

Telefon: 089/2353 - 60000

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung IV
Branddirektion
Sachgebiet VS33
Recht, Geschäftsbetrieb
KVR-IV-BD VS 33

**Bildung einer Regiestelle zur Weiterentwicklung des bayernweiten Leitstellenwesens
im Rahmen des KommZG – VK ILS**

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01248

Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 17.11.2020 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Anlass/Herausforderung.....	2
1.1 Aufgabenklassifizierung.....	2
1.2 Auslöser für den Bedarf.....	3
1.3 Vorteile der VK-Kommunal.....	5
1.4 Risiken.....	7
2. Personalbedarf.....	7
3. Anhörung Bezirksausschuss.....	8
4. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates.....	8
5. Beschlussvollzugskontrolle.....	8
II. Antrag des Referenten.....	9
III. Beschluss.....	9

I. Vortrag des Referenten

Die Integrierte Leitstelle München (ILS) hat mit dem vom Stadtrat 1990 verabschiedeten Pilotprojekt den Grundstein für die Entwicklung des Leitstellenwesens in Bayern gelegt. Nach endgültiger Betriebszusammenführung der damaligen Einsatzleitstellen für Feuerwehr und Rettungsdienst im Jahr 1994 war die ILS Vorbild für die Fortentwicklung der technischen und organisatorischen Maßgaben für Integrierte Leitstellen in Bayern im Bayerischen Staatsministeriums des Innern (StMI).

Im Laufe der Jahre entstanden 26 untereinander vernetzte Leitstellen in Bayern. Infolge der Erfordernisse, die Interessen zentral gegenüber dem Freistaat Bayern und den Krankenkassen vertreten zu müssen, entstand für 20 Leitstellen die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Leitstellen (Arge KommMLS). Die beim BRK verbliebenen sechs Leitstellen wurden durch die BRK Landesgeschäftsstelle gleichfalls zentral vertreten. Die Geschäftsstelle der Arge KommMLS wurde bei der Berufsfeuerwehr München angesiedelt und wird im Umlageverfahren finanziert.

Die Bedeutung der Integrierten Leitstellen als Dreh- und Angelpunkt der kommunalen Gefahrenabwehr hat sich in den letzten 20 Jahren erheblich gewandelt. Dadurch sah sich das Bayerische Staatsministerium des Inneren gefordert eigene Organisationseinheiten zur Betreuung der Integrierten Leitstellen zu schaffen. So wurde neben einem neuen Sachgebiet (D5) im Innenministerium eine eigene Fachdienststelle „Verfahrenskoordination Integrierte Leitstellen“ geschaffen.

Gleichzeitig forderte das StMI zur effizienten und effektiven Bearbeitung aller Leitstellenthemen die Leitstellenbetreiber auf, eine eigene zentrale Gegenstelle als Ansprechpartner zu gründen. Die bisher unternommenen Bestrebungen, die wesentlichen Aspekte des Leitstellenwesens im Rahmen von einfachen Arbeitsgemeinschaften nach dem KommZG weiterzuentwickeln, sind hierfür nicht mehr ausreichend. Deshalb soll die bei der Branddirektion der Landeshauptstadt München bereits vorhandene Geschäftsstelle der Arge KommMLS zu einer Regiestelle umgebaut werden, die ebenfalls im Rahmen des KommZG mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet wird, um die Belange der Integrierten Leitstellen in Bayern mitzugestalten.

1. Anlass/Herausforderung

1.1 Aufgabenklassifizierung

Bei dem Betrieb der VK-Kommunal handelt es sich um eine freiwillige, aber dennoch bedeutsame Aufgabe, die im nachfolgenden Textteil dargestellt werden soll.

1.2 Auslöser für den Bedarf

Die Einführung der einheitlichen europäischen Notrufnummer 112 und alle daraus resultierenden Einsatzdispositionen des Rettungsdienstes und der Feuerwehren werden in Bayern durch 26 Integrierte Leitstellen abgedeckt. Die 26 Integrierten Leitstellen sind grundsätzlich in kommunaler Zuständigkeit, werden jedoch durch unterschiedliche Institutionen betrieben und durch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Leitstellenbetreiber in Bayern (Arge KommILS) gegenüber dem Staatsministerium des Innern (StMI) vertreten. Um dieses System auch in Zukunft leistungsfähig und effizient zu betreiben, ist es das grundsätzliche Ziel des Freistaates Bayern eine einheitliche technische und organisatorische Basis zu schaffen. Maßgeblich hierfür ist die bayernweit einheitliche und vernetzte Einsatzleitsoftware ELDIS 3by. Diese soll in den nächsten Jahren wiederum durch ein bayernweit einheitliches und vernetztes Produkt ersetzt werden. Aus Sicht des StMI ist die Kommunikation und Abstimmung mit mehreren Interessenvertretungen sehr aufwendig und teilweise ineffizient. Aus diesem Grunde hat das StMI mit der Fachdienststelle „Verfahrenskoordination Integrierte Leitstellen“ (VK-ILS) eine zentrale Stelle für die Koordination aller organisatorisch-technischen Problemstellungen geschaffen und damit begonnen, diese mit 14 Mitarbeiter*innen auszustatten.

Das StMI hat die bayerischen Leitstellen aufgefordert und beauftragt, eine Gegenstelle zur VK-ILS zu schaffen und ebenfalls mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Diese Regiestelle soll in enger Abstimmungen mit der VK-ILS Themen und Bedarfe der bayerischen Leitstellen bündeln und bearbeiten. Dieser Auftrag ist einer gesetzlichen Vorgabe gleich zu setzen.

In einem ersten Schritt hat sich die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) Landesgruppe Bayern (AGBF Bayern) unter der Federführung der Berufsfeuerwehr München angeboten, die geforderte Gegenstelle „Verfahrenskoordination kommunale Leitstellenbetreiber“ (VK-Kommunal) aufzubauen und mit dem vorhandenem Personal der Geschäftsstelle der Arge KommILS zu betreiben. Die schnelle Reaktion und Übernahme der Initiative durch die AGBF unter der Federführung der Berufsfeuerwehr München ist durch das StMI sehr positiv aufgenommen worden. Ziel ist es, möglichst schnell die vom StMI geforderten zuverlässige Strukturen und einen SPoC zu etablieren. Deswegen soll in einem zweiten Schritt die bislang existierende Arge Komm-ILS und die Interessenvertretung des BRK in die Regiestelle der VK-Kommunal zusammengeführt werden.

Damit werden künftig in der VK-Kommunal die Interessen der 26 bayerischen Leitstellen gegenüber der VK-ILS und dem StMI gebündelt. Die Federführung soll dabei in München liegen. Mit der Aufnahme der Arbeit der VK-Kommunal entsteht somit der geforderte aktive Gegenpol zu der VK-ILS, der zunächst den Arbeitsschwerpunkt auf die „zukünftige Einsatzleitsoftware und Leitstellenstruktur“ legen wird. Die neue Ein-

satzleitsoftware wird in den nächsten fünf Jahren die derzeitige Software ablösen. Das Vorgehen ist laut StMI unaufschiebbar.

Bei dem aktuell in Bayern eingesetzten ELDIS 3by handelt es sich um ein digitales Einsatzleitsystem, das insbesondere für Flächenleitstellen mit einer Einwohnerzahl von durchschnittlich etwa 350.000 – 440.000 in einem ländlichen Einsatzgebiet geschaffen worden ist. Deshalb ist das System vor allem auf dieses Umfeld ausgerichtet.

Es hat sich jedoch seit der Einführung von ELDIS 3by gezeigt, dass bei einer Leitstelle, wie die der Berufsfeuerwehr München, die einen deutlich urban geprägten Einsatzbereich mit einer Bevölkerung von rund 1.800.000 Bürger*innen (Stadt und Landkreis München) und sehr dichter Infrastruktur abdeckt, zunehmend Probleme mit dem Betrieb einer auf das Flächenland Bayern ausgerichteten Einsatzleitsoftware entstehen. Hier nimmt München zwar eine herausragende Sonderrolle ein, steht jedoch nicht alleine da. Ähnliche Problemstellungen sind bei allen fünf Berufsfeuerwehrbetriebenen Leitstellen (München, Nürnberg, Augsburg, Würzburg und Regensburg) zu finden.

Die fünf Leitstellen nehmen zudem als Einrichtung der kritischen Infrastruktur eine zentrale Rolle ein. Sie betreuen nicht nur einen Ballungsraum, sondern auch Landkreise (im Fall München den Landkreis München). Diese Landkreise werden durch den Einfluss der Großstädte mitgeprägt und weisen meist suburbane Strukturen auf. Damit kommt es auch in den Randgebieten zu einer Verdichtung von Infrastruktur und Einwohnern – es entstehen weitere Ballungsräume. Somit erhöht sich auch das Einsatzvolumen der Ballungsräume. Im Jahr 2017 wurden von 2.119.900 Einsätzen in Bayern alleine 855.632 Einsätze durch die fünf Ballungsraumleitstellen bearbeitet (siehe Tabellen 1 und 2). Das entspricht in etwa 40% des bayerischen Einsatzvolumens. Ebenfalls befinden sich von 12.930.075 Einwohnern Bayerns 5.029.069 Einwohner im Verantwortungsbereich der aufgeführten AGBF Leitstellen. Das entspricht in etwa 39% aller Einwohner Bayerns.

	Einwohner	Rettungsdienst-einsätze	Feuerwehreinsätze	Summe Einsätze
AGBF Bayern geführt	5.029.069	759.100	96.532	855.632
Bayern gesamt	12.930.075	1.896.900	223.000	2.119.900
Anteil AGBF Bayern geführt	38,89 %	40,02 %	43,29 %	40,36 %

Tabelle 1: Vergleich der Einsatzzahlen Bayern und der AGBF Bayern

	Bayern gesamt	AGBF Bayern geführt
Einwohner	12.930.075	5.029.069
Ereignisse/Einsätze	2.119.900	855.632
Ereignisse/Einsätze pro 1.000 Einwohner	163,95	170,14

Tabelle 2: Vergleich Einsatzvolumen und Einwohner Bayern und AGBF Bayern

Das vernetzte bayerische Leitstellensystem ist in Deutschland einzigartig und prinzipiell zukunftsweisend. Es ist daher nicht das Ziel der Branddirektion München eine singular nur in München betriebenes Einsatzleitsystems zu fordern. Allerdings müssen dringend die Bedarfe der Leitstellen in den Ballungsräumen verstärkt eingebracht werden. Seit Jahrzehnten ist der Trend zur Urbanisierung und Ballungsräumen vorhanden und eine Umkehr nicht in Sicht. Daher gelingt diese Einflussnahme zugunsten der Ballungsräume aus Sicht der Branddirektion München am besten, wenn die Interessen der Ballungsraum-Leitstellen mit Hilfe der zu schaffenden Regiestelle VK-Kommunal aktiv gestaltet und eingebracht werden. Die Branddirektion München nahm bisher und nimmt zukünftig zwangsläufig eine Vorreiterrolle ein.

1.3 Vorteile der VK-Kommunal

Mit der Ansiedlung der VK-Kommunal in München ergeben sich mehrere Vorteile, die hier erläutert werden sollen.

1. Da zwischen dem StMI und der VK-ILS kurze Wege gegeben sind, kann durch die Zusammenarbeit von VK-ILS und VK-Kommunal eine enge und schnelle Abstimmung stattfinden. Der Standort München bringt hier folglich Vorteile aufgrund seiner Nähe zu den ministerialen Einrichtungen. Das gilt ebenso für den Odeonsplatz (Standort der neugeschaffenen Abteilung D5 - Integrierte Leitstellen - des StMI), als auch für den Standort der neugeschaffenen VK-ILS an der Staatlichen Feuerweherschule Geretsried (SFSG).
2. Als größte Leitstelle in Bayern hat die ILS München oftmals Schwierigkeiten mit organisatorisch-technischen Lösungen und Festlegungen, die bayernweit unter der derzeitigen Dominanz der kleineren Flächenleitstellen entstehen. Dadurch ergeben sich Ineffizienzen im hochkritischen Prozess der Steuerung von Notfalleinsätzen, die sich mit dem bisherigen Einfluss auf die bayernweiten Strukturen nicht mehr lösen lassen. Insbesondere lassen sich aufgrund der Vielzahl gleichzeitiger und komplexer Einsatzereignisse in den Ballungsraum-Leitstellen die vorgegebenen Zeitfenster für Anrufannahme und Alarmierung nicht mehr einhalten. Beispiel hierfür sind u.a. die Zeiten der Dispositionsintervalle und die Steuerung von Einsatzmitteln. Mit der Übernahme der Stelle für die Verfahrenskoordination wird der Einfluss in erheblichem Ma-

ßen steigen, insbesondere bei den Zukunftsprojekten, wie der neuen Einsatzleitsoftware. Diese haben beispielsweise auch erhebliche Auswirkungen auf die Effizienz des Personaleinsatzes oder die Einhaltung sicherheitsrelevanter Zeitvorgaben. Bisher war die Einsatzleitsoftware eher ein monolithisches Gebilde, das gegenüber der Umwelt abgekapselt wurde. Vor allem München hat jedoch den Bedarf, unterschiedliche Systemkomponenten miteinander sinnvoll zu verknüpfen, um beispielsweise bei Großschadenslagen, wie dem Amoklauf am OEZ oder der Flüchtlingskrise effektiver führen zu können. Beispiele hierfür sind die Schnittstellen zu Geoinformationssystemen, zur Führungsunterstützungssoftware und zu Flottenmanagementsystemen.

3. Die Berufsfeuerwehr München engagiert sich derzeit in Zusammenarbeit mit dem StMI dafür, das neue Berufsbild - Disponent einer Integrierten Leitstelle - in der Branddirektion/ILS München zu etablieren. Mit dem Einrichten der VK-Kommunal sind somit die Faktoren „Mensch“ (Berufsausbildung), „Technik“ und „Organisation“ (VK-Kommunal) stark durch die Interessen der Landeshauptstadt München beeinflusst, so dass auf eines der wesentlichen Merkmale von distributiven Innovationen die gleichzeitige Veränderung in allen Dimensionen sicher Einfluss genommen werden kann. Als Beispiel kann die Technik auf effiziente Prozesse abgestimmt werden und eine entsprechend schlanke und bedarfsgerechte Personalplanung stattfinden, was wiederum dem Ansatz der Stadt München, in regelmäßigen Abständen Aufgabenkritik durchzuführen, entgegenkommt.

4. Wesentlich für die Gefahrenabwehr in München ist die Integration und das Betreiben von innovativer und zuverlässiger IT-Technologie - insbesondere trifft das für Großschadenslagen und Krisen bzw. Katastrophen zu. Für das Funktionieren der Gefahrenabwehr ist es zwingend notwendig, dass wesentlichen Einrichtungen der IT wie Serverräume auch durch die Branddirektion steuerbar bleiben und zumindest ein First Level Support jederzeit möglich ist. Der Bedarf wird umso größer, je vernetzter die IT-Systeme sind und je mehr Schnittstellen miteinander koordiniert werden müssen. Auch hier bleibt ein wesentlicher Einfluss bestehen.

5. Die Landeshauptstadt München möchte Vorreiter in den Bereichen Smart City und Digitalisierung sein. Mit den Stadtratsanträgen Digitalisierung I (Digitalisierung der Einsatzführung und Stäbe) und Digitalisierung II (Digitalisierung der Einheiten des abwehrenden Brandschutzes und Katastrophenschutzes von FF und BF) sowie dem zur Entscheidung dem Stadtrat bereits vorgelegten Vorprojekt Hardwaretausch und die anstehende Entwicklung einer Berufsausbildung für Disponenten sind bereits wichtige Grundsteine gelegt worden. Mit dem Betreiben der VK-Kommunal und der hiermit verbundenen Einflussnahme können Innovationen besser umgesetzt und vernetzt werden.

1.4 Risiken

Das StMI wird für die VK-ILS bis Ende 2021 14 Stellen besetzt haben. Bisher gibt es keine belastbaren Strukturen, die dann einen entsprechenden Gegenpol bilden könnten. Der Einfluss der Branddirektion könnte nur über Zwischengremien geltend gemacht werden und würde damit gering ausfallen.

Defizite, die durch technologischen Rückstand entstehen, müssten durch vermehrten Personaleinsatz kompensiert werden. Personal für ein hochkomplexes System auszubilden und in den notwendigen Fähigkeiten stets auf dem aktuellen Stand zu halten ist teuer und vergleichsweise ineffizient. Fehlende Schnittstellen durch Personal zu ersetzen birgt eine zusätzliche sowie erhebliche Fehlerquelle und erfordert umständliche und langwierige Prozesse.

Der Einfluss auf einen wesentlichen Baustein der Digitalisierung der Gefahrenabwehr München ginge verloren. Somit ließen sich sinnvolle zukunftsweisende Digitalisierungsprojekte der öffentlichen Daseinsfürsorge nur noch begrenzt und mit Schwierigkeiten umsetzen. Letztendlich müssten Elemente in ein innovatives System integriert werden, die nicht auf den Bedarf einer Smart City mit einer wachsenden Millionenbevölkerung ausgerichtet sind.

2. Personalbedarf

Die Bildung der VK-Kommunal und die Zusammenarbeit der bayerischen ILSen wird auf Basis des KommZG erfolgen und aus Zweckvereinbarungen zwischen den feuerwehrgeführten ILSen und Arbeitsgemeinschaften mit den übrigen Leitstellenbetreibern bestehen. Hierbei wird u.a. die erforderliche Personalausstattung sowie die Abstimmungs- und Mitspracherechte der Beteiligten geregelt.

Die VK-Kommunal wird in ihrer Funktion die bisher betriebene Arge KommILS ablösen. Dennoch ergeben sich durch die Gründung und Inbetriebnahme der VK-Kommunal völlig neue Aufgaben. Derzeit finanzieren alle 20 Leitstellen der Arge KommILS eine Stelle in A12 und eine halbe Stelle in E6 als gemeinsame Geschäftsstelle. Die Stellen sind bei der Landeshauptstadt München angesiedelt und bis Ende 2022 befristet. Beide Stellen sollen in die VK-Kommunal als Geschäftsleiter und Teamassistenz überführt werden.

Die Aufgaben des bisherigen Geschäftsstellenleiters werden um einiges anwachsen. Zu den bisherigen Aufgaben mit den Schwerpunkten der Abstimmung und Koordination im bayernweiten Leitstellenverbund kommen dann noch die Koordinationsaufgaben für die Arbeitsgruppen der VK-Kommunal und die Abstimmung mit der VK-ILS hinzu.

Nachdem die genauen Aufgaben und Tätigkeiten derzeit nur schwer ermittelbar sind, wird die Branddirektion im laufenden Betrieb der VK-Kommunal die anfallenden Aufgaben analysieren, quantifizieren und ggf. weiteren Stellenbedarf bemessen. Sofern mittel- oder langfristig weiteres Personal zugeschaltet werden muss, wird primär mit den an der VK-Kommunal teilnehmenden Leitstellen über eine Proporz-mäßige Verteilung der anfallenden Kosten verhandelt.

3. Anhörung Bezirksausschuss

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

4. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates

Die Korreferentin des Kreisverwaltungsreferates, Frau Stadträtin Dr. Evelyne Menges und der Verwaltungsbeirat für den Zuständigkeitsbereich Branddirektion, Herr Stadtrat Jens Luther haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

5. Beschlussvollzugskontrolle

Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle, da der Stadtrat mit dieser Angelegenheit nicht mehr befasst wird.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Das Kreisverwaltungsreferat HA IV Branddirektion wird beauftragt, sich an der o.g. VK-Kommunal zu beteiligen und alle hierzu notwendigen Schritte einzuleiten.
3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig beschlossen.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober/Bürgermeister/-in

Dr. Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium D-II-V / Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. Wv. Kreisverwaltungsreferat – GL/532 Beschlusswesen

zu V.

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. an das Personal- und Organisationsreferat P3
3. an das Kreisverwaltungsreferat – HA IV - LE
4. an Kreisverwaltungsreferat – GL 1 (2x), GL 2 (1x)
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
5. Zurück mit Vorgang an Kreisverwaltungsreferat – HA IV – VS 33
zur weiteren Veranlassung.

Am.....

Kreisverwaltungsreferat GL/532