

Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

An den Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Ulrich Schmidt
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf



40474 Düsseldorf, den 18.08.1997
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 40030 Düsseldorf
Telefon 0211/4 58 71, Durchwahl 4587 - 223
Telefax 0211 - 4 58 72 11
C-Fax 0211 - 4 58 72 50

an: NI 134-00 vl/le
177m

Gesetzentwurf über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG)

Sehr geehrter Herr Schmidt,

die Novellierung des Feuerschutzhilfegesetzes ist in den vergangenen Monaten sehr intensiv diskutiert worden. Die Beratungen haben zu einem aus Sicht des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes insgesamt positiven Gesetzentwurf geführt. Zahlreiche Vorschläge und Anregungen sind übernommen worden. Die nachstehende Stellungnahme konzentriert sich daher auf wenige noch offene Problempunkte.

1. Allgemeines

Feuerschutz und Hilfeleistung war und ist eine gemeindliche Aufgabe. Zur Bewältigung der Aufgabe stützen sich die Gemeinden im wesentlichen auf die Mitwirkung der ortsverbundenen Bevölkerung, die ein ureigenes Interesse an der effizienten Aufgabenwahrnehmung hat und nicht auf Ortsfremde. In keinem Bereich geht die unentgeltliche Einsatzbereitschaft so weit, wie bei der Freiwilligen Feuerwehr. Motivation ehrenamtlichen Engagements setzt die Möglichkeit eigenverantwortlichen Handelns voraus. Änderungen von bewährten Strukturen sind nur mit und nicht gegen oder ohne den vor Ort Verantwortung Tragenden möglich. Die Rettung von Menschen und der Schutz von Sachwerten bedarf der reibungslosen Zusammenarbeit aller Beteiligten.

2. §§ 1, 29 und 30 FSHG-E

Gemäß § 1 Abs. 1 und 2 FSHG-E ist die Gemeinde nach wie vor Träger der Aufgaben der Feuerwehr. An dem schon bislang geltenden Örtlichkeitsprinzip ist festgehalten worden. Zuständigkeiten für den Kreis werden erst bei Vorliegen eines Großschadensereignisses

begründet. Wann ein solches vorliegt, soll - so die Begründung zu § 1 - der Entscheidung des Landrates bzw. des Oberkreisdirektors obliegen. Diesbezügliche Entscheidungen sollen sowohl grundsätzlich im Vorfeld oder aber aus der konkreten Situation des Ereignisses heraus getroffen werden können (Drs. 12/1993, S. 41 unten).

Diese Regelung ist u. E. nicht sachgerecht und birgt Konfliktstoff mit den örtlichen Feuerwehren. Nur vor Ort kann beurteilt werden, ob ein Koordinierungsbedarf vorliegt, der eine rückwärtige Unterstützung der Einsatzleitung erforderlich macht, die von einer kreisangehörigen Gemeinde nicht geleistet werden kann. Die Entscheidung, ob Koordinierungsbedarf erforderlich ist oder nicht, wird nicht am „Grünen Tisch“ in der Kreisleitstelle durch den Landrat bzw. Oberkreisdirektor getroffen werden können. Daß die gut ausgebildeten und erfahrenen Kräfte der örtlichen Feuerwehren in der Lage sind, ein Brandgeschehen richtig zu beurteilen und überörtliche Hilfe rechtzeitig anfordern haben, weist die bisherige Praxis aus. Insofern schlagen wir folgende Neufassung des § 29 Abs. 4 FSHG-E vor:

„Auf Anforderung der Gemeinde übernimmt der Kreis die Leitung und Koordinierung bei einem Großschadensereignis; sobald er die Leitung und Koordinierung übernimmt oder beendet, teilt er dies der bisher zuständigen Gemeinde mit und veranlaßt unverzüglich alle weiteren Maßnahmen“.

3. § 21 Abs. 2 FSHG-E - Aufschaltung des Notrufes 112 auf die Kreisleitstelle

Die in früheren Entwürfen vorgesehene generelle zwangsweise Aufschaltung des Notrufes ist nicht übernommen worden. Die jetzt vorgesehene Möglichkeit, den Notruf 112 auf ständig besetzte Feuerwachen von Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten aufzuschalten, wenn diese die Aufgaben einer Rettungswache wahrnehmen, wird von uns nachdrücklich begrüßt. Da die Regelung jedoch äußerst umstritten ist, sind nachstehend die aus unserer Sicht tragenden Argumente für die jetzt vorgenommene Regelung nochmals dargelegt:

- Die Verpflichtung für große und mittlere kreisangehörige Städte zur Unterhaltung einer mit hauptamtlichen Kräften besetzten Feuerwache in § 13 FSHG-E spricht für eine Beibehaltung des Notrufs in diesen Fällen. Indirekt bestätigt dies die Begründung zu § 13 FSHG-E, wo festgestellt ist, „daß schon bei den Erörterungen zur Änderung des Gesetzes im Jahr 1975 die fachlich fundierte Meinung in der Formulierung des Gesetzes ihren Niederschlag fand, daß aufgrund der gewünschten städtebaulichen Verdichtung der Siedlungsstruktur und der Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe auf hauptamtliche Kräfte in der Regel nicht verzichtet werden kann, da nur diese schnell genug an der Einsatzstelle sind“.
- Die Aufschaltung des Notrufs auf die Kreisleitstelle ist landesweit die Ausnahme: Von den 142 Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten in Nordrhein-Westfalen nehmen nach unseren Ermittlungen mindestens 81 den Notruf 112 über ihre hauptamtlich besetzten Wachen entgegen.
- Die im weiteren Verlauf der Gesetzesbegründung geäußerte Auffassung, die Aufschaltung des Notrufes auf die jeweilige Leitstelle stelle die wirtschaftlichste Lösung dar, hält einer genauen Analyse insbesondere für mittlere und größere kreisangehörige

Städten nicht stand. Geht man davon aus, daß nach heutigem Standard pro 100.000 Einwohner ein Disponentenplatz auf einer Leitstelle rund um die Uhr vorgehalten werden muß, so ergibt sich beispielsweise für einen Kreis mit etwa 500.000 Einwohnern eine Personalausstattung der Leitstelle mit

- 5 Disponentenplätzen x 6 Stellen = 30 Planstellen (A 9)
- 2 Systembetreuern zum Unterhalt des Einsatzleitrechners (A 11)
- 1 Leiter der Leitstelle (A 11).

Dadurch entstehen jährliche Gesamtpersonalkosten in Höhe von ca. 3,5 Mio DM. Es entfallen bei 500.000 Einwohnern etwa 7,00 DM auf einen Einwohner. Für eine mittlere kreisangehörige Stadt mit etwa 50.000 Einwohnern betragen die Kosten für diese Leitstelle mithin etwa 350.000,00 DM. Dem stünde bei der Aufschaltung des Notrufs auf die Kreisleitstelle für eine solche Stadt eine Einsparung von 4 Stellen (A 7) mit einem Gesamtvolumen von etwa 320.000,00 DM gegenüber. Folglich wäre die Aufschaltung des Notrufs auf die Kreisleitstelle die wirtschaftlich ungünstigere Lösung, da sie jährliche Mehrkosten von 30.000,00 DM pro Jahr verursachen würde.

- Darüber hinaus spricht die dezentrale Einrichtung von Leitstellen für eine höhere Leistungsfähigkeit als die Konzentration auf eine zentrale Stelle. Tritt z.B. bei einem Großschadensereignis giftiges Gas aus einer Produktionsanlage und zieht dieses in Form einer Wolke über das Gebiet mehrerer Gemeinden hinweg, so können die telefonischen Anfragen der besorgten Bürger von einer Zentrale, die als einzige im Kreisgebiet den Notruf entgegennimmt, nicht bewältigt werden. Stehen z.B. im Kreis Mettmann der Kreisleitstelle nur 5 Abfrageplätze zur Verfügung, so summieren sich die bestehenden Abfrageleitungen aller ständig besetzten Feuerwachen des Kreises, die den Notruf zur Zeit entgegennehmen, auf 20 Abfrageplätze. Es ist ohne weiteres einsehbar, daß durch diese dezentrale Struktur eine wesentlich effektivere Information der Einwohner sichergestellt werden kann.
- Schließlich ist - wie eingangs ausgeführt - als wichtiges gesellschaftspolitisches Ziel die Motivation der örtlichen Feuerwehr zu beachten. Eine Feuerwehr, die insbesondere im ländlichen Raum auf die ehrenamtliche Mitarbeit von Freiwilligen Feuerwehrangehörigen angewiesen ist, muß sich mit den von ihr zu erfüllenden und zu verantwortenden Aufgaben identifizieren können. Mit dem Abbau der Notrufaufschaltungen in mittleren kreisangehörigen Städten würde ein gewachsenes und bewährtes Element kommunaler Eigenverantwortlichkeit und örtlicher Identität abgebaut.
- In der Begründung zum Referentenentwurf wird auf S. 55 oben aus fachlicher Sicht empfohlen, die Leitstelle des Kreises - z. B. auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung - in einer kreisangehörigen Stadt einzurichten, die über eine Berufsfeuerwehr oder eine Freiwillige Feuerwehr mit einer großen Anzahl hauptberuflicher Kräfte verfügt. Diese Empfehlung sollte als neuer Abs. 3 in § 21 FSHG-E aufgenommen werden. Die Kreise sollten verpflichtet werden, aus fachlichen und wirtschaftlichen Gründen, ihre Kreisleitstelle an die Leitstelle einer Berufsfeuerwehr oder einer ständig besetzten Feuerwache einer kreisangehörigen Stadt mit ausreichendem Personal anzugliedern. Wir schlagen daher für § 21 Abs. 3 folgende Fassung vor:

„Die Leitstelle des Kreises ist bei einer ständig besetzten Feuerwache einer kreisangehörigen Stadt einzurichten, die über eine Berufsfeuerwehr oder eine Freiwillige Feuerwehr mit einer großen Anzahl hauptberuflicher Kräfte verfügt.“

- Nicht nachzuvollziehen ist in diesem Zusammenhang für uns die Begründung zu § 21 (Drs. 12/1993, S. 55), wonach „im Sinne eines effektiven und sparsamen Umgangs mit den Mitteln aus der Feuerschutzsteuer die Förderung von technischen Einrichtungen zur Abfrage des Notrufes 112 zukünftig auf die Leitstelle konzentriert werden müssen“. Mit dieser Praxis wird langfristig das erreicht, was ursprünglich beabsichtigt war: nämlich die generelle Aufschaltung auf die Kreisleitstelle.

4. § 41 Abs. 3 FSHG-E - Kostenberechnung

Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs berücksichtigt § 41 Abs. 3 FSHG-E die Rechtsprechung des OVG NW zur Berechnung der Kosten. Es könnten bei der Satzungsregelung „die Ausgaben in der tatsächlichen Höhe einschließlich der Zins- und Tilgungsleistungen zugrunde gelegt werden“. Diese Vorschrift ist unklar.

Mit Urteil vom 13.10.1994 (Az: 9 A 780/93) hat das OVG NW klargestellt, daß der in § 6 Abs. 2 KAG NW geregelte betriebswirtschaftliche Kostenbegriff mit der Möglichkeit, Abschreibungen nach dem Wiederbeschaffungszeitwert und eine angemessene Verzinsung des Fremd- und nicht auf Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Eigenkapital zu berechnen, nicht anzuwenden sei, da sich im FSHG keine Verweisung auf anzuwendende materielle Regelungen des Kommunalabgabengesetzes findet. Daher dürfte bei der Berechnung der ansatzfähigen Kosten im einzelnen lediglich eine Abschreibung nach dem Anschaffungswert unter Berücksichtigung der tatsächlichen Aufwendungen und ein Ansatz für Zinsen nur bezüglich des tatsächlich aufgenommenen Fremdkapitals zulässig sein.

§ 41 Abs. 3 trifft keine Aussage zu den Vorhaltekosten und zu der Frage, ob diese lediglich den Jahresstunden oder den Einsatzstunden gegenüber gestellt werden können. Anlaß für eine Klarstellung gibt wiederum das o.g. Urteil des OVG Münster, in dem dieses ausgeführt hat, daß sich die auf eine Einsatzstunde entfallenden Vorhaltekosten nach den gesamten Vorhaltekosten dividiert durch die Jahresstunden und nicht durch die Summe der Einsatzstunden berechnen.

Dieser Berechnungsmodus widerspricht jeglichem wirtschaftlichen und kostendeckenden Tätigwerden der gemeindlichen Feuerwehren. Die Gemeinden schaffen die kostenträchtigen Feuerwehrfahrzeuge an, um Einsätze abwickeln zu können, und nicht um sie rund um die Uhr zur Verfügung zu haben. Da sich die Ausstattungen der Feuerwehren mit Fahrzeugen nach dem Bedarf richtet, muß bei der Ermittlung der Kosten auch der Bedarf, also die Einsätze, zugrunde gelegt werden. Schließlich refinanziert sich ein Fahrzeug nicht durch seine Vorhaltung, sondern durch seinen Einsatz. Im übrigen liegen die Gebührensätze für die Feuerwehrfahrzeuge bei Zugrundelegung der Einsatzstunden durchaus im Bereich dessen, was gewerbliche Dienstleistungsunternehmen ihren Kunden für vergleichbare Fahrzeugleistungen in Rechnung stellen. Sollte der Berechnungsmodus des OVG NW maßgeblich bleiben, so können die Gemeinden in Zukunft gänzlich von einer Gebührenerhebung für den Einsatz ihrer Fahrzeuge verzichten. Im konkreten Fall der Stadt Halle/Westfalen, der durchaus vergleichbar mit anderen Städten ist, würde sich der Gebühren-

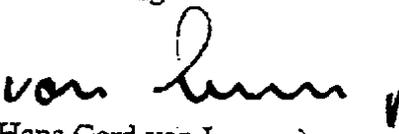
satz pro Stunde von etwa 300,00 DM auf etwa 1,40 DM reduzieren. Der im Urteil des OVG vom 13.10.1994 ausgesprochene Ausschluß der Ermittlung der Vorhaltekosten durch die Summe der Einsatzstunden betrifft dagegen den kostenintensiven Ausnahmefall der Vorhaltung eines Feuerlöschbootes. Im entscheidenden Fall hatte die Stadt Köln einen Stundensatz für das Löschboot von 3.547,00 DM festgesetzt. Die Höhe dieses Kostentarifs beruhte alleine darauf, daß das Feuerlöschboot jährlich nur einige Male zum Einsatz kommt. Dies ist bei den bodengebundenen Einsatzfahrzeugen der Feuerwehren hingegen nicht der Fall.

Würde in § 41 Abs. 3 FSHG-E nunmehr der Verweis auf § 6 KAG aufgenommen, so wäre auch die Möglichkeit eröffnet, die Vorhaltekosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, also mittels Division der gesamten Vorhaltekosten durch die Summe der Einsatzstunden, zu kalkulieren. Der Gefahr von überhöhten Stundensätzen wie im Fall der Feuerlöschbootentscheidung würde dabei wirksam durch das in § 6 Abs. 3 KAG statuierte Äquivalenzprinzip begegnet. Dieses gebietet, daß die Höhe einer Kommunalabgabe in einem bestimmten Verhältnis zur Leistung des Einrichtungsträgers stehen muß. Bei Berücksichtigung dieses Grundsatzes kann es also nicht zu überhöhten Einsatzkosten kommen. Auch die Rechtsprechung des OVG NW würde einer Abrechnung nach KAG-Grundsätzen nicht entgegenstehen. Das OVG NW schloß in seiner o.g. Entscheidung die Anwendung des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs alleine mit der Begründung aus, daß sich im FSHG a.F. „keine Verweisung auf anzuwendende materielle Regelungen des Kommunalabgabengesetzes“ findet.

Wir schlagen daher eindringlich folgende Neufassung des § 41 Abs. 3 FSHG vor:

„Der Kostenersatz nach Abs. 2 ist durch Satzung zu regeln; hierbei können Pauschalbeträge festgelegt werden. Kosten im Sinne des Abs. 2 sind die in entsprechender Anwendung von § 6 KAG zu ermittelnden ansatzfähigen Kosten.“

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung


(Hans Gerd von Lennep)