

Neuere Entwicklungen des Brandschutz- und Hilfeleistungsrechts - Reformbedarf und Grenzen

Das Brandschutz- und Hilfeleistungsrecht der Länder der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in der Reform. Es würde hier den Rahmen sprengen, sämtliche Novellierungen der Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetze aus jüngster Zeit zu benennen. Daher soll hier nur auf die sehr umfangreichen Änderungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen verwiesen werden.

Abweichend von der bisherigen Gesetzessystematik wurde in Hessen und Nordrhein-Westfalen ein einheitliches Gesetz für den Brandschutz-, für die Allgemeine Hilfeleistung und für den zivilen Katastrophenschutz geschaffen. In Nordrhein-Westfalen ist es seit dem 1. März 1998 und in Hessen seit dem 1. Juli 1999 in Kraft. Mit der Zusammenführung des Brandschutzhilfeleistungs- und des Katastrophenschutzrechts trägt man in beiden Ländern dem Umstand Rechnung, dass die Aufgaben von Brandschutz und Katastrophenabwehr verhältnismäßig eng miteinander in Berührung stehen. Die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Thüringen waren schon früh mit ihren Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetzen Vorreiter dieser Entwicklungen.

Alle weiteren Bundesländer haben ihre Brandschutz-, Hilfeleistungs- oder die Katastrophenschutzgesetze an die sog. Seveso II-Richtlinie (Richtlinie 96/82/EG vom 09.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen – A Bl. EG 1997 Nr. L 10/13 ff-) angepasst. Sie haben damit die behördliche Kontrolle bezüglich des erforderlichen vorsorgenden Gefahrenschutzes beim Umgang mit größeren Mengen gefährlicher Stoffe auch für nichtgewerblich und nichtwirtschaftlich genutzte Betriebsbereiche erweitert. Hier sei auf das Berliner Katastrophenschutzgesetz vom 20.02.1999 und das brandenburgische Vorschaltgesetz zum Immissionsschutz vom 28.06.1999 hingewiesen. Mit dem letzteren Gesetz hat Brandenburg sein Katastrophenschutzgesetz novelliert.

Ausgangslage und Aufgabenschwerpunkte

Im Bereich von Brandschutz- und Hilfeleistung vollzieht sich seit Jahrzehnten stetig eine Verlagerung der Aufgabenschwerpunkte.

- ▶ Die technische Hilfeleistung bei Not- und Unglücksfällen gewinnt im Vergleich zum Brandschutz eine zunehmende Bedeutung für die Abwehr von Umweltgefahren; sowohl beispielsweise im Straßenverkehr mit der Problematik der Gefahrguttransporte als auch im industriellen und gewerblichen Sektor. Damit verbunden sind Folgen für die technische und personelle Ausstattung der Feuerwehren sowie Auswirkungen auf die Kostenhöhe.
- ▶ Die Risikovorsorge und vorbeugende Gefahrenabwehr haben im Vergleich zum abwehrenden Brandschutz und der Beseitigung von Not- und Unglücksfällen im technischen Bereich an Gewicht gewonnen. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die personelle Seite des vorbeugenden Brand-schutzes und bedarf darüber hinaus besonderer rechtlicher Pflichten für die Betreiber von Anlagen und Einrichtungen, die als besonders gefährlich für Menschen und Umwelt gelten.

Der Wandel in den Aufgabenschwerpunkten des Brandschutzes und der Hilfeleistung wird auf Bundesebene durch die Neuordnung des Zivilschutzes, Zivilschutzgesetz vom 25.03.1997 (ZSG), ergänzt. Damit hatte sich der Bund insbe-

sondere aus dem erweiterten Katastrophenschutz zurückgezogen:

- ▶ Der Bund verzichtet auf die Vorgabe bundeseinheitlicher Strukturen und Regelungen im erweiterten Katastrophenschutz.
- ▶ Der erweiterte Katastrophenschutz hat zukünftig auf den Strukturen der Gefahrenabwehr der Bundesländer aufzubauen.
- ▶ Die Bundesländer müssen nun stärker eigenständig die Aufgaben des Katastrophenschutzes wahrnehmen und tragen damit die wesentliche Verantwortung für einen effektiven Katastrophenschutz in ihrem Bereich.
- ▶ Die Bundesländer sind nicht nur für den erweiterten Katastrophenschutz, sondern auch nach § 11 ZSG für die Katastrophenabwehr im Verteidigungsfall zuständig.

Schließlich werden Brandschutz und Hilfeleistung durch die angespannte Haushaltslage der Gemeinden und Bundesländer betroffen. Die Feuerwehren müssen sich damit verstärkt den Prinzipien der wirtschaftlichen Rationalität, d.h. der

wirtschaftlichen Optimierung ihrer Tätigkeit, stellen. Damit sind sie aufgefordert, sich zunehmend auch den Fragen der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ihrer Organisation und ihres Handelns zu stellen. Die Forderungen und Prinzipien der Verwaltungsreform gelten auch für den Brandschutz und die Hilfeleistung. Personal- und Führungsstrukturen haben sich an den Gesichtspunkten der Einsatz- und Führungseffizienz zu orientieren. Die Ablauforganisation muss soweit es möglich und sinnvoll ist, gestrafft werden. An Erfahrungen aus Einsätzen im Rahmen mit Großschadensereignissen ist in diesem Zusammenhang anzuknüpfen.

Schriftlich muss in die Betrachtung der Ausgangslage auch der personelle Faktor des Brandschutzes und der Hilfeleistung einbezogen werden. Seine tragende Säule ist die ehrenamtliche Tätigkeit der Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren und der Helfer im Katastrophenschutz. Ohne deren Mitwirkung wäre eine effektive Gefahrenabwehr in diesem Bereich nicht möglich. Hier sei nur an ihren Einsatz im Zusammenhang mit der Oderflut 1997 erinnert. Gleichwohl ist die Frage zu stellen, ob und inwieweit die im Brandschutz und in der Hilfeleistung ehrenamtlich Tätigen mit ihrer derzeitigen Ausbildung den gestiegenen Anforderun-



Jahrhunderthochwasser im Oderbruch 1997

gen an die Gefahrenabwehr im Umweltschutz gerecht werden können.

Besteht Reformbedarf im Brandschutz- und Hilfeleistungsrecht?

In Berlin und Brandenburg denkt man derzeit über Reformen des Brandschutz- und Hilfeleistungsrechtes nach. Das Berliner Feuerwehrgesetz stammt aus dem Jahre 1965 und ist seitdem nur geringfügig novelliert worden. In Brandenburg liegt im Vergleich zu Berlin seit 1994 ein bedeutend moderneres Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz vor.

Dieses enthält im Gegensatz zum Berliner Feuerwehrgesetz z.B. umfangreiche Regelungen über die Organisationsstrukturen der Freiwilligen Feuerwehren, über Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes durch Brandsicherheitswachen und durch die Brandsicherheitschau. Durch seine detaillierten Gebührenregelungen verschafft es den

Gemeinden die Möglichkeit, Einsätze der Feuerwehren kostenpflichtig zu gestalten.

In Struktur und Inhalt passt sich das brandenburgische Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz der Gesetzeslage dieser Materie in den vielen anderen Bundesländern an. Es stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, den Weg von Rheinland-Pfalz, Thüringen und in neuester Zeit auch den von Nordrhein-Westfalen und Hessen zu beschreiten. Die Materien des Brandschutzes und der Hilfeleistung können mit der des Katastrophenschutzes in einem Regelwerk zusammengefasst werden. Eng miteinander zusammenhängende Aufgaben können somit einheitlich geregelt und aufeinander abgestimmt werden. Deutlich wird dies insbesondere in den Grenzbereichen zwischen Großschadensereignissen und Katastrophen, die sich nicht immer scharf voneinander abgrenzen lassen. Beide Ereignisformen bedürfen zudem zu ihrer Abwehr ähnlicher oder gleicher Führungsstrukturen.

Das zuvor Dargelegte gilt auch für Berlin. Hier ist zudem festzustellen, dass das



Großschadensereignis – Gasexplosion in der Berliner Lepsiusstraße

dort geltende Feuerwehrgesetz völlig veraltet ist. Das neue Katastrophenschutzgesetz mit seiner Definition der Katastrophe als Notstand bei der Abwehr von Großschadensereignissen wird faktisch kaum zur Anwendung gelangen können. Nicht nachvollziehbar ist, dass in Berlin bei der Abfassung des Katastrophenschutzgesetzes die Richtlinien der Innenministerkonferenz für regelungsbedürftige und -fähige Materien im Katastrophenschutz der Länder vom 20.06.1975 unberücksichtigt geblieben sind. Über ein einheitliches Regelwerk von Brandschutz, Hilfeleistung und Katastrophenschutz sollte deshalb in Berlin nachgedacht werden – Reformen sind hier dringend angezeigt.

Wenn für Berlin und Brandenburg Reformbedarf festgestellt wird, so sollte bei den Ländern folgende Überlegung nahegebracht werden: Stärkere Zusammenarbeit beim Brandschutz, bei der Hilfeleistung und dem Katastrophenschutz auch im gesetzgeberischen Bereich. Aufeinander abgestimmte Gesetze sind sinnvoll, um auf gemeinsame, aus der Verzahnung von Stadt und Land, von Berlin und seinem Umland resultierende Interessenlagen wirkungsvoller und effizienter reagieren zu können.

Die nachbarschaftliche Hilfe der Feuerwehren beider Länder bedarf dringend einheitlicher und aufeinander abgestimmter Regelungen. In diese Forderungen sollten Überlegungen nach einer einheitlichen Struktur der Freiwilligen Feuerwehren beider Länder und der Helfer im Katastrophenschutz einbezogen werden. Katastrophenabwehrpläne müssen das Potential von Helfern einheitlich berücksichtigen und auch dementsprechend deren Rechte und Pflichten einheitlich regeln. Die Katastrophe des Oder-Hochwassers 1997 sollte Beweis genug sein, um für die gesamte Region Berlin-Brandenburg einheitliche Katastrophenschutzregelungen fordern zu dürfen. Solche Regelungen sind möglich, auch ohne dass es der Bildung eines Bundeslandes Berlin-Brandenburg bedarf.

Die Frage nach dem Reformbedarf von Brandschutz- und Hilfeleistungsrecht beinhaltet auch die Problematik der Kostenlast für risikobehaftetes Handeln.

Hier sei auf das Rechtsinstitut der Gefährdungshaftung hingewiesen. Es verpflichtet, bei bestimmten rechtmäßigen,



Feuerwehr
im Umwelt-
einsatz
– kosten-
pflichtig?

aber ihrer Natur noch gefährlichen, Betätigungen für einen verursachten Schaden ohne ein Verschulden Schadenersatz leisten zu müssen. In diesem Zusammenhang sind auch die Kosten für Feuerwehreinsätze einzuordnen, die auf dem sogenannten Verursacherprinzip beruhen. Wer Gefahren verursacht, hat für die daraus resultierenden Folgen und Schäden, auch ohne ein Verschulden (Verschulden unabhängig), einzustehen. Deshalb muss hier auch die Frage erlaubt sein, ob die Kosten für Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes durch Brandsicherheitswachen und Brandsicherheits-schauen nicht generell, d.h. in der Bundesrepublik Deutschland ländereübergreifend, kostenpflichtig sein sollten.

Reformgrenzen im Brandschutz- und in der Hilfeleistung

Die Materien von Brandschutz- und Hilfeleistung haben sich keinen radikalen Reformen zu stellen. Das Problem der Kostenlast für Einsätze der Feuerwehren außerhalb von Menschenrettung und Brandbekämpfung wird von den Bürgern und den Betreibern des mittelständischen Gewerbes ebenso unangenehm empfunden wie von der Industrie. Es stellt sich aber vom Prinzip der Verursacherverantwortung her gesehen als gerecht dar.

Zur Debatte steht auch die Kostenfrage für Brandschauen und Brandsicherheitswachen. Wenn über diese Frage nachgedacht wird, dann kann auch zugleich eine Debatte darüber stattfinden, ob diese Tatbestände nicht auch zur Durchführung an Private übertragen werden können, z.B. die Brandschauen an die Versicherungen oder die Brandsicherheitswachen an andere private Organisationen. Bei der Reform des Brandschutz- und Hilfeleistungsrechts kann es auch keine Tabus dahingehend geben, einzelne Materien zu entkommunalisieren und zu privatisieren. Die Forderung nach einer Effektivität des Brandschutzes muss einer Privatisierung dieser Aufgabe nicht im Wege stehen, sofern das private Personal professionalisiert ist.

Grenzen sind hingegen der Reform der Rechte der ehrenamtlich in den Freiwilligen Feuerwehren und im Katastrophenschutz tätigen Kräfte gesetzt. Diese Tätigkeiten sollen generell unentgeltlich geleistet werden und nicht dem Lebensunterhalt dienen. Die soziale Orientierung des Personals der Freiwilligen Feuerwehren und der Helfer im Katastrophenschutz kann nicht durch alimentationsähnliche staatliche Ersatzleistungen belohnt werden. Über die Höhe von Aufwandsentschädigungen oder steuerrechtliche Vorteile kann jedoch nachgedacht werden, um den tatsächlichen durch die ehrenamtliche Tätigkeit entstandenen Kostenaufwand zu decken. Dem ehrenamtlich tätigen Personal der Freiwilligen Feuerwehren und den Helfern im Katastrophenschutz sollte eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz entgegengebracht werden. Sei es durch eine besondere ideelle Anerkennung oder durch einzelfallbezogene und einmalige, materielle Belohnungen. Eine grundlegende Änderung des rechtlichen Status der hier in Rede stehenden Personen ist jedoch nicht möglich.

Auch sollte es nicht versucht werden, überhöhte Tauglichkeitsanforderungen an das Personal der Freiwilligen Feuerwehr zu stellen, weil diese ihrem Charakter zuwiderlaufen.

Nur in Funktionen, wo es zwingend erforderlich ist, sind besondere gesundheitliche Anforderungen geboten. Alles andere würde die Sicherstellung des Brandschutzes und der Hilfeleistung in Frage stellen.

Wenn an dieser Stelle über Grenzen einzelner Reformen im Brandschutz- und in der Hilfeleistung gesprochen wurde, so soll abschließend festgestellt werden, dass der Brandschutz, die Hilfeleistung und nicht zuletzt auch der Katastrophenschutz nicht grundlegenden Veränderungen unterworfen sind. Bei allen Debatten um Änderungen dieser Materien sollte nicht aus den Augen verloren werden, dass ein wirkungsvoller Brandschutz wesentlich zur Standortqualität der Gemeinden beiträgt und damit ihre Attraktivität sichert.

Regierungsdirektor
Hans-Henner Sellmann,
Berliner Feuerwehr