

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/420

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/855

Berichterstattung: Abg. Rüdiger Kauroff (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/855, den Gesetzesentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam sowohl im federführenden Ausschuss als auch in dem mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen einstimmig zustande.

Der Gesetzesentwurf wurde direkt an den federführenden Ausschuss überwiesen und dort am 8. März 2018 von einem Vertreter des Ministeriums für Inneres und Sport (MI) mündlich eingebracht und im Sinne der Gesetzesbegründung erläutert.

Der federführende Ausschuss führte am 5. April 2018 eine mündliche Anhörung ausgewählter Verbände durch. In der Anhörung wurde vom Landesfeuerwehrverband Niedersachsen e. V. angeregt, die Möglichkeit, ab Vollendung des 55. Lebensjahres jederzeit ohne Angabe von Gründen von der Einsatz- in die Altersabteilung überzutreten, zur Vermeidung von Missverständnissen ausdrücklich im Gesetz zu regeln. Die kommunalen Spitzenverbände haben u. a. angeregt, für Ausbildungs- und Übungsdienste der Feuerwehr eine Ausnahmeregelung zu den Vorgaben im Niedersächsischen Gesetz über die Feiertage - NFeiertagsG - aufzunehmen. Beide Anregungen hat der Ausschuss durch Neuregelungen in Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Abs. 5 Niedersächsisches Brandschutzgesetz - NBrandSchG -) sowie in Artikel 1 Nr. 2 (§ 12 Abs. 2 Satz 4 NBrandSchG) aufgegriffen. Der Ausschuss hat zudem mehrere Eingaben in die Beratung des Gesetzes einbezogen.

Den empfohlenen Änderungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 2):

Der Ausschuss empfiehlt zu Absatz 4, die Feuerwehrpläne der Gemeinde und nicht wie im bisherigen Entwurf vorgesehen „der Feuerwehr“ zur Verfügung zu stellen. Denn unter dem Begriff „Feuerwehr“ ist nach § 8 NBrandSchG neben der Freiwilligen Feuerwehr, der Pflichtfeuerwehr und der Berufsfeuerwehr auch die Werkfeuerwehr zu verstehen. Sollten in einer Gemeinde mehrere dieser Feuerwehren bestehen, wäre unklar, wem die verpflichtete Person die Pläne zur Verfügung zu stellen hätte. Die Übermittlung von Feuerwehrplänen ausschließlich an die Werkfeuerwehr sollte jedenfalls nach Mitteilung des MI keinesfalls ausreichen. Daher hat sich auch das MI dafür ausgesprochen, dass die Feuerwehrpläne der Gemeinde zur Verfügung zu stellen sind, die dann die weitere Verteilung an die jeweiligen Feuerwehren übernimmt (so auch in Absatz 1 Satz 3 Nr. 1 für Sonderlöschmittel, die der Gemeinde zur Verfügung zu stellen sind). Für diese Regelung spricht nach Auffassung des Ausschusses jedenfalls auch die bessere Vollziehbarkeit der Vorschrift, weil die Gemeinde auf diesem Wege leicht kontrollieren kann, ob ihrer Anordnung Folge geleistet wurde.

Die Empfehlung zu Absatz 5 beruht auf einer Anregung der kommunalen Spitzenverbände aus der Anhörung, eine Regelung in § 12 aufzunehmen, nach der der Ausbildungs- und Übungsdienst auch an Sonn- und Feiertagen zulässig ist, sofern dieser werktags nicht möglich ist. Das MI hat sich demgegenüber dafür ausgesprochen, den Gemeinden die Befugnis zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen einzuräumen. Im Vorfeld des Übungsdienstes sollte eine ausdrückliche Entscheidung von den kommunalverfassungsrechtlich zuständigen Organen getroffen werden, gegen die gegebenenfalls verwaltungsgerichtlicher (Eil-)Rechtsschutz gesucht werden könne. Konkret sollte

die Gemeinde zukünftig über Ausnahmen von den Beschränkungen des § 4 Abs. 1 NFeiertagsG entscheiden können. Für weitergehende Ausnahmen, etwa im Bereich der Gottesdienstzeiten (§ 5 NFeiertagsG), solle es dagegen bei der Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung nach § 14 NFeiertagsG bleiben. Der Ausschuss ist mit seiner Empfehlung dem Vorschlag des MI gefolgt.

Zu Nummer 2 (§ 12):

Zu Buchstabe a (Absatz 2):

Der Ausschuss empfiehlt zu Satz 1, die Voraussetzungen der Vollmitgliedschaft in der Einsatzabteilung durch eine Nummerierung zu verdeutlichen.

Zu der durch den Gesetzentwurf ausdrücklich als Voraussetzung aufgenommenen persönlichen Eignung (Nummer 2) hat das MI ergänzend zur Begründung des Gesetzentwurfs mitgeteilt, dass den Freiwilligen Feuerwehren hinsichtlich der Beurteilung der persönlichen Eignung keine starren Vorgaben gemacht werden sollen (z. B. zur Gestaltung des Verfahrens sowie zur Beurteilung der Relevanz einer strafrechtlichen Verurteilung). Verwaltungsrechtlich handele es sich bei der persönlichen Eignung um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Ausfüllung der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliege. Dem ist der Ausschuss gefolgt.

Nach Mitteilung des MI sollen bei der Begründung einer Doppelmitgliedschaft nach Satz 2 nicht sämtliche Voraussetzungen des Satzes 1 erneut geprüft werden, sondern nur die Einwohnerschaft oder Einsatzbereitschaft in der Gemeinde, in der die Doppelmitgliedschaft bestehen soll. Der Ausschuss schließt sich dem an und empfiehlt das für die Begründung einer Doppelmitgliedschaft zu prüfende Kriterium auszuformulieren.

Der Ausschuss hat erörtert, dass das in Satz 3 geregelte späteste Ausscheiden aus der Einsatzabteilung (Tag der Vollendung des 67. Lebensjahrs) abweicht von dem spätesten Ausscheiden aus dem Ehrenbeamtenverhältnis als ehrenamtliche Führungskraft nach § 20 Abs. 4 Satz 2 in der Fassung des Entwurfs (Ablauf des Monats, in dem das 67. Lebensjahr vollendet wird). Das MI hat dazu ausgeführt, dass diese Diskrepanz beabsichtigt und in der Praxis unproblematisch sei, weil der Wechsel von Führungskräften in der Verwaltungspraxis regelmäßig auf den ersten Tag eines Monats gelegt werde. Dadurch sei gewährleistet, dass nur Angehörige der Einsatzabteilung im Einsatzfall die Einsatzleitung übernehmen und Weisungen erteilen können. Der Ausschuss sieht vor diesem Hintergrund keinen Änderungsbedarf.

Aufbauend auf einer Anregung des Landesfeuerwehrverbandes Niedersachsen e. V. haben sich die Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und FDP für eine ausdrückliche Regelung einer vorzeitigen Wechselmöglichkeit von der Einsatz- in die Altersabteilung mit Vollendung des 55. Lebensjahrs in einem neuen Satz 4 ausgesprochen. Dies wurde vom Ausschuss allgemein begrüßt.

Zu Buchstabe b (Absatz 3 Sätze 4 und 5):

Der Ausschuss empfiehlt eine Vereinfachung der Entwurfsregelungen in den Sätzen 4 bis 7 durch einen Verzicht auf unnötige Differenzierungen. So ergibt sich die Regelung in Satz 4 des Entwurfs bereits unmittelbar aus den Sätzen 1 bis 3 i. V. m. § 32 Abs. 1 Satz 1 NBrandSchG.

Der Formulierungsvorschlag zu Satz 4 berücksichtigt, dass die festen Arbeitszeiten (Satz 4 des Entwurfs) sowie die Kernarbeitszeiten im Rahmen gleitender Arbeitszeit (Satz 5 Halbsatz 1 des Entwurfs) bereits durch die Freistellung nach den Sätzen 1 bis 3 abgedeckt werden, Satz 4 also nur die übrigen Zeiten (Satz 5 Halbsatz 2 und Satz 6 des Entwurfs) erfassen muss (soweit sie im Arbeitszeitrahmen liegen).

Satz 5 der Empfehlung entspricht inhaltlich Satz 7 des Entwurfs.

Zu Buchstabe c (Absatz 4 Satz 2):

Der Ausschuss empfiehlt die Streichung dieses Änderungsbefehls. Die darin vorgesehene Anpassung der Verweisung beruht auf einem redaktionellen Versehen und ist entbehrlich.

Zu Buchstabe d (Absatz 6):

Zu Satz 1 hat das MI mitgeteilt, dass die Angelegenheiten, über welche die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr verschwiegen zu sein haben, nicht enger gefasst werden sollen als bei der beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht (§ 37 des Beamtenstatusgesetzes - BeamtStG -). Diesen Ausführungen des MI hat sich der Ausschuss angeschlossen und empfiehlt, auch die „bei Gelegenheit“ der ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten zu erfassen.

Um aufzuzeigen, dass es sich bei dem Verbot der Erteilung von Auskünften über Einsätze und der Weitergabe von Aufnahmen (Satz 2 des Entwurfs) lediglich um Regelbeispiele für die in Satz 1 geregelte Verschwiegenheitspflicht handelt, sollen diese an Halbsatz 1 angefügt werden. Damit wird zudem rechtssystematisch verdeutlicht, dass Halbsatz 2 (Verschwiegenheitspflicht nach Beendigung der ehrenamtlichen Tätigkeit) auch für die Auskunftserteilung und die Weitergabe von Aufnahmen gilt. Satz 2 des Entwurfs kann im Zuge dieser Änderung gestrichen werden.

Der Ausschuss spricht sich dafür aus, in Satz 2/1 ausdrücklich Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht aufzunehmen, wie sie auch in anderen vergleichbaren Regelungen enthalten sind (vgl. § 37 Abs. 2 BeamtStG sowie § 84 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG -), der auch im Rahmen der allgemeinen kommunalrechtlichen Verschwiegenheitspflicht gemäß § 40 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz - NKomVG - Anwendung findet). Der Ausschuss folgt damit einer Anregung des MI, das sich für eine Anlehnung an § 84 VwVfG ausspricht.

Die Empfehlung zu Satz 2/2 (Genehmigungsbedürftigkeit einer Aussage) greift die vergleichbaren Regelungen aus dem Kommunalverfassungsrecht auf (vgl. § 40 Abs. 1 Sätze 4 und 6 NKomVG). Hinter diesen allgemeinen Regelungen für die ehrenamtliche Tätigkeit in Kommunen soll die Entwurfsregelung nach Mitteilung des MI nicht zurückbleiben. Für die Erteilung der Aussagegenehmigung soll laut MI wie in Satz 3 des Entwurfs die Hauptverwaltungsbeamtin/der Hauptverwaltungsbeamte oder die von ihr/ihm beauftragte Person zuständig sein. Diesen Ausführungen des MI hat sich der Ausschuss angeschlossen und sich dafür ausgesprochen, dass die ehrenamtlichen Mitglieder vor Ort in geeigneter Weise auf diese Verpflichtung hingewiesen werden sollten.

Die in Satz 3 des Entwurfs geregelte Verpflichtung der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten, Personen zu bestimmen, die zur Auskunftserteilung berechtigt sind, ergibt sich zwar implizit bereits aus den Sätzen 2/1 und 2/2. Das MI hat sich jedoch an dieser Stelle für eine ausdrückliche Regelung ausgesprochen. Der Ausschuss ist dem gefolgt, allerdings soll die Regelung dann aus Satz 3 des Entwurfs herausgelöst und als eigenständiger Satz 2/3 gefasst werden.

Der Ausschuss empfiehlt auf Vorschlag des MI, die in Satz 3 des Entwurfs enthaltene Hinweispflicht an § 43 NKomVG anzugleichen, indem zum einen auf den Ordnungswidrigkeitentatbestand nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 hingewiesen werden muss (vgl. § 43 Satz 1 NKomVG, der u. a. dazu verpflichtet, auf § 40 Abs. 2 NKomVG hinzuweisen) und zum anderen eine Dokumentationspflicht (vgl. § 43 Satz 2 NKomVG) aufgenommen wird.

In einem neuen Satz 4 soll das Konkurrenzverhältnis der verschiedenen Regelungen über die Verschwiegenheitspflicht eindeutig bestimmt werden. Der Ausschuss hat sich dem MI folgend dafür ausgesprochen, dass für die im Ehrenbeamtenverhältnis stehenden Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr, d. h. insbesondere für die ehrenamtlichen Führungskräfte nach den §§ 20 bis 22 NBrandSchG, ausschließlich die beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht gelten soll (§ 37 BeamtStG i. V. m. § 6 des Niedersächsischen Beamtengesetzes - NBG -).

Zu Nummer 3 (§ 13 Abs. 3):

Die Empfehlung dient der sprachlichen Verdeutlichung des Regelungsgehalts.

Zu Nummer 4 (§ 16):

Auch die Empfehlung zu Absatz 6 Satz 2 dient der sprachlichen Verdeutlichung des Regelungsinhalts.

Zu Nummer 6 (§ 21):

Der Begriff „Funktionsträger“ umfasst sprachlich auch die Führungskräfte. Der Ausschuss empfiehlt dies in der Paragrafenüberschrift (sowie in Absatz 11, dazu unten) deutlich zu machen.

Die Verweisung in Absatz 3 Satz 2 soll an die Empfehlungen zu § 12 Abs. 3 (Freistellung und Arbeitszeitgutschrift) angepasst werden.

Der Ausschuss empfiehlt die Streichung der Verweisung auf § 12 Abs. 6 (Verschwiegenheitspflicht), weil es sich bei dem hier relevanten Personenkreis (Kreisbrandmeisterinnen/Kreisbrandmeister, Abschnittsleiterinnen/Abschnittsleiter sowie Stellvertreterinnen/Stellvertreter) um Ehrenbeamtinnen/Ehrenbeamte handelt (vgl. Absatz 3 Satz 1), die der beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht nach § 37 BeamtStG, § 6 NBG unterfallen und die nach der Empfehlung des Ausschusses zu § 12 Abs. 6 Satz 5 nicht (zusätzlich) auch unter die Verschwiegenheitspflicht nach dem Niedersächsischen Brandschutzgesetz fallen sollen.

Der Ausschuss empfiehlt zu Absatz 11 zunächst, wie auch in der Anhörung von den kommunalen Spitzenverbänden vorgeschlagen, den Begriff der Funktionsträger in der Kreisfeuerwehr näher zu bestimmen, auch um ihn von den in § 21 im Übrigen geregelten ehrenamtlichen Führungskräften abgrenzen zu können. Das MI hat dazu mitgeteilt, dass es sich bei den sonstigen Funktionsträgern um diejenigen ehrenamtlich tätigen Mitglieder gemeindlicher Feuerwehren handele, die in der Kreisfeuerwehr besondere Funktionen wahrnehmen (vgl. die Beispiele in der Gesetzesbegründung, Drs. 18/420, S. 22). Zwar gibt es laut MI in speziell gelagerten Einzelfällen auch hauptberuflich tätige Funktionsträger in der Kreisfeuerwehr. Für diese bedürfe es aber keiner Verweisung auf die Vorschriften des § 12, die auf das Ehrenamt zugeschnitten sind.

Zudem soll die Verweisung an die Empfehlungen zu § 12 Abs. 3 (Freistellung und Arbeitszeitgutschrift) angepasst werden.

Zu Nummer 7 (§ 22):

In Absatz 2 Satz 2 soll die Verweisung an die Empfehlungen zu § 12 Abs. 3 (Freistellung und Arbeitszeitgutschrift) angepasst werden. Insoweit soll für die ehrenamtlichen Führungskräfte des Landes dasselbe wie für die ehrenamtlichen Führungskräfte in der Kreisfeuerwehr gelten.

Zu Nummer 8 (§ 23 Abs. 4 Satz 1):

Der Ausschuss empfiehlt, die Regelung durch eine Nummerierung klarer zu strukturieren. Zudem soll die materielle Voraussetzung („wenn ein dringendes öffentliches Interesse dies erfordert“) nach vorne gezogen werden, denn diese Voraussetzung soll laut MI für beide Varianten („Einsatzleiter bestimmen oder die Einsatzleitung übernehmen“) gelten.

Zu Nummer 1 spricht sich das MI dafür aus, neben der Landesbranddirektorin/dem Landesbranddirektor auch deren/dessen Vertreterin/Vertreter aufzunehmen, weil bei deren/dessen Abwesenheit sonst niemand im MI eine entsprechende Anordnung treffen könnte. Der Ausschuss ist dem Vorschlag des MI gefolgt.

In den Nummern 2 und 3 soll präzisiert werden, was mit den Begriffen „feuerwehrtechnische Beamtin“/„feuerwehrtechnischer Beamter“ in der vom Fachministerium bestimmten Landesbehörde gemeint ist. Diese Formulierung soll nach Mitteilung des MI sowohl die in den für Brandschutz zuständigen Dezernaten der Polizeidirektionen Beschäftigten mit einer Berufsfeuerwehrausbildung nach § 10 Abs. 1 Satz 2 NBrandSchG erfassen (Nummer 2 des Vorschlags) als auch die ehrenamt-

lichen Regierungsbrandmeisterinnen/Regierungsbrandmeister (Nummer 3 des Vorschlags). Der Ausschuss ist dem Vorschlag des MI gefolgt.

Welche der in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen im Einzelfall entscheiden oder die Entscheidung einer anderen Person widerrufen darf, obliegt der Organisation des Geschäftsbereichs des MI und ist hier nicht geregelt.

Zu Nummer 9 (§ 27 Abs. 2 Satz 3):

Der Ausschuss empfiehlt hier eine Vereinfachung des Änderungsbefehls.

Zu Nummer 10 (§ 31):

Zu § 31 Abs. 1 Satz 2 empfiehlt der Ausschuss ebenfalls die Formulierung aus § 29 Abs. 2 Satz 1 zu verwenden.

Die Änderung der Verweisung in Satz 3 des Entwurfs (§ 29 Abs. 2 Satz 3 statt Satz 2) beruht nach Mitteilung des MI auf einem redaktionellen Versehen, das durch die o. g. Empfehlung behoben werden soll.

Die Verweisungen in Absatz 3 sollen vereinfacht werden (§ 29 g. F. hat nur vier Absätze).

Zu Nummer 11 (§ 32):

Es handelt sich bei Absatz 1 Satz 1 um eine Folgeänderung zur Empfehlung zu Nummer 2 Buchst. b (§ 12 Abs. 3 Sätze 4 und 5) des Entwurfs (vgl. die dortigen Anmerkungen).

In Absatz 2 Satz 6 soll sprachlich verdeutlicht werden, dass es um Kosten geht, die den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern entstehen.

Die in Absatz 2 Satz 7 enthaltene Vorgabe, in der Satzung die Höhe der Erstattung festzulegen, soll präzisiert werden. Das MI hat unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung (Drs. 18/420, S. 24) mitgeteilt, dass mit der „Höhe der Erstattung“ Pauschal- oder Höchstbeträge gemeint seien.

Der Ausschuss schlägt für Absatz 3 eine Präzisierung der Verweisung im Hinblick auf die Adressaten der Erstattungsverpflichtung in Absatz 2 vor.

Hinsichtlich der ehrenamtlichen Führungskräfte und sonstigen ehrenamtlichen Funktionsträger in der Kreisfeuerwehr soll nach der Entwurfsbegründung (Drs. 18/420, S. 22) zukünftig der Landkreis für Verdienstausschluss, Entschädigung und Schadensersatz zuständig sein, soweit diese Personen in der genannten Funktion in der Kreisfeuerwehr tätig geworden sind. Das gilt nach Mitteilung des MI auch für die Erstattung der Lohnfortzahlung. Daraus ergibt sich die Empfehlung für Nummer 1.

Das MI empfiehlt für die Regierungsbrandmeisterinnen/Regierungsbrandmeister eine vergleichbare Regelung. Dabei soll eine Verwaltungsvorschrift an die Stelle der Satzung treten. Der Ausschuss ist dem Vorschlag des MI gefolgt und empfiehlt eine entsprechende Formulierung für die Nummer 2.

Zu Nummer 12 (§ 32 a):

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass Zweifel daran bestehen könnten, ob das Land die Gesetzgebungskompetenz für die in § 32 a des Entwurfs enthaltene Regelung hat. Die Regelung dürfte unter den Kompetenztitel in Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Sozialversicherung) fallen, d. h. der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unterliegen. Dieser Kompetenztitel werde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weit ausgelegt (BVerfGE 75, 108, 146), wenn auch nicht als umfassende Kompetenz für die soziale Sicherheit verstanden. Ob eine Regelungsmaterie unter den Kompetenztitel falle, bestimme sich nach zwei Voraussetzungen, die beide erfüllt sein müssten (vgl. nur BVerfG, a. a. O., sowie Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74 Rn. 171 m. w. N.). Erstens sei für die Sozialversicherung die Art und Weise ihrer Organisation kennzeichnend (selbständige Anstalten

und Körperschaften des öffentlichen Rechts, die von den Beteiligten Beiträge erheben). Da der Gesundheitsfonds bei der Feuerwehr-Unfall-Kasse Niedersachsen (FUK) eingerichtet werden soll, welche die dafür notwendigen Mittel in derselben Weise erhebt wie die Beiträge für die gesetzliche Unfallversicherung, sei diese Voraussetzung nach Auffassung des GBD hier erfüllt. Zweitens sei mit der Sozialversicherung verbunden, dass es um die Deckung eines Bedarfs durch „Verteilung auf eine organisierte Vielheit“ geht, d. h. eine Solidargemeinschaft als Ausschnitt aus der Bevölkerung. Daran fehle es, wenn eine Aufgabe ausschließlich aus Mitteln der Allgemeinheit finanziert wird, woraus teilweise gefolgert wird, dass die Unfallversicherung der im öffentlichen Interesse tätigen Personen (Helfern in Not usw.), deren Kosten voll von den Ländern bzw. Gemeinden getragen werden, keine Sozialversicherung im Sinne von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sei (Maunz, a. a. O., Rn. 173 m. w. N.). Da der Gesundheitsfonds ausschließlich aus Mitteln der Allgemeinheit finanziert wird (vgl. Absatz 2 Sätze 2 und 3: Umlage auf die Landkreise und kreisfreien Städte anhand der Einwohnerzahl), könnte mit diesem Argument die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausscheiden (mit der Folge, dass die allgemeine Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Artikel 70 Abs. 1 GG einschlägig sein dürfte).

Wenn man gleichwohl davon ausginge, dass die Regelung als „Sozialversicherung“ der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unterliege, wäre sie nach Artikel 72 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich nur zulässig, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz (abschließend) Gebrauch gemacht hat. Ob das der Fall ist, ergebe sich nach der Rechtsprechung des BVerfG in erster Linie aus dem Bundesgesetz selbst, in zweiter Linie aus dem hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien. Allein der Erlass eines Bundesgesetzes zu einer bestimmten Materie rechtfertige noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind, denn es könnten noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist. Ob eine Bundesregelung abschließend ist, müsse aufgrund einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes festgestellt werden. Die Annahme einer Sperrwirkung für die Länder setze aber in jedem Fall voraus, dass der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund hinreichend erkennbar sei (ständige Rspr., vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 15.10.2014 - 2 BvR 920/14 -, juris, Rn. 12).

Der Bundesgesetzgeber habe ausweislich der Gesetzesbegründung des Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetzes im Jahr 1962 eine einheitliche deutsche Sozialversicherung schaffen wollen, die bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten gleiche Leistungen in gleichgelagerten Fällen gewährt (BT-Drs. 4/120, S. 48). Er habe dabei eingeräumt, dass die Einbeziehung der ehrenamtlich Tätigen zwar den Ausgangspunkt der gesetzlichen Unfallversicherung verlasse, jedoch aus Gründen der Gerechtigkeit erforderlich sei (a. a. O., S. 49 f., 52). Die Vorgängerregelung zu § 94 SGB VII (Mehrleistungen) diene dabei dem Zweck, die Mehrleistungen für die im öffentlichen Interesse tätigen Personen sicherzustellen, diese dabei aber in der Höhe zu begrenzen (a. a. O., S. 69). Daran habe sich durch § 94 SGB VII nichts geändert (vgl. BT-Drs. 13/2204, S. 98). Aus dieser Entstehungsgeschichte ließe sich einerseits schlussfolgern, dass der Bundesgesetzgeber keine weitergehenden Leistungen an den erfassten Personenkreis zulassen wollte. Andererseits ließe sich daraus auch ableiten, dass der Bundesgesetzgeber zwar einheitliche Leistungen (einschließlich Höchstgrenzen für Mehrleistungen) schaffen wollte, dies aber nur für die Versicherungsfälle, d. h. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Dies unterstellt, hätte der Bund also keine abschließende Regelung getroffen für die Fälle, in denen kein Versicherungsfall vorliegt. § 32 a des Entwurfs solle aber nach der Gesetzesbegründung (Drs. 18/420, S. 24) nur solche Fälle erfassen, in denen („aus medizinischen Gründen“) kein Versicherungsfall vorliegt. Der Landesgesetzgeber würde mit § 32 a somit keine Regelungen erlassen, die die bundesrechtlichen Regelungen durchbrechen oder verdrängen (das wäre verfassungsrechtlich unzulässig), sondern auf der als bestehenden vorausgesetzten Grundlage des bundesgesetzlichen Leistungssystems ergänzende landesrechtliche Leistungen gewähren (vgl. zu dieser Argumentation BVerwG, Urt. v. 14.11.2002 - 5 C 37/01 -, juris, Rn. 14 f. [zum Landesblindengeld]). Der Landesgesetzgeber würde hier jedenfalls keine Regelung erlassen, die dazu führen könnte, dass die bundesrechtliche Regelung nicht mehr vollständig oder nur noch verändert angewandt werden kann (dies sei ein deutliches Anzeichen für einen Verstoß gegen die Sperrwirkung des Bundesgesetzes; vgl. BVerfGE 102, 99, 115). Zudem sei jedenfalls nicht eindeutig erkennbar, dass der Bundesgesetzgeber mit dem SGB VII die Länder hinsichtlich

weiterer Regelungen über den Ausgleich von Nachteilen, die mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit verbunden sein könnten, sperren wollte.

Ob eine Gesamtwürdigung des Normenkomplexes durch das BVerfG die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Regelung in § 32 a des Entwurfs annehmen oder ablehnen würde, konnte der GBD nicht abschließend beurteilen. Angesichts der oben dargelegten Erwägungen hält der GBD das verfassungsrechtliche Risiko aber nicht für so hoch, dass er die Streichung der Regelung empfohlen hat. Der Ausschuss ist zu dem Ergebnis gelangt, dass er vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Bedeutung der Arbeit der Freiwilligen Feuerwehr und dem gleichzeitig bestehenden erhöhten Verletzungsrisiko eine Verbesserung der Absicherung der Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr auch unter Inkaufnahme der verbleibenden verfassungsrechtlichen Restrisiken anstreben will.

Zu Absatz 1:

Der Ausschuss empfiehlt für den Tatbestand der Regelung in § 32 a Abs. 1 Satz 1 in zweierlei Hinsicht eine Verdeutlichung des Regelungsinhalts. Nach der Gesetzesbegründung soll der Gesundheitsfonds (nur) in denjenigen Fällen eingreifen, in denen die FUK „aus medizinischen Gründen“ keine Leistungen nach dem Siebten Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Unfallversicherung - (SGB VII) erbringen darf. Damit sind insbesondere Fälle gemeint, in denen der Gesundheitsschaden auf eine Vorerkrankung zurückzuführen ist (vgl. Drs. 18/420, S. 24). Dieses Regelungsziel soll dadurch verdeutlicht werden, dass nur Fälle erfasst werden sollen, bei denen allein wegen der Vorerkrankungen, Schadensanlagen o. ä. kein Versicherungsfall im Sinne der gesetzlichen Unfallversicherung vorliegt. Ohne diese Klarstellung würden möglicherweise auch Fälle erfasst, bei denen die Kausalkette zwischen versicherter Tätigkeit, Unfallereignis und Gesundheitsschaden aus anderen als medizinischen Gründen unterbrochen ist (z. B. durch Einbringung privater Gefahren), oder Fälle, in denen zwar ein Versicherungsfall vorliegt, später aber Folgeschäden eintreten, die von der FUK nicht anerkannt werden. Für eine Regelung der zuletzt genannten Fälle dürfte es nach Einschätzung des GBD im Übrigen an der Gesetzgebungskompetenz fehlen (siehe oben).

Der Ausschuss hat darüber hinaus auch die Frage diskutiert, ob Infektionskrankheiten in den Anwendungsbereich des § 32 a fallen können. Der Ausschuss war sich einig, dass Gesundheitsschäden grundsätzlich auch durch Infektionen ausgelöst werden können, mithin auch Gesundheitsschäden aufgrund einer Infektion, wenn die weiteren Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, eine Leistungspflicht nach § 32 a Abs. 1 Satz 1 begründen können.

Im Rechtsfolge-Teil des Satzes 1 empfiehlt der Ausschuss in Nummer 1 ein redaktionelles Versehen zu korrigieren. Nach Mitteilung des MI soll Nummer 1 des Entwurfs nur die Leistungen nach § 2 Abs. 1 bis 4 der Richtlinie für die Gewährung von Mehrleistungen (Verletztengeld, Übergangsgeld) erfassen. Für das Tagegeld nach § 2 Abs. 5 und 6 der Richtlinie sieht Nummer 2 nämlich weitere Voraussetzungen vor. Diese Voraussetzungen würden umgangen, wenn Nummer 1 bereits die Leistungen nach § 2 Abs. 5 und 6 der Richtlinie gewähren würde.

Zudem sollen in Nummer 2 die Verweisungen auf die „Voraussetzungen“ des § 1 Abs. 2 und 3 der Richtlinie gestrichen werden. § 1 Abs. 2 der Richtlinie enthält schon keine Voraussetzung, sondern eine Erweiterung des Anspruchs, kann hier aber ohnehin nicht zur Anwendung kommen, weil der Gesundheitsfonds nach Absatz 1 Satz 1 des Entwurfs auf Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr beschränkt ist. § 1 Abs. 3 der Richtlinie enthält ebenfalls keine Voraussetzung, sondern eine Erweiterung des Anspruchs, und zwar für den Brandschutzdienst im Katastrophenschutz (vgl. § 15 NKatSG). Eine solche Erweiterung ist hier aber unnötig, weil es sich bei dem Brandschutzdienst nach Mitteilung des MI ohnehin um „Feuerwehrdienst“ im Sinne von Absatz 1 Satz 1 handelt, so dass diese Tätigkeit bereits von Absatz 1 Satz 1 erfasst wird.

Der Ausschuss empfiehlt für Absatz 1 Satz 2 auf Vorschlag des MI, den Leistungsschluss durch eine Nachrangregelung zu ersetzen. Denn der Verweis in Satz 3 auf § 116 SGB X, demzufolge die auf anderen gesetzlichen Vorschriften beruhenden Ansprüche auf Ersatz eines Schadens auf den Versicherungsträger übergehen, ergibt nur Sinn, wenn der Anspruch gegen die Versicherung (hier: FUK) einerseits und der „auf anderen gesetzlichen Vorschriften beruhende Anspruch auf Ersatz eines Schadens“ andererseits parallel bestehen.

Zu Absatz 2:

Die Empfehlung zu § 32 a Abs. 2 dient der sprachlichen Verdeutlichung.

Zu Absatz 3:

In Absatz 1 Satz 1 des Entwurfs werden nur Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr als Anspruchsberechtigte genannt. Laut Entwurfsbegründung (Drs. 18/420, S. 22) sollen aber auch die ehrenamtlichen Führungskräfte und sonstigen ehrenamtlichen Funktionsträger der Kreisfeuerwehr von dieser Regelung erfasst sein. Der Ausschuss empfiehlt zur Erreichung dieses Regelungsziels die Regelung in Absatz 3 Nr. 1.

Das MI hat darüber hinaus mitgeteilt, dass auch die Regierungsbrandmeisterinnen und Regierungsbrandmeister von dem Gesundheitsfonds erfasst werden sollen. Das MI spricht sich dafür aus, in der vorgeschlagenen Nummer 2 auch diese Personen aufzunehmen, insoweit aber die Kosten nicht auf die Landkreise und kreisfreien Städten umzulegen, sondern eine Erstattungspflicht des Landes vorzusehen, weil es sich um Ehrenbeamtinnen/Ehrenbeamte des Landes handelt. Der Ausschuss ist dem Vorschlag des MI gefolgt.

Zu Nummer 13 (§ 33):

Der Ausschuss empfiehlt zu Absatz 4 Satz 3, die Regelung zum sogenannten Nachteilsausgleich zu präzisieren. Sie soll nach Mitteilung des MI nur in den Fällen eingreifen können, in denen weder eine Fortzahlung von Sozialhilfe o. ä. (§ 33 Abs. 3) noch eine Entgeltfortzahlung (§ 32 Abs. 1) noch eine Erstattung von Verdienstausschlag (§ 33 Abs. 4 Sätze 1 und 2) infrage kommt (vgl. auch die Formulierung in § 33 Abs. 4 Satz 1 g. F.). Zudem sollen laut MI nur diejenigen besonderen Nachteile ausgeglichen werden können, die infolge des Feuerwehrdienstes entstanden sind (vgl. auch § 33 Abs. 4 Satz 1 g. F. für den Verdienstausschlag sowie § 44 Abs. 1 Satz 2 NKomVG für den allgemeinen kommunalrechtlichen Nachteilsausgleich).

Der Ausschuss empfiehlt zu Absatz 5 eine Präzisierung der Verweisung. Die Absätze 1 bis 4 sehen (überwiegend) die Gemeinde als Anspruchsgegnerin vor. Da nach Mitteilung des MI die ehrenamtlichen Führungskräfte auf Kreis- und Landesebene ihre Ansprüche an den Landkreis bzw. an das Land richten sollen, soll die entsprechende Geltung für die genannten Personen präzisiert werden (vgl. dazu auch die Anmerkung zu Nummer 1 Buchst. c - § 32 Abs. 3 NBrandSchG -).

Zu den Nummern 13/1 (§ 34 Satz 4) und 13/2 (§ 35 Absatz 5):

Wenn, wie in der Entwurfsbegründung (Drs. 18/420, S. 22) dargelegt, die Landkreise hinsichtlich der ehrenamtlichen Führungskräfte und sonstigen Funktionsträger der Kreisfeuerwehr zur Leistung von Schadenersatz verpflichtet werden sollen, bedarf es einer Anpassung von § 34. Das MI hat dazu mitgeteilt, dass für die Ehrenbeamtinnen/Ehrenbeamten in der Kreisfeuerwehr und die Ehrenbeamtinnen/Ehrenbeamten des Landes das NBG bereits entsprechende Regelungen enthält. Vor diesem Hintergrund bedürfe es einer Anpassung der §§ 34 und 35 NBrandSchG nur für die sonstigen ehrenamtlichen Funktionsträger in der Kreisfeuerwehr (§ 21 Abs. 11). Der Ausschuss empfiehlt mit den Nummern 13/1 und 13/2 für diese Personengruppe die Haftung auf den Landkreis zu übertragen.

Zu Nummer 14 (§ 37 Abs. 1):

Die Regelung in § 37 Abs. 1 Nummer 1 soll redaktionell vereinfacht werden.

Zu Nummer 15 (§§ 40 und 41):

Die beabsichtigte verzögerte Geltung von § 32 a soll durch ein gestaffeltes Inkrafttreten der in Artikel 1 enthaltenen Änderungen bewirkt werden (vgl. den Vorschlag zu Artikel 4). § 40 soll daher gestrichen werden.

§ 41 hat sich durch Vollzug erledigt und soll zur Rechtsvereinfachung ebenfalls gestrichen werden.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten):

Vgl. die Empfehlung zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 40 NBrandSchG).