

Schriftlicher Bericht

zum

a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drs. 16/2880

b) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP - Drs. 16/3826

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 16/4463

Berichterstatter: Abg. Thomas Adasch (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 16/4463 mit den Stimmen von CDU, FDP und SPD gegen die Stimme der Grünen bei Enthaltung der Linken, den Gesetzentwurf mit Änderungen anzunehmen; dem entspricht das Votum des mitberatenden Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen.

Der Schwerpunkt der Beratungen lag auf der Einführung des sog. Konzessionsmodells. Der Ausschuss empfiehlt mehrheitlich, an der Einführung dieses Modells auch im Hinblick darauf festzuhalten, dass seit Ende Dezember 2011 nunmehr der Vorschlag für die Richtlinie des Europäischen Parlaments über die Konzessionsvergabe - KOM(2011) 897 endgültig - beim Bundesrat vorliegt (BR-Drs. 874/11), und das Inkrafttreten dieser Richtlinie erneut Änderungen des Gesetzes erforderlich machen könnte. Wegen der vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst geäußerten Bedenken gegen die Umsetzbarkeit der das Konzessionsmodell betreffenden Vorschriften des Gesetzentwurfs empfiehlt der Ausschuss jedoch insoweit grundlegende Änderungen. Demgegenüber lehnt die Fraktion der Grünen den Gesetzentwurf mit der Begründung ab, dieser führe zur Rechtsunsicherheiten.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Nummer 1 (§ 2 Abs. 2):

Zu Buchstabe a (Satz 1 Nr. 1):

Die empfohlene Ergänzung dient der Abgrenzung vom Katastrophenfall, dessen Bewältigung sich nach dem Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) richtet. Die Formulierung orientiert sich an der Definition in § 1 Abs. 2 NKatSG.

Zu Buchstabe b (Satz 2):

Der neue Satz 2 soll wegen seines unklaren Regelungsgehalts entfallen. Wenn Genehmigungen für den qualifizierten Krankentransport außerhalb des Rettungsdienstes nach §§ 19 f. zwingend zu berücksichtigen „sind“, müsste sichergestellt sein, dass sie - etwa im Großschadensfall - zur Verfügung stehen. Eine solche gesetzliche Verpflichtung fehlt aber und soll auch nicht eingeführt werden.

Zu Buchstabe c (bisheriger Satz 2):

Folgeänderung zur vorgeschlagenen Streichung des Satzes 2.

Zu Nummer 2 (§ 5):

Zu Buchstabe a (Absatz 1):

Der neue Satz 1/1 entspricht dem bisherigen § 5 Abs. 1 Satz 2. Die Regelung soll am bisherigen Standort verbleiben. Die Forderung, dass der Beauftragte die Leistungen ebenso gut erbringen können muss wie der Träger des Rettungsdienstes, steht in untrennbarem Zusammenhang zu den Eignungskriterien insbesondere der Fachkunde und Leistungsfähigkeit und hat deshalb nicht nur Bedeutung für die Erfüllung der Beauftragung, sondern schon für das in Absatz 1 geregelte Auswahlverfahren. Daher wäre die im Entwurf vorgesehene Verlagerung der Regelung nach Absatz 2 Satz 2 aus Gründen des Regelungszusammenhangs zumindest missverständlich.

Der gegenüber dem bisherigen Recht neue Satz 2 soll entfallen. Die dortige Aufzählung erschließt sich im Verhältnis zu den in Satz 3 in Bezug genommenen höherrangigen Vorschriften der EU-Vergaberichtlinie 2004/18/EG (VergRL) und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nicht. Während es sich bei der Transparenz um einen allgemeinen Wettbewerbsgrundsatz handelt (vgl. Artikel 2 VergRL, § 97 Abs. 1 GWB), ist das Kriterium der Objektivität allenfalls in den Wettbewerbsgrundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung enthalten (vgl. Artikel 2 VergRL, § 97 Abs. 2 GWB). Die Erwähnung der Wirtschaftlichkeit ist im Hinblick auf die erstgenannten Kriterien unsystematisch, denn dabei handelt es sich nicht um einen allgemeinen Wettbewerbsgrundsatz nach Artikel 2 VergRL, sondern um das für das Submissionsmodell vergaberechtlich vorgeschriebene Zuschlagskriterium (vgl. Artikel 53 Abs. 1 lit. a VergRL, § 97 Abs. 5 GWB). Dieses Kriterium dürfte zudem im Hinblick auf das mit dem Konzessionsmodell verfolgte Regelungsziel problematisch sein, da dessen Einführung gerade (auch) dazu führen soll, die für das Submissionsmodell vorgeschriebene Beachtung der Wirtschaftlichkeit zu relativieren.

Der deklaratorische Hinweis des Satzes 3, der im bisherigen Recht nicht enthalten ist, ist überflüssig, da das höherrangige Recht ohnehin gilt.

In Satz 4 schlägt der Ausschuss vor, die Formulierung an § 14 Abs. 2 NKatSG anzupassen und statt von „Fähigkeit“ präziser von „Eignung und Bereitschaft zur Mitwirkung am Katastrophenschutz“ zu sprechen. Der Ausschuss hat eingehend erörtert, dass das in Satz 4 enthaltene sog. Hilfsorganisationenprivileg im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht deshalb problematisch sein könnte, weil es sich dabei wegen der den niedersächsischen Regelungen zugrunde liegenden rechtlichen Trennung von Rettungsdienst und Katastrophenschutz um ein sog. vergabefremdes Kriterium i. S. d. § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB handeln dürfte. Der Ausschuss ist jedoch mehrheitlich der Auffassung, dass die Einführung dieses Kriteriums trotz der in der Fachliteratur teilweise geäußerten Zweifel mit höherrangigem Recht vereinbar ist, weil der von der Rechtsprechung geforderte unmittelbare Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand wegen der engen faktischen Verzahnung von Großschadensereignis und Katastrophenfall zu bejahen ist. Die Vertreter der SPD-Fraktion haben sich zudem dafür ausgesprochen, in Satz 4 das „kann“ durch ein „soll“ zu ersetzen. Dem ist die Ausschussmehrheit mit der Begründung nicht gefolgt, dadurch werde das mit der Einführung des vergabefremden Kriteriums ohnehin verbundene rechtliche Risiko erhöht. Auch werde dadurch der Entscheidungsspielraum der Aufgabenträger zu sehr eingeengt. Erörtert wurde schließlich, ob in Satz 4 die ausdrückliche Erwähnung der Eignung zur Bewältigung von Großschadensereignissen beibehalten werden soll. Der Rechtsausschuss hat sich mehrheitlich dagegen ausgesprochen, weil die Bewältigung von Großschadensereignissen Teil des Sicherstellungsauftrages ist und es sich deshalb, anders als bei der Fähigkeit zur Bewältigung des Katastrophenschutzes, nicht um ein vergabefremdes Kriterium handelt. Dem ist der Innenausschuss jedoch auf Vorschlag der Vertreter der SPD-Fraktion nicht gefolgt.

Zu Buchstabe b (Absatz 2):

Satz 2 soll in den Absatz 1 Satz 1/1 verlagert werden.

In Satz 3 soll zunächst klargestellt werden, dass der Beauftragte auch im Konzessionsmodell grundsätzlich im Namen des Trägers des Rettungsdienstes handelt. Allerdings erhebt der Beauftragte in diesem Modell die Entgelte nach dem Vorschlag zu § 15 a Abs. 1/1 Satz 4 im eigenen Namen.

Zu Nummer 4 (§ 14):

Zu Buchstabe b (Absatz 2):

Die Empfehlung zu Satz 1 soll klarstellen, dass die Beauftragten im Konzessionsmodell ihre Plankosten selbst ermitteln. Die Bezugnahme auf die Maßstäbe des Absatzes 1 soll verdeutlichen, dass auch die Konzessionäre bei der Kostenermittlung die nach Absatz 3 erlassenen Kostenrichtlinien anzuwenden haben.

Satz 2 soll verdeutlichen, dass der Träger des Rettungsdienstes im Konzessionsmodell weiterhin die bei ihm verbliebenen Plankosten zu ermitteln und diese mit den von den Beauftragten nach Satz 1 ermittelten jeweiligen Plankosten zusammenzuführen hat. Einer auf der Grundlage eines Vorschlages der Regierungsfractionen in Vorlage 8 erwogenen ausführlichen Regelung zur Zusammenführung der Kosten bedarf es nach Auffassung des Ausschusses nicht, da es sich lediglich um einen (zusätzlichen) einfachen Rechenvorgang handelt.

Zu Nummer 5 (§ 15):

Zu Buchstabe b (Absatz 1):

Der Neufassung des Satzes 1 bedarf es im Hinblick auf die zu § 14 vorgeschlagenen Änderungen nicht mehr.

Zu Buchstabe d (Absatz 5):

Der Absatz ist entbehrlich, da unzweifelhaft ist, dass die §§ 15 und 15 a alternativ nebeneinander stehen.

Zu Nummer 6 (§ 15 a):

Zu Absatz 1

Abweichend vom Gesetzentwurf schlägt der Ausschuss in Satz 1 vor, den Träger des Rettungsdienstes auch im Konzessionsmodell neben den Beauftragten an der Vereinbarung mit den Kostenträgern zu beteiligen. Entgegen dem in der Vorlage 8 vorgelegten Vorschlag der Regierungsfractionen soll dies auch dann gelten, wenn der Aufgabenträger keine Leistungen nach § 2 Abs. 2 erbringt. Da beim Aufgabenträger auch in einem solchen Fall nicht unerhebliche Kosten entstehen (sog. Overhead-Kosten), die einen maßgeblichen Faktor für die Vereinbarung der Entgelte nach Absatz 1/1 darstellen, ist die Beteiligung des Aufgabenträgers nach Auffassung des Ausschusses geboten. Dies gilt auch im Hinblick auf mögliche vor der Schiedsstelle auszutragenden Streitigkeiten, da der Aufgabenträger ansonsten daran selbst dann nicht beteiligt wäre, wenn bei ihm anfallende Kostenpositionen (z. B. Kosten der Trägerverwaltung) streitig sind.

Die in Satz 3 empfohlene Änderung berücksichtigt, dass es nach der Begründung des Vorschlags der Regierungsfractionen in Vorlage 8 auch möglich sein soll, zwischen einzelnen Konzessionären und den Kostenträgern Budgets zu vereinbaren. Dies muss nach Auffassung des Ausschusses im Gesetz geregelt werden, auch um den Unterschied zum Submissionsmodell zu verdeutlichen.

Zu Absatz 1/1:

In der Konsequenz der zuvor vorgeschlagenen Änderungen sollten die Aufgabenträger in Satz 1 auch an der Entgeltvereinbarung unabhängig davon beteiligt werden, ob sie selbst Rettungsdienstleistungen fahren, zumal die Vereinbarungen nach den Absätzen 1 und 1/1 in der Praxis kaum zu trennen sind. Im Übrigen soll die Formulierung an § 15 Abs. 1 Satz 1 angeglichen werden.

Die Sätze 2 und 3 beruhen auf dem Vorschlag der Regierungsfractionen in Vorlage 8. Sie präzisieren den im Entwurf in Absatz 1 Satz 1 enthaltenen Verweis auf § 15 Abs. 2.

Satz 4 übernimmt den Regelungsgehalt aus Absatz 1 Satz 2 des Entwurfs.

Die Sätze 5 und 6 sollen der Lösung des Problems dienen, dass den Aufgabenträgern ihre Overheadkosten (z. B. Rettungsleitstelle, Kosten der Trägerverwaltung) erstattet werden müssen, sie aber im Konzessionsmodell aufgrund der Regelung in Satz 4 die Entgelte nicht selbst einziehen. Der Vorschlag führt nach Auffassung des Ausschusses zu einer systemgerechten vollständigen Kostenerstattung. Die Plankosten des Aufgabenträgers gehen in die Gesamtkostenermittlung ein (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 2) und werden deshalb bei der Höhe der Entgeltberechnung nach Satz 1 berücksichtigt. Der auf diese Kosten entfallende Entgeltanteil steht somit materiell nicht den Beauftragten zu, die aber das volle Entgelt einziehen, sondern den Aufgabenträgern, sodass der entsprechende Anteil abzuführen ist. Herauszurechnen sind allerdings nach Satz 6 die Kosten, die dem Aufgabenträger dadurch entstehen, dass er selbst Einsatzfahrten durchführt, da er für diese auch selbst Entgelte erhebt. Im Hinblick auf diese Regelungen bedarf es nach Auffassung des Ausschusses der im Entwurf der Regierungsfractionen in der Vorlage 8 vorgeschlagenen neuen Regelung in § 5 Abs. 3 nicht mehr.

Zu Absatz 1/2:

Der Vorschlag zu Satz 1 beruht auf dem Vorschlag der Regierungsfractionen in Vorlage 8 und soll den in Absatz 1 Satz 1 enthaltenen Verweis auf § 15 Abs. 3 Satz 1 präzisieren.

Satz 2 beruht auf dem Vorschlag der Regierungsfractionen in Vorlage 8. Die Regelung betrifft in Abgrenzung zu Satz 1 den Fall, dass sich die Einsatzzahlen anders auf die Beauftragten verteilen als diese bei der Plankostenermittlung angenommen, sodass einzelne Beauftragte mehr, andere weniger Einnahmen durch die von ihnen im eigenen Namen erhobenen Entgelte haben. Für diesen Fall sieht der Vorschlag in der Vorlage 8 allerdings lediglich einen fakultativen Ausgleich zwischen den Beauftragten vor. Dies hält der Ausschuss für problematisch, da nicht klar ist, wer dann über eine solche Ausgleichspflicht entscheiden soll. Die Kostenträger und die Aufgabenträger, soweit sie nicht selbst Einsätze fahren, haben an einem solchen Ausgleich kein Interesse. Den Abschluss einer solchen Vereinbarung allein den Beauftragten zu überlassen, könnte deshalb problematisch sein, weil die Interessenlage der Beauftragten je nach Umfang der Beauftragungen insoweit durchaus unterschiedlich sein kann. Deshalb wird in Anlehnung an die Regelung anderer Länder (vgl. z. B. § 10 Abs. 4 HRDG i. V. m. § 42 Abs. 2 HRDG-DVO; Art. 34 Abs. 4 Nr. 4 BayRettdG) eine Verpflichtung zum Ausgleich vorgeschlagen. Abweichend von Satz 1 stehen in der Konstellation des Satzes 2 den Unterdeckungen notwendig Überdeckungen gegenüber, was in der gegenüber Satz 1 anderen Formulierung zum Ausdruck kommt.

Der neue Satz 3 sieht vor, dass sich die Ausgleichspflicht auf den Aufgabenträger erstreckt, wenn dieser selbst Leistungen nach § 2 Abs. 2 erbringt.

Der Vorschlag zu Satz 4 präzisiert entsprechend dem Vorschlag der Regierungsfractionen in Vorlage 8 den Verweis auf § 15 Abs. 3 Satz 2 und berücksichtigt ergänzend die Empfehlung, den Aufgabenträger stets an der Vereinbarung nach Absatz 1 zu beteiligen.

Zu Absatz 2:

Satz 2 ist überflüssig, da § 16 Abs. 1 ausdrücklich nur auf § 15 Abs. 1 Bezug nimmt.

Zu Absatz 3:

Die Regelung ist im Hinblick auf die in Absatz 1 vorgeschlagene zwingende Beteiligung des Trägers des Rettungsdienstes entbehrlich.

Zu Nummer 7 (§ 16):

Der neue Absatz 2 ist im Hinblick auf den Vorschlag zu § 15 a Abs. 1/1 Sätze 5 und 6 entbehrlich.

Zu Nummer 8 (§ 17):

Die Änderungsvorschläge dienen der sprachlichen Vereinfachung und besseren Verständlichkeit.