Personalpool an Rufbereitschaften mit sofortiger Verfügbarkeit müsste unterhalten werden;
- die heute ineinandergreifende medizinische und technische Rettung aus Brandgefahren, Unfällen und technischen Zwangslagen verschlechtert sich durch Kompetenzabbau in beiden Aufgabenfeldern;
- die Fähigkeit zur Notfallmedizin in Gefahrenlagen mit besonderer Schutzkleidung wie Atemschutz bei Gefahrstoff-Einsätzen fällt weg oder ist nur mit erheblichen Dauer-Trainingsaufwand und fehlender Routine möglich;

- bei den operativen Führungskräften an vorderster Front geht Fähigkeit zur Führung und Koordination beider Aufgabenfelder verloren; dies wirkt sich auch auf die Planungskompetenz aus.

Das Ergebnis der Verwaltung deckt sich mit den Bewertungen der großen deutschen und europäischen Städte sowie mit den Vorgaben der Feuerwehr-Laufbahnen der Länder: Das Amt und die Einsatzkräfte der Berufsfeuerwehr sollen gleichzeitig über eine belastbare Basis-Kompetenz in den Aufgabenfeldern Rettungsdienst und Feuerwehr verfügen; jede Einsatzkraft ist nach Laufbahnverordnung mindestens Rettungssanitäter und Feuerwehrtruppmann. Auf diese Grundqualifikation soll eine Weiterqualifizierung aufgesetzt werden, die vom Schwerpunkt-Aufgabenfeld bestimmt ist. Somit ergibt sich auch aus der Entscheidung für eine Aufgabendifferenzierung und für Fachlaufbahnen die Frage, wieviel Notfallsanitäter die Stadt Köln in ihrer Berufsfeuerwehr vorhalten soll.

4.2.2 Prüfungsansatz „Bedarfsspitzen-Maßstab“

Betrachtet wurden die Bedarfsspitzen im Aufgabenfeld Rettungsdienst, da sie häufiger – nämlich täglich – auftreten. Sie entstehen in den Morgenstunden durch Arbeitsbeginn, Berufsverkehr, Krankenhaus-Verlegungen, (ärztliche) Diagnostik in Pflegeheimen, Praxen und Wohnungen usw., am Abend und am Wochenende durch Freizeitaktionen. Zahlen finden sich im aktuellen Rettungsdienst-Bedarfsplan. Bedarfsspitzen steigen durch zunehmende Unterdeckung des Grundbedarfs bei Alterung der Bedarfsplanung, also zum Ende eines Bedarfsplanzyklus‘.

Der Deutsche Städtetag hat empirisch ermittelt, dass die notwendige Vorhaltung für Bedarfsspitzen zwischen 25 und 33 % der regulären Vorhaltung für den Grundbedarf beträgt. Das deckt sich mit Kölner Erfahrungen. 2015 waren dies grob rechnerisch 10 Rettungswagen, 9 hielt die Berufsfeuerwehr mit Personal aus den Löschzügen vor (Doppelaufgabe für die Tanklöschfahrzeug-Besatzungen), die über Stunden ausgelastet waren. Nach Verabschiedung des Brandschutzbedarfsplans können 11 Fahrzeuge besetzt werden.

Um die fachlich und rechtlich notwendige Routine bei diesen 11 Notfallsanitäter-Funktionen sicherzustellen, benötigen diese wenigstens 50 12-Stunden-Schichten pro Jahr, die sie auf Grundbedarfs-Rettungswagen der Berufsfeuerwehr leisten, dazu sind 17 - 25 eigenbesetzte Rettungswagen notwendig (Schwankungsbreite nach Erreichungsgrad). Für die Sicherstellung dieses Systems von RTW müssen bei einem Personalfaktor von 5 und einem Einsatz im Rettungsdienst von 1/3 mindestens 250 Stellen die Differenzierungs-Kompetenz Notfallsanitäter tragen, zuzüglich von rund 85 Stellen für die betriebliche Nachwuchs-Ausbildung, die Berufsfachschule und die besondere Bedarfsspitze „Massenanfall von Verletzten/Erkrankten“ (MANV) – (Ableitung im nächsten Prüfungsansatz) -, zusammen 335 Stellen mit der Differenzierungs-Kompetenz Notfallsanitäter.

4.2.3 Prüfungsansatz „Maßstab für integrierte technische Rettung und Arbeitssicherheit“

Dieser Prüfungsansatz blickt aus der Perspektive des Aufgabenfelds Feuerwehr auf die Bedarfsermittlung. Feuerwehr rettet Menschen aus Bränden und Unfällen, aus technischen Zwangslagen und Gefahrstoff-Kontakten. Eine gute Rettung ist integriert: medizinische und technische Maßnahmen greifen ineinander, medizinische Maßnahmen finden bereits im Gefahrenbereich statt, der besondere Schutzausrüstung erfordert. Diese Einsätze sind gefährlich und unterliegen speziellen Arbeitsschutzvorschriften (UVV, FwDV).

Taktische Grundeinheit der Feuerwehr ist der Löschzug, in Köln aus den Teileinheiten Hilfeleistungslöschfahrzeug (HLF), Drehleiter (DLK) und Tanklöschfahrzeug (TLF) mit einsatzbezogenen Teilaufgaben. Für die integrierte Menschenrettung muss wenigstens in jedem Trupp, dessen Primäraufgabe Menschenrettung ist, ein Notfallsanitäter vorgehalten werden (= 2 Funktionen pro HLF und 2 Funktionen für das erste Löschboot), beim Gefahrstoff-Einsatz auch der Trupp, der die Gefahrstoffe von der Körper-Oberfläche entfernt (sog. Dekontamination, = 1 Funktion pro DLK). Bei Einsätzen unter Atemschutz in Gebäuden, Behältern, Gruben, Trümmern usw. muss

ein Trupp zur sofortigen Rettung bei Unfällen (Sicherheitstrupp) immer bereitstehen, für diesen Arbeitsschutz ist ebenfalls ein Notfallsanitäter notwendig (= 1 Funktion pro TLF). Dies ergibt, unter Berücksichtigung des Brandschutzbedarfsplanes, für 12 HLF und je 11 DLK und TLF sowie für das Löschboot 48 Funktionen pro Tag, also 240 Stellen mit Differenzierungs-Kompetenz Notfallsanitäter.

Hinzu kommen 10 Funktionen zur gesetzlichen Sicherstellung der gleichzeitigen Rettungsdienst- und Katastrophenschutzleistung „Massenanfall von Verletzten/Erkrankten“ nach Normierung des Innenministeriums, die die Berufsfeuerwehr höchst effizient durch einsatzfreies Löschzug-Personal erbringt. Dies ergibt 50 Stellen. 28 weitere Stellen werden wie im vorherigen Prüfungsansatz für die betriebliche Ausbildung und die Berufsfachschule benötigt. Der Prüfungsansatz „Maßstab für integrierte technische Rettung und Arbeitssicherheit“ ergibt 318 Stellen mit Differenzierungsqualifikation Notfallsanitäter und 23 - 33 durch die Feuerwehr zu besetzende Rettungswagen des Grundbedarfs. Er liegt damit in derselben Größenordnung wie der Ansatz „Bedarfsspitzen-Maßstab“.

4.2.4 Prüfungsansatz „Maßstab Steuerungs- und Effizienz-Optimierung“

Dahinter steckt die Frage, ob der gewachsene Berufsfeuerwehr-Anteil von rund 50 % der Grundvorhaltung an Rettungsmitteln verändert werden kann und wie sich dabei die kommunale Steuerungsfähigkeit des Systems und das Aufwand-Nutzen-Verhältnis ändern. Die Prüfung erfolgte qualitativ.

Der hälftige Anteil sichert die Qualität des Rettungsdienstes im Grund- und Spitzenbedarf sowie in der integrierten technischen Rettung und beim MANV, da diese Einsatzkräfte direkt weisungsgebunden und in Ausbildung, Entwicklung und Einsatz unmittelbar steuerbar sind. Der Erfahrungsschatz und die Verbindung mit dem Feuerwehr-Wissen garantieren eine hohe Qualität in der Einsatzplanung, Bedarfsplanung, Personal-Entwicklung, Leitstellen-Arbeit, Einsatzmittel-Beschaffung und – Unterhaltung.

Einsatzplanung, Bedarfsplanung, Personal-Entwicklung, Leitstellen-Arbeit, Einsatzmittel-Beschaffung und –Unterhaltung einschließlich Gebäude sind große Synergiefelder, weil sie auch für die Aufgabe Feuerwehr betrieben werden müssen. Hier wächst die Effizienz. Sie wächst ebenfalls durch die Teilrefinanzierung über die Gebühren-Einnahmen bei der Aufgabe Rettungsdienst.

Nachwuchs für Rettungsdienst und Feuerwehr fußt auf einer guten Bewerber-Attraktivität. Bei zunehmenden Fachkräfte-Mangel und weniger Nachwuchs ist die Aufgabenbreite bei der Berufsfeuerwehr, verbunden mit Entwicklungs- und Differenzierungsmöglichkeiten sowie einer gesunden Arbeit bis zur Altersgrenze von höchster Bedeutung für die aktuellen Bewerber.

Steuerungsfähigkeit bemisst sich nicht nur über Weisungsmöglichkeiten, sondern auch über Einflussnahme durch einen wesentlichen Anteil an der Leistungserbringung (Aktionärsprinzip). Er sichert eine Unabhängigkeit bei der Qualität, ihrer Prüfung und der Gebühren- und Kostenrechnung gegenüber den Kostenträgern Krankenkassen und Berufsgenossenschaften. Andere Leistungserbringer können der Stadt Köln nicht „die Butter vom Brot nehmen“.

In summa lassen sich die obigen Wirkungen positiv steigern bei einer Erhöhung des Anteils der Berufsfeuerwehr, verbunden mit einer Steigerung der Personalkosten durch die Doppelqualifizierung – die Steigerungen sind nicht linear sondern aufsättigend (asymptotisch). Bei einer Senkung des Anteils hingegen zeichnen sich Schwellen ab, deren Unterschreiten die positiven Wirkungen erheblich wegfallen lässt. So verbleiben schließlich die nicht beauftragbaren Arbeitsaufgaben wie Steuerung, Abrechnung, Fehlermanagement, Bedarfs- und Vergabeverfahren, Rechtsstreite und mehr ohne ausreichende Finanzierung, Effizienz und Motivation.

Gemäß dieser qualitativen Variation des Berufsfeuerwehr-Anteils an der Grundvorhaltung an Rettungsmitteln ist der heutige Stand nicht nur ein gewachsener, sondern auch ein (evolutionär) austarierter Stand. Rechnerisch ergibt er analog zum ersten Prüfungsansatz nach heutigem Stand 335

Stellen mit Differenzierungskompetenz Notfallsanitäter, an dem auch der neue Rettungsdienstbedarfsplan nichts ändern wird.

4.3 Ergebnis der Prüfungen zur Aufwandsminimierung

Die Vorprüfung einer Kompetenz-Differenzierung bei der Berufsfeuerwehr statt einer Aufgabenfeld-Spaltung und drei Prüfansätze nach verschiedenen Maßstäben ergeben das gleiche Bild: Bis zum Umstellungsjahr 2027 sollte die Berufsfeuerwehr rund 335 Stellen mit Differenzierungskompetenz Notfallsanitäter anstreben.

Bei diesem System kommt als Aufwände die Umwandlung der Rettungsassistenten-Stellen der beauftragten Leistungserbringer in Notfallsanitäter-Stellen hinzu. Diese Stellen sind reine Notfallsanitäter-Stellen, die ein bis zwei Entgeltgruppen unter denen der Beamten liegen. Die Entgeltgruppe P 8 als Tarifergebnis kann für alle eingesetzten Kräfte – städtische Beamte sowie Beschäftigte der Leistungserbringer – in der Grundvorhaltung und anteilig im Spitzenbedarf aus den Gebühreneinnahmen refinanziert werden.

5. Konzeption der personellen Einführung (Nachwuchs & Weiterbildung)

Alle Leistungserbringer im Rettungsdienst können sich dem neuen System mit Notfallsanitätern sowohl über die Nachwuchs-Ausbildung als auch bis Ende 2020 durch Weiterbildung und Prüfung des Bestandspersonals anpassen. Der Weiterbildungsaufwand von bis zum einem halben Jahr ist abhängig von den Berufsjahren vor 2020, die Durchfallquote der folgenden Prüfung liegt bundesweit zwischen 25 – 33 %.

Eine Verlängerung der Weiterbildungsfrist über 2020 hinaus durch eine Bundesrats-Initiative ist wegen der Verzögerungen bei der Rechtsnormen-Setzung der Länder wahrscheinlich, aber nicht als Planungsgröße belastbar. Einen Rückstand haben vornehmlich die einwohnerstarken Länder wie Nordrhein-Westfalen.

Für die Mitarbeiter im Einsatzdienst stellen die Weiterbildung und Prüfung eine erhebliche Herausforderung und Belastung dar, vor allem im psychischen Bereich, wenn sie Jahrzehnte dem Schulsystem entwachsen sind.

Die Kostenträger streiten derzeit mit der Landesregierung und den Kommunen, ob sie die Kosten für die Weiterbildungen und Prüfungen tragen müssen. Die Rechtsauffassung des Landes und der kommunalen Spitzenverbänden ist einheitlich dafür mit Verweis auf § 14 (3) RettG NRW, die Krankenkassen sehen ein Übermaß und erwägen Verfassungsklage. Über die Kosten für die Nachwuchs-Ausbildung hingegen ist ein erster Konsens in ihrer Höhe erreicht.

Für die Berufsfeuerwehr ist der mildeste Übergang die Umstellung durch Nachwuchs-Ausbildung verbunden mit einem kleineren Anteil Weiterbildung des Bestandspersonals auf möglichst freiwilliger Basis (Leistungsträgerprinzip) – vor allem unter dem Gesichtspunkt der Abschmelzung der Menge der Rettungswagen-Führer im Rahmen differenzierter Fachlaufbahnen.

Bei den Leistungserbringer Hilfsorganisationen und Unternehmen wird der Übergang stärker von der Weiterbildung des Bestandspersonals geprägt sein. Die Menge der Weiterbildungen hängt von der Laufzeit der Mitarbeiter-Verträge bei den Leistungserbringern und ihrer langfristigen Personalplanung ab.

Die Verwaltung beabsichtigt, langfristig zwei Schwerpunkt-Laufbahnen mit gleicher Basis-Kompetenz im mittleren Dienst einzuführen, um sowohl neuen und weiblichen Nachwuchs zu gewinnen als auch die Kompetenz für ineinandergreifende medizinische und technische Rettung aus Gefahrenlagen zu erhalten. Mit der Laufbahn-Differenzierung und der Berufsfachschule soll neuer Nachwuchs aus Schulabgängern – ohne die klassische handwerklich-technische Berufsausbildung – gefördert werden und ist damit gleichzeitig ein attraktiver Weg in die Berufsfeuerwehr vor allem auch für junge Frauen.

5.1 Konzeption der Einführung über Nachwuchs

Die Berufsfeuerwehr Köln beabsichtigt, ihre Nachwuchsakquise auf zwei Säulen zu stellen – „Handwerks- & Technische Ausbildung“ (klassisch) und „Notfallsanitäter-Ausbildung für Schulabsolventen“ (neu) – und damit einen neuen Zugangsweg in die Feuerwehr zu schaffen, der für Frauen und Männer, die keine Handwerksausbildung möchten, attraktiv ist. Damit kann der Anteil der Frauen in der Berufsfeuerwehr erhöht werden, und die bisherigen Auswahlverfahren zeigen, dass bis zu einem Drittel der Auszubildenden Frauen sind. Diesen Weg gehen auch die Berufsfeuerwehren Berlin, Hamburg, Hannover, Dortmund und München.

Zur Chancengleichheit sollten beide Zugangswege die Qualifikationsstufe „Notfallsanitäter“ erreichen können – die Schulabsolventen durch den Beginn der dreijährigen Ausbildung an der neuen Berufsfachschule für Notfallsanitäter der Stadt Köln, die Einsteiger mit technischen Berufen nach ihrer feuerwehrtechnischen Grundausbildung und Laufbahnprüfung zum Brandmeister. Nach Rechtsauffassung der Bezirksregierung Köln kann die Notfallsanitäter-Ausbildung der Brandmeister wegen der gesetzlichen Probezeit des Landebeamtenrechts erst 2,5 Jahre nach der Laufbahnprüfung beginnen. Die feuerwehrtechnische Grundausbildung für die geprüften Notfallsanitäter kann hingegen unmittelbar im Anschluss an ihre Berufsprüfung starten.

Bei einem Bedarf von rund 335 Notfallsanitätern bis 2027 hat sich die Berufsfeuerwehr Köln ein Ausbildungsziel von rund 400 Notfallsanitätern gesetzt, um Luft für mögliche Abgänge während und nach Ausbildung zu haben sowie spätere Weiterqualifikationen und Aufgabenwechsel. Nach der Umstellung liegt der Nachwuchsbedarf durchschnittlich bei 14 Notfallsanitäter-Ausbildungen pro Jahr bei 30 Dienstjahren Schwerpunkt-Einsatz (bis wenigstens zum 50. Lebensjahr) bzw. 16 Notfallsanitäter-Ausbildungen pro Jahr bei durchschnittlich 25 Dienstjahren Schwerpunkt-Einsatz – hinzu kommen die Notfallsanitäter-Ausbildungen für die Kölner Leistungserbringer nach eigener Personalplanung.

Die Nachwuchs-Ausbildung der Berufsfeuerwehr beginnt gestaffelt, um die notwendigen Kapazitäten während der ersten Jahre aufbauen zu können: 2016, 2017 und 2018 starten im Oktober jeweils 20 Schulabgänger, die 2019 - 2021 ihre NotSan-Ausbildung und 2020 bis 2022 ihre verkürzte Feuerwehr-Ausbildung beenden. Ab April 2019 starten pro Jahr drei Klassen für Brandmeister mit 2,5 Jahren Ausbildungslänge im Quartalsabstand zusätzlich zur jährlichen Schulabgänger-Klasse und die Klassenstärke wird auf 16 Schüler reduziert, weil pro Jahr derzeit maximal 64 Wach-Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen. Die Ausbildung der Brandmeister endet im Oktober 2021 und erbringt mit den Schulabgängern zum Jahresende 2021 insgesamt 56 Notfallsanitäter, 2022 kommen 68 Notfallsanitäter hinzu, ab 2023 jährlich 64 Notfallsanitäter – insgesamt 380 Notfallsanitäter zum Fristende 31.12.2026.

Werden Schulabgänger nach ihrer NotSan-Ausbildung noch bis zu zwei Jahre befristet als Notfallsanitäter-Beschäftigte angestellt, bevor sie Brandmeister-Anwärter werden (oder ausscheiden wollen), so erhöht sich die Anzahl mathematisch um 32 auf 412 Notfallsanitäter, weil auch die Startjahrgänge 2023 und 2024 zur Verfügung stehen.

5.2 Konzeption der Einführung über Weiterbildung

Die Berufsfeuerwehr Köln möchte ihren Mitarbeitern die Weiterbildung nicht als existenziell zumuten, sondern setzt auf die Attraktivität und fördert die engagierten Rettungsassistenten, die in der Regel auch kompetente Feuerwehrleute sind (Leistungsträgerprinzip). Sie bietet die Weiterbildung als Qualifizierung für das berufliche Weiterkommen an, insbesondere in der geplanten Fachlaufbahn. Aus Anmeldezahlen und Gesprächen zeichnet sich ein gewillter Anteil von 10 bis 15 % über alle gemittelt an, bei jungen Mitarbeitern ist er wegen des besseren persönlichen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses höher. Planerisch errechnen sich bis 140 Weiterbildungen mit Ergänzungsprüfungen – systembedingt ungewiss sind die Bestehensquote und die Abgänge durch weitere Laufbahn-Qualifizierungen. Von den weitergebildeten Notfallsanitätern benötigt die Berufsfeuerwehr rund 100 Mitarbeiter als Praxisanleiter zur Ausbildung der kommenden Generationen.

Die Weiterbildungen und Ergänzungsprüfungen für die Berufsfeuerwehr können bis zum Auslaufen 2020 ohne akademische Klassenlehrer in der bestehenden Rettungsdienstschule umgesetzt werden.

Eingesetzt werden die haupt- und nebenamtlichen Dozenten der auslaufenden Rettungsassistenten-Ausbildung. Ein Fünftel der Kapazitäten kann derzeit den Kölner Leistungserbringern angeboten werden.

Obwohl die Weiterbildungen für die Krankenkassen und Unfallversicherer eine preiswertere Qualifizierungsmaßnahme als die vollständige Nachwuchs-Ausbildung ist, versuchen sie aus strategischen juristischen Gründen, einer Finanzierungsverpflichtung zu entgehen und argumentieren, dass bereits die Vorausbildung zum Rettungsassistenten nicht durch sie finanziert wurde und ihre Pflichten verfassungsrechtlich ein Übermaß erreicht haben. Die Kommunalen Spitzenverbände hingegen bestehen auf Erfüllung der Finanzierungsspflicht und bemühen sich um die Unterstützung des Gesundheitsministeriums.

6. Prüfung der Organisation des Ausbildungsbetriebs

Die Verwaltung hat die Alternativen geprüft, wie der Ausbildungsbetrieb organisiert werden kann – ob durch Einkauf am Markt, durch eigenen Ausbildungsbetrieb rein zum Eigenbedarf oder durch eigenen Ausbildungsbetrieb mit Einnahmen von Leistungserbringern und aus interkommunaler Zusammenarbeit. Auch dazu hat sie sich der Partnerschaft mit der Technischen Hochschule Köln bedient.

6.1 Struktur-Prüfung

Die duale Ausbildung kann systembedingt weder komplett am Markt erworben noch im eigenen Ausbildungsbetrieb geleistet werden. Während die schulische Ausbildung einkaufbar ist oder selbst erbracht werden kann, muss die betriebliche Ausbildung „Feuer- und Rettungswache“ im eigenen Betrieb erfolgen, da der Markt weder Kapazitäten wegen des hohen Eigenbedarfs noch die Kölner Qualität bieten kann. Die betriebliche Ausbildung „Klinik-Abteilungen“ muss eingekauft werden, da kein Rettungsdienst-Träger auch Krankenhausträger ausreichenden Umfangs ist.

Bisher hat die Berufsfeuerwehr Köln für ihre Rettungsassistenten und Rettungssanitäter die schulische und betriebliche Ausbildung „Feuer- und Rettungswache“ selbst erbracht und die betriebliche Ausbildung „Klinik-Abteilungen“ bei Kölner Krankenhäusern und der direkten Nachbarschaft eingekauft.

6.2 Alternative 1: Einkauf der schulischen Ausbildung am Markt

6.2.1 Marktentwicklung

Nach Beobachtung des Städtetag NRW haben zwei Jahre Abstimmungszeit der Ausbildungsvorschriften NotSan und die mit den Krankenkassen strittigen Rettungsdienst-Bedarfspläne in der Mehrheit der Kreise und kreisfreien Städte in NRW zu einem Sterben von Rettungsdienstschulen geführt. Ein Sterben der Zwergschulen war dabei vom Bundesgesetzgeber bereits beabsichtigt.

Aktuell unterhalten im öffentlichen Sektor in NRW nur die größten Berufsfeuerwehren eine zukünftige Berufsfachschule für Notfallsanitäter sowie zwei Kommunalverbände, zwei Kreise und die Stadt/Feuerwehr Bocholt. Diese Schulen sind mehrheitlich für den Eigenbedarf zur Zeit dimensioniert und nicht auf Kundenakquise.

Im privaten Sektor finden sich vier Landesschulen der Hilfsorganisationen (Münster, Düsseldorf, Eifel) und keine Handvoll Schulen ihrer Kreisverbände (Bonn, Düren, Düsseldorf, Siegen). Wie in der Vergangenheit decken diese Kapazitäten nur einen kleinen Anteil des Bedarfs bei den Hilfsorganisationen und anderen ab. Ebenfalls finden sich auf dem privaten Sektor eine Handvoll Schulen privater Unternehmer (Dortmund, Rheine, 2 * Essen, Köln), die bisher in ihrer Region mittlere bis kleine Leistungserbringer wie Hilfsorganisationskreisverbände und hauptamtliche Feuerwehren als Kunden versorgten. Nicht alle können zur Zeit NotSan-Ausbildungen anbieten, weil die Finanzierung bei den Kunden nicht steht; einige warten bewusst, weil das wirtschaftliche Risiko durch Einnahmehausfälle bei Abrechnern nicht geklärt ist und ihnen existenzielle Not droht. In Köln hat die

MedAkademie ihren Betrieb eingestellt, die ehemals größte Privatschule und Teil eines Bundesnetzwerks.

Absehbar ist, dass der Bedarf an Ausbildungsplätzen in den nächsten Monaten enorm steigen wird, sobald in den Kreisen und kreisfreien Städten neue Bedarfspläne oder Ergänzungen verabschiedet worden sind. Verstärkt wird der Bedarf, weil die meisten Leistungserbringer spätestens seit Ende 2014 keinen Nachwuchs als Rettungsassistenten mehr ausbilden konnten und in eine Generationslücke laufen.

Die öffentlichen Schulen werden auf diesen Bedarf am Markt nur mit Verzögerung reagieren können, weil der Ressourcen-Einsatz erhebliche Verwaltungs- und kommunalpolitische Abstimmungen fordert. Die privaten Schulen werden schneller reagieren können, aber das Betriebsrisiko durch Abbrecher berücksichtigen müssen, das aus ihrer Erfahrung bei Kunden, die kleine Leistungserbringer sind und weniger Routine in der Personalauswahl besitzen, erheblich höher ist. Ein zusätzlicher Bremsen für die privaten Schulen ist der höhere Aufwand für Vertragsvereinbarungen zur betrieblichen Ausbildung (Klinik und Rettungswache), da sie zwar zielverantwortlich, aber nicht Träger dieser Einrichtungen sind.

In allen Sektoren finden die möglichen Kapazitätserweiterungen eine rechtliche Begrenzung durch die betriebliche Ausbildung als Nadelöhr, insbesondere auf den Rettungswachen, aber auch in den Spezialabteilungen der Kliniken.

Diese Bedingungen werden in den nächsten Jahren zu einer erheblichen Unterdeckung an Ausbildungskapazitäten für Notfallsanitäter führen, die erst in 7 - 10 Jahren ausgeglichen wird. Diese Unterdeckung kann zu erheblichen Nachwuchs-Engpässen bei den Trägern und Leistungserbringern führen, die keinen sicheren Zugriff auf ausreichende Ausbildungskapazitäten einer Berufsfachschule haben.

6.2.2 Marktkonditionen

Mit Runderlass 234 - 0717.1.3.2 hat das MGEPA am 19.05.2015 Planungstarife für die Ausbildungskosten veröffentlicht: Unterrichtseinheit, Praxisbegleitung, Fachliteratur, Arbeitsmittel, usw. Diese Arbeitswerte sind der Ausbildung in der Gesundheits- und Krankenpflege entlehnt und bis 2019 gültig. Danach ist die Spitzabrechnung anzustreben. Aus dem Datenjahr 2011 werden Gesamtkosten von rund 78.640 EUR, davon Schulkosten in Höhe von 17.898 EUR, geschätzt. Diese Schätzung ist umstritten und wahrscheinlich eher konservativ niedrig, da in mehreren Ländern höhere Kosten ermittelt wurden (Baden-Württemberg 95.800 Euro, Bayern 88.800 Euro, Sachsen-Anhalt 92.000 Euro).

Aufgrund dieser Vorgaben wirbt keine private oder öffentliche Berufsfachschule mit Preisen. Die Rettungsschule Lifetime in Norden verlangt 19.500 EUR für die Ausbildung; die ResQuality in Dortmund, Essen und Köln komme eng kalkuliert mit dem NRW-Budget aus; Erfahrungen liegen naturgemäß nicht vor.

Neben den Kosten ist bei einer Marktvergabe eine schwierige vertragsrechtliche Doppel- und Dreiecksbeziehung zu beachten: Der Betrieb schließt mit der Berufsfachschule einen Vertrag über die Schulausbildung; die Berufsfachschule muss mit dem Betrieb einen Vertrag über die betriebliche Ausbildung schließen, in der ihr Eingriffsrechte in die betriebliche Ausbildung garantiert werden, damit sie ihren gesetzlichen Auftrag der Gesamtverantwortung wahrnehmen kann. Der Auszubildende erfährt Weisungen sowohl durch die Schule als auch durch seinen Betrieb, was ihn in Loyalitätskonflikte bringen kann.

6.2.3 Ergebnis für den Einkauf am Markt

Den Bedarf von 64 Ausbildungsplätzen pro Jahr kann zur Zeit keine private Berufsfachschule allein decken, die öffentlichen Schulen sind auf Eigenbedarf ausgelegt. Falls der Markt die Leistung hergeben sollte, müssten die Auszubildenden auf das gesamte Bundesgebiet verteilt werden. Eine Ausbildung nah am Kölner System ist dann nicht möglich, der Abstimmungsaufwand mit mehreren

Schulen enorm. Das macht eine Steuerung und Qualitätssicherung für die Stadt Köln schwer möglich und verursacht eine erhebliche Abhängigkeit von den Anbietern. Eine Einwirkung auf die Qualität der klinischen Ausbildung ist unmöglich.

Die Begleitung der praktischen Ausbildung in Köln verursacht für die Schulen erhebliche Aufwände wegen der Wegdistanzen, die sich sowohl in höheren Kosten als auch in Qualitätsabsenkungen niederschlagen werden.

6.3 Alternative 2: Ausbau des eigenen Ausbildungsbetriebs

Bis heute betreibt die Berufsfeuerwehr eine Feuerwehr- und eine Rettungsdienst-Schule unter einem Dach, um Synergien zu nutzen. In der Rettungsdienstschule werden nach gesetzlicher Pflicht Rettungssanitäter ausgebildet und Einsatzkräfte einschließlich Notärzten fort- und weitergebildet. Die bisherige Rettungsassistentenschule bildete bis 2016 Rettungsassistenten aus und bildet derzeit erfahrene Rettungsassistenten zu Notfallsanitätern weiter. Es bestehen ein hohes Maß an Expertise und jahrzehntelange Erfahrung.

Die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren im Städtetag NRW hat ein Netzwerk der kommunalen Berufsfachschulen aufgebaut, um die Aufwände in der kommunalen Familie durch Wissensaustausch und Zusammenarbeit zu minimieren. Unter den Großstädten unterhalten alle ab 200.000 Einwohner eine eigene Schule, andere auch gemeinsame.

6.3.1 Machbarkeit

Nach gemeinsamen Berechnungen der TH Köln und der Verwaltung von 2016 und 2017 kann eine Berufsfachschule für Notfallsanitäter über fünf Jahre aus der vorherigen Rettungsassistentenschule aufgebaut werden. Das entspricht dem personalen Übergangsplan für den Rettungsdienst Köln. Im Endausbau erhalte die Stadt Köln eine vierzügige Berufsfachschule mit einer Jahresleistung von 64 Absolventen und einer Gesamt-Schülerzahl von 192. Nach dem personalen Übergang des Rettungsdienstes der Berufsfeuerwehr können jährlich wachsend bis zu 44 Ausbildungsplätze sowohl an Kölner Hilfsorganisationen als auch an Nachbarkommunen verkauft werden – dabei bleiben der Stadt Köln Reserven, wenn ihr Rettungsdienst weiter wächst.

Baulich können Gebäudeteile des Verwaltungsgebäudes Boltensternstraße 10 genutzt werden (vgl. Mitteilung 0777/2017 vom 14.03.2017), sächlich sind Beschaffungen an Lehrmaterialien notwendig, personell ist ein Personalkörper von 10,5 Fachpädagogen (2 existieren bereits), 23 Praxisanleitern sowie Gerätewarten, Verwaltungs- und Führungskräften aufzubauen.

Sowohl die Funktionen Praxisanleiter als auch die Fachpädagogen bieten Entwicklungsmöglichkeiten für das städtische Personal, insbesondere für Leistungsträger im Rettungsdienst, aber auch für Einsatzdienst-Eingeschränkte bei entsprechender Eignung.

Die jährlichen Betriebskosten sind zur Zeit geschätzt und werden im Wintersemester in einer Zusammenarbeit mit dem Studiengang Gesundheitsökonomie der Rheinischen Fachhochschule kalkuliert, um Grundlage für die spätere Gebührenrechnung zur Refinanzierung zu werden.

Die Vermarktung Kölner Ausbildungskapazitäten an Nachbarkommunen ist realistisch, da es bereits konkrete Anfragen aus Bergisch Gladbach und Frechen gibt und zeitgleich die oben dargestellte Marktentwicklung wirken wird.

Aus gleichem Grund haben sich Kommunal-Verbundschulen im Raum Bielefeld und im Raum Münster gegründet; die bergischen Kommunen Remscheid, Solingen und Wuppertal gründen, Leverkusen möchte sich anschließen. Die Stadt Bocholt versorgt mit ihrer Schule nicht nur den Kreis Borken, sondern auch das nordwestliche Münsterland.

6.3.2 Aufwandsrechnung für den Ausbau des eigenen Ausbildungsbetriebs

Mit Blick auf die prospektive Entwicklung hat das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW (MGEPA) nach inhaltlicher Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der Krankenkassen in NRW mit Runderlass 234 - 0717.1.3.2 vom 19.05.2015 Ansatzwerte für die Kosten der Notfallsanitäterausbildung veröffentlicht und die Finanzierung dieser Kosten geregelt. Die Berechnung basiert auf den Erfahrungen der Ausbildungen in der Gesundheits- und Krankenpflege unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen im Rettungsdienst.

Der Runderlass gibt die für den Beginn und die Durchführung der Notfallsanitäterausbildung notwendigen Grundlagen vor und erläutert die Modalitäten. Auf Grundlage des Erlasses wurden bereits Art und Umfang der Ausbildungsmaßnahmen im Einvernehmen mit den Verbänden der Krankenkassen in den Rettungsdienstbedarfsplan 2016 aufgenommen. Da die Kosten für die Notfallsanitäterausbildung als ansatzfähige Kosten des Rettungsdienstes im bedarfsgerechten Umfang in die Gebührenkalkulation aufgenommen werden sollen (vgl. § 14 Abs. 3 RettG NRW), wird der Erlass zu einem späteren Zeitpunkt auch Grundlage für die Gebührenerörterung mit den Krankenkassenverbänden sein.

Die Ansatzwerte für die Kosten der Notfallsanitäterausbildung (Basisjahr 2011) gelten laut Runderlass zunächst bis Ende 2018 und sind adäquat anzupassen. Aus dem Datenjahr 2011 werden Gesamtkosten von rund 78.640 EUR, davon Schulkosten in Höhe von 17.898 EUR, geschätzt. Ab dem 01.01.2019 sind die Ansatzwerte durch die Beteiligten der Bedarfs- und Kostenplanung im Rettungsdienst gemeinsam festzulegen. Ab diesem Zeitpunkt können auch erstmalig die tatsächlich entstandenen Kosten ermittelt werden, weil nach dem ersten kompletten Ausbildungsjahrgang retrospektiv kalkuliert werden kann. Die Verwaltung geht dabei weiterhin von einer 100% Refinanzierung über Rettungsdienstgebühren aus.

6.3.3 Ergebnis für den Ausbau des eigenen Ausbildungsbetriebs

Der Aufbau einer eigenen Berufsfachschule für Notfallsanitäter in Köln ist möglich und verhältnismäßig sowie zur gesetzlichen Sicherstellung geboten, da der Einkauf der Leistung nur schwer oder nicht möglich sein wird. Kooperationen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch höhere Auslastung existieren mit Nachbarn bereits und sind ausbaubar. Weitere Argumente für eine eigene Berufsfachschule sind die Steuerfähigkeit der Qualität, die Planbarkeit für den eigenen Ausbildungsbedarf, die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für Einsatzkräfte, die einfachere Steuerung der betrieblichen Ausbildung und die Refinanzierung der Betriebs- und Personalkosten durch Rettungsgebühren bzw. durch Einnahmen von Kooperationspartnern. Argumente gegen eine eigene Berufsfachschule sind die Investitionskosten, der Aufwand der Erst-Einrichtung und die Aufnahme einer neuen Berufsgruppe (akademische Klassenlehrer), die sich jedoch qualitätssteigernd mit dem Einsatzdienst verknüpfen lässt.