



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/210

Alle Abg

**Abschaffung des § 19 Abs. 6
Rettungsgesetz NRW**

Bearbeitung: Dr. Martha Leibbrandt

Datum: 4. August 2014

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Peter Preuß MdL erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch Herrn Preuß zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	5
C.	GUTACHTEN	6
I.	ART. 14 ABS. 1 GG	6
II.	ART. 12 ABS. 1 GG	8
D.	LITERATURVERZEICHNIS	10

A. Gutachtenauftrag

Mit Schreiben vom 04.07.2014 hat der Abgeordnete Peter Preuß den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt.

Der Auftraggeber will das Zweite Gesetz zur Änderung des Rettungsgesetzes NRW (Drs. 16/6088) geprüft wissen. Konkret bezieht sich der Auftraggeber auf die Regelung des § 19 Abs. 6 des Rettungsgesetzes NRW, der im Wege des Änderungsgesetzes gestrichen werden soll. Insbesondere Fragen des Bestandsschutzes sieht der Auftraggeber durch die Streichung berührt.

B. Einleitung

Die Vorschrift des § 19 befindet sich im dritten Abschnitt des Rettungsgesetzes NRW, der sich mit der Notfallrettung und dem Krankentransport durch Unternehmer beschäftigt. § 19 regelt im derzeitigen Gesetzesstand in sechs Absätzen die Voraussetzungen für die Genehmigung, die Unternehmer für die Wahrnehmung von Aufgaben der Notfallrettung und des Krankentransports benötigen.

Absatz 4 beinhaltet einen Versagungsgrund: *„Die Genehmigung ist zu versagen, wenn zu erwarten ist, dass durch ihren Gebrauch das öffentliche Interesse an einem funktionsfähigen Rettungsdienst im Sinne von § 6 beeinträchtigt wird. Hierbei sind insbesondere die Pflicht zur flächendeckenden Vorhaltung und die Auslastung des öffentlichen Rettungsdienstes im vorgesehenen Betriebsbereich zu berücksichtigen. Die Einsatzzahlen, die Eintreffzeit und Dauer der Einsätze sowie die Entwicklung der Kosten- und Ertragslage sind dabei zugrunde zu legen.“*

Absatz 5 ermöglicht den Behörden vor der Genehmigungserteilung einen Beobachtungszeitraum: *„Sofern im Betriebsbereich, für den die Genehmigung beantragt wird, schon andere Genehmigungen erteilt worden sind, kann die Genehmigungsbehörde vor der Entscheidung über den Antrag einen Beobachtungszeitraum von bis zu einem Jahr zur Feststellung des Bedarfs festlegen.“*

Nach Absatz 6 gelten die genannten Absätze nicht für die Wiedererteilung abgelaufener Genehmigungen. Dass Genehmigungen nach § 19 Rettungsgesetz zeitlich begrenzt sind, geht auf § 22 Abs. 5 Rettungsgesetz NRW zurück. Danach ist die Genehmigung für die Dauer von höchstens vier Jahren zu erteilen. Wiedererteilungen sind zulässig.

Das Zweite Gesetz zur Änderung des Rettungsgesetzes sieht in seinem 20. Änderungsbefehl vor, dass der bisherige Absatz 6 von § 19 gestrichen wird. Darüber hinaus werden in Absatz 5 nach den Wörtern „für den die“ die Wörter „erstmalige Erteilung einer“ eingefügt. Mit dieser Einfügung verbleibt Absatz 5 der ursprüngliche Sinn. Die Streichung bedeutet aber eine neue Bedeutung für Absatz 4, der aufgrund der Änderung nun nicht mehr nur bei der erstmaligen Erteilung einer Genehmigung Anwendung findet, sondern bei jeder Genehmigungserteilung. So fallen aufgrund des Änderungsgesetzes auch diejenigen Unternehmer unter die Prüfung des Absatz 4, die eine Wiedererteilung abgelaufener Genehmigungen beantragen.

Es stellt sich damit die Frage, inwieweit Rechte „alter“ Unternehmer verletzt werden, sollten sie trotz bestehenden Unternehmens bei abgelaufener Genehmigung und erneuter Beantragung nach Maßgabe des Absatzes 4 überprüft werden. Absatz 4 will sicherstellen, dass durch den Gebrauch der Genehmigung das öffentliche Interesse an einem funktionsfähigen Rettungsdienst nicht beeinträchtigt wird.

Durch die neue Bedeutung des Absatzes 4 können alte Unternehmer in ihrem Eigentumsrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG und in ihrem Recht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG verletzt sein.

C. Gutachten

I. Art. 14 Abs. 1 GG

Art. 14 Abs. 1 GG ist durch die Streichung des § 19 Abs. 6 und den daraus neu entstandenen Sinn des § 19 Abs. 4 Rettungsgesetz NRW nur dann verletzt, wenn in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG eingegriffen wird.

Dazu ist zunächst zu klären, ob Art. 14 Abs. 1 GG die in Frage stehende Konstellation inhaltlich überhaupt erfasst, also ob Art. 14 Abs. 1 GG Unternehmer vor nachträglichen, nachteiligen Gesetzesänderungen schützt, die den Bestand des Unternehmens gefährden können.

Art. 14 Abs. 1 GG schützt zunächst das Eigentum. Er soll dem Grundrechtsträger einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern und ihm damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens ermöglichen.¹ Dem Bürger soll Rechtssicherheit hinsichtlich der durch die Rechtsordnung anerkannten Vermögensrechte gewährt und das Vertrauen in den Bestand seiner Rechte geschützt werden.² Dabei ist Eigentum auch als das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb zu verstehen.³ Unter Gewerbebetrieb ist die Gesamtheit der sachlichen, persönlichen und sonstigen Mittel in allen ihren Erscheinungsformen und Ausstrahlungen zu verstehen, die in der Hand des Betriebsinhabers zu einem einheitlichen Organismus zusammengefasst sind.⁴

Dabei ist der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz auf solche wirtschaftlichen Erwerbsspositionen beschränkt, die sich in einer sachlichen Organisation niedergeschlagen haben. Erfasst sind damit keine bloßen Verdienstmöglichkeiten oder in der Zukunft liegenden Chancen.⁵ Dem Art. 14 GG können nur die einem Rechtssubjekt bereits zustehenden Rechtspositionen unterfallen.⁶ Die Versagung einer berufs- oder gewerberechtlichen Erlaubnis, Genehmigung oder Konzession und die damit verbundene hoheitliche Vereitelung von Erwerbsschancen berühren grundsätzlich nicht „Eigentum“ im Sinne des Art. 14⁷: Ist eine öffentlich-rechtliche Rechtsposition des Gewerbetreibenden, die essentiell für die (Fort-)Führung des Betriebs ist, mit einem Widerrufsvorbehalt, einer Fristbestimmung oder der normativen Möglichkeit nachträglicher Anordnungen behaftet und deswegen beschränkt, so ist auch das darauf aufbauende Privateigentum am Gewerbebetrieb in dieser Hinsicht von vornherein labil. Aus Art. 14 Abs. 1 GG kann also kein besonderer gewerberechtlicher Bestandsschutz folgen.⁸ Davon ist jedoch der Fall zu unterscheiden, dass der Gesetzgeber einer bislang „stabilen“ öffentlich-rechtlichen Rechtsposition als Grundlage einer gewerblichen Betätigung nachträglich beispielsweise über die Möglichkeiten eines Widerrufs, einer Befristung oder einer Beschränkung durch nachträgliche Auflagen eine „Labilität“ verleiht. In derartigen Fällen ist auf der Grundlage einer gefestigten verwaltungsrechtlichen Erlaubnis- oder

¹ BVerfGE 30, 292, 334; 79, 292, 303 f.; 102, 1, 15.

² BVerfGE 51, 193, 218; BGHZ 133, 265, 268.

³ BVerfGE 1, 264, 276 ff.; BGHZ 23, 157, 162 f.; 92, 34, 37; BVerwGE 62, 224, 226.

⁴ *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Art. 14 Rn. 95.

⁵ BVerfGE 30, 292, 335; 68, 193, 222; 81, 208, 227 f.

⁶ BVerfGE 77, 84, 118.

⁷ *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Art. 14 Rn. 102.

⁸ *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Art. 14 Rn. 105.

Benutzungsordnung ein Substrat entstanden, das unzweifelhaft den Eigentumsschutz des Art. 14 genießt.⁹

Zu klären ist daher, wie die Rechtsposition von Unternehmern im Sinne des Rettungsgesetzes einzuordnen ist. Es stellt sich die Frage, wie labil oder stabil der Gewerbebetrieb nach Maßgabe des Art. 14 Abs. GG zu qualifizieren ist.

Unternehmer für Notfallrettung und Krankentransport halten für ihren Gewerbebetrieb Fahrzeuge, Instrumente, Fachpersonal und darüber hinaus gehende Infrastruktur vor, um ihre Aufgaben zur Notfallrettung oder zum Krankentransport erfüllen zu können. Dies sind Mittel, die in der Hand des Betriebsinhabers zu einem einheitlichen Organismus zusammengefasst werden und damit grundsätzlich Vermögenspositionen darstellen, die im Sinne eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs unter Art. 14 Abs. 1 GG zu fassen wären. Zu berücksichtigen ist, dass der Gewerbetreibende im Falle eines Unternehmens zur Notfallrettung und zum Krankentransport für die gewerbliche Tätigkeit schlechthin auf Genehmigungen im Sinne des Rettungsgesetzes NRW angewiesen ist. Die Genehmigung richtet sich nach § 19 Rettungsgesetz NRW und ist in Verbindung mit § 22 Rettungsgesetz NRW zu betrachten. § 22 gestaltet formelle Fragen der Genehmigung aus und sieht in Absatz 5 vor, dass Genehmigungen nach § 19 auf die Dauer von höchstens vier Jahren zeitlich befristet erteilt werden. Wiedererteilungen sind dabei zulässig. Für die betreffenden Unternehmer ist damit festzustellen, dass sie ihren Betrieb in einem recht kurzen Zeitabstand regelmäßig einer Prüfung nach § 19 unterziehen müssen und wiederholt darlegen müssen, dass der Betrieb den Genehmigungsvoraussetzungen entspricht. Im Falle von Unternehmern im Sinne des Rettungsgesetzes NRW müssen sich diese - beim aktuellen Gesetzesstand - der Prüfung der Voraussetzungen nach § 19 Abs. 1 bis 3 bei Wiedererteilung der Genehmigung stets neu unterziehen. Insoweit bleiben sie von dieser Prüfung nie verschont. Spätestens nach 4 Jahren steht eine solche Prüfung für Unternehmer wieder an. Nach 4 Jahren besteht regelmäßig die Möglichkeit, dass eine erneute Genehmigung versagt wird. Damit haben die Gewerbetreibenden stets eine beschränkte öffentlich-rechtliche Rechtsposition erlangt. Aufgrund der zeitlich befristeten Erteilung der Genehmigung kann eine stabile Rechtslage nicht entstehen. Zudem kann dem Gesetzgeber nicht verwehrt werden, Genehmigungsvoraussetzungen zu verändern. Aufgrund unterschiedlicher Begebenheiten, beispielsweise Veränderungen beim Stand der Technik oder neuen bundes- oder europarechtlichen Vorgaben, kann dies für den Gesetzgeber zwingend sein. Vorliegend gibt die Landesregierung in ihrer Begründung für die Änderung des § 19 Abs. 4 Rettungsgesetz NRW an, der Bedarfsplanung gerecht werden zu müssen, die künftig private Anbieter mit berücksichtigen muss. Wettbewerbsfähigkeit zwischen Inhabern von Altgenehmigungen und neuen Anbietern soll so geschaffen werden. Gerade zeitlich befristete Genehmigungen eröffnen dem Gesetzgeber die Möglichkeit, Genehmigungsvoraussetzungen zu verändern. Einen Schutz vor Veränderungen einer für Unternehmen günstigen Gesetzeslage gibt es nicht.¹⁰ Folglich befinden sich Unternehmer im Sinne des Rettungsgesetzes in keiner gefestigten verwaltungsrechtlichen Erlaubnis- oder Benutzungsordnung. Ihr Eigentum ist „labil“ und unterfällt damit nicht dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

⁹ *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Art. 14 Rn. 107.

¹⁰ BGH NJW 1964, 769; 1968, 293; BGHZ 45, 83.

Es bestehen auch keine Anhaltspunkte dafür, dass Unternehmer sich auf Grundsätze des Vertrauensschutzes berufen könnten. Ein Eigentumsschutz kann in diesen Fällen nur in Betracht kommen, wenn der Unternehmer ausnahmsweise darauf vertrauen durfte, dass jene Gegebenheiten auf Dauer oder zumindest für einen gewissen Zeitraum erhalten bleiben und er auf Grund seines schutzwürdigen Vertrauens zu bestimmten Investitionen oder sonstigen beträchtlichen Aufwendungen veranlasst worden ist.¹¹ Dies kann auf bestimmten Vereinbarungen, Zusagen oder sonstigen besonderen vertrauensstiftenden Verhaltensweisen der öffentlichen Gewalt basieren.¹²

Vorliegend behalten alle derzeit bestehenden Genehmigungen nach § 19 ihre Gültigkeit. Erst mit Ablauf des Genehmigungszeitraums finden die neuen Vorgaben nach Maßgabe des aktuell vorliegenden Änderungsgesetzes Anwendung. Aufgrund der vorliegenden Genehmigungen ist für jeden Unternehmer klar, dass er sich nach spätestens 4 Jahren einer erneuten Prüfung nach dem Rettungsgesetz NRW unterziehen muss. Insoweit kann das Vertrauen in die Genehmigung und eine Fortführung der Tätigkeit nur so weit reichen, wie in der Genehmigung angegeben. Andere Vereinbarungen mit den Unternehmern, dass diese auf eine länger genehmigte Zeit als die offiziell in der Genehmigung festgelegte vertrauen können, sind nicht ersichtlich. Folglich kann sich das Vertrauen der Unternehmer nur auf den Zeitrahmen erstrecken, der in der Genehmigung beinhaltet ist. Eine darüber hinaus gehende, schutzwürdige Position der Unternehmer ist nicht ersichtlich. Demnach ist durch die Streichung des § 19 Abs. 6 und den daraus neu entstandenen Sinn des § 19 Abs. 4 Rettungsgesetz NRW auch unter Aspekten des Vertrauensschutzes der Schutzbereich des Art. 14 I GG nicht eröffnet. Das Grundrecht ist nicht verletzt.

II. Art. 12 Abs. 1 GG

Das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG könnte insoweit betroffen sein, als dass Unternehmer im Sinne des Rettungsgesetzes, die eine Wiedererteilung einer Genehmigung beantragen, aufgrund der zusätzlichen Genehmigungsvoraussetzungen ihre Betriebe nicht weiter betreiben können, falls sie den zusätzlichen Anforderungen des § 19 Abs. 4 Rettungsgesetz NRW nicht entsprechen.

Die Genehmigung nach § 19 Rettungsgesetz NRW ist elementar, um die Tätigkeit als Unternehmer für Notfallrettung und Krankentransport überhaupt ausüben zu können. Das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ist damit betroffen, da von der Genehmigung die Fortführung der unternehmerischen Tätigkeit abhängig ist. Fraglich ist aber, ob durch die geplante Gesetzesänderung in das Grundrecht eingegriffen wird. In Betracht kommt vorliegend lediglich ein mittelbarer Eingriff. Auch nicht unmittelbar auf die berufliche Betätigung abzielende Maßnahmen können infolge ihrer spürbaren tatsächlichen Auswirkungen geeignet sein, den Schutzbereich des Art. 12 mittelbar erheblich zu beeinträchtigen.¹³ Voraussetzung für die Anerkennung solcher faktischen Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit ist allerdings, dass ein enger Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs besteht und eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennbar ist.¹⁴

¹¹ BGHZ 45, 83, 87 f.; BGH, NJW 1968, 293, 294.

¹² *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Art. 14 Rn. 102.

¹³ BVerfGE 13, 181, 185 f.; 46, 120, 137; 81, 108, 121 f.

¹⁴ BVerfGE 13, 181, 186; 47, 1, 21; 113, 29, 48.

Greift man erneut auf die Gesetzesbegründung des Änderungsgesetzes zurück, so will die Änderung Einfluss auf den Markt und den Wettbewerb unter Unternehmern nehmen, um europa- und bundesrechtlichen Vorgaben zu entsprechen. Die Wettbewerbsfähigkeit zwischen Altgenehmigungen und neuen Anbietern soll geschaffen werden. Damit ist festzustellen, dass der Gesetzesänderung markt- bzw. wettbewerbsregelnde Tendenz zukommt, allerdings nicht berufsregelnde. Ein mittelbarer Eingriff in Art. 12 GG ist nicht gegeben. Das Grundrecht wird durch die Gesetzesänderung nicht verletzt.

Ergebnis

Das Änderungsgesetz zum Rettungsgesetz verletzt die Unternehmer für Notfallrettung und Krankentransport nicht in ihren Rechten nach Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG. Grundsätze des Bestandsschutzes sind ebenfalls nicht betroffen.

D. Literaturverzeichnis

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter/ Herzog, Roman, Grundgesetz Kommentar, Bd. II (Art. 6 – 15), München Loseblattsammlung, Stand: Juli 2010.