

Frau
Carina Gödecke
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2811

A09, A11

Bad Homburg, 22. Juli 2015

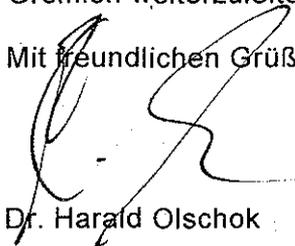
Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes (Drucksache 16/8293).

Beiliegend erhalten Sie unsere Stellungnahme zum Gesetzentwurf sowie ein Rechtsgutachten zur Verfassungskonformität des o. g. Gesetzentwurfs - insbesondere zum Verbot des Betriebes von Betriebsfeuerwehren durch Betriebsfremde. Beide weisen auf acht Bundesländer hin, in denen Werkfeuerwehren fremdvergeben werden können.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme und das Rechtsgutachten an die zuständigen Gremien weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Harald Olschok

Anlagen:
wie erwähnt



BUNDESVERBAND DER SICHERHEITSWIRTSCHAFT

Stellungnahme des BDSW
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
"Gesetz zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung
und des Katastrophenschutzes" (BHKG)
vom 27.03.2015 (Drs. 16/8293)

Allgemeines

Das FSHG NRW bedarf unumstritten einer Neufassung und der Anpassung an die heutigen Erfordernisse. Nicht nachvollziehbar ist jedoch die Ausgrenzung von teilweise seit Jahrzehnten erfahrenen und auf Feuerwehrdienstleistungen spezialisierten Unternehmen, während ein Standortbetreiber, der insbesondere für Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung und Strom zuständig ist, nach dem Gesetzentwurf eine Werkfeuerwehr zu stellen vermag.

§ 15 BHKG, Absatz 1, Satz 5

§ 16 BHKG, Absatz 2, Satz 3

Gemäß § 15 BHKG müssen Betriebsfeuerwehren aus Betriebsangehörigen bestehen. Gemäß § 16 BHKG müssen die Angehörigen der Werkfeuerwehr dem Betrieb oder der Einrichtung angehören, für welche die Werkfeuerwehr eingerichtet worden ist. Gemäß § 16 Abs. 3 gilt eine Ausnahme nur hinsichtlich Standortbetreibern bei der Durchführung der Aufgaben der gemeinsamen Werkfeuerwehr.

Im Referentenentwurf mit Stand 12. November 2014 ist die o. g. Beschränkung auf Betriebsangehörige hinsichtlich der Werkfeuerwehren zu Recht nicht enthalten, sie ergab sich offenbar erst später aus der Verbändeanhörung. Im Gegenteil wurde ausdrücklich bestimmt, dass Betriebe oder Einrichtungen einen geeigneten Dritten mit den Aufgaben der gemeinsamen Werkfeuerwehr betrauen können.

Seit über 20 Jahren betreiben auf die Dienstleistung Werkfeuerwehr spezialisierte Fachunternehmen in Deutschland erfolgreich Werkfeuerwehren, dies auch an Standorten der Großchemie in Ballungsräumen. Andere Bundesländer haben sich bereits, teilweise seit langer Zeit, mit ihren gesetzlichen Bestimmungen hierauf ausgerichtet.

/ 2

Beispielhaft seien folgende Bundesländer benannt:

- Schleswig-Holstein

§ 17 Abs. 3 BrSchG

„Eine Werkfeuerwehr kann von mehreren Betrieben und sonstigen Einrichtungen gemeinsam aufgestellt und unterhalten werden. Die Aufgabe kann ebenso durch geeignete Dritte erfüllt werden.“

- Rheinland-Pfalz

§ 15 Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetz

Ausrichtung auf die Qualifikation, nicht auf den Arbeitgeber.

- Bayern

Art. 15 BayFwG

Ausrichtung auf die Qualifikation, nicht auf den Arbeitgeber.

- Thüringen

§ 17 ThürBKG

Ausrichtung auf die Qualifikation, nicht auf den Arbeitgeber.

- Mecklenburg-Vorpommern

§ 17 Abs. 3 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz

Hier wird hinsichtlich Angehöriger einer Werkfeuerwehr nicht auf Werks- oder Betriebsangehörige abgestellt, sondern auf „Werkskundige“.

- Brandenburg

§ 30 Abs. 3 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz

„Der Betrieb oder die Einrichtung kann eine Werkfeuerwehr auch durch die Beauftragung geeigneter Dritter aufstellen.“

- Sachsen-Anhalt

§ 12 Abs. 3 BrandSchG

„Der nach Absatz 1 Verpflichtete kann sich auch eines betriebsfremden Dritten bedienen.“

- Sachsen

§ 21 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz

Ausrichtung auf die Qualifikation, nicht auf den Arbeitgeber.

In der Stellungnahme des Werkfeuerverbandes Nordrhein-Westfalen e. V. wird der durch nichts substantiierte Eindruck erweckt, durch einen Wegfall der Forderung nach Betriebszugehörigkeit in Bezug auf Angehörige von Werkfeuerwehren in Verbindung mit der Öffnung für Dritte würde eine Reduzierung der Qualität akzeptiert.

Es ist nicht zu erkennen, warum ein auf die Gestellung von Feuerwehren spezialisiertes Fachunternehmen der Dienstleistungswirtschaft diese Aufgaben mit einem geringeren Verantwortungsbewusstsein, mit einer geringeren Fachkunde, mit einer geringeren Intensität vornehmen sollte als z. B. ein Industrieunternehmen, in dem die Stellung der Feuerwehr eine der Kernaufgaben neben anderen ist.

Selbstverständlich haben die Mitarbeiter unserer Mitgliedsunternehmen die für die jeweilige Werkfeuerwehr geforderte fachliche Qualifikation, die bei hauptamtlichen Kräften öffentlich-rechtlich geprüft worden ist. Zutreffend fordern sowohl § 15 als auch § 16 BHKG neben der erforderlichen fachlichen Qualifikation insbesondere Kenntnisse über die Örtlichkeit, die Produktions- und Betriebsabläufe, die betrieblichen Gefahren und Schutzmaßnahmen und die besonderen Einsatzmittel.

Damit hat der Gesetzgeber bereits die tatsächlich entscheidenden Erfordernisse geregelt. Für die Gewinnung dieser Kenntnisse ist nicht das arbeitsrechtliche Verhältnis entscheidend, sondern die ordnungsgemäße Einweisung in die Aufgabe und die entsprechende Aus- und Fortbildung.

In der Gesetzesbegründung wird zu § 16 BHKG ausgeführt, dass mit der Forderung der Werks- bzw. Betriebszugehörigkeit der Angehörigen der Werkfeuerwehr ein besonderes Vertrauensverhältnis zu den weiteren Betriebsangehörigen des Betriebes gewährleistet werden sollte, für den die Werkfeuerwehr eingerichtet wird. Es muss davon ausgegangen werden, dass zu den Angehörigen einer Werkfeuerwehr schon kraft Ausbildung und Schutzfunktion für den Betrieb immer ein besonderes Vertrauensverhältnis bestehen wird. Zudem ist der Angehörige einer Werkfeuerwehr eines Standortbetreibers auch Mitarbeiter eines anderen Unternehmens mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit.

Im Ergebnis kann es nicht die Aufgabe des Gesetzgebers sein, in den §§ 15 und 16 BHKG festlegen zu wollen, zu welchem Unternehmen die Betriebszugehörigkeit besteht. Ziel muss es sein, die größtmögliche Sicherheit von Menschen und Anlagen zu gewährleisten. Hierfür bedarf es leistungsfähiger Betriebs- und Werkfeuerwehren. Das Gesetz soll dementsprechend insbesondere die Ausbildung der Angehörigen einer Betriebs- oder Werkfeuerwehr definieren, erforderliche Kenntnisse vorgeben und die Möglichkeit der Prüfung des Leistungs- und Ausbildungsstandes durch die Behörde bestimmen. Alle diese fachlichen Vorgaben trifft das Gesetz. Allein dies sind die geeigneten Kriterien für die Beurteilung der personellen Leistung einer Betriebs- oder Werkfeuerwehr, nicht das arbeitsrechtliche Verhältnis.

Nur hilfsweise sei darauf hingewiesen, dass vereinzelt das Argument gebraucht wird, eigene Mitarbeiter der Industrie seien über die Produktionsverfahren aus ihrer früheren Tätigkeit vor der Berufung in die Werkfeuerwehr informiert. Genau diese Forderung einer vorherigen Produktionserfahrung eines Werkfeuerwehrangehörigen wird in keinem Bundesland in den einschlägigen Gesetzen erhoben, so dass auch das Industrieunternehmen selbst jederzeit einen Werkfeuerwehrmitarbeiter einstellen kann, der eben nicht an diesem Standort Erfahrung gesammelt hat.

Eine solche Forderung würde auch die Ressourcenknappheit an Feuerwehrkräften dramatisch erhöhen.

Zudem sind Produktionsprozesse in einem großen Industrieunternehmen üblicherweise so komplex, dass auch der Ausschnitt der Kenntnisse eines bisher in der Produktion beschäftigten Mitarbeiters alleine in der Regel nicht das Erkennen des Gesamtzusammenhangs ermöglicht.

Ergänzend verweisen wir darauf, dass viele Unternehmen in Nordrhein-Westfalen auch schon heute in ihren Betriebs- oder Werkfeuerwehren Leiharbeitnehmer von Dienstleistungsunternehmen beschäftigen. Deren weitere Verwendungsmöglichkeit bliebe nach der bisherigen Textierung der §§ 15 und 16 BHKG zumindest unklar. Aufgrund der für alle Unternehmen – wie dargelegt – schon heute erheblichen Ressourcenknappheit im Bereich qualifizierter Feuerwehrkräfte, weiterer, auch in der Chemieindustrie zu erwartender Arbeitszeitverkürzung und der demografischen Entwicklung wären diese Feuerwehren ohne die Unterstützung von Dienstleistungsunternehmen wahrscheinlich nicht mehr in der Lage, die behördlichen Auflagen zu erfüllen.

Insbesondere sind aber auch das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb zu beachten, dies nur beispielsweise auch hinsichtlich der bereits bestehenden Dienstleistungswerkfeuerwehr im Industriepark Solvay Rheinberg.

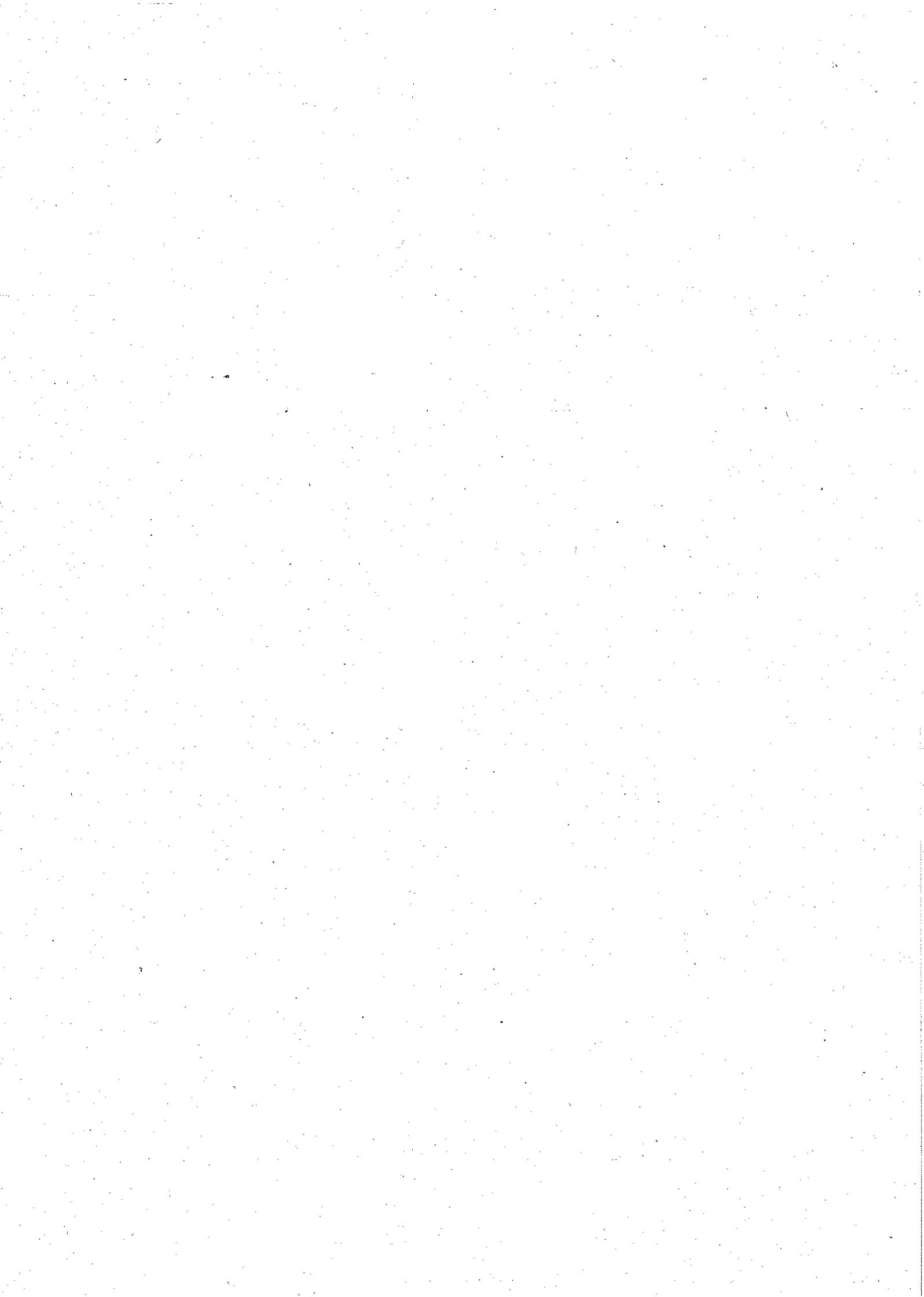
Darüber hinaus wird erkannt werden müssen, dass die Fachunternehmen der Dienstleistungswirtschaft qualitative Vorteile bieten. Sie verfügen über eine erhebliche Anzahl fachkundiger Führungskräfte, betriebsübergreifenden Erfahrungsaustausch und interne Audits, Expertise in der Beschaffung von Einsatztechnik und – anders als manches betroffene Industrieunternehmen – Budgets für Investitionen entsprechend der Kernaufgabe des Sicherheitsdienstleistungsunternehmens.

§ 16 BHKG, Absatz 3

Unbeschadet des bisherigen Vortrages sei darauf hingewiesen, dass Abs. 3 benachbarte Betriebe oder Einrichtungen umfasst, die eine gemeinsame Werkfeuerwehr bilden. Solche benachbarten Betriebe müssen nicht zwingend über einen einheitlichen Standortbetreiber verfügen, während der Gesetzestext auf „den Standortbetreiber“ abstellt.

Bad Homburg, den 16. April 2015

gez. Dr. Harald Olschok
- Hauptgeschäftsführer -



fieldfisher

Rechtsgutachten

zur Verfassungskonformität des Entwurfes eines Gesetzes zur Neuregelung des Brand-
schutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes in Nordrhein-Westfalen vom
27. März 2015 (Drucksache 16/8293 Landtag Nordrhein-Westfalen – BHKG-E –),

insbesondere:

zum Verbot des Betriebes von Betriebsfeuerwehren (§ 15 Abs. 1 S. 5 BHKG-E) und
Werkfeuerwehren (§ 16 Abs. 2 S. 3 BHKG-E) durch Betriebsfremde

im Auftrag des

**BDSW – Bundesverband der Sicherheitswirtschaft
Wirtschafts- und Arbeitgeberverband e.V.**

Hamburg/Düsseldorf, 5. Juni 2015

Gliederung

1. Executive Summary	1
2. Hintergrund und Fragestellung	2
2.1 Tätigkeitsfeld BDSW und BDSW-Mitgliedsunternehmen	2
2.2 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes	2
2.3 Fragestellung	4
3. Rechtliche Würdigung	4
3.1 Beeinträchtigung der Berufsfreiheit	4
3.1.1 Zum Schutzbereich	4
3.1.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	5
(a) Legitimer Zweck	6
(b) Geeignetheit	6
(i) Leistungsfähigkeit der Brandbekämpfung als Leitmotiv des BHKG-E	6
(ii) Keine Vermutung besserer Eignung von Betriebsangehörigen	8
(iii) Anerkennung fehlender Vermutung durch andere Landesgesetzgeber	8
(iv) Keine Vermutung eines besonderen Vertrauensverhältnisses	9
(c) Erforderlichkeit	9
(i) Besondere Eignung spezialisierter Dienstleister	9
(ii) Mögliche Absenkung des Brandschutzniveaus wegen organisatorischen, personellen und finanziellen Mehraufwands	10
(iii) Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte	11
(iv) Mögliche Absenkung des Brandschutzniveaus wegen Verzichts auf Betriebsfeuerwehren	11
(v) Mögliche Absenkung des Brandschutzniveaus durch unerfahrene Betriebsangehörige	11
(vi) Keine Kompensation durch Ausnahmevorschrift	11
(d) Angemessenheit	12
(i) Besondere Intensität der Beeinträchtigung	12
(ii) Keine Einschränkungen wegen grundsätzlich hoheitlicher Ausgestaltung der Feuerwehr	12
3.2 Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit	13
3.2.1 Zum Schutzbereich	13
3.2.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	13
3.3 Verletzung des Gleichheitssatzes	14
3.3.1 Zum Schutzbereich	14
3.3.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	14
3.4 Verletzung des Zitiergebots	14

1. Executive Summary

- 1.1 Das Verbot, für den Betrieb einer Betriebs- bzw. Werkfeuerwehr qualifizierte Betriebsfremde heranzuziehen (§§ 15 Abs. 1 S. 5 BHKG-E, 16 Abs. 2 S. 3 BHKG-E), begegnet gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Regelungen stellen eine Verletzung des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) von Dienstleistungsunternehmen, betriebsfremden Feuerwehrleuten und betroffenen Betrieben dar, indem die Leistungserbringer von der Tätigkeit in Nordrhein-Westfalen ausgeschlossen werden und in die zugunsten der betroffenen Betriebe geschützte Freiheit zur eigenverantwortlichen Organisation des Unternehmens (von Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) in nicht zu rechtfertigender Weise eingegriffen wird.
- 1.2 Die Verbotsregelungen beeinträchtigen zudem das Grundrecht der Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) betroffener Betriebe. Die Pflicht, mit eigenen Personalmitteln eine Betriebs- oder Werkfeuerwehr zu unterhalten und dazu Arbeitsverhältnisse zu begründen, greift ohne ausreichende Rechtfertigung in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein.
- 1.3 Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) dürfte im Hinblick auf betriebsfremde Feuerwehrleute vorliegen. Die Verbotsregelungen benachteiligen qualifizierte betriebsfremde Feuerwehrleute gegenüber qualifizierten betriebszugehörigen Feuerwehrleuten ohne sachlichen Grund, obwohl sie in gleichem oder besserem Maße zur Leistungserbringung geeignet sind.
- 1.4 Eine belastbare verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Grundrechtseingriffe ist nicht ersichtlich. Zweifel bestehen schon an der Geeignetheit der Regelungen, da allenfalls ein äußerst schwacher sachlicher Bezug der Maßnahmen zum Schutzzweck des Gesetzes besteht. Die Verbotsregelungen sind jedenfalls nicht erforderlich, um dem Schutzzweck des Gesetzes gerecht zu werden. Eine Öffnung für qualifizierte Dienstleister verspricht als milderes Mittel dieselbe, wenn nicht gar eine bessere Gewähr für die Erfüllung des Schutzzwecks, da spezialisierte Dienstleister eine mindestens gleichwertige Qualifikation und oft eine deutlich größere Erfahrung sowohl in operativer als auch organisatorischer Hinsicht aufweisen dürften. Zudem würden nicht nur die betroffenen Betriebe durch die Inanspruchnahme eines Dienstleisters organisatorisch, personell und finanziell entlastet, sondern letztendlich auch die öffentliche Feuerwehr.
- 1.5 Die Verbotsregelungen sind auch unangemessen. Der durch das Verbot vermittelte Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen der beteiligten Kreise ist erheblich. Dem steht kein plausibel darstellbarer Nutzen gegenüber.
- 1.6 Der Gesetzentwurf missachtet derzeit das Zitiergebot, da Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG als eingeschränkte Grundrechtsnormen nicht genannt werden.

2. Hintergrund und Fragestellung

2.1 Tätigkeitsfeld BDSW und BDSW-Mitgliedsunternehmen

Der BDSW Bundesverband der Sicherheitswirtschaft vertritt die Interessen der Sicherheitswirtschaft gegenüber Politik und Behörden sowie Wissenschaft und Wirtschaft. Zu den BDSW-Mitgliedern zählen Unternehmen aus allen Bereichen der Sicherheitswirtschaft, die Sicherheitsdienstleistungen anbieten und u.a. den Bereich des Brandschutzes umfassen. BDSW-Mitglieder bieten ihren Kunden z.T. über spezialisierte Unternehmen bedarfsgerechte, an die spezifischen Brandschutzanforderungen angepasste Lösungen und stellen die personellen und sachlichen Mittel zu ihrer Durchführung. Das Dienstleistungsspektrum erstreckt sich u.a. auf die allgemeine Werksicherheitsorganisation, die Erstellung und Umsetzung von Brandschutzkonzepten, die Alarm- und Gefahrenabwehrplanung (Flucht- und Rettungspläne), die Planung und den Unterhalt von Leitstellen, Feuermelde- und Alarmzentralen, die technische Prüfung und Wartung von Feuerlöscheinrichtungen sowie auf technische Hilfeleistungen. In der Regel wird eine ständige Stammebelegschaft auf dem jeweiligen Werksgelände vorgehalten, die dem fachlichen Weisungsrecht des jeweiligen Werkleiters unterliegt. In Aufbau, Ausrüstung, Ausbildung und Werkskunde entsprechen die Leistungen der BDSW-Sicherheitsdienstleistungsunternehmen modernen Brandschutzstandards und werden allen gesetzlichen Anforderungen an öffentliche Feuerwehren gerecht.

2.2 Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes

Die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat im März 2015 einen Gesetzentwurf zur Neuregelung des Brandschutzes der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes (im Folgenden: "BHKG-E") in den Landtag eingebracht¹. Dieser sieht neue und angepasste Regelungen zu betrieblichen Feuerwehren vor. Unter betrieblichen Feuerwehren versteht der Entwurf Betriebsfeuerwehren und Werkfeuerwehren (siehe § 7 Abs. 1 BHKG-E).

Anders als noch der Referentenentwurf vom 12. November 2014² enthält das BHKG-E die zwingende Anforderung, dass sich die Werkfeuerwehr aus Angehörigen des zu schützenden Betriebes zusammensetzen muss. § 16 Abs. 2 BHKG-E lautet:

(2) Die Leistungsfähigkeit der Werkfeuerwehr muss sich an den von dem Betrieb ausgehenden Gefahren orientieren. Sie muss in Aufbau, Ausstattung und Ausbildung den an öffentlichen Feuerwehren gestellten Anforderungen entsprechen. Die Angehörigen der Werkfeuerwehr müssen dem Betrieb oder der Einrichtung angehören, für welche die Werkfeuerwehr eingerichtet worden ist. Sie müssen neben der fachlichen Qualifikation insbesondere über Kenntnisse der Örtlichkeit, der Produktions- und Betriebsabläufe, der betrieblichen Gefahren sowie Schutzmaßnahmen und der besonderen Einsatzmittel verfügen.

¹ Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/8293.

² Landtag Nordrhein-Westfalen Vorlage 16/2491.

Im Referentenentwurf war auf diese Einschränkung noch verzichtet worden. Begründet wurde dies wie folgt:

Durch diese Forderung [die Beschränkung auf Werksangehörige, Anm. der Verfasser] sollte sichergestellt werden, dass das Personal der Werkfeuerwehr über die für die Wahrnehmung seiner Aufgabe erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügt. Zudem sollte damit ein besonderes Vertrauensverhältnis zu den weiteren Betriebsangehörigen gewährleistet werden. Wenn nunmehr in Absatz 2 auf das Kriterium der Werkszugehörigkeit verzichtet wird, bedeutet dies keine Abkehr von den bisher von den Angehörigen der Werkfeuerwehren geforderten Kenntnissen und Erfahrungen. Als ausschlaggebende sachliche Kriterien für die Anforderungen an die Angehörigen der Werkfeuerwehren sollen diese nunmehr auch als unmittelbar relevante Kriterien genannt werden. Auf die Bezugnahme zur Werkszugehörigkeit als Hilfskriterium kann daher verzichtet werden.³

Lediglich für benachbarte Betriebe sieht das BHKG-E eine Ausnahme der Einschränkung auf Betriebsangehörige vor:

(3) Benachbarte Betriebe oder Einrichtungen können eine gemeinsame Werkfeuerwehr bilden, welche die Aufgaben für die beteiligten Betriebe gemeinsam wahrnimmt. [...] Abweichend von Absatz 2 Satz 3 können die Betriebe oder Einrichtungen den Standortbetreiber mit der Durchführung der Aufgaben der gemeinsamen Werkfeuerwehr betrauen. Absatz 2 Satz 4 gilt entsprechend.

Daneben regelt der Entwurf erstmals auch die Anforderungen an eine Betriebsfeuerwehr. Im Unterschied zu einer Werkfeuerwehr, deren Einrichtung bei besonderer Gefahrgeneigtheit des Betriebes staatlich angeordnet werden kann, ist die Einrichtung einer Betriebsfeuerwehr freiwillig. Die fachlichen Anforderungen sind im Übrigen weitgehend angeglichen. Auch für Betriebsfeuerwehren ist im Gesetzesentwurf ein Verbot der Einschaltung Betriebsfremder vorgesehen. Die Angehörigen der Betriebsfeuerwehr müssen ebenfalls Betriebsangehörige sein. § 15 Abs. 1 BHKG-E lautet:

(1) Von Betrieben oder Einrichtungen zum Schutz der eigenen Anlagen vor Brandgefahren und zur Hilfeleistung im Betrieb vorgehaltene Brandschutzkräfte können auf Antrag von der Gemeinde als Betriebsfeuerwehr anerkannt werden. Vor der Anerkennung ist die zuständige Brandschutzdienststelle zu hören. Die Betriebsfeuerwehr muss in der Lage sein, die vom Betrieb oder der Einrichtung ausgehenden Gefahren eines Brandes, einer Explosion oder eines Schadensereignisses, das eine große Anzahl von Personen gefährdet, wirksam zu bekämpfen. Aufbau, Ausstattung und die Ausbildung der Angehörigen einer Betriebsfeuerwehr müssen den Anforderungen an öffentliche Feuerwehren entsprechen. Betriebsfeuerwehren müssen aus Betriebsangehörigen bestehen, die neben der erforderlichen fachlichen Qualifikation insbesondere Kenntnisse über die Örtlichkeit, die Produktions- und Betriebsabläufe, die betrieblichen Gefah-

³ Landtag Nordrhein-Westfalen Vorlage 16/2491, Begründung S. 21.

ren- und Schutzmaßnahmen und die besonderen Einsatzmittel verfügen. Die Gemeinde kann die Leistungsfähigkeit der Betriebsfeuerwehr überprüfen.

Im bisherigen Gesetzgebungsverfahren haben verschiedene Institutionen Stellung genommen. Der DGB Bezirk NRW forderte in seinem Positionspapier die Wiederaufnahme der Beschränkung auf Betriebsangehörige. Zur Begründung führt er aus, dass die bisher im nordrhein-westfälischen Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz (im Folgenden: "FSHG") definierte Werkszugehörigkeit von Werkfeuerwehrbeschäftigten in der Vergangenheit ein Garant für Sicherheit und Qualität gewesen sei. Es sei daher notwendig, dass die Werkszugehörigkeit für Werkfeuerangehörige im Gesetz bis zur Umsetzung einer zufriedenstellenden Werkfeuerwehrverordnung bestehen bleibt.

2.3 Fragestellung

Gegenstand der Untersuchung ist die Frage, ob die Einschränkung der §§ 15 Abs. 1 S. 5 BHKG-E, 16 Abs. 2 BHKG-E in Grundrechte der beteiligten Kreise eingreift. Eine verfassungsrechtliche Prüfung anderer Einzelnormen des Entwurfs wird nicht vorgenommen. Das Gutachten erstreckt sich ebenfalls nicht auf die verwaltungsrechtlichen Fragestellungen, ob eine Verpflichtung durch die Bezirksregierung, eine Werkfeuerwehr vorzuhalten (vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 BHKG-E), rechtmäßig wäre und, ob die zuständige Behörde verwaltungsrechtlich verpflichtet wäre, einem Antrag auf Anerkennung als Werkfeuerwehr zu entsprechen.

3. Rechtliche Würdigung

Das Verbot, für den Betrieb einer Betriebs- oder Werkfeuerwehr geeignete Dritte einzusetzen, berührt verschiedene verfassungsrechtliche Positionen, insbesondere das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG), auf Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) sowie der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Da es sich um Landesgesetzgebung handelt, sind Beeinträchtigungen zudem an der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens zu messen. Diese hält jedoch für den Zweck dieser Untersuchung keine spezifischen Gewährleistungen bereit; auf die Grundrechte des Grundgesetzes wird darin Bezug genommen (Art. 4 Abs. 1 Verfassung NRW).

3.1 Beeinträchtigung der Berufsfreiheit

3.1.1 Zum Schutzbereich

Der Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG, auf den sich gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen des Privatrechts berufen können, ist für die Sicherheitsdienstleistungsunternehmen, einzelne Feuerwehrleute sowie die feuerwehropflichtigen Unternehmen eröffnet und beeinträchtigt.

Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG schützt die freie Berufswahl und die freie Berufsausübung. Durch die beabsichtigte gesetzliche Regelung werden die Sicherheitsdienstleistungsunternehmen und andere geeignete Dienstleister von der Berufsausübung als Anbieter von Betriebs- und Werkfeuerwehrleistungen in Nordrhein-Westfalen vollständig ausgeschlossen und insofern in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG eingeschränkt. Gleich-

ches gilt für die einzelnen betriebsfremden Feuerwehrleute. Dem steht nicht entgegen, dass Brandschutz grundsätzlich eine hoheitliche Aufgabe darstellt (vgl. § 2 Abs. 1 BHKG-E). Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG ist sowohl bei dem Staat vorbehaltenen Berufen eröffnet; als auch bei staatlich gebundenen Berufen, d.h. dann, wenn der Gesetzgeber dem Berufsinhaber öffentliche Aufgaben überträgt, die er dem eigenen Verwaltungsapparat vorbehalten könnte (BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2012 – 1 BvR 3017/09).

Hinsichtlich der Betriebe, die eine Betriebs- oder Werkfeuerwehr anerkennen lassen wollen bzw. zur Aufstellung einer Werkfeuerwehr verpflichtet werden, ist der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG ebenfalls eröffnet und betroffen. Die Berufsfreiheit umfasst das Recht, die Betriebsorganisation, die Arbeitsabläufe sowie die Auslagerung von Unternehmensaktivitäten eigenverantwortlich zu bestimmen. Dies ist Ausdruck des autonomen Berufsschöpfungs- und Berufsprägungsrecht des Grundrechtsträgers. Darüber hinaus ergibt sich die Betroffenheit des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG durch die Belastung der Betriebe mit einer Tätigkeit, die außerhalb der eigentlichen Berufsausübung der Unternehmen liegt, aber Rückwirkungen auf die Berufsausübung hat (*Scholz* in: *Maunz/Dürig*, Stand 73. Ergänzungslieferung 2014, Art. 12 GG, Rn. 301). Denn durch die Verpflichtung, eigene Mitarbeiter zur Brandschutzbekämpfung vorzuhalten, werden erhebliche organisatorische, personelle und finanzielle Aufwendungen nötig, um den gesetzlichen Anforderungen im Übrigen Rechnung zu tragen.

3.1.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine belastbare Rechtfertigung der Beeinträchtigung ist nicht ersichtlich. Beschränkungen der Berufsfreiheit sind nur durch oder aufgrund eines Gesetzes möglich (Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG). Der Maßstab, der an die Rechtfertigung angelegt werden muss, hängt davon ab, wie intensiv die gesetzliche Regelung die Grundrechtswahrnehmung beschneidet. Als Orientierung kann insofern die Drei-Stufen-Lehre des BVerfG dienen, die nach Berufsausübungsregelungen sowie subjektiven und objektiven Berufswahlregeln unterscheidet, wobei die Eingriffsintensität in der genannten Reihenfolge ansteigt.

Die hier in Rede stehenden Verbotsnormen stehen vor diesem Hintergrund jedenfalls aus Sicht von Dienstleistungsunternehmen und Feuerwehrleuten einer objektiven Berufswahlregelung nahe. Zwar betreffen sie dem ersten Anschein nach nur das "Wie" der Leistungserbringung. Jedoch verwehren sie es Unternehmen und Feuerwehrleuten, in Nordrhein-Westfalen überhaupt Betriebs- und Werkfeuerwehrleistungen zu erbringen, soweit es nicht um den Schutz des eigenen Werkgeländes geht. Die Verbotsnormen knüpfen mit der Angehörigenstellung vielmehr an ein objektives Merkmal an, das nicht im betroffenen Grundrechtsträger begründet ist und von diesem nicht beeinflusst werden kann. Eine Rechtfertigung ist in solchen Fällen regelmäßig nur unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes möglich.

Während die Möglichkeit des BHKG-E, gefahrgeneigte Betriebe zur Einrichtung einer Werkfeuerwehr zu verpflichten, vor diesem Maßstab Bestand haben dürfte, ergeben sich hinsichtlich des § 15 Abs. 1 S. 5 BHKG-E und des § 16 Abs. 2 S. 3 BHKG-E erheb-

liche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit. Diese erfordert, dass der Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient, zur Förderung dieses Zweckes geeignet und erforderlich ist, und schließlich, dass der Nutzen der Maßnahme in einem angemessenen Zweck zur Eingriffsintensität steht. Diesbezüglich bestehen unter mehreren Gesichtspunkten durchgreifende Bedenken:

(a) Legitimer Zweck

Ziel des BHKG-E ist die effektive Gefahrenabwehr durch das Zusammenwirken der Beteiligten⁴. Mit dem BHKG-E sollen vorbeugende und abwehrende Maßnahmen zum Schutz vor Brandgefahren, bei Unglücksfällen und Katastrophen gewährleistet werden (§ 1 BHKG-E). Es geht von der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung aus und schließt daran im öffentlichen Interesse gebotene Maßnahmen an (§ 1 Abs. 4 BHKG-E), so dass sich staatliche und private Maßnahmen ergänzen. Die Beschränkung auf Betriebsangehörige soll offenbar der Sicherung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Betriebs- und Werkfeuerwehr dienen. Es soll gewährleistet sein, dass das Personal die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen besitzt und ein besonderes Vertrauensverhältnis zu den weiteren Betriebsangehörigen besteht⁵. Diese Überlegung lässt sich jedenfalls ihrer Struktur nach auf die Funktionsfähigkeit der Brandbekämpfung zum Schutz von Leib und Gesundheit – als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut – stützen, so dass von einem legitimen Zweck auszugehen ist.

(b) Geeignetheit

An der Eignung der Beschränkung bestehen Zweifel. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine Maßnahme geeignet, wenn dadurch der angestrebte Zweck jedenfalls gefördert würde, d.h. sich die Wahrscheinlichkeit des Erfolgseintritts erhöht.

(i) Leistungsfähigkeit der Brandbekämpfung als Leitmotiv des BHKG-E

Schutzziel des BHKG-E ist die Gewährleistung einer leistungsfähigen und zuverlässigen Brandbekämpfung. Konzeptionell stellt der Gesetzesentwurf hierbei grundsätzlich auf fachliche, nicht formale Anforderungen ab. Dokumentiert wird dies beispielsweise mit der Aufnahme von sog. Betriebsfeuerwehren im gesetzlichen Regelungsbereich. Nunmehr werden auch für die – freiwillige – Einrichtung einer Betriebsfeuerwehr Mindestanforderungen festgelegt (§ 15 Abs. 1 S. 3, 4, 5 HS. 2 BHKG-E), wobei diese in Aufbau, Ausstattung und Ausbildung grundsätzlich den an öffentliche Feuerwehren gestellten Anforderungen entsprechen müssen. Dieselben Anforderungen sind Voraussetzung für eine Anerkennung als Werkfeuerwehr (§ 16 Abs. 2 S. 2 BHKG-E). Dass eine sachliche Gleichwertigkeit von Werkfeuerwehren und Berufsfeuer-

⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/8293, S. 78.

⁵ Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/8293, S. 92.

wehren gesetzlich verlangt und vorausgesetzt werden kann, hat das OVG NRW mit Urteil vom 11. Juni 2003 bestätigt⁶.

Es kann damit festgehalten werden, dass der Gesetzgeber erkennen lässt, dass es ihm für die Funktionsfähigkeit einer Betriebs- oder Werkfeuerwehr auf die fachliche Eignung des eingesetzten Personals ankommt. Diese fachliche Eignung hängt aber im Grundsatz nicht davon ab, ob eine formale Zugehörigkeit zu dem Betrieb besteht, für den die Werkfeuerwehr eingerichtet wird.

Dass dieser Zusammenhang auch aus Sicht des Gesetzgebers nicht zwingend ist, zeigt sich an zwei anderen Bestimmungen im Entwurf:

Zum einen schreibt § 16 Abs. 2 S. 4 BHKG-E im Interesse effektiver Gefahrenabwehr für Werkfeuerwehrlaute besondere Kenntnisse der Örtlichkeit und weiterer betrieblicher Umstände vor. Gleiches gilt für Betriebsfeuerwehrlaute (§ 15 Abs. 1 S. 5 HS: 2 BHKG-E). Diese fachlichen Anforderungen ersetzen nach der Konzeption des Referentenentwurfs, welcher die hier in Rede stehenden Verbotsnormen noch nicht vorsah, funktional das Kriterium der Betriebszugehörigkeit. Der Referentenentwurf ging demnach davon aus, dass das, was im derzeit geltenden Gesetz mit dem formalen Kriterium der Betriebszugehörigkeit bezweckt werden soll, künftig – besser – durch eine funktionale Anforderungsbeschreibung geregelt werden sollte. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine parallele Existenz funktionaler und formaler Anforderungen, wie sie durch die nun erfolgte Wiederaufnahme der Verbotstatbestände in den Gesetzesentwurf gegeben ist, überflüssig ist.

Zum anderen ermöglicht § 16 Abs. 3 BHKG-E benachbarten Betrieben die Einrichtung einer gemeinsamen Werkfeuerwehr unter Beauftragung des Standortbetreibers, ohne dass es auf Zugehörigkeit zu einem der beteiligten Betriebe ankommt. Hier geht der Entwurf wie selbstverständlich vom Vorrang der effektiven (und effizienten) Gefahrenabwehr aus. Diese Ratio wird auch im derzeit geltenden FSHG erkennbar, welches in einer Ausnahmebestimmung (§ 15 Abs. 3 S. 2 FSHG) regelt, dass die Werkfeuerwehr dann nicht von Angehörigen des Werks gestellt werden muss, wenn der Betrieb nur über eine beschränkte Möglichkeit der Eigenrettung verfügt. Im Interesse effektiven Brandschutzes ist in diesem Fall die Übertragung auf einen geeigneten Dritten – namentlich die öffentliche Feuerwehr – vorgesehen. Die Bestimmung zeigt, dass auch *de lege lata* nicht die formale Stellung des Angehörigen ausschlaggebend ist, sondern die größtmögliche Schutzwirkung⁷. Auch die

⁶ Az. 1 A 649/01.

⁷ Carl Müller-Platz in: Praxis der Kommunalverwaltung, Band 16 NW, § 15 FSHG, Ziffer 1.4.

Rechtsprechung erkennt in der Gewährleistung effektiven Brandschutzes das Leitmotiv von Feuerwehrgesetzen⁸.

(ii) Keine Vermutung besserer Eignung von Betriebsangehörigen

Hintergrund der Beschränkung im Entwurf scheint die – in der Gesetzesbegründung unausgesprochene – Annahme zu sein, Dritte seien zur Erfüllung der Anforderungen grundsätzlich nicht gleichermaßen geeignet. Schon angesichts der Ausdifferenziertheit der Betriebe mit ganz unterschiedlichen Arbeitsplätzen ist die Vermutung fernliegend, dass die bloße Betriebszugehörigkeit Rückschlüsse auf die Fähigkeiten zur Brandbekämpfung oder Brandvorsorge zulässt. Der Einarbeitungsaufwand für einen betriebsfremden und einen neu eingestellten betriebsangehörigen Feuerwehrmann dürfte identisch sein. Selbst für Bestandsmitarbeiter ist nicht ersichtlich, weshalb z.B. ein zum Feuerwehrmann umgeschulter Angestellter aus der Buchhaltung den gesetzlich geforderten Anforderungen eher gerecht werden kann als ein ständig präsenter (zumal spezialisierter) Dritter. Genau diesem Umstand trägt der Entwurf an anderer Stelle auch Rechnung, indem er für Betriebs- und Werkfeuerwehreute als fachliches Kriterium ausdrücklich besondere Werkskunde fordert. Nicht umsonst bezeichnete der Referentenentwurf die Werkszugehörigkeit des § 15 Abs. 2 S. 1 FSHG nur noch als "Hilfskriterium", das jetzt fallen gelassen werden könne⁹. Er verdeutlichte damit, dass die Schutzziele künftig (allein) durch die definierten fachlichen Qualifikationen (Kenntnis des Betriebsablaufs, schnelle und sachgerechte Reaktion) erreicht werden sollen. Durch die gesetzliche Regelung der spezifischen Anforderungen an Werkfeuerwehreute ist das Kriterium der Betriebszugehörigkeit damit schon konzeptionell obsolet geworden. Die Wiederaufnahme in den Entwurfstext im Regierungsentwurf ist damit als systemfremd zu bewerten.

(iii) Anerkennung fehlender Vermutung durch andere Landesgesetzgeber

Den fehlenden sachlichen Zusammenhang zwischen der geforderten fachlichen Eignung und der Betriebszugehörigkeit des Feuerwehrpersonals haben andere Gesetzgeber bereits erkannt¹⁰ und ihre Regelungen entsprechend angepasst. Die Brandschutzgesetze von Sachsen-Anhalt¹¹, Schleswig-Holstein¹², Mecklenburg-Vorpommern¹³ und Brandenburg¹⁴ sehen eine Übertragungsmöglichkeit auf geeignete Dritte ausdrücklich vor. Niedersachsen, Bayern, Sachsen, Bremen und Saarland schreiben in ihren Gesetzen keine Beschränkung vor, Hamburg, Hessen, Berlin und Baden-Württemberg ermöglichen jedenfalls Aus-

⁸ Z.B. OVG Münster (Urteil vom 7.5.1973 - IV A 490/71): "größtmögliche Effizienz des Feuerschutzes".

⁹ Landtag Nordrhein-Westfalen Vorlage 16/2491, S. 21.

¹⁰ Siehe die ausdrückliche Begründung zu § 12 Abs. 3 Brandschutzgesetz-Sachsen-Anhalt, Drucksache des Landtags Sachsen-Anhalt 3/3763, S. 25

¹¹ § 12 Abs. 3 Brandschutzgesetz-Sachsen-Anhalt.

¹² § 17 Abs. 3 S. 2 Brandschutzgesetz-Schleswig-Holstein.

¹³ § 17 Abs. 3 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz-Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁴ § 30 Abs. 3 S. 1 Brand- und Katastrophenschutzgesetz-Brandenburg.

nahmen im Einzelfall, so dass auch in diesen Ländern implizit von der fehlenden Verknüpfung von Betriebszugehörigkeit und Gewähr für die Erfüllung der Anforderungen ausgegangen wird.

(iv) Keine Vermutung eines besonderen Vertrauensverhältnisses

Für ein Vertrauensverhältnis zwischen Angehörigen der Werkfeuerwehr und übrigen Betriebsangehörigen bietet die Eigenschaft der Betriebszugehörigkeit ebenfalls keine Gewähr. Ein solches Vertrauensverhältnis hängt nicht von der formalen Stellung des Personals, sondern vielmehr von der tatsächlichen Eingliederung in die Betriebsorganisation ab. Vielmehr ist vor allem anderen der tägliche persönliche Umgang von Angehörigen der Betriebsfeuerwehr und übrigen Mitarbeitern geeignet, für ein derartiges Vertrauensverhältnis zu sorgen, und dieser Umgang wird allein durch die zeitliche und räumliche Präsenz vor Ort vermittelt.

Auch die Ausnahmebestimmung des § 16 Abs. 3 S. 4 BHKG-E dokumentiert, dass das Vertrauensverhältnis für den Gesetzgeber nur einen untergeordneten Aspekt darstellt: Bei einer Beauftragung des Standortbetreiber durch benachbarte Betriebe besteht keine Betriebszugehörigkeit – ein durch dieses vermitteltes, besonderes Vertrauensverhältnis zu den Mitarbeitern, welches nach der Begründung des Entwurfs gerade durch die Betriebszugehörigkeit entstehen soll¹⁵, wird nicht verlangt und nicht für erforderlich gehalten. Es spricht daher vieles dafür, dass diese allgemeinen Vermutungen zur Orts- und Betriebskenntnis sowie zum Vertrauensverhältnis, die einigen Brandschutzgesetzen zugrunde lagen und liegen, erschüttert sind.

(c) Erforderlichkeit

Das Verbot ist nicht erforderlich, um den angestrebten Schutzzweck zu erreichen. Die notwendige Erforderlichkeit liegt nur dann vor, wenn nicht andere, gleich geeignete Maßnahmen zur Verfügung stehen, die die Betroffenen und die Allgemeinheit weniger beeinträchtigen. Als eine solche Maßnahme kommt die Streichung der Beschränkung auf Betriebsangehörige in Betracht, denn diese würde sowohl für die Anbieter von Werkfeuerwehrleistungen, als auch für die betroffenen Betriebe eine erheblich verringerte Grundrechtsbelastung bedeuten.

(i) Besondere Eignung spezialisierter Dienstleister

Wir haben bereits aufgezeigt, dass ein belastbarer Zusammenhang zwischen der Beschränkung auf Betriebsangehörige und der Funktionsfähigkeit der Feuerwehr nicht erkennbar ist (vgl. Ziffer 3.1.2 (b)). Insbesondere gelten auch für Dritte die fachlichen und qualitativen Anforderungen (einschließlich der Werkskunde) der § 16 Abs. 2 S. 1, 2, 4

¹⁵ Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/8293, S. 92.

BHKG-E bzw. des § 15 Abs. 1 S. 3, 4, 5 HS. 2 BHKG-E sowie die Anforderungen einer noch zu verabschiedenden Werkfeuerwehrverordnung. Die Tätigkeit Dritter ist gleichfalls Gegenstand behördlicher Aufsicht (§ 15 Abs. 1 S. 6 BHKG-E, § 16 Abs. 1 S. 5 BHKG-E).

Vielmehr gilt umgekehrt, dass die Erbringung durch einen geeigneten Dienstleister förderlicher für die Erreichung des Gesetzeszwecks sein kann, als die Verpflichtung, betriebseigene Angehörige zu verwenden. Im Markt gibt es seit langer Zeit spezialisierte Fachunternehmen mit geschultem und erfahrenem Personal, die Gewähr für die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen bieten¹⁶. Diese Unternehmen verfügen bereits über brandschutzerfahrenes Personal und organisatorische Prozesse zur Einrichtung von Betriebs- und Werkfeuerwehren, über das viele Betriebe nicht verfügen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint das hier in Rede stehende Verbot damit nicht nur als nicht erforderlich, das vom Gesetzgeber verfolgte Schutzziel zu erreichen, sondern zum Teil sogar als kontraproduktiv.

(ii) Mögliche Absenkung des Brandschutzniveaus wegen organisatorischen, personellen und finanziellen Mehraufwands

Die Verbotsnormen könnten zu einer Absenkung des betrieblichen Brandschutzniveaus führen. Neue Betriebsangehörige und auch die meisten Bestandsmitarbeiter müssen sich mit betrieblichen Brandschutzbesonderheiten erst vertraut machen – jedenfalls bestehen entsprechende Kenntnisse nicht qua Betriebszugehörigkeit.

Bei Inkrafttreten und Durchsetzung des geplanten Verbots auch für Betriebsfeuerwehren wären betroffene Unternehmen gezwungen, zeitnah geeignete Feuerwehrleute aus dem Markt anzustellen. Ob der Markt für Nordrhein-Westfalen eine ausreichende Anzahl an geeigneten Fachkräften bereithält, ist zumindest zweifelhaft, zumal diese weiterhin teilweise in den Dienstleistungsunternehmen gebunden sind. Unternehmen wären gezwungen, eigene, fachfremde Mitarbeiter für die Betriebsfeuerwehr auszuwählen, diese entsprechend auszubilden und mit dem Brandschutz im Betrieb vertraut zu machen. Dies bedeutete eine erhebliche Bindung organisatorischer, personeller und finanzieller Ressourcen der Betriebe. Da die Betriebe die Kosten für Betriebs- und Werkfeuerwehren tragen, ist nicht einzusehen, weshalb eine für den Brandschutz besser geeignete und im Zweifel auch insgesamt kostengünstigere Beauftragung qualifizierter Dritter verwehrt werden soll.

¹⁶ So ausdrücklich die Begründung zum Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, siehe Drucksache des Landtages Mecklenburg-Vorpommern 3/2115, S. 28.

(iii) Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte

Die Einrichtung von Betriebs- oder Werkfeuerwehren entlastet die eigentlichen Träger des Brandschutzes in Nordrhein-Westfalen, das Land sowie die Gemeinden und Kreise. Angesichts der Mehrbelastungen, die für einzelne Betriebe durch das Verbot zu befürchten sind, besteht die Gefahr, dass diese auf die Einrichtung von Betriebsfeuerwehren verzichten. Dies hätte zur Folge, dass die öffentliche Feuerwehr tatsächlich nicht mehr nur ergänzend tätig werden kann, sondern bei jedem Vorfall ausrücken muss.

(iv) Mögliche Absenkung des Brandschutzniveaus wegen Verzichts auf Betriebsfeuerwehren

Auf Basis der bisherigen Rechtslage ist im Bereich der Betriebsfeuerwehren die Einschaltung Dritter zulässig. Es ist zu erwarten, dass viele Betriebe, die diese freiwillige Leistung bislang über einen Dienstleister erbringen haben lassen, künftig ganz auf eine Betriebsfeuerwehr verzichten. Dies kann zu einem sofortigen Absinken des Brandschutzniveaus führen. Wenn vor dem Hintergrund der finanziellen Mehrbelastung bislang bestehende, erfahrene Betriebsfeuerwehren geschlossen werden, ist nicht gewährleistet, dass die öffentliche Feuerwehr deren wegfallende Leistung sofort uneingeschränkt ersetzen kann.

(v) Mögliche Absenkung des Brandschutzniveaus durch unerfahrene Betriebsangehörige

Durch das Verbot, geeignete Dritte zu beauftragen, besteht jedenfalls bei neuen Betriebsfeuerwehren die Gefahr, dass sich die Betriebsfeuerwehren zunächst maßgeblich aus unerfahrenen Angehörigen zusammensetzen, d.h. zumindest für eine Übergangsphase von einer gegenüber spezialisierten Dritten geringeren Leistungsfähigkeit ausgegangen werden muss.

(vi) Keine Kompensation durch Ausnahmegesetz

Die vorgeschlagene Ausnahmegesetzbestimmung für benachbarte Betriebe erkennt den fehlenden sachlichen Zusammenhang der Beschränkung mit der Funktionsfähigkeit der Feuerwehr im Grundsatz an, ist jedoch in ihrem Anwendungsbereich derart eingeschränkt, dass die mangelnde Erforderlichkeit der Verbotsregelung dadurch nicht behoben wird. Dies wird insbesondere in Fällen deutlich, in denen benachbarte Betriebe unterschiedliche Gefahrenlagen haben (z.B. Chemiebetrieb und Strahlenschutzunternehmen), was den Regelfall darstellen dürfte; die Ausnahmegesetzbestimmung differenziert jedoch (anders als z.B. die vergleichbare Re-

gelung in Hamburg¹⁷) nicht danach, ob von benachbarten Unternehmen auch vergleichbare Risiken ausgehen. Auch die derzeit im FSHG geltende Ausnahme für benachbarte Betriebe (§ 15 Abs. 3 S. 2), die die Übertragung auf die öffentliche Feuerwehr ermöglicht, wenn ein Betrieb nur über eine beschränkte Möglichkeit der Eigenrettung verfügt, erscheint vor diesem Hintergrund nicht ausreichend. Immerhin berücksichtigt sie ansatzweise den Grundgedanken, dass es auf eine leistungsfähige Rettung von Leib, Leben und Sachgütern ankommt und sich deswegen bei der Bereitstellung von Werkfeuerwehren untragbaren Härten ergeben können.

(d) Angemessenheit

Das Verbot erweist sich auch nicht als angemessen. Angemessenheit setzt voraus, dass der Nutzen der Maßnahme zu den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen nicht außer Verhältnis steht.

(i) Besondere Intensität der Beeinträchtigung

Wir haben bereits dargestellt, dass der Nutzen der Verbotsregelungen insgesamt äußerst fraglich ist. Demgegenüber stehen signifikante grundrechtliche Beeinträchtigungen. Für Dienstleister und betriebsfremde Feuerwehrleute führen die Verbotsnormen zu in Nordrhein-Westfalen zu einem vollständigen Tätigkeitsverbot. Angesichts des allenfalls marginalen Sachzusammenhangs zwischen Regelungsgegenstand und Schutzzweck ist deshalb nicht davon auszugehen, dass die Verbotsregelungen als angemessen im engeren Sinn verstanden werden können. Für betroffene Unternehmen mag eine etwas geringere Eingriffsintensität gegeben sein; Zweifel an der Angemessenheit bestehen jedoch auch hier insbesondere im Hinblick auf kleine Unternehmen, für die der organisatorische und finanzielle Aufwand, eine eigene Werkfeuerwehr zu unterhalten, aufgrund der Belastungen substantielle Rückwirkungen auf die eigentliche Tätigkeit haben kann.

(ii) Keine Einschränkungen wegen grundsätzlich hoheitlicher Ausgestaltung der Feuerwehr

Das Verbot ist auch nicht deshalb angemessen, weil die Feuerwehrtätigkeit grundsätzlich hoheitlich ausgestaltet ist. In der Rechtsprechung hat sich als Maßstab entwickelt, dass je enger der Bezug der Tätigkeit zur öffentlichen Ämterorganisation ist, umso eher eine Eingrenzung durch Art 33 Abs. 5 GG gerechtfertigt sein kann (vgl. *Ruffert* in: Beck'scher Online-Kommentar, Art. 12 GG, Stand 01.03.2015, Rn. 43 mit Nachweisen aus der Rspr.). Für die Gewährleistung von Brand-

¹⁷ § 19 Abs. 4 S. 3 Feuerwehrgesetz Hamburg vom 23. Juni 1986, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.12.2013 (HmbGVBl. S. 487)

schutz durch Betriebs- und Werkfeuerwehren hat der Gesetzgeber – abgesehen von der Anknüpfung an die Qualitätsanforderungen der öffentlichen Feuerwehr – keine besonders enge Annäherung an den öffentlichen Dienst vorgenommen. Er geht schon im Grundsatz von einer Verantwortungszuweisung an Private aus, die durch staatliche Maßnahmen erst ergänzt wird (§ 1 Abs. 4 BHKG-E). Darüber hinaus findet eine staatliche Alimentation nicht statt, die Kosten für die Betriebs- und Werkfeuerwehren tragen die Betriebe selbst (§ 50 Abs. 7 S. 1 BHKG-E). Daneben ist ohnehin nicht ersichtlich, dass Art. 33 Abs. 5 GG ("hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums") überhaupt einen Anknüpfungspunkt für eine Beschränkung auf Betriebsangehörige liefern kann.

3.2 Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit

3.2.1 Zum Schutzbereich

Das Grundrecht auf Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schützt auch den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Erfasst ist alles, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Betriebes ausmacht (BGH NJW 1966, 1120, 1121). In diesem Sinne gewährleistet Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG auch die Entscheidung über die bestehende Organisation des Betriebes. Ist ein Unternehmen verpflichtet, eine Betriebs- oder Werkfeuerwehr aus Betriebsangehörigen einzurichten, verändert dies den konkreten Betriebsstand und beeinträchtigt daher die Eigentumsfreiheit der betroffenen Unternehmen.

Eine Eröffnung des Schutzbereichs ist allerdings zweifelhaft, soweit es um Sicherheitsdienstleister und Feuerwehrleute geht. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erstreckt sich der Schutz der Eigentumsgarantie nur auf den konkreten Bestand an Rechten und Gütern. Bloße Umsatz- und Gewinnchancen können trotz ihrer erheblichen Bedeutung für das Unternehmen vom Grundgesetz eigentumsrechtlich nicht dem geschützten Bestand des einzelnen Unternehmens zugeordnet werden.

3.2.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Eine Rechtfertigung der Beeinträchtigung ist aufgrund einer Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG möglich. Diese muss ihrerseits den rechtsstaatlichen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen (BVerfG NJW 2006, 1191, 1193 f.) Insofern gelten die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit des Verbots bei Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG in Bezug auf die betroffenen Betriebe entsprechend. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Diese mag zur Rechtfertigung einer Verpflichtung zum Betrieb einer Werkfeuerwehr als solche (dem "Ob") herangezogen werden können, da aus dem Betrieb eigener potentiell gefährdeter Produktionsstätten eine Verantwortung insbesondere für Leben und Gesundheit erwächst. Die Sozialpflichtigkeit steht aber in keinem erkennbaren Zusammenhang mit dem Verbot, einen geeigneten Betriebsfremden mit der Schutz Aufgabe zu betrauen (dem "Wie").

3.3 Verletzung des Gleichheitssatzes

3.3.1 Zum Schutzbereich

Art 3 Abs. 1 GG verbietet wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln. Dies macht eine Aufstellung von Vergleichsgruppen nötig. Diese sind im zu begutachtenden Fall einerseits aus qualifizierten Feuerwehrleuten mit Anstellung beim gefährdeten Betrieb und andererseits aus qualifizierten Feuerwehrleuten ohne Anstellung beim gefährdeten Betrieb zu bilden. Durch das Verbot, als Werkfeuerwehrkraft in Nordrhein-Westfalen bei gefährdeten Betrieben tätig zu werden, werden Mitglieder der letzteren Gruppe gegenüber Mitgliedern der ersten Gruppe benachteiligt.

3.3.2 Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

An der Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG bestehen erhebliche Zweifel. Das Gebot der Gleichbehandlung wird verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (BVerfG NJW 1981, 271, 271 f). An dieser Stelle lassen sich die gleichen Überlegungen fruchtbar machen, die bei der Prüfung von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG zur Unverhältnismäßigkeit des Verbots führen, so dass darauf verwiesen wird. Im Hinblick auf die Erfüllung des Gesetzeszwecks bestehen zwischen beiden Gruppen überhaupt keine Unterschiede. Vielmehr liegt es sogar nahe, bei der Gruppe der qualifizierten Feuerwehrleute ohne Anstellung, jedenfalls sofern sie in Dienstleistungsunternehmen organisiert sind, eine höhere Eignung anzunehmen. Genau besehen liefert der Entwurf für die Differenzierung keine Begründung. Er begnügt sich damit festzustellen, weshalb die Beschränkung auf Betriebsangehörige in der Vergangenheit im Gesetz vorgesehen war, gleichzeitig regelt er aber die spezifischen Anforderungen, deren Erfüllung er sich offenbar zunächst durch eben diese Beschränkung selbst versprochen hatte. Auch aus diesem Grunde hatte der Referentenentwurf die Streichung des Verbots vorgesehen. Weitere sachliche Gründe für die Benachteiligung sind derzeit nicht ersichtlich.

3.4 Verletzung des Zitiergebots

Grundrechtseinschränkende Gesetze müssen gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG die Grundrechtsbestimmungen nennen, die von der Regelung betroffen werden. § 48 BHKGE nennt dazu das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG), das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), das Recht auf Freiheit der Person (Art 2 Abs. 2 S. 2 GG) und das Recht auf die Unverletzlichkeit der Wohnung. Das Gleichheitsrecht des Art. 3 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG sowie die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG werden dort nicht genannt, obwohl sich gravierende Auswirkungen auf diese Rechte ergeben. Als Rechtsfolge der fehlenden Nennung sieht die Rechtsprechung die Nichtigkeit vor. Auch in § 38 des derzeit in Nordrhein-Westfalen geltenden Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz fehlen diese Nennungen.