



---

An	Heike von-Ostrowski Heike.von-Ostrowski@lk-row.de Silke Hinze silke.hinze@lk-row.de	Von	Dr. Oliver Esch Oliver.esch@eschbahnerlich.de Henning Feldmann henning.feldmann@eschbahnerlich.de
Cc		Büro	ESCH BAHNER LISCH
Aktenzeichen	00020/24	Datum	26. März 2024

---

## **Rechtliche Stellungnahme zur rechtlich zulässigen und zu empfehlenden Rechtsform des zukünftigen Leitstellenverbundes**

1	Sachverhalt und Fragestellung.....	1
2	Zusammenfassende Empfehlung.....	3
3	Aus rechtlicher Sicht In Betracht kommende Formen der rechtlichen Zusammenarbeit.....	3
4	Aufgabenübertragung auf den neuen Rechtsträger oder Beauftragung des neuen Rechtsträgers? ..	6
5	Einzelheiten zu den in Betracht kommenden Rechtsformen .....	10
6	Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der gemeinsamen Anstalt kommunalen Rechts und dem Zweckverband .....	16
7	Empfehlung für die zukünftige Ausgestaltung als gemeinsame kommunale Anstalt.....	18
8	Weitere Hinweise zum Prozess der Gründung .....	21

### **1 Sachverhalt und Fragestellung**

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg und Heidekreis aus Niedersachsen arbeiten seit dem Jahr 2006 beim Betrieb ihrer Rettungsleitstellen in Form eines virtuellen Leitstellenverbundes zusammen.

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 Leitstellen. 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. Dies erfordert im operativen Tagesgeschäft mitunter komplizierte Abstimmungen zwischen den drei Landkreisen.

Zudem muss u.a. die Leitstellentechnik bis Ende des Jahres 2027 erneuert werden. Die derzeit verwendete Technik, die 2017 beschafft worden ist, erreicht nach 10 Jahren das Ende ihres Lebenszyklus.



Aus diesen Gründen beabsichtigen die drei Landkreise, 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. Der Landkreis Lüneburg ist derzeit kein Mitglied des Leitstellenverbundes, erwägt für die Zukunft aber auch eine Beteiligung hieran.

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg, Heidekreis und Lüneburg haben bei der Lulf+ Sicherheitsberatung GmbH ein Gutachten zur zukünftigen Ausgestaltung des Leitstellenverbundes in Auftrag gegeben<sup>1</sup>. Dieses Gutachten analysiert aus rettungsdienstlicher Sicht 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.

Diskutiert werden in Bezug auf die Anzahl der Leitstellenstandorte derzeit vor allem zwei Szenarien:

- eine Regionalleitstelle an einem Standort unter dem Dach einer einheitlichen rechtlichen Organisation oder
- eine Optimierung des Leitstellenverbundes an zwei Standorten, dies entweder in der Form, dass diese beiden Standorte rechtlich selbständig unter dem Dach einer Art „Holding“ agieren oder in der Form, dass beide Standorte nicht rechtlich selbständig sind und schlichtweg zwei Standorte eines Rechtsträgers sind (vergleichbar mit einer GmbH, die zwei Niederlassungen in A und B hat).

Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme sind die nachfolgenden Fragen:

- Welche Formen der rechtlichen Zusammenarbeit kommen aus rechtlicher Sicht in Betracht?
- Wo bestehen aus rechtlicher Sicht die Unterschiede zwischen den in Betracht kommenden Formen der rechtlichen Zusammenarbeit etwa in Bezug auf die Führung des operativen Tagesgeschäfts und die Einflussnahmemöglichkeiten der beteiligten Landkreise?
- Welche Rechtsform ist aus welchem Grund aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht zu empfehlen?

Derzeit bestehen in Niedersachsen insgesamt vier Leitstellenkooperationen, die jeweils in der Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt nach § 3 ff. des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit<sup>2</sup> 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,

---

<sup>1</sup> Gutachten vom 24. November 2023.

<sup>2</sup> Nachfolgend: NKomZG



- 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.

## 2 Zusammenfassende Empfehlung

Wir 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.

## 3 Aus rechtlicher Sicht In Betracht kommende Formen der rechtlichen Zusammenarbeit

### 3.1 Öffentlich-rechtliche Handlungsformen

Die aus rechtlicher Sicht in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen Formen der rechtlichen Zusammenarbeit ergeben sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 NKomZG. Hiernach können Kommunen<sup>3</sup> zur gemeinsamen Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben

- Nr. 1: ein gemeinsames Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsame kommunale Anstalt) errichten,
- Nr. 2: sich an einer gemeinsamen kommunalen Anstalt als weitere Träger beteiligen,
- Nr. 3: eine Zweckvereinbarung abschließen,
- Nr. 4: einen Zweckverband errichten und
- Nr. 5: sich an einem Zweckverband als weiteres Verbandsmitglied beteiligen.

Eine gemeinsame Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in Form des Betriebs einer gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle, die jeweils den beteiligten Landkreisen obliegen, ist vorliegend beabsichtigt:

Die Landkreise Rotenburg (Wümme), Harburg und Heidekreis aus Niedersachsen sind jeweils Träger des Rettungsdienstes<sup>4</sup>. Diese Aufgabe obliegt den Landkreisen als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises<sup>5</sup>. Als Träger obliegt den Landkreisen für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich (ihrem Rettungsdienstbereich<sup>6</sup>) ein Sicherstellungsauftrag für den Rettungsdienst<sup>7</sup>. 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

---

<sup>3</sup> Hierunter fallen nach § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) auch die Landkreise.

<sup>4</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 2 Niedersächsisches Rettungsdienstgesetz, nachfolgend NRettDG.

<sup>5</sup> § 3 Abs. 2 NRettDG.

<sup>6</sup> § 4 Abs. 1 NRettDG.

<sup>7</sup> § 2 Abs. 1 NRettDG.



dauerhaft sicherstellen<sup>8</sup>. Zu den Leistungen des Rettungsdienstes, die jeder Träger für seinen Rettungsdienstbereich sicherstellen muss, gehört auch die Einrichtung und der Betrieb einer Rettungsdienstleitstelle nach § 6 NRettDG, deren Ausstattung und Ausrüstung dem Stand der Technik entsprechen müssen<sup>9</sup>.

Die Rettungsleitstelle des Rettungsdienstes wird in Niedersachsen zusammen mit der Feuerwehr-Einsatz-Leitstelle im Rettungsdienstbereich als integrierte Leitstelle betrieben<sup>10</sup>. Die beteiligten Landkreise sind hiernach zudem nach § 1 Abs. 2 Niedersächsisches Brandschutzgesetz<sup>11</sup> verantwortlich für Brandschutz und Hilfeleistung, d.h. für die Abwehr von Gefahren durch Brände sowie für die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und bei Notständen. Diese Aufgabe obliegt den beteiligten Landkreisen als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Hierfür haben die beteiligten Landkreise insbesondere eine Feuerwehr-Einsatz-Leitstelle einzurichten, ständig zu besetzen und zu unterhalten<sup>12</sup>.

### 3.2 Privatrechtliche Handlungsformen

Nach § 1 Abs. 2 NKomZG bleiben besondere Rechtsvorschriften über die Befugnis zur privatrechtlich ausgestalteten gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben unberührt. Grundsätzlich kommt daher auch die gemeinsame Aufgabenerfüllung in privatrechtlicher Rechtsform, etwa in Form einer GmbH oder AG, in Betracht.

Diese Befugnis zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben in privatrechtlicher Form gilt aber dann nicht, wenn die Aufgabe / die Tätigkeit mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist<sup>13</sup>. Dies ist bei der Tätigkeit der Rettungsleitstelle aber der Fall:

Aufgaben, die mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind, sind üblicherweise und insbesondere solche Aufgaben aus dem Bereich der Gefahrenabwehr. Hierzu zählen auch der Rettungsdienst und die Pflicht zur Einrichtung und zum Betrieb einer integrierten Leitstelle. Die Rettungsleitstelle veranlasst, koordiniert und lenkt entsprechend der ihr gemeldeten Lage den Einsatz aller Rettungsmittel<sup>14</sup>. Sie ist gegenüber den im Rettungsdienstbereich tätigen Personen weisungsbefugt<sup>15</sup>. Damit wird die Rettungsleitstelle bei der Vermittlung von Einsätzen insbesondere auch in der Notfallrettung hoheitlich tätig und ist mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet<sup>16</sup>. Darüber hinaus unterfallen den hoheitlichen Aufgaben, bei denen eine Aufgabenerfüllung in privatrechtlicher Rechtsform nicht möglich ist, solche Aufgaben, deren Erfüllung Entscheidungen mit Grundrechtsrelevanz für die Bürgerinnen und Bürger erfordert<sup>17</sup>. Die Leitstelle koordiniert sämtliche Einsätze des Rettungsdienstes, der für sich genommen eine hoheitliche Aufgabe darstellt. Die Entscheidungen, die in der Leitstelle getroffen werden, haben potentiell Auswirkungen auf Leib und Leben der Bürgerinnen und Bürger und damit auch erhebliche Grundrechtsrelevanz. Daher scheidet eine privatrechtliche Rechtsform in Form insbesondere der GmbH für die gemeinsame Rettungsleitstelle aus.

---

<sup>8</sup> § 2 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 NRettDG.

<sup>9</sup> § 4 Abs. 4 Satz 3 und 4 NRettDG.

<sup>10</sup> § 6 Abs. 1 Satz 2 NRettDG.

<sup>11</sup> Im Folgenden: NBrandSchG.

<sup>12</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 4 NBrandSchG.

<sup>13</sup> Weidemann, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, November 2010, Einführung Rn. 7 sowie Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 1 Rn. 66.

<sup>14</sup> § 6 Abs. 3 Satz 1 NRettDG.

<sup>15</sup> § 6 Abs. 3 Satz 2 NRettDG.

<sup>16</sup> So auch VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 29. September 2009, 6 S 131/08 und BGH, Urt. v. 25. September 2007, KZR 48/05 zur insoweit vergleichbaren Rechtslage in Baden-Württemberg.

<sup>17</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 1 Rn. 66.



### 3.3 Weitere Handlungsformen nach dem Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz

§ 136 Abs. 2 NKomVG benennt abschließend<sup>18</sup> weitere mögliche Rechtsformen, in denen Kommunen Unternehmen führen dürfen, hierunter insbesondere den Eigenbetrieb. Die dort geregelten Rechtsformen kommen für die gemeinsame Rettungsleitstelle aber nicht in Betracht. Denn erstens dürfen sie nur zur wirtschaftlichen Betätigung zum Zwecke der Erledigung ihrer Angelegenheiten gegründet werden. Eine wirtschaftliche Betätigung ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen als Hersteller, Anbieter oder Verteiler auf einem bestimmten Markt anzubieten, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte<sup>19</sup>. Dies trifft auf die gemeinsame Rettungsleitstelle nicht zu. Zweitens ist in Form etwa eines Eigenbetriebs keine landkreisübergreifende Zusammenarbeit möglich. Dasselbe gilt für die kommunale Stiftung nach § 135 NKomVG. Auch diese kann nicht zur landkreisübergreifenden Zusammenarbeit gegründet werden. Denn das NKomZG enthält für die gemeinsame Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Kommunen abschließende Regelungen<sup>20</sup>.

### 3.4 Zwischenergebnis

Für die beabsichtigte gemeinsame integrierte Rettungsleitstelle kommen nur die unter Ziff.3.1 genannten öffentlich-rechtlichen Handlungsformen nach § 1 Abs. 1 NKomZG in Betracht. Diese Aufzählung stellt einen abschließenden Kanon der möglichen Formen der landkreisübergreifenden Zusammenarbeit dar<sup>21</sup>.

Eine Beteiligung an einer bereits gegründeten kommunalen Anstalt als weiterer Träger<sup>22</sup> sowie an einem bereits gegründeten Zweckverband als weiteres Verbandsmitglied<sup>23</sup> wäre zwar möglich, wird von den beteiligten Landkreisen aber nicht erwogen. Eine Beteiligung an einer bereits gegründeten kommunalen Anstalt als weiterer Träger kommt auch deswegen nicht in Betracht, weil die bereits bestehenden Leitstellenkooperationen in Niedersachsen örtlich nicht an einen der hier beteiligten Landkreise angrenzen. Eine Beteiligung an einem bereits gegründeten Zweckverband scheidet aus, weil es einen solchen Zweckverband in Niedersachsen derzeit nicht gibt.

Darüber hinaus soll die weitere Zusammenarbeit dergestalt rechtlich institutionalisiert werden, dass ein eigener Rechtsträger gegründet werden soll, in dem sich Verantwortlichkeiten gebündelt sind und der u.a. auch das 2026 oder 2027 anstehende Vergabeverfahren zur Beschaffung neuer Leitstellentechnik abwickeln kann. Die derzeit eher lose Zusammenarbeit auf Grundlage einer Zweckvereinbarung<sup>24</sup> soll gerade nicht fortgesetzt werden, auch wenn sie in rechtlich zulässiger Weise fortgesetzt werden könnte.

Daher gibt es im Ergebnis nur zwei zulässige und nach den konkreten Umständen 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 und
- die Errichtung eines Zweckverbands, § 1 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG.

---

<sup>18</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, April 2018, § 136 Rn. 68.

<sup>19</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, April 2018, § 136 Rn. 6.

<sup>20</sup> § 1 Abs. 1 Satz 1 NKomZG. Siehe hierzu ausführlich nachfolgend unter Ziff. 3.4.

<sup>21</sup> Begründung zum Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit, LT-Drs. 15/340 S. 20 sowie *Franke*, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 1 Rn. 20 sowie *Weidemann*, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, November 2010, Einführung Rn. 26.

<sup>22</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 2 NKomZG.

<sup>23</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 5 NKomZG.

<sup>24</sup> § 1 Abs. 1 Nr. 3 NKomZG.



Die Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt ist vorliegend auch nicht nur dann zulässig, wenn die Voraussetzungen der sog. „Schrankentrias“ nach § 136 Abs. 1 Satz 2 NKomVG erfüllt sind, d.h. wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, wenn das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenem Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen und wenn der öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann<sup>25</sup>. Denn bei einer Einrichtung, zu denen die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind, ist § 137 Abs. 1 Satz 1 NKomVG einschränkend auszulegen, die sog. „Schrankentrias“ gilt nicht<sup>26</sup>. Bei der integrierten Rettungsleitstelle handelt es sich aber um eine solche Einrichtung, zu der die beteiligten Kommunen gesetzlich verpflichtet sind<sup>27</sup>.

Die Aufzählung der zulässigen Formen der Zusammenarbeit in § 1 Abs. 1 NKomZG stellt keine Rangfolge dar. Die Landkreise sind frei darin, diejenige Gestaltungsform zu wählen, die ihnen im konkreten Fall als die Zweckmäßigste erscheint<sup>28</sup>.

#### 4 Aufgabenübertragung auf den neuen Rechtsträger oder Beauftragung des neuen Rechtsträgers?

Unabhängig von der Rechtsform des zukünftigen Rechtsträgers<sup>29</sup> bestehen zwei Möglichkeiten dafür, in welcher Art und Weise der zukünftige Rechtsträger die Aufgabe der Rettungsleitstelle erfüllen kann:

- die Aufgabe, eine integrierte Rettungsleitstelle nach dem NRettdG und dem NBrandSchG zu betreiben, kann auf den Rechtsträger **übertragen** werden (Aufgabenübertragung / Delegation, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG)

oder

- der Rechtsträger kann mit der Aufgabe, eine Rettungsdienstleitstelle nach dem NRettdG und dem NBrandSchG zu betreiben, **beauftragt** werden (Beauftragung / Mandatierung, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NKomZG).

##### 4.1 Aufgabenübertragung / Delegation

Die **Übertragung** einer Aufgabe auf eine gemeinsame kommunale Anstalt oder einen Zweckverband ist zulässig, wenn sie den beteiligten Kommunen gleichermaßen obliegt, d.h. wenn gleiche Aufgaben aller beteiligten Kommunen bei einem Träger zusammengeführt werden. Dies ist hier der Fall. Die Aufgabe, sicherzustellen, dass in jedem Rettungsdienstbereich eine Rettungsleitstelle vorhanden ist, obliegt den beteiligten Landkreisen gleichermaßen.

Die Übertragung der Aufgabe auf einen Rechtsträger nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG hat diese Rechtsfolgen:

---

<sup>25</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. §§ 141 Abs. 2, 137 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomVG.

<sup>26</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 3 Rn. 9.

<sup>27</sup> §§ 3, 4 Abs. 2 sowie Abs. 4 Satz 3 sowie § 6 NRettdG sowie §§ 1 Abs. 2, 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 NBrandSchG.

<sup>28</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 1 Rn. 22. Es bestehen allenfalls gewisse Besonderheiten beim Zweckverband, etwa in § 7 Abs. 5 Satz 1 NKomZG, wonach die beteiligten Kommunen vor Errichtung eines Zweckverbandes zu prüfen haben, ob die gemeinsame Aufgabenerfüllung wirtschaftlicher im Wege einer Zweckvereinbarung erfolgen kann.

<sup>29</sup> D.h. unabhängig davon, ob ein gemeinsames Unternehmen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (gemeinsame kommunale Anstalt) nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 NKomZG gegründet oder ein Zweckverband nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG errichtet wird.



- Die gesetzliche Aufgabe zur Einrichtung und zum Betrieb einer Rettungsleitstelle geht auf den neuen Rechtsträger über. Diese wird Träger der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle und ist allein verantwortlich für deren Betrieb.
- Mit der Aufgabenübertragung auf den neuen Rechtsträger gehen alle mit der Erfüllung der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten der beteiligten Kommunen einschließlich der Befugnis, für die betreffende Aufgabe Satzungen und Verordnungen zu erlassen, auf den neuen Rechtsträger über<sup>30</sup>. Der die Aufgabe übernehmende Rechtsträger wird an Stelle der die Aufgabe abgebenden Kommune gesetzlich zuständig für die Erfüllung der Aufgabe.

Die Delegation wirkt umfassend. Sie wirkt nicht nur zwischen den Kommunen, sondern auch gegenüber Dritten (insbesondere den Bewohnerinnen und Bewohnern der Kommunen). Den Dritten tritt eine neue juristische Person als Aufgabenträger gegenüber. Dieser umfassende Rechtsübergang ist zwingend<sup>31</sup>.

Welche Rechte und Pflichten mit der Erfüllung einer Aufgabe verbunden sind und auf den neuen Rechtsträger übergehen, ergibt sich aus den jeweiligen Fachgesetzen<sup>32</sup>, hier also dem NRettdG und dem NBrandSchG. Vorliegend würde demnach die Verpflichtung, sicherzustellen, dass in jedem Rettungsdienstbereich eine integrierte Rettungsleitstelle vorhanden, einsatzfähig und betriebsbereit und nach dem aktuellen Stand der Technik ausgerüstet ist<sup>33</sup> und alle damit verbundenen Rechte und Pflichten, auf den neuen Rechtsträger übergehen.

- Es tritt keine automatische (Teil-)Rechtsnachfolge ein und der Rechte- und Pflichtenübergang umfasst keine privatrechtliche Position<sup>34</sup>. Soll also beispielsweise das Eigentum an den technischen Gerätschaften der Rettungsleitstelle o.ä., das derzeit bei den beteiligten Kommunen liegt, auf den neuen Rechtsträger übergehen, muss dies zusätzlich vereinbart werden.
- Wenn und weil in Folge der Übertragung mit der Aufgabe auf einen neuen Rechtsträger alle Rechte und Pflichten auf diesen Rechtsträger übergehen, werden die die Aufgabe abgebenden Kommunen ihrerseits von der Pflicht zur Aufgabenerfüllung frei<sup>35</sup>.

Gesetzlich zuständig und verantwortlich für die künftige Erfüllung der Aufgabe im Außenverhältnis gegenüber der Aufsichtsbehörde und den Bürgerinnen und Bürger ist dann allein der Rechtsträger, der die Aufgabe übernommen hat. Eventuell erforderliche rechts- oder fachaufsichtliche Maßnahmen können nur noch gegen den neuen Rechtsträger gerichtet werden<sup>36</sup>.

Spiegelbildlich haben die die Aufgabe abgebenden Kommunen auch kein „Aufgabenerfüllungsrecht“ mehr<sup>37</sup>. Wenn sie die Aufgabe wieder selbst erfüllen wollen, müssen sie ihre Beteiligung an der gemeinsamen Einrichtung kündigen.

- Die die Aufgabe abgebenden Kommunen haben den übernehmenden Rechtsträger bei Erfüllung der Aufgabe zu unterstützen<sup>38</sup>, etwa wenn besondere Maßnahmen in ihrem Kreisgebiet notwendig

---

<sup>30</sup> § 2 Abs. 3 NKomZG.

<sup>31</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 12.

<sup>32</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 14.

<sup>33</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 sowie § 4 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Satz 3 NRettdG sowie § 3 Abs. 1 Nr. 4 NBrandSchG.

<sup>34</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 15.

<sup>35</sup> § 2 Abs. 4 Satz 1 NKomZG.

<sup>36</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 18.

<sup>37</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 19.

<sup>38</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 20.



sind (etwa: Bauplanungsbeschluss beim Bau einer Rettungsleitstelle) oder hinsichtlich der finanziellen Ausstattung<sup>39</sup>.

## 4.2 Beauftragung / Mandatierung

Die **Beauftragung** eines neuen Rechtsträgers mit einer Aufgabe nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 NKomZG hat diese Rechtsfolgen:

- Wenn der neue Rechtsträger von den beteiligten Kommunen mit der gesetzlichen Aufgabe, eine Rettungsleitstelle vorzuhalten, beauftragt wird, verbleibt die Aufgabe in Trägerschaft der Kommunen, die den Rechtsträger beauftragen. Der beauftragte Rechtsträger tritt nach außen allein im Namen der nach wie vor verantwortlichen Kommunen auf und führt die Aufgabe lediglich technisch durch<sup>40</sup>. Im Außenverhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern muss erkennbar sein, dass der Rechtsträger „nur“ als Beauftragter handelt<sup>41</sup>.

Eine automatische rechtliche Vertretungsbefugnis des Rechtsträgers für die beauftragenden Kommunen ist damit nicht verbunden; wenn der beauftragte Rechtsträger die beauftragenden Kommunen in Rechtsgeschäften vertreten können soll, muss das rechtsgeschäftlich vereinbart werden<sup>42</sup>.

- Auch nach Beauftragung eines Rechtsträgers mit einer Aufgabe bleiben die den Auftrag erteilenden Kommunen für die Aufgabenerfüllung für den gesamten Zeitraum der Beauftragung allein verantwortlich<sup>43</sup>. Sie allein bleiben Träger der Aufgabe mit allen Rechten und Pflichten und dafür verantwortlich, für eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe zu sorgen, der beauftragte Rechtsträger unterstützt hierbei nur<sup>44</sup>.
- Weil die Aufgabenverantwortung bei den beauftragenden Kommunen verbleibt, haben diese das Recht (und ggf. die Pflicht<sup>45</sup>), dem beauftragten Rechtsträger fachliche Weisungen zu erteilen<sup>46</sup>. Dies umfasst alle Arten von Weisungen, die erforderlich sind und den Aufgabenträger in die Lage versetzen, für eine ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe zu sorgen<sup>47</sup>.

Wird eine Weisung wegen einer nicht ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung ausgesprochen, entbindet sie das trotzdem nicht von ihrer Verantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung. Kommt der beauftragte Rechtsträger einer Weisung nicht nach, müssen sich die die Weisung erteilenden Rechtsträger an die Fach- oder Kommunalaufsicht mit der Bitte um Unterstützung wenden; diese entscheidet dann nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und welche Maßnahmen sie ergreift.

- Die beauftragenden Kommunen sind verpflichtet, die Durchführung ihrer Aufgabe durch den beauftragten Rechtsträger angemessen zu überwachen und ggf. (bei einer nicht ordnungsgemäßen Aufgabendurchführung) Konsequenzen bis hin zur Erteilung einer Weisung oder der Kündigung der zugrundeliegenden Vereinbarung zu ziehen<sup>48</sup>. Zudem hat sie die Pflicht, den beauftragten

---

<sup>39</sup> Siehe hierzu nachfolgend insbesondere unter Ziff. 5.1.3 und 5.2.3

<sup>40</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 28.

<sup>41</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 31.

<sup>42</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 32.

<sup>43</sup> § 2 Abs. 4 Satz 2 NKomZG.

<sup>44</sup> Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts und anderer Gesetze. LT-Drs. 16/785, S. 43.

<sup>45</sup> Siehe hierzu den nachfolgenden Aufzählungspunkt.

<sup>46</sup> § 2 Abs. 4 Satz 3 NKomZG.

<sup>47</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf zur Änderung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts und anderer Gesetze. LT-Drs. 16/785, S. 43 und Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 39.

<sup>48</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 36.





Rechtsträger zu unterstützen, etwa wenn besondere Maßnahmen in ihrem Kreisgebiet notwendig sind (etwa: Bauplanungsbeschluss beim Bau einer Rettungsleitstelle) oder hinsichtlich der finanziellen Ausstattung.

- Das Aufgabenerfüllungsrecht der beauftragenden Kommunen ist während der Laufzeit der Beauftragung eingeschränkt, d.h. die Kommunen dürften keine eigene Rettungsdienstleitstelle vorhalten<sup>49</sup>.

### 4.3 Empfehlung

Die Entscheidung, welche Form der Zusammenarbeit vereinbart wird, steht im Ermessen der Kommunen. § 2 Abs. 1 NKomZG gibt keine Rangfolge vor und auch sonst gibt es keine gesetzlichen Kriterien. Leitlinien für die Entscheidung ergeben sich daher vor allem aus den Zielen einer kommunalen Zusammenarbeit und daraus, wie sich diese am besten erreichen lassen<sup>50</sup>. Erster Zweck einer kommunalen Zusammenarbeit ist immer, die Aufgabenerfüllung durch die Zusammenarbeit u.a. durch die Realisierung von Synergie- und Größendegressionseffekten aber auch durch die Reduzierung von Entscheidungsebenen oder Leitungspersonal wirkungsvoller und effizienter zu gestalten<sup>51</sup>.

Hiernach empfehlen wir aus den folgenden Gründen die Aufgabenübertragung / Delegation nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG:

In der Praxis würde in beiden Fällen die Aufgabe operativ-technisch zwar von dem neuen Rechtsträger, der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle, erbracht werden. Der Vorteil der Aufgabenübertragung liegt aus unserer Sicht aber darin, dass die beteiligten Kommunen hierbei gleichzeitig von ihrer eigenen Pflicht zur Aufgabenerfüllung frei werden. Alles liegt in der Hand des neuen Rechtsträgers, der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle, die hierfür technisch und personell ausgestattet ist.

Bei der Beauftragung wären alle beteiligten Kommunen als Träger hingegen weiter voll verantwortlich. Die Verantwortlichkeiten lägen dann sozusagen bei zwei unterschiedlichen Stellen: einmal bei der jeder einzelnen Kommune, die rechtlich weiter voll verantwortlich ist, gleichzeitig aber auch bei dem beauftragten neuen Rechtsträger, der die Leistung operativ-technisch erbringen muss. Dies könnte in der Praxis im Ergebnis zu ungeklärten Zuständigkeiten führen; ein solches Auseinanderfallen von operativ-technischer Tätigkeit und rechtlicher Verantwortlichkeit ist „nichts Halbes und nichts Ganzes“. Bei einer Aufgabenübertragung hingegen sind die Zuständigkeiten von vornherein klar: rechtlich und operativ-technisch verantwortlich ist der neue Rechtsträger, die gemeinsame Rettungsleitstelle, bei der die Aufgabenwahrnehmung ohnehin übergreifend erfolgt. Diese hätte einen klaren Führungsanspruch, Entscheidungen könnten von der verantwortlichen Stelle und deren Organen eigenverantwortlich und schnell getroffen werden.

Auch wenn die Kommunen operativ-technisch mit der integrierten Rettungsleitstelle nicht mehr befasst wären, müssten sie deren Tätigkeit im Tagesgeschäft bei einer bloßen Beauftragung aufwändig überwachen. Dies würde das operative Tagesgeschäft der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle verkomplizieren. Denn diese würde dann nicht nur von einer Kommune, die sie beauftragt hat, kontrolliert und wäre einer Kommune gegenüber auskunfts- und rechenschaftspflichtig, sondern gleich drei oder potentiell vier Kommunen gegenüber. Entscheidungen und Konsequenzen, die aus der Kontrolle resultieren, müssten zudem von den drei oder vier beteiligten Kommunen untereinander abgestimmt werden, denn die beteiligten Kommunen sollten gegenüber der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle mit einer Stimme sprechen.

---

<sup>49</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 36.

<sup>50</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 2 Rn. 43.

<sup>51</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 1 Rn. 10.



Durch die Aufgabenübertragung kann die Durchführung dieser Aufgabe daher insgesamt wirkungsvoller und effizienter organisiert werden.

Eine reine Beauftragung wird unseres Erachtens der großen Bedeutung der Tätigkeit der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle für Leben und Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger daher nicht gerecht. Eine bloße Beauftragung mit einer Aufgabe wird daher im Regelfall auch nur bei der Erbringung sog. Hilfs-/Serviceleistungen gewählt, die Querschnittsfunktionen in unterschiedlichen Bereichen haben (z.B. Einkauf, Verwaltung von Liegenschaften, Hausdruckerei etc.)<sup>52</sup>.

Auch den anderen vier in Niedersachsen bestehenden Leitstellenkooperationen in Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt ist die Aufgabe zum Betrieb einer integrierten Rettungsdienstleitstelle nach den zugrundeliegenden Satzungen jeweils übertragen worden.

## 5 Einzelheiten zu den in Betracht kommenden Rechtsformen

### 5.1 Gemeinsame Anstalt kommunalen Rechts

Die gemeinsame kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG ist eine rechtlich und organisatorisch selbstständige, rechtsfähige Wirtschaftseinheit des öffentlichen Rechts.

Sie ist der privatrechtlichen GmbH nachgebildet<sup>53</sup> und stellt eine mit eigenem Stammkapital sowie eigenem Personal- und Sachmitteln ausgestattete öffentlich-rechtliche Organisationsform dar<sup>54</sup>. Sie ist nicht mitgliederschaftlich organisiert, d.h. die Kommunen sind nicht Mitglieder der gemeinsamen kommunalen Anstalt, sondern deren Träger<sup>55</sup>. Die gemeinsame kommunale Anstalt fungiert als eine Art rechtlich selbständiger Erfüllungsgehilfe der beteiligten Kommunen als Träger der Anstalt<sup>56</sup>.

#### 5.1.1 Satzung

Die gemeinsame Aufgabenerfüllung in der gemeinsamen Anstalt kommunalen Rechts erfolgt auf Grundlage einer Satzung, die die beteiligten Kommunen als gemeinsame Satzung beschließen<sup>57</sup>. Die Satzung ist daher nicht die Satzung der gemeinsamen kommunalen Anstalt, sondern eine eigene Satzung jeder beteiligten Kommune i.S.d. § 10 NKomVG. Die Satzung muss daher nicht von der gemeinsamen Anstalt verkündet werden, sondern von jeder Trägerkommune selbst nach den Vorgaben des § 11 NKomVG.

Über die Änderung der Satzung müssen die beteiligten Kommunen daher im Einvernehmen aller<sup>58</sup> durch ihre Kreistage<sup>59</sup> entscheiden, die gemeinsame kommunale Anstalt selbst kann die zugrundeliegende Satzung nicht ändern. Das Verfahren zur Änderung der Satzung ist wiederum in der Satzung selbst zu regeln<sup>60</sup>.

#### 5.1.2 Organe

Ihre Organe sind der Vorstand und der Verwaltungsrat<sup>61</sup>.

---

<sup>52</sup> *Rüsing*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 272.

<sup>53</sup> *Franke*, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 1 Rn. 24.

<sup>54</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 122.

<sup>55</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 123.

<sup>56</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 123.

<sup>57</sup> § 3 Abs. 3 NKomZG.

<sup>58</sup> *Franke*, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 3 Rn. 28.

<sup>59</sup> § 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG.

<sup>60</sup> § 3 Abs. 3 Satz 2 NKomZG.

<sup>61</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 1 NKomVG.



Der **Vorstand** wird vom Verwaltungsrat für fünf Jahre bestellt, wobei eine erneute Bestellung zulässig ist<sup>62</sup>. Die beteiligten Kommunen und deren Gremien (Kreistage) haben daher keinen unmittelbaren Einfluss auf die personelle Besetzung des Vorstands. Es ist aber möglich, in der Unternehmenssatzung entsprechende Regelungen von einem unverbindlichen Vorschlagsrecht bis hin zu einem Zustimmungserfordernis der Kreistage der beteiligten Kommunen aufzunehmen<sup>63</sup>.

Der Vorstand leitet die kommunale Anstalt in eigener Verantwortung, soweit nicht durch die Unternehmenssatzung etwas anderes bestimmt ist<sup>64</sup> und ihm obliegt die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der gemeinsamen kommunalen Anstalt<sup>65</sup>. Sowohl die Bestellung eines als auch mehrerer Vorstandsmitglieder sind möglich. Sind mehrere Vorstandsmitglieder vorgesehen, muss die Zahl der vorgesehenen Mitglieder des Vorstands in der Satzung festgelegt sein<sup>66</sup>. Besteht der Vorstand aus mehreren Mitgliedern, sind grundsätzlich sämtliche Vorstandsmitglieder nur gemeinschaftlich zur Vertretung befugt. Allerdings können in der Satzung und / oder in einer Geschäftsordnung des Vorstands Regelungen über die interne Beschlussfassung getroffen werden, die es ermöglichen, die Geschäftsführungsbefugnis unter den Vorstandsmitgliedern aufzuteilen<sup>67</sup> und Fragen der gegenseitigen Vertretung zu regeln<sup>68</sup>.

Der Vorstand hat - vergleichbar einem Vorstand in einer AG oder dem Geschäftsführer einer GmbH - eine **umfassende Leitungsbefugnis / Geschäftsführungsbefugnis** sowie eine entsprechende Pflicht. Dies umfasst die Unternehmensplanung und -politik, die Unternehmenskoordination und die -kontrolle sowie die Besetzung der Führungsstellen. Der Vorstand hat ein eigenes unternehmerisches Ermessen, ist bei seinen Entscheidungen frei und wird so in die Lage versetzt, die kommunale Anstalt effizient zu führen und flexibel reagieren zu können<sup>69</sup>. Allerdings kann die Befugnis des Vorstands zur eigenverantwortlichen Leitung in der Satzung für bestimmte Bereiche beschränkt und Zuständigkeiten für bestimmte Bereiche vom Vorstand wieder auf den Verwaltungsrat verschoben werden<sup>70</sup>. Hierdurch können sich die Landkreise etwa für strategisch wichtige bestimmte unternehmerische Entscheidungen eine Einflussnahme sichern. Als Gegenstand für derartige Satzungsbestimmungen können etwa Zustimmungsvorbehalte oder Weisungsrechte für Rechtsgeschäfte oberhalb bestimmter Wertgrenzen oder bestimmte Personalmaßnahmen in Betracht kommen<sup>71</sup>.

Das Rechtsverhältnis des Vorstands zur gemeinsamen kommunalen Anstalt (tarifliches oder außertarifliches Arbeitsverhältnis oder Bestellung zum Beamten) kann von dem Verwaltungsrat bestimmt werden<sup>72</sup>. Die Höhe des Vorstandsgehalts ist gesetzlich nicht geregelt. Wird der Vorstand zum Beamten ernannt, gelten die beamtenrechtlichen Bestimmungen, ansonsten das Tarifrecht oder außertarifliche Vereinbarungen. Für die Höhe der Vorstandsgehälter gelten lediglich der allgemeine Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>73</sup>. Die Vorstandsbezüge sind zu veröffentlichen<sup>74</sup>.

---

<sup>62</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 3 Satz 2 NKomVG.

<sup>63</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 185.

<sup>64</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 2 Satz 1 NKomVG.

<sup>65</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 2 Satz 2 NKomVG.

<sup>66</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 5.

<sup>67</sup> Etwa: „Technischer Vorstand“ und „Kaufmännischer Vorstand“.

<sup>68</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 9 und 13.

<sup>69</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 6, 7 und 8.

<sup>70</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 2 Satz 1 NKomVG.

<sup>71</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 10.

<sup>72</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 187.

<sup>73</sup> Vgl. § 110 Abs. 2 NKomVG.

<sup>74</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 2 Satz 3 NKomVG.



Der **Verwaltungsrat** ist das Bindeglied zu den Landkreisen als Anstaltsträgern<sup>75</sup>. Er besteht aus dem Vorsitzenden Mitglied, den übrigen Mitgliedern sowie mindestens einer bei der kommunalen Anstalt beschäftigten Person<sup>76</sup>. Dem Verwaltungsrat müssen grundsätzlich die Hauptverwaltungsbeamtinnen oder Hauptverwaltungsbeamten ihrer Träger angehören<sup>77</sup>, d.h. die Landrätinnen oder Landräte aller beteiligten Landkreise.

Der Verwaltungsrat bestellt den Vorstand<sup>78</sup> und überwacht - vergleichbar dem Aufsichtsrat einer AG - dessen Geschäftsführung<sup>79</sup>, hat aber grundsätzlich (d.h. wenn dies nicht in der Satzung vereinbart ist) kein Weisungsrecht gegenüber dem Vorstand<sup>80</sup>. Er ist nicht auf die Rechtskontrolle beschränkt, sondern kann auch die Zweckmäßigkeit der Tätigkeit des Vorstands zur Aufgabenerfüllung überwachen. Hierzu hat der Verwaltungsrat das Recht, sich jederzeit unterrichten zu lassen und Auskunft geben zu lassen, er kann Geschäftsunterlagen einsehen und prüfen, zudem kann er sich wie dargestellt für bestimmte Bereiche oder Geschäfte Zustimmungsvorbehalte in der Satzung vorbehalten<sup>81</sup>.

Darüber hinaus entscheidet er über besonders wichtige, strategische Angelegenheiten der gemeinsamen kommunalen Anstalt, insbesondere über den Erlass von Satzungen, die Beteiligung der gemeinsamen kommunalen Anstalt an anderen Unternehmen, den Haushaltsplan oder den Wirtschaftsplan sowie die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung<sup>82</sup>.

Das Kommunalrecht sieht keine gesetzlichen Vorgaben für eine Vergütung oder finanzielle Entschädigung der Verwaltungsratsmitglieder vor. Hier haben die Kommunen einen weiten Gestaltungsspielraum<sup>83</sup>.

### 5.1.3 Finanzierung / Pflicht zur Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln

Die beteiligten Kommunen sind nach dem Wortlaut des Gesetzes im Grundsatz nicht verpflichtet, der gemeinsamen kommunalen Anstalt die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen<sup>84</sup>. Das Gesetz geht im Grundmodell davon aus, dass ein kommunales Unternehmen sich selbst finanziert, etwa indem es Gebühren oder Entgelte erhebt. Allerdings erzielt die gemeinsame Rettungsleitstelle selbst keine Einnahmen, sie erhebt keine Gebühren oder Entgelte und kann sich daher nicht selbst refinanzieren. Die Trägerkommunen müssen die gemeinsame kommunale Anstalt daher dauerhaft mit den erforderlichen Mitteln ausstatten, damit diese ihre Aufgabe - den Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle - erfüllen kann.

Die gemeinsame kommunale Anstalt ist hierfür zunächst mit einem (risiko)angemessenen Stammkapital auszustatten<sup>85</sup>. Vorgaben zur Höhe gibt es nicht. Das Stammkapital muss so hoch sein, dass es dem Zweck der gemeinsamen kommunalen Anstalt und dem Umfang ihrer Tätigkeit angemessen ist<sup>86</sup>. Eine Größenordnung von ca. 25.000,00 Euro bis 50.000,00 Euro pro Trägerkommune ist ausreichend.

---

<sup>75</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 16.

<sup>76</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 4 Satz 1 NKomVG.

<sup>77</sup> § 3 Abs. 4 Satz 1 NKomZG sowie § 145 Abs. 6 NKomVG.

<sup>78</sup> § 3 Abs. 4 Satz 1 NKomZG sowie § 145 Abs. 3 Satz 2 NKomVG

<sup>79</sup> § 3 Abs. 3 Satz 1 NKomZG.

<sup>80</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 17.

<sup>81</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 145 Rn. 18 und 19.

<sup>82</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 3 Satz 3 NKomVG.

<sup>83</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 216.

<sup>84</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 144 Abs. 1 NKomVG.

<sup>85</sup> § 3 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 NKomVG.

<sup>86</sup> § 4 Abs. 1 Verordnung über kommunale Anstalten, im Folgenden: KomAnstVO.



Sodann müssen die beteiligten Kommunen die gemeinsame kommunale Anstalt dauerhaft und fortlaufend mit den notwendigen Geld-, Sach- und Personalmitteln ausstatten. Art und Umfang der Ausstattung und der Unterstützung mit Geld-, Sach- und Personalmitteln treffen die Trägerkommunen nach eigenem Ermessen<sup>87</sup>. Als Maßstab für dessen Höhe muss gelten, dass hierdurch die Existenz der gemeinsamen integrierten Leitstelle gesichert und diese in die Lage versetzt wird, ihre gesetzliche Aufgabe - Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle nach den spezialgesetzlichen Vorgaben aus dem NRettdG und dem NBrandSchG - nachhaltig zu erfüllen<sup>88</sup>.

Gemeinsame kommunale Anstalten erfüllen ihre Aufgaben auf eigenes wirtschaftliches Risiko. Die Trägerkommunen haften nach dem Gesetz nicht für die Verbindlichkeiten „ihrer“ Anstalt, es gibt keine gesetzliche Gewährträgerhaftung<sup>89</sup>. Allerdings haben die Trägerkommunen eine Sicherstellungsverpflichtung für den Betrieb einer Rettungsleitstelle nach den geltenden Vorgaben des NRettdG und des NBrandSchG, zumal es sich hierbei um eine Pflichtaufgabe handelt. Wenn die gemeinsame kommunale Anstalt in eine solche finanzielle Schieflage geraten sollte, dass die Aufgabenerfüllung gefährdet ist, dürfte daher auch eine Verpflichtung der beteiligten Kommunen bestehen, die gemeinsame kommunale Anstalt entweder finanziell in einem Maße zu unterstützen, dass diese ihre Aufgaben wieder erfüllen kann, oder die zugrundeliegende Vereinbarung zu kündigen und die Aufgabe doch wieder selbst zu übernehmen. Daher besteht im Ergebnis doch jedenfalls eine Art „mittelbare Gewährträgerhaftung“<sup>90</sup>.

Die gemeinsame kommunale Anstalt ist nicht insolvenzfähig<sup>91</sup>.

#### 5.1.4 Gemeinsame kommunale Anstalt als Dienstherr / Arbeitgeber

Die gemeinsame kommunale Anstalt beschäftigt als Arbeitgeber / Dienstherr das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche und fachlich geeignete Personal, hierunter sowohl Beamtinnen und Beamte als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer<sup>92</sup>.

Hierfür schließt sie mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern „normale“ Arbeitsverträge. Die Eingruppierung und Vergütung der Beschäftigten muss derjenigen vergleichbarer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes entsprechen, es sei denn, dass sie durch Tarifvertrag geregelt ist<sup>93</sup>. Eine Tarifbindung könnte dadurch zustande kommen, dass die gemeinsame kommunale Anstalt dem kommunalen Arbeitgeberverband Niedersachsen beitrifft, der wiederum Mitglied der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände VKA ist, die für ihre Mitglieder den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst TVöD abgeschlossen hat. Sie hat zudem das Recht, Dienstherr von Beamtinnen und Beamten zu sein, wenn und weil ihr hoheitliche Aufgaben - hier in Gestalt des Betriebs einer integrierten Rettungsleitstelle - übertragen worden sind<sup>94</sup>. Für Beamtinnen und Beamte gelten dann die beamtenrechtlichen Bestimmungen.

---

<sup>87</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 144 Rn. 2 sowie Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 3 Rn. 20.

<sup>88</sup> *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 129.

<sup>89</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 144 Abs. 2 NKomVG.

<sup>90</sup> So auch *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 144 Rn. 8.

<sup>91</sup> § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts.

<sup>92</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. §§ 147 und 107 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

<sup>93</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. §§ 147 und 107 Abs. 2 Satz 1 NKomVG.

<sup>94</sup> § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. §§ 146 Abs. 1 Satz 1 und 143 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.



## 5.2 Zweckverband

Auch der Zweckverband nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 NKomZG ist eine rechtlich und organisatorisch selbstständige, rechtsfähige<sup>95</sup> Wirtschaftseinheit des öffentlichen Rechts in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts<sup>96</sup>. Der Zweckverband hat mitgliederschafliche Struktur, d.h. die einzelnen Kommunen sind Mitglieder des Zweckverbands und nicht deren Träger. Er ist im Verhältnis zu seinen Mitgliedern rechtlich verselbständigt<sup>97</sup>.

### 5.2.1 Verbandsordnung

Die Grundordnung des Zweckverbands stellt die zwingend zu erstellende Verbandsordnung dar. Diese ist konstituierende Voraussetzung für die Existenz des Zweckverbands, d.h. der Bestand des Zweckverbands ist abhängig von der Existenz der Verbandsordnung<sup>98</sup>.

Diese Verbandsordnung gilt für den Zweckverband als Satzung und ist im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zu vereinbaren<sup>99</sup>. Über die Änderung der Verbandsordnung entscheiden nicht die Kommunen durch ihre Organe (Kreistag), sondern die Verbandsversammlung selbst<sup>100</sup>.

Die Verbandsordnung muss von den beteiligten Kommunen nach den Vorgaben des § 11 NKomVG bekanntgemacht werden, der Zweckverband ist dann am Tag nach der letzten Bekanntmachung errichtet<sup>101</sup>.

### 5.2.2 Organe

Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und die Verbandsgeschäftsführerin oder der Verbandsgeschäftsführer<sup>102</sup>. Die Verbandsordnung kann als weiteres Organ einen Verbandsausschuss vorsehen; in diesem Fall regelt sie seine Rechtsstellung, seine Zusammensetzung und seine Aufgaben<sup>103</sup>.

Die **Verbandsversammlung** ist das Hauptorgan des Zweckverbands<sup>104</sup>. Die Verbandsversammlung besteht aus den Vertretern der beteiligten Kommunen<sup>105</sup>. Jedes Verbandsmitglied, d.h. jede Kommune, muss in ihr vertreten sein<sup>106</sup>. Wenn in der Verbandsordnung geregelt ist, dass jedes Verbandsmitglied eine Stimme hat, entsendet jedes Verbandsmitglied in der Regel ihre Hauptverwaltungsbeamtin oder ihrem Hauptverwaltungsbeamten, d.h. den jeweiligen Landrat oder die Landrätin<sup>107</sup>. Eine Vertretung durch einen anderen Beschäftigten oder eine andere Beschäftigte ist zulässig<sup>108</sup>.

Die Aufgaben der Verbandsversammlung liegen insbesondere in der Bestellung ihres oder ihrer Vorsitzenden sowie der Verbandsgeschäftsführung, in der Vornahme von Änderungen an der Verbandsordnung und in der Auflösung<sup>109</sup>. Daneben ist die Verbandsversammlung das wichtigste Organ des Zweckverbands und

---

<sup>95</sup> Franke, in: KVR-Kommentar zum NKomZG, § 8 Rn. 5.

<sup>96</sup> § 8 Abs. 1 Satz 1 NKomZG.

<sup>97</sup> Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 248.

<sup>98</sup> Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 282.

<sup>99</sup> § 9 Abs. 1 NKomZG.

<sup>100</sup> § 13 Satz 1 Nr. 1 NKomZG.

<sup>101</sup> § 9 Abs. 6 NKomZG.

<sup>102</sup> Nachfolgend: Verbandsgeschäftsführung.

<sup>103</sup> § 10 NKomZG.

<sup>104</sup> Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 293.

<sup>105</sup> § 12 NKomZG.

<sup>106</sup> Rüsing, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 294.

<sup>107</sup> § 11 Abs. 1 Satz 1 NKomZG.

<sup>108</sup> § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomZG.

<sup>109</sup> § 13 Satz 1 NKomZG.



für **alle wesentlichen Entscheidungen** des Zweckverbands zuständig<sup>110</sup>. Sie entscheidet über alle Angelegenheiten des Zweckverbandes, soweit gesetzlich oder durch die Verbandsordnung nichts anderes bestimmt ist. Sie kann ihre Zuständigkeit in Einzelfällen oder für Gruppen von Angelegenheiten durch Beschluss auf die Verbandsgeschäftsführung übertragen.

Die **Verbandsgeschäftsführung** vertritt den Zweckverband in Rechts- und Verwaltungsgeschäften sowie in gerichtlichen Verfahren nach außen<sup>111</sup>. Sie führt insbesondere die Geschäfte der laufenden Verwaltung<sup>112</sup>. Erklärungen, durch die der Zweckverband verpflichtet werden soll und die nicht zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählen, bedürfen der Schriftform. Sie sind, sofern sie nicht gerichtlich oder notariell beurkundet werden, nur rechtsverbindlich, wenn sie von der Verbandsgeschäftsführung und von der oder dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung oder einer anderen von der Verbandsversammlung bestimmten Person handschriftlich unterzeichnet wurden oder von ihr oder ihm in elektronischer Form mit der dauerhaft überprüfbaren qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind<sup>113</sup>. Die Verbandsgeschäftsführung darf der Verbandsversammlung nicht angehören.

### 5.2.3 Finanzierung / Pflicht zur Ausstattung mit den erforderlichen Mitteln

Wir verweisen zunächst auf die obigen Ausführungen unter Ziff.5.1.3 auf S. 12 f.: auch der Zweckverband erzielt keine Einnahmen, könnte sich nicht durch Gebühren oder Entgelte selbst finanzieren und ist daher darauf angewiesen, dauerhaft von den Trägerkommunen finanziert und mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet zu werden.

Die Finanzierung des Zweckverbands erfolgt durch Mitgliederbeiträge der beteiligten Kommunen in Form von Umlagen, sog. Verbandsumlagen<sup>114</sup>. Die Grundlagen der Bemessung der Verbandsumlagen sind in der Verbandsordnung zu regeln<sup>115</sup>, die Höhe der Umlage in einer Haushaltssatzung<sup>116</sup>. Betreffend die Höhe der Verbandsumlage gilt auch hier als Maßstab, dass der Zweckverband hierdurch in die Lage versetzt werden muss, seine Aufgabe - Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle - nach den geltenden Vorgaben aus dem NRettdG und dem NBrandSchG zu erfüllen. Auch hier gilt daher im Ergebnis eine Sicherstellungsverpflichtung.

Eine Ausstattung mit Stammkapital ist nicht erforderlich.

Der Zweckverband ist nicht insolvenzfähig<sup>117</sup>.

### 5.2.4 Zweckverband als Dienstherr / Arbeitgeber

Wir verweisen hierfür auf die obigen Ausführungen unter Ziff.5.1.4 auf S. 12: auch der Zweckverband beschäftigt als Arbeitgeber das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche und fachlich geeignete Personal, hierunter sowohl Beamtinnen und Beamte als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer<sup>118</sup>.

---

<sup>110</sup> *Rüsing*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 298.

<sup>111</sup> § 15 Abs. 2 Satz 1 NKomZG.

<sup>112</sup> *Rüsing*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 305.

<sup>113</sup> § 15 Abs. 2 Satz 2, 3 und 5 NKomZG.

<sup>114</sup> § 16 Abs. 1 Satz 1 NKomZG.

<sup>115</sup> § 9 Abs. 2 Nr. 6 NKomZG.

<sup>116</sup> § 16 Abs. 1 Satz 2 NKomZG.

<sup>117</sup> § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts.

<sup>118</sup> § 18 Abs. 1 Nr. 1 NKomZG i.V.m. § 107 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.



Der Zweckverband kann nur dann Dienstherr von Beamtinnen und Beamten sein, wenn die Verbandsordnung dies vorsieht<sup>119</sup>. Die Aufnahme einer solchen Vorschrift in die Verbandsordnung bedarf der Genehmigung der obersten Aufsichtsbehörde, die im Einvernehmen mit dem Innenministerium entscheidet<sup>120</sup>. Oberste Dienstbehörde der Beamtinnen und Beamten eines Zweckverbands wäre die Verbandsversammlung<sup>121</sup>.

## **6 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der gemeinsamen Anstalt kommunalen Rechts und dem Zweckverband**

### **6.1 Gemeinsamkeiten**

Beide Rechtsformen sind als eigener Rechtsträger rechtsfähig und können als gemeinsame kommunale Anstalt oder als Zweckverband am Rechtsverkehr teilnehmen.

Im Falle einer Aufgabenübertragung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NKomZG<sup>122</sup> würden die beteiligten Kommunen in beiden Fällen von der ihnen obliegenden Pflicht, sicherzustellen, dass in ihrem jeweiligen Rettungsdienstbereich eine Rettungsleitstelle vorhanden ist<sup>123</sup> befreit. Diese gesetzliche Aufgabe würde auf den neuen Rechtsträger übergehen, der allein verantwortlich für deren Betrieb würde.

Im Bereich der Finanzierung gilt in beiden Fällen, dass die beteiligten Kommunen die Kosten der integrierten Rettungsleitstelle dauerhaft tragen und für eine ausreichende Finanzierung sorgen müssten, da sich diese mangels Erzielung von Einnahmen nicht selbst finanzieren kann. Unterschiede gibt es nur darin, wie diese Finanzierung geleistet wird. Die gemeinsame kommunale Anstalt muss zunächst von allen beteiligten Kommunen mit einem Stammkapital von ca. 25.000,00 Euro bis 50.000,00 Euro pro Kommune ausgestattet werden und die dauerhafte Ausstattung mit den für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Sach-, Geld- und Personalmitteln sowie der laufenden Betriebskosten während ihrer Tätigkeit erfolgt dann vereinfacht gesagt durch regelmäßige (Abschlags-)Zahlungen nach einem Kostenverteilungsschlüssel. Beim Zweckverband ist zwar keine Stammeinlage notwendig, im Übrigen dürfte es in der Praxis keine wesentlichen Unterschiede geben, denn auch die Verbandsumlage stellt im Ergebnis eine regelmäßige Zahlung dar.

Keine relevanten Unterschiede gibt es im Bereich der Stellung als Arbeitgeber oder Dienstherr: in beiden Fällen könnte der Rechtsträger Arbeitsverträge schließen und Dienstherr von Beamtinnen und Beamten sein.

Keine relevanten Unterschiede gibt es auch in der Anwendbarkeit des Vergaberechts auf den neuen Rechtsträger. Sowohl der Zweckverband als auch die gemeinsame kommunale Anstalt wären jedenfalls als öffentliche Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen<sup>124</sup> anzusehen, da es sich hierbei um eine juristische Personen des öffentlichen Rechts handeln würde, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen. Auch die besondere Staatsnähe wäre wegen der notwendigen Finanzierung des Rechtsträgers durch die beteiligten Kommunen (§ 99 Nr. 2a GWB) sowie der gesetzlich vorgeschriebenen Mitgliedschaft von Vertretern der Trägerkommunen in deren Organen (Aufsichts- und Leitungsgremien, § 99 Nr. 2b und c GWB) gegeben. Der neue Rechtsträger müsste daher in jedem Fall bei anstehenden Beschaffungen (etwa: neue Leitstellentechnik) das geltende Vergaberecht einhalten.

---

<sup>119</sup> § 8 Abs. 1 Satz 2 NKomZG.

<sup>120</sup> § 2 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Beamtengesetz.

<sup>121</sup> § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 NKomZG i.V.m. § 107 Abs. 5 Satz 1 NKomVG.

<sup>122</sup> Die wir empfehlen, siehe oben unter Ziff.4.3 auf S. 9 f.

<sup>123</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 sowie § 4 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Satz 3 NRettdG sowie § 1 Abs. 2, 3 Abs. 1 Nr. 4 NBrandSchG.

<sup>124</sup> Im Folgenden: GWB.





## 6.2 Unterschiede

Wesentliche Unterschiede zwischen beiden Rechtsformen liegen in der Führung des Unternehmens, hierbei insbesondere in Bezug auf die **Organisations- und Entscheidungsprozesse**:

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<sup>125</sup>. Der Verwaltungsrat hingegen entscheidet „nur“ über strategische Angelegenheiten und überwacht den Vorstand, ist aber insoweit (wenn die Unternehmenssatzung nichts anderes bestimmt) nicht in die Führung des Unternehmens im Tagesgeschäft eingebunden.

Beim Zweckverband hingegen ist das Hauptorgan die Verbandsversammlung, die im Grundsatz alle wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Führung der Geschäfte treffen muss. Die Verbandsgeschäftsführung hat keine dem Vorstand der gemeinsamen kommunalen Anstalt vergleichbare Stellung. Dies zeigt schon die Tatsache, dass die Verbandsgeschäftsführung nur dann Erklärungen abgeben darf, die den Zweckverband verpflichten, wenn mindestens eine Person aus der Verbandsversammlung mitunterzeichnet<sup>126</sup>. Dies gilt nur nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung<sup>127</sup>. Unter Geschäften der laufenden Verwaltung sind aber nur solche Geschäfte zu verstehen, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Gemeinden von geringer Bedeutung sind<sup>128</sup>. Vereinfacht gesagt darf die Verbandsgeschäftsführung daher nur in „Routineangelegenheiten“ ohne Einschaltung der Verbandsversammlung eigenständig handeln.

Weitere Unterschiede bestehen in den Möglichkeiten der Kreistage der beteiligten Kommunen, nach Gründung des Rechtsträgers noch Einfluss auf dessen Tätigwerden und die zugrundeliegende Satzung (bei der gemeinsamen kommunalen Anstalt) oder die Verbandsordnung (beim Zweckverband) zu nehmen:

Wie bereits dargestellt ist die Satzung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt keine eigene Satzung der kommunalen Anstalt selbst, die diese selbst ändern könnte. Es handelt sich um eine gemeinsame Satzung der Kommunen. Über Änderungen der Satzung der gemeinsamen kommunalen Anstalt müssen daher die Kreistage der beteiligten Kommunen im Einvernehmen entscheiden<sup>129</sup>. Dies ist beim Zweckverband anders. Die Verbandsordnung stellt die Satzung des Zweckverbands dar<sup>130</sup>. Über Änderungen der Verbandsordnung entscheidet allein die Verbandsversammlung<sup>131</sup>. Beim Zweckverband entscheiden die Kreistage der beteiligten Kommunen daher nur über dessen Gründung<sup>132</sup>, haben dann bei wesentlichen Entscheidungen, die in der Verbandsordnung geregelt werden müssen (etwa: Änderung der Aufgaben des Zweckverbands, die Aufnahme weiterer Mitglieder oder auch die Änderung der Grundlagen für die Bemessung der Verbandsumlage) im Ergebnis kein Mitspracherecht mehr.

Weitere Unterschiede gibt es im Bereich der möglichen Beteiligten:

Beteiligte der gemeinsamen Anstalt kommunalen Rechts können nur Landkreise sein, denen die betreffende gesetzliche Aufgabe (hier: Betrieb einer integrierten Rettungsleitstelle) obliegt, insbesondere aber

---

<sup>125</sup> Schraml, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 180.

<sup>126</sup> § 15 Abs. 2 Satz 2 und 3 NKomZG.

<sup>127</sup> § 15 Abs. 2 Satz 5 NKomZG.

<sup>128</sup> BGH, Urt. v. 20. September 1984, III ZR 47/83 sowie OLG Hamm, Beschl. v. 20. Januar 2010, I-15 W 160/10.

<sup>129</sup> § 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG.

<sup>130</sup> § 9 Abs. 1 NKomZG.

<sup>131</sup> § 13 Satz 1 Nr. 1 NKomZG.

<sup>132</sup> § 58 Abs. 1 Nr. 17 NKomVG



keine privaten Dritten<sup>133</sup>. Mitglieder eines Zweckverbands können hingegen auch private Dritte sein<sup>134</sup>. Sollte daher beabsichtigt sein, etwa eine private Hilfsorganisation an dem gemeinsamen Rechtsträger zu beteiligen, käme nur der Zweckverband in Betracht. Da dies nach unserem Kenntnisstand aber nicht beabsichtigt ist, wirkt sich dieser Unterschied in der Praxis nicht aus.

## 7 Empfehlung für die zukünftige Ausgestaltung als gemeinsame kommunale Anstalt

Wir empfehlen aus den folgenden Gründen die Ausgestaltung der gemeinsamen integrierten Rettungsleitstelle als **gemeinsame kommunale Anstalt**:

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 weist wegen der starken Stellung des Vorstands und dessen eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung 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.

Im Unterschied dazu vollzieht sich die Entscheidungsfindung im Zweckverband eher schwerfällig. In der Literatur wird aus diesem Grund auch angenommen, dass die kommunale Anstalt den Zweckverband auf Dauer als „gängige“ Rechtsform der kommunalen Zusammenarbeit ablösen wird<sup>135</sup>. Denn wesentliche Entscheidungen müssen von der Verbandsversammlung als Hauptorgan des Zweckverbands getroffen werden. Die Entscheidungsfindung in der Verbandsversammlung muss aufwändig organisiert werden. Die Mitglieder der Verbandsversammlung müssen mit Tagesordnung geladen werden (Ladungsfrist: eine Woche)<sup>136</sup>. Dann muss die Verbandsversammlung beschlussfähig sein, hierfür muss mehr als die Hälfte der gesamten Stimmenanzahl vertreten sein<sup>137</sup>. Unterstellt man, dass jede beteiligte Kommune das gleiche Stimmrecht hat, müssten bei drei beteiligten Kommunen eine ausreichende Anzahl an Vertreterinnen oder Vertreter von zweien teilnehmen und bei vier beteiligten Kommunen eine ausreichende Anzahl an Vertreterinnen oder Vertreter von drei Kommunen. Die Sitzungen der Verbandsversammlung sind zudem öffentlich<sup>138</sup>, was dazu führen kann, dass bestimmte Entscheidungen (z.B. Personal- oder Beschaffungsentscheidungen) durch Bürgerinnen und Bürger oder die Medien „politisiert“ werden. Eine derartige Pflicht, wesentliche Entscheidung unter Beobachtung der Öffentlichkeit zu treffen, gibt es bei der gemeinsamen kommunalen Anstalt nicht.

Hinzu kommt, dass die Mitglieder der Verbandsversammlung in ihrem Wirken in der Verbandsversammlung nicht frei, sondern an die Beschlüsse der betreffenden Kreistage gebunden sind<sup>139</sup>. Was aus Sicht der Kreistage der betreffenden Kommunen als Vorteil angesehen werden könnte, kann sich indes auch als Nachteil erweisen. Denn dies bedeutet zwar nicht, dass zu jeder Entscheidung, die die Verbandsversamm-

---

<sup>133</sup> § 3 Abs. 1 NKomZG sowie *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 135.

<sup>134</sup> § 7 Abs. 3 NKomZG

<sup>135</sup> So *Schraml*, in: Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 239d.

<sup>136</sup> § 14 Abs. 3 Satz 1 und 2 NKomZG.

<sup>137</sup> § 14 Abs. 1 Satz 1 NKomZG.

<sup>138</sup> § 14 Abs. 3 Satz 4 NKomZG.

<sup>139</sup> § 12 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 138 Abs. 1 Satz 2 NKomVG.



lung trifft, jedes Mitglied der Verbandsversammlung erst „seinen“ Kreistag fragen und dass erst jeder Kreistag der beteiligten Kommunen einen Beschluss hierzu fassen muss<sup>140</sup>. Aber trotzdem ist eine ständige Rückkoppelung mit dem Kreistag notwendig, was zu Reibungsverlusten führen und eine schnelle Entscheidungsfindung erheblich behindern könnte<sup>141</sup>. Dies gilt etwa dann, wenn - wie es im Bereich des Rettungsdiensts regelmäßig vorkommt - schnell eine Entscheidung zu einem wesentlichen, die Aufgabendurchführung betreffenden grundsätzlichen Aspekt getroffen werden muss und die Kreistage von allen beteiligten Kommunen hierzu erst einen Beschluss fassen wollen / müssen.

Zwar kann davon ausgegangen werden, dass nicht jede Entscheidung im Tagesgeschäft von der Verbandsversammlung getroffen werden muss, sondern dass viele Aufgaben auch von der Verbandsgeschäftsführung wahrgenommen werden. Trotzdem besteht eine „Alleinentscheidungskompetenz“ der Verbandsgeschäftsführung nur für Geschäfte der laufenden Verwaltung, also bei „Routineangelegenheiten“. Bei Rechtsgeschäften außerhalb der laufenden Verwaltung müsste vielmehr im Ergebnis neben der Verbandsgeschäftsführung auch immer ein Mitglied der Verbandsversammlung mitunterzeichnen. Dies beträfe solche Rechtsgeschäfte, die sachlich, politisch und insbesondere finanziell von größerer Bedeutung sind und die daher im Regelfall von der Verwaltung nicht nach feststehenden Regeln „standardmäßig“ erledigt werden können. Dies verkompliziert die Entscheidungsfindung und eine schnelle Reaktion auf notwendige Veränderungen bei akutem Handlungsbedarf erheblich.

Die gemeinsame Anstalt kommunalen Rechts bietet hingegen den Vorteil, durch eine flexible Gestaltung der Organisation und eine Kompetenzverteilung zwischen Vorstand, Verwaltungsrat und Kreistag in der Satzung einen gesunden Ausgleich zu schaffen 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:

Denn zunächst behalten die Kommunen und die Kreistage auch nach Gründung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt die Regelungskompetenz über die Unternehmenssatzung, sie bleiben somit „Herr“ über ihr Unternehmen<sup>142</sup>. Weiter behalten die Kreistage ihre Regelungskompetenz für den Erlass und die Änderung der Unternehmenssatzung und der (hier vermutlich nicht in Rede stehenden) Beteiligung der gemeinsamen kommunalen Anstalt an anderen Unternehmen<sup>143</sup>.

Eine gesetzliche Weisungskompetenz der Kommune oder des Verwaltungsrats gegenüber dem Vorstand besteht zwar nicht. Es ist aber möglich, durch entsprechende Regelungen in der Satzung vorzusehen, dass der Verwaltungsrat - und damit die Vertreter der beteiligten Kommunen - in bestimmten Angelegenheiten (etwa: Angelegenheiten von besonderer finanzieller Tragweite oder Personalentscheidungen) ein Weisungsrecht gegenüber dem Vorstand hat oder die Wirksamkeit seiner Entscheidungen von einer Zustimmung des Verwaltungsrats abhängt<sup>144</sup>. Für diese oder weitere Angelegenheiten kann die Unternehmens-

---

<sup>140</sup> *Wefelmeier*, in: KVR-Kommentar zum NKomVG, § 138 Rn. 18.

<sup>141</sup> So auch *Gaß/Wurzel*, in: *Wurzel/Schraml/Gaß*, Rechtspraxis KommUntern, Kap. K Rn. 26.

<sup>142</sup> So *Schraml*, in: *Wurzel/Schraml/Gaß*, Rechtspraxis KommUntern, Kap. D Rn. 158. Beim Zweckverband entscheiden die Kreistage der beteiligten Kommunen hingegen wie dargestellt nur über dessen Gründung, haben dann bei wesentlichen Entscheidungen, die in der Verbandsordnung geregelt werden müssen (etwa: Änderung der Aufgaben des Zweckverbands, die Aufnahme weiterer Mitglieder oder auch die Änderung der Grundlagen für die Bemessung der Verbandsumlage) im Ergebnis kein Mitspracherecht mehr. Denn über Änderungen an der Verbandsordnung entscheidet der Zweckverband selbst durch die Verbandsversammlung, § 13 Satz 1 Nr. 1 NKomZG.

<sup>143</sup> § 58 Abs. 1 Nr. 5 und § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. 145 Abs. 3 Satz 4 NKomZG.

<sup>144</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. § 145 Abs. 2 Satz 1 NKomVG.



satzung - wenn gewünscht - zudem vorsehen, dass der betreffende Kreistag den von ihrer Kommune entsandten Verwaltungsratsmitgliedern Weisungen erteilen kann<sup>145</sup>. Die Kommune können daher über die im Verwaltungsrat sitzenden kommunalen Vertreter mittelbar Einfluss nehmen. Dies ermöglicht es, eine den Bedürfnissen der Kommune und der gemeinsamen kommunalen Anstalt gerecht werdende Unternehmensstruktur zu schaffen, die Einflussnahme und Kontrolle durch die Kommune einerseits und unternehmerischer Freiheit andererseits vereint. Hierfür eignet sich die Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt besonders<sup>146</sup>.

Gegen den Zusammenschluss in Form eines Zweckverbands spricht zudem, dass ein grundsätzlicher Vorrang der Zweckvereinbarung vor dem Zweckverband besteht<sup>147</sup>, weil die Zusammenarbeit auf Grundlage einer Zweckvereinbarung in der Regel wirtschaftlicher erfolgen kann als durch einen Zweckverband, weil sie keiner zusätzlichen Organisation und keiner Gründung eines neuen Rechtsträgers bedarf<sup>148</sup>. Vor Errichtung eines Zweckverbandes haben die interessierten Kommunen daher zu prüfen, ob die gemeinsame Aufgabenerfüllung wirtschaftlicher im Wege einer Zweckvereinbarung erfolgen kann<sup>149</sup>. Da die Gründung eines Zweckverbands mit Aufwand und Kosten verbunden ist, muss die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch einen Zweckverband gut begründet werden. Selbst wenn dies gelingen sollte, verpflichtet die Prüfpflicht die Kommunen zwar nicht dazu, dem Ergebnis ihrer Prüfung auch zu folgen. Wollen sie aber trotz wirtschaftlicherer Aufgabenerfüllung durch die Zweckvereinbarung gleichwohl einen Zweckverband gründen, muss dies begründet und gerechtfertigt werden. Als Rechtfertigungsgrund kommt zwar auch ein ansonsten dauerhaft hoher Abstimmungsbedarf zur Erfüllung der Aufgabe in Betracht<sup>150</sup>. Dies bedeutet aber gleichwohl zusätzlichen Begründungs- und Rechtfertigungsaufwand für den Zweckverband. Eine vergleichbare Regelung für die gemeinsame kommunale Anstalt gibt es nicht.

Nicht zuletzt werden auch die derzeit in Niedersachsen bestehenden insgesamt vier Leitstellenkooperationen jeweils in der Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt geführt.

Bei Gründung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt wären auch alle der erwogenen Szenarien rechtlich möglich:

- Es kann eine Regionalleitstelle unter dem rechtlichen Träger der gemeinsamen kommunalen Anstalt der Landkreise Harburg, Heidekreis und Rotenburg (mit oder ohne den Landkreis Lüneburg) geschaffen werden.
- Ebenso ist es möglich, einen optimierten Verbund an zwei Standorten unter ebenfalls einem rechtlichen Träger der gemeinsamen kommunalen Anstalt der Landkreise Harburg, Heidekreis und Rotenburg (mit oder ohne den Landkreis Lüneburg) zu schaffen. Es würde sich dann schlichtweg um einen Rechtsträger mit zwei Standorten (vergleichbar mit zwei Niederlassungen einer GmbH o.ä.) handeln.

Eine Holding-Struktur dergestalt, dass eine gemeinsame kommunale Anstalt als eine Art Holding-Gesellschaft agiert, die zwei - ebenfalls rechtlich selbständige - Tochtergesellschaften für jeden Standort ebenfalls in der Rechtsform der gemeinsamen kommunalen Anstalt hat, wäre grundsätzlich ebenfalls möglich. Wir sehen für eine derart komplexe

---

<sup>145</sup> Wobei es eine Entscheidung des Verwaltungsrats allerdings nicht unwirksam macht, wenn der Verwaltungsrat diese Weisung missachtet, § 58 Abs. 1 Nr. 5 und § 3 Abs. 2 NKomZG i.V.m. 145 Abs. 3 Satz 5 und 6 NKomZG. Dies wäre aber ein Grund für die Abberufung des betreffenden Verwaltungsratsmitglieds.

<sup>146</sup> So auch *Gaß/Wurzel*, in: *Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern*, Kap. K Rn. 19.

<sup>147</sup> *Franke*, in: *KVR-Kommentar zum NKomZG, Einführung* Rn. 21.

<sup>148</sup> *Franke*, in: *KVR-Kommentar zum NKomZG, § 7* Rn. 23.

<sup>149</sup> § 7 Abs. 5 Satz 1 NKomZG.

<sup>150</sup> *Franke*, in: *KVR-Kommentar zum NKomZG, § 7* Rn. 24.



Struktur aber keine Gründe. Auch sehen wir keine sachlichen Gründe dafür, die es als sinnvoll erscheinen lassen, jedem Standort den Status einer rechtlich selbständigen gemeinsamen kommunalen Anstalt zu geben.

## 8 Weitere Hinweise zum Prozess der Gründung

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 „normalen“ Vorschriften, also im gedruckten oder im Internet bereitgestellten amtlichen Verkündungsblatt oder einer oder mehreren örtlichen Tageszeitungen<sup>151</sup>. Erst hierdurch wird die gemeinsame kommunale Anstalt errichtet, d.h. gegründet<sup>152</sup>. Im Grundsatz ist die gemeinsame kommunale Anstalt am Tag der letzten Verkündung der Unternehmensatzung errichtet, wenn nicht ein späterer Zeitpunkt in der Unternehmensatzung bestimmt ist<sup>153</sup>.

Eine Art „Vorgesellschaft“ dergestalt, dass die zu gründende gemeinsame kommunale Anstalt schon vor dem rechtlichen Gründungszeitpunkt<sup>154</sup> gewisse Rechtsgeschäfte vornehmen kann, die mit der Gründung zusammenhängen, gibt es nicht<sup>155</sup>. Rechtsgeschäfte, die eine „zu gründende gemeinsame kommunale Anstalt“ vor Verkündung der Satzung vornimmt, berechtigen und verpflichten daher nur die beteiligten Kommunen. Die gemeinsame kommunale Anstalt kann also erst dann tätig werden und Rechtsgeschäfte vornehmen, wenn sie rechtlich gegründet worden ist, d.h. wenn die Satzung in allen beteiligten Kommunen verkündet worden ist. Erst ab diesem Zeitpunkt kann die gemeinsame kommunale Anstalt Eigentum erwerben (etwa an der Leitstellentechnik) oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Beamtinnen und Beamte beschäftigen. Die gemeinsame kommunale Anstalt kann am Tag der Gründung daher noch nicht operativ arbeitsfähig sein. Beispielsweise kann der Prozess, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der jeweiligen Kommune auf den neuen Rechtsträger im Wege des Betriebsübergangs nach § 613a BGB übergehen oder dass Beamtinnen und Beamte dahin versetzt werden, erst am Tag der Gründung begonnen werden. Wir empfehlen daher, 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. Dieser sollte auf eine gewisse Zeit (beispielsweise 6 Monate) nach dem - rechtlichen - Gründungszeitpunkt oder so vereinbart werden, dass die Betriebsbereitschaft durch Beschluss des Verwaltungsrats festgestellt wird.

Die Vereinbarung über die kommunale Zusammenarbeit und die Satzung sind der Kommunalaufsichtsbehörde mindestens sechs Wochen vor dem Wirksamwerden anzuzeigen<sup>156</sup>. Da vorliegend eine kommunale Pflichtaufgabe auf die gemeinsame kommunale Anstalt übertragen würde, muss die Kommunalaufsichtsbehörde die Vereinbarung zudem genehmigen<sup>157</sup>. Hierfür ist durch alle oder eine der beteiligten Kommunen in Vertretung ein Antrag (§ 22 VwVfG Niedersachsen) bei der Kommunalaufsichtsbehörde zu stellen, dem die Vereinbarung und die Satzung als Anlage beizufügen sind<sup>158</sup>. Da es sich vorliegend um Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der beteiligten Kommunen handelt<sup>159</sup>, hat die Kommunalaufsichtsbehörde

---

<sup>151</sup> § 11 Abs. 1 Satz 2 NKomVG.

<sup>152</sup> § 4 Abs. 2 Satz 2 NKomZG sowie *Schraml*, in: *Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern*, Kap. D Rn. 157.

<sup>153</sup> § 4 Abs. 2 Satz 2 NKomZG.

<sup>154</sup> D.h. vor Verkündung der Satzung.

<sup>155</sup> *Schraml*, in: *Wurzel/Schraml/Gaß, Rechtspraxis KommUntern*, Kap. D Rn. 155.

<sup>156</sup> §§ 2 Abs. 5 Satz 1, 4 Abs. 1 Satz 1 NKomZG.

<sup>157</sup> § 2 Abs. 5 Satz 2 NKomZG.

<sup>158</sup> *Franke*, in: *KVR-Kommentar zum NKomZG*, § 2 Rn. 50.

<sup>159</sup> § 3 Abs. 2 NRettdG und § 1 Abs. 2 NBrandSchG.



## ESCH BAHNER LISCH

kein Ermessen, sondern muss die Genehmigung erteilen, wenn die Vereinbarung nicht gegen Rechtsvorschriften verstößt<sup>160</sup>. Kommunalaufsichtsbehörde ist das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport<sup>161</sup>.

Die Errichtung der gemeinsamen kommunalen Anstalt muss nicht notariell beurkundet werden. Die gemeinsame kommunale Anstalt muss auch nicht ins Handelsregister eingetragen werden, da sie mangels Gewinnerzielungsabsicht kein Handelsgewerbe i.S.d. § 1 Handelsgesetzbuch betreibt.

Dr. Oliver Esch  
Rechtsanwalt

Henning Feldmann  
Rechtsanwalt

---

<sup>160</sup> § 2 Abs. 5 Satz 3 NKomZG.

<sup>161</sup> § 20 Abs. 2 Nr.2a NKomZG i.V.m. § 171 Abs. 1 NKomVG.