



Ordnung	Vorlagenart	Vorlagennummer
Verantwortlich: Westermann, Sascha Datum: 18.09.2024	Beschlussvorlage	2024/186
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich		

Beratungsgegenstand:

Gründung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt (rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts) nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NKomZG gemeinsam mit den Landkreisen Harburg, Heidekreis, Rotenburg (Wümme) zum Betrieb und zur Wahrnehmung der Aufgaben einer gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle nach dem Niedersächsischen Rettungsdienstgesetz (NRettDG) und dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz (NBrandSchG) (Im Stand der 1. Aktualisierung der Verwaltung vom 18.09.2024)

Produkt/e:

126-200 Kooperative Leitstelle

Beratungsfolge:

Status	Datum	Gremium
Ö	07.08.2024	Ausschuss für Feuer-, Katastrophenschutz und Ordnungsangelegenheiten
N	19.08.2024	Kreisausschuss
Ö	19.09.2024	Kreistag

Anlage/n:

Anlage 1: Gutachten der Lulf+ Sicherheitsberatung GmbH
Anlage 2: rechtliche Stellungnahme ESCH BAHNER LISCH Rechtsanwälte, Köln
Anlage 3: Vereinbarung / Satzung
Anlage 4: Vereinbarung über die Zusammenarbeit bei der geplanten Zusammenlegung der Rettungsleitstellen
Anlage 5: überarbeitete Vereinbarung / Satzung im Stand vom 16.09.2024 mit Änderungshistorie
Anlage 6: überarbeitete Vereinbarung / Satzung im Stand vom 16.09.2024 ohne Änderungshistorie

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag möge beschließen: „Der Landkreis schließt die beigefügte Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen integrierten Leitstelle des Rettungsdienstes sowie des Brandschutzes für den Landkreis Rotenburg (Wümme), den Landkreis Harburg und den Landkreis Heidekreis sowie den Landkreis Lüneburg ab.

Die beigefügte Satzung über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen integrierten Leitstelle des

Rettungsdienstes sowie des Brandschutzes für den Landkreis Rotenburg (Wümme), den Landkreis Harburg und den Landkreis Heidekreis sowie den Landkreis Lüneburg in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG als Trägerin einer Großleitstelle für den Rettungsdienst und den Brandschutz wird beschlossen“.

Sachlage:

1.1 Pflicht der Landkreise zum Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle

Der Landkreis Lüneburg ist ebenso wie die Landkreise Harburg, Heidekreis und Rotenburg (Wümme) nach § 6 NRettdG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 4 NBrandSchG verpflichtet, im territorialen Zuständigkeitsgebiet (Rettungsdienstbereich) eine integrierte Leitstelle einzurichten, ständig zu besetzen und zu unterhalten, um die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Rettungsdienstes sowie des Brandschutzes und der Hilfeleistung sicherzustellen.

Gem. § 6 Abs. 1 Satz 3 NRettdG können mehrere kommunale Träger eine für ihren jeweiligen Rettungsdienstbereich zuständige gemeinsame Leitstelle betreiben.

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 NRettdG können integrierte Leitstellen mit Polizeidienststellen Leitstellenkooperationen eingehen.

1.2 Ausgangslage: derzeitige Situation und Problemstellung

Die Landkreise Harburg, Heidekreis und Rotenburg (Wümme) betreiben seit 2006 auf Grundlage einer Zweckvereinbarung einen virtuellen Leitstellenverbund. In diesem ist jeder der drei Landkreise Träger der eigenen Leitstelle, rechtlich selbstständig für die verbundene Technik, Gebäudestruktur und für das Personal verantwortlich, wenngleich es eine leitstellenübergreifende Bemessung der gemeinsamen bedarfsnotwendigen Personalausstattung gibt.

Die Steuerung dieses Leitstellenverbundes in operativen und strategischen Fragestellungen, insbesondere aber auch mit Blick auf die gemeinsam betriebene sowie technisch und einsatztaktisch verbundene Leitstellentechnik, ist zeitaufwendig und weniger ergebnisreich als angenommen.

Zudem muss die Leitstellentechnik in den Folgejahren erneuert werden, was ein komplexes Vergabeverfahren notwendig macht. Diese Ausgangssituation hat die o.g. Landkreise veranlasst, eine Gutachteranalyse zu Zukunftsformen des Leitstellenverbundes durchführen zu lassen.

Der Landkreis Lüneburg betreibt seit 2015 auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen eine Leitstellenkooperation mit der Polizeidirektion Lüneburg.

Die Kostenträger des Rettungsdienstes sind monetär maßgeblich an der Einrichtung und dem Gesamtbetrieb einer funktionalen Leitstelle beteiligt. Diese zweifeln die Wirtschaftlichkeit von Leitstellen an, die weniger als 500.000 Einwohner im Einzugsbereich versorgen. Vielmehr noch kündigten die Kostenträger an, eine weitere Kostenbeteiligung zu verweigern oder diese zumindest zu deckeln, wenn sich kommunale Leitstellenträger nicht zu größeren Zuständigkeitsformen zusammenschließen.

Diese klare Aufforderung der Kostenträger und Gründe, die in der Zusammenarbeit mit der Polizei beim Betrieb der Kooperativen Leitstelle Lüneburg liegen, hat den Landkreis Lüneburg bewogen, sich der o.g. Gutachteranalyse anzuschließen, vgl. Berichtsvorlage vom 21.11.2023.

Die vier projektbeteiligten Landkreise arbeiten im Rahmen einer Lenkungsgruppe vertrauensvoll zusammen. Aus dieser wurden bisherige Maßnahmen einvernehmlich entwickelt und gesteuert.

Für die Gutachtenanalyse zur Zukunftsform des Leitstellenverbundes haben die vier Landkreise einen Projektvertrag geschlossen, der die Mitwirkungspflicht an der Gutachtererstellung, dessen Nutzungsrecht und Kostentragung geregelt hat. Für die Zusammenarbeit in der weiteren Gründungsphase schließen die Landkreise eine Vereinbarung (**Anlage 4**) über die Zusammenarbeit bei der geplanten Zusammenlegung

ihrer Rettungsleitstellen.

1.3 Eingeholte Gutachten zur zukünftigen Ausgestaltung des Leitstellenverbundes

1.3.1 Gutachten der LülF+ Sicherheitsberatung GmbH

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg, Heidekreis und Lüneburg haben bei der LülF+ Sicherheitsberatung GmbH ein Gutachten zur zukünftigen Ausgestaltung des Leitstellenverbundes in Auftrag gegeben (**Anlage 1**). Dieses Gutachten evaluiert den derzeitigen Stand der Kooperation im Leitstellenverbund in technischer und organisatorischer Hinsicht und analysiert die zu empfehlende Zukunftsform des Leitstellenverbundes u.a. vor dem Hintergrund der Frage, in welcher Konstellation und mit welchen Standorten der Leitstellenverbund seine Aufgaben zukünftig mit der höchsten Qualität und der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit erfüllen kann.

Das Gutachten kommt zu einer Empfehlung für die zukünftige Organisation der Zusammenarbeit auf Basis einer Nutzwertanalyse. Denkbar erscheint danach die Umsetzung eines optimierten Verbunds an zwei Standorten als Zwischenschritt zu einer vollständigen Regionalleitstelle. Dabei sind in dieser Organisationsform im Vergleich zu einer Regionalleitstelle Einschränkungen in allen Kriterien zu erwarten, ausschließlich im Hinblick auf die in dieser Organisationsform systemimmanente Redundanz ergäben sich Vorteile.

Auf Basis der Nutzwertanalyse ist für die Zukunftsform des heutigen Leitstellenverbundes zuzüglich der FEL Lüneburg eindeutig die Regionalleitstelle (Großleitstelle) zu empfehlen.

Auch aus dem Blickwinkel des Landkreises Lüneburg ergeben sich eindeutige wirtschaftliche und qualitative Vorteile bei der Beteiligung an einer gemeinsamen Regionalleitstelle.

Daher empfiehlt das Gutachten im Ergebnis, zukünftig gemeinsam eine Regionalleitstelle (Großleitstelle) zu betreiben. Hierbei sollte die Aufgabenwahrnehmung durch eine Anstalt öffentlichen Rechts oder durch einen Zweckverband erfolgen.“

Im November 2023 wurde das Gutachten in den zuständigen Fachausschüssen der Kreistage aller beteiligten Landkreise durch den Gutachter vorgestellt.

1.4 Rechtliche Stellungnahme der ESCH BAHNER LISCH Rechtsanwälte PartmbB

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg, Heidekreis und Lüneburg haben im nächsten Schritt bei der Rechtsanwaltskanzlei ESCH BAHNER LISCH Rechtsanwälte, Köln, eine rechtliche Stellungnahme zur rechtlich zulässigen und aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht empfehlenswerten Rechtsform des neuen Rechtsträgers in Auftrag gegeben (**Anlage 2**).

Die Anwälte empfehlen

- die **Gründung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt** (rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts) nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG,
- auf die die Aufgabe des Betriebs einer integrierten Rettungsleitstelle i.S.d § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG **übertragen** wird.

Die Gründe hierfür sind:

Die Aufgabe eine integrierte Rettungsleitstelle zu betreiben, kann auf den neuen Rechtsträger übertragen werden (Aufgabenübertragung / Delegation, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG) oder der neue Rechtsträger kann mit der Aufgabe, eine Rettungsdienstleitstelle nach dem NRettdG und dem NBrandSchG zu betreiben, lediglich beauftragt werden (Beauftragung / Mandatierung, § 2 Abs. 1

Satz 1 Nr. 2 NKomZG).

Die Stellungnahme empfiehlt eine Aufgabenübertragung, weil hierdurch die Durchführung dieser Aufgabe, die für die Sicherheit und für Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger des Landkreises sehr wichtig ist, durch die Reduzierung von Entscheidungsebenen insgesamt wirkungsvoller und effizienter organisiert werden kann.

Es gibt aus rechtlicher Sicht nur zwei in Betracht kommende rechtliche Handlungsformen: Die Errichtung eines gemeinsamen Unternehmens in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsame kommunale Anstalt), § 1 Abs. 1 Nr. 1 NKomZG oder die Errichtung eines Zweckverbands, § 1 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG.

Privatrechtliche Handlungsformen (etwa in Form einer GmbH) oder ein Eigen- oder Regiebetrieb scheiden aus rechtlichen Gründen aus.

Die Stellungnahme empfiehlt die Gründung eines gemeinsamen Unternehmens in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsame kommunale Anstalt). Diese Empfehlung ergeht vor allem vor dem Hintergrund, dass die Organisations- und Entscheidungsprozesse in einer gemeinsamen kommunalen Anstalt es aus rechtlicher Sicht ermöglichen, die gemeinsame integrierte Rettungsleitstelle effizient und flexibel zu führen. Wirtschaftliches Handeln und effektive Aufgabenerfüllung benötigen eine gewisse Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Leitungskräfte. Der Leitungsebene sollte daher - gerade im Bereich der Daseinsvorsorge, in dem es um Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger geht, in dem sich das Marktumfeld schnell ändert und in dem schnell auf Veränderungen reagiert werden muss, eine gewisse Autonomie als Voraussetzung für selbstständiges und flexibles Handeln eingeräumt werden.

Die gemeinsame kommunale Anstalt wird in der Praxis umfassend vom Vorstand geführt. Dieser hat eine starke Stellung, verfügt über weitreichende Handlungsbefugnisse, handelt eigenverantwortlich und ist insoweit mit dem Geschäftsführer einer GmbH oder dem Vorstand einer AG vergleichbar. Aus diesem Grund weist die gemeinsame kommunale Anstalt klare und unbürokratische Strukturen auf. Entscheidungen können schnell getroffen werden, bei dringendem Handlungsbedarf oder auf notwendige Veränderungen am Markt kann flexibel reagiert werden. So können die der gemeinsamen kommunalen Anstalt obliegenden Aufgaben effizient unter einheitlicher umfassender Führung erfüllt werden. Auch das anstehende Vergabeverfahren zur Erneuerung der Leitstellentechnik kann so von diesem neuen Rechtsträger effizient abgewickelt werden.

Beim Zweckverband hingegen ist das Hauptorgan die Verbandsversammlung (die Mitgliederversammlung der beteiligten Landkreise), die im Grundsatz alle wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Führung der Geschäfte treffen muss. Die Entscheidungsfindung vollzieht sich im Zweckverband daher eher schwerfällig, denn sie muss in der Verbandsversammlung aufwändig organisiert werden. Die Mitglieder der Verbandsversammlung müssen mit Tagesordnung geladen werden (Ladungsfrist: eine Woche). Dann muss die Verbandsversammlung beschlussfähig sein, hierfür muss mehr als die Hälfte der gesamten Stimmenanzahl vertreten sein. Dies kann zu Reibungsverlusten führen und eine schnelle Entscheidungsfindung erheblich behindern. Dies ist insbesondere dann, wenn - wie es im Bereich des Rettungsdiensts regelmäßig vorkommt - schnell eine Entscheidung zu einem wesentlichen, die Aufgabendurchführung betreffenden grundsätzlichen Aspekt getroffen werden muss, hinderlich. Auch hat die Verbandsgeschäftsführung keine dem Vorstand der gemeinsamen kommunalen Anstalt vergleichbare starke Stellung.

Die rechtliche Stellungnahme weist zudem darauf hin, dass derzeit in Niedersachsen insgesamt noch vier andere Leitstellenkooperationen bestehen, die auch jeweils in der Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt nach geführt werden. Es handelt sich um:

- die „Kooperative Regionalleitstelle Ostfriesland“ als Zusammenschluss der Landkreise Aurich, Leer und Wittmund,
- die „Leitstelle Ems-Vechte“ als Zusammenschluss der Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim,
- die „Großleitstelle Oldenburger Land“ als Zusammenschluss der Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Oldenburg und Wesermarsch sowie der kreisfreien Städte Delmenhorst und Oldenburg und
- die „Regionalleitstelle Osnabrück“ als Zusammenschluss von Stadt und Landkreis Osnabrück.

Die Gründung der gemeinsamen kommunalen Anstalt erfolgt durch Erlass und Bekanntmachung der Satzung durch alle beteiligten Kommunen nach den für die Verkündungen von Satzungen geltenden Vorschriften, also im gedruckten oder im Internet bereitgestellten amtlichen Verkündungsblatt oder einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen. Die gemeinsame kommunale Anstalt kann am Tag der Gründung aber noch nicht operativ arbeitsfähig sein. Es wird daher empfohlen, in der Satzung einen späteren Zeitpunkt zwar nicht für die Errichtung der gemeinsamen kommunalen Anstalt vorzusehen, wohl aber für deren operatives Tätigwerden, d.h. den Zeitpunkt der operativen Betriebsaufnahme.

2 Beschlussempfehlung:

Der Kreistag ist nach § 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG ausschließlich zuständig für Satzungen und nach § 58 Abs. 1 Nr. 11 NKomVG für die Errichtung sowie Gründung u.a. von kommunalen Anstalten.

Es wird empfohlen, den dargestellten Empfehlungen beider Gutachten zu folgen.

Der Entwurf der Satzung (**Anlage 3**) entspricht im Wesentlichen den Satzungen, die auch die o.g. vier anderen Leitstellenkooperationen in Niedersachsen erlassen haben. Sie schafft durch die Gestaltung der Organisation und der Kompetenzverteilung zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Kreistag einen Ausgleich zwischen einerseits der Befugnis des Vorstands, unternehmerisch frei zu handeln und schnell und unbürokratisch wichtige Entscheidungen zu treffen, und andererseits dem berechtigten Interesse der beteiligten Kommunen, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten sowie Einflussnahme auf die Tätigkeit der gemeinsamen kommunalen Anstalt zu haben.

Aufgabe der gemeinsamen kommunalen Anstalt gemäß abzuschließender Vereinbarung und Satzung ist der Betrieb einer gemeinsamen, integrierten Regionalleitstelle für Rettungsdienst und Feuerwehr als eigene Aufgabe. Das bedeutet, dass die vier beteiligten Landkreise diese Aufgabe auf die gemeinsame kommunale Anstalt übertragen, diese wird künftig nicht mehr an den vier Leitstellenstandorten in den Landkreisen, sondern einheitlich „unter einem Dach“, an einem Standort und unter einem einheitlichen Rechtsträger, wahrgenommen.

Wie dargestellt, ist die Gründung der gemeinsamen kommunalen Anstalt jedoch nicht mit dem operativen Betrieb einer Großleitstelle gleichzusetzen. Dieser wird erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgenommen, wobei der Standort der Regionalleitstelle aktuell noch nicht feststeht und die Auswahl eines geeigneten Standorts auf Grundlage eines gesondert zu vergebenden Standortgutachtens erfolgen soll (Hinweis: Über den Standort entscheidet gemäß Ziffer 6.7 k) der Satzung der Verwaltungsrat.)

Die gemeinsame kommunale Anstalt hat zunächst die Aufgabe, in engem Zusammenwirken mit den Landkreisen die integrierte Regionalleitstelle zu planen, zu errichten und betriebsbereit zu machen, d.h. den Betrieb sukzessive aufzubauen. Erst wenn die integrierte Regionalleitstelle betriebsbereit ist, geht der virtuelle Leitstellenverbund in der gemeinsamen kommunalen Anstalt auf und die geschlossene Zweckvereinbarung endet.

1. Aktualisierung der Verwaltung vom 18.09.2024:

Die Vorlage wurde die Anlagen 5 und 6 ergänzt. Bei den hinzugefügten Anlagen 5 und 6 handelt es sich um den überarbeiteten Entwurf der Vereinbarung und der Satzung mit und ohne Änderungshistorie.

Finanzielle Auswirkungen:

a) für die Umsetzung der Maßnahmen: _____ €

b) an Folgekosten: _____ €

c) Haushaltsrechtlich gesichert:

im Haushaltsplan veranschlagt

durch überplanmäßige/außerplanmäßige Ausgabe

durch Mittelverschiebung im Budget
Begründung:

Sonstiges:

d) mögliche Einnahmen:

wenn ja, umsatzsteuerliche Relevanz der Einnahmen:

ja

nein

klärungsbedürftig

Klimawirkungsprüfung:

Hat das Vorhaben eine Klimarelevanz?

keine wesentlichen Auswirkungen

positive Auswirkungen (Begründung)

negative Auswirkungen (Begründung)

Begründung: