

Beschlussvorlage Amt für Rettungsdienstmanagement Tagesordnungspunkt: _____		Drucksachen-Nr.: 2021-26/0765 Status: öffentlich Datum: 29.08.2024		
Termin	Beratungsfolge:	Abstimmungsergebnis		
		Ja	Nein	Enthalt.
11.09.2024	Ausschuss für Feuerschutz und Rettungsdienst			
19.09.2024	Kreisausschuss			
19.09.2024	Kreistag			

Bezeichnung:

Gründung einer kommunalen Anstalt öffentlichen Rechts zum Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle

Sachverhalt:

Pflicht der Landkreise zum Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg und Heidekreis aus Niedersachsen sind jeweils Träger des Rettungsdienstes (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 NRettDG). Diese Aufgabe obliegt den Landkreisen als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises (§ 3 Abs. 2 NRettDG). Als Träger haben die Landkreise für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich (ihrem Rettungsdienstbereich) den Sicherstellungsauftrag für den Rettungsdienst (§ 2 Abs. 1 NRettDG). Die Landkreise müssen in ihrem Rettungsdienstbereich als medizinische, funktionale und wirtschaftliche Einheit die flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Rettungsdienstes nach § 2 Abs. 2 NRettDG dauerhaft sicherstellen. Hierzu gehört auch die Einrichtung und der Betrieb einer Rettungsleitstelle nach § 6 NRettDG, deren Ausstattung und Ausrüstung dem Stand der Technik entsprechen müssen.

Die Rettungsleitstelle des Rettungsdienstes wird in Niedersachsen zusammen mit der Feuerwehr-Einsatz-Leitstelle als integrierte Leitstelle betrieben (§ 6 Abs. 1 Satz 2 NRettDG). Die beteiligten Landkreise sind hiernach zudem nach § 1 Abs. 2 NBrandSchG verantwortlich für Brandschutz und Hilfeleistung. Hierfür haben die beteiligten Landkreise insbesondere eine Feuerwehr-Einsatz-Leitstelle einzurichten, ständig zu besetzen und zu unterhalten (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 NBrandSchG).

Ausgangslage: derzeitige Situation und Problemstellung

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg und Heidekreis arbeiten seit dem Jahr 2006 beim Betrieb ihrer Rettungsleitstellen in Form eines virtuellen Leitstellenverbundes zusammen. Ziel dieser engen Kooperation im Verbund war und ist es, ein wesentlich höheres Servicelevel für die Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitig gesteigener Ausfallsicherheit in allen drei Landkreisen zu ermöglichen.

Diese Zusammenarbeit erfolgte zunächst auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung über den Betrieb eines virtuellen Leitstellenverbundes für die Bereiche Rettungsdienst und Feuerwehr vom 24. Januar 2006. Seit dem Jahr 2017 erfolgt die Zusammenarbeit auf Grundlage einer Zweckvereinbarung nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit. Jeder der drei Landkreise ist als Träger der eigenen Leitstelle rechtlich selbstständig und verantwortlich für Personal und Gebäudestruktur der Leitstelle. Die personelle Ausstattung wird leitstellenübergreifend bemessen. Die Steuerung des Leitstellenverbunds in strategischer Hinsicht übernimmt derzeit eine Lenkungsgruppe, bestehend aus der Dezernentenebene, den Amtsleitungen und den Leitstellenleitungen der drei Landkreise. Die aktuelle Verbundstruktur erfordert regelmäßige engmaschige Abstimmungen der drei Landkreise in operativen sowie strategischen Fragestellungen, die mitunter sehr zeitaufwändig sind.

Zudem muss u.a. die Leitstellentechnik bis Ende des Jahres 2027 erneuert werden. Die derzeit verwendete Technik, die 2017 beschafft worden ist, erreicht nach ca. 10 Jahren das Ende ihres Lebenszyklus. Hierfür wird ein großes und komplexes Vergabeverfahren notwendig sein.

Aus diesen Gründen beabsichtigen die drei Landkreise gemeinsam mit dem Landkreis Lüneburg, der aktuell die Kooperative Leitstelle Lüneburg gemeinsam mit dem Land Niedersachsen, vertreten durch die Polizeidirektion Lüneburg, betreibt, die Zusammenarbeit im Leitstellenverbund auf eine neue rechtliche Grundlage zu stellen. Beabsichtigt ist eine rechtlich institutionalisierte Zusammenarbeit in Form eines einheitlichen Rechtsträgers, die die bisherige eher lose Form der Zusammenarbeit ablöst und die insbesondere die notwendigen vielfältigen Abstimmungen im Tagesgeschäft vereinfacht.

Eingeholte Gutachten zur zukünftigen Ausgestaltung des Leitstellenverbundes

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 erschien 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.

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 das 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 Selbständigkeit, 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 selbständiges 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 Rettungsdienstes 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 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.

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 Regionalleitstelle 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.

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

Beschlussvorschlag:

Der Landkreis schließt die beigefügte Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb einer gemeinsamen integrierten Regionalleitstelle 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 Regionalleitstelle 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 Regionalleitstelle für den Rettungsdienst und den Brandschutz wird beschlossen.

Prietz