

Liliencronstraße 14  
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30  
40436 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Dr. Christian von Kraack

Zentrale: 0211 / 96508 - 0  
Direkt: 0211 / 96508 - 320  
Telefax: 0211 / 96508 - 7320  
E-Mail: Kraack@ikt-nrw.de

Datum: 13.07.2009  
Aktenz.: 38.52.01 vK/MD

Landkreistag NRW, Postfach 33 03 30, 40472 Düsseldorf

Herrn Ministerialdirigenten  
Wolfgang Düren  
Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen  
Leiter der Abteilung 7  
Haroldstr. 5

40213 Düsseldorf

**Feuer- und Katastrophenschutz – Änderung des FSHG  
hier: Ihr Az. 72 – 52.01.03 – Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Düren,

für die Zuleitung des Entwurfes des das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) betreffenden Artikels des vorgesehenen Artikelgesetzes zur Evaluierung der Gesetze und Verordnungen aus dem Geschäftsbereich des Innenministeriums danken wir Ihnen und übermitteln die nachfolgenden Anmerkungen:

**A. Zu Nr. 1, 2, 3, 4, 5 und 6 des Artikelentwurfes**

Die mit den Nummern 1, 2, 3, 4, 5 und 6 des Artikelentwurfes vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen der §§ 24a, 41 und 44 FSHG sowie die Einfügung eines neuen § 24b FSHG dienen der Umsetzung der EG-Änderungsrichtlinie zur Seveso-II-Richtlinie (Richtlinie 2003/105/EG vom 16.12.2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABI. EG L 345 vom 31.12.2003) und der EG-Bergbauabfallrichtlinie (Richtlinie 2006/21/EG vom 15.03.2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG, ABI. EG L 102 vom 11.04.2006), der Anpassung an die Neuregelungen des Gefahrstoffrechtes des Bundes und der redaktionellen Aufnahme der durch das Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 21.04.2009 (GV.NRW.S.224).

Sie werden daher unterstützt, soweit sie eine Umsetzung verpflichtender europarechtlicher Bestimmungen im Maßstab 1:1 gewährleisten.

## **B. Zu Nr. 7 des Artikelentwurfes**

Der Vorschlag zu Nr. 7 des Artikelentwurfes sieht eine Verlängerung der in § 46 Satz 3 FSHG normierten Berichtspflicht über den 31.12.2009 hinaus bis zum 31.12.2012 vor, die damit begründet wird, über den Entwurf hinausgehender grundsätzlicher Änderungsbedarf bestehe – im Ergebnis fachlicher Diskussionen mit allen Beteiligten der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr – nicht unmittelbar:

Dieser Vorschlag wird – gestützt auf den Beschluss des Vorstandes des Landkreistages Nordrhein-Westfalen vom 30.10.2007 „Forderungen des LKT NRW zum Rettungsdienstgesetz und zum Feuerschutzhilfegesetz“ (TOP 9 der Sitzung) – abgelehnt, da aus Sicht der Fachbeteiligten der Kreise grundsätzliche Änderungsbedürfnisse bestehen, deren Berücksichtigung nicht um Jahre hinausgeschoben werden darf. Allein der Verweis auf die noch ausstehende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in der Rechtssache C-160/08 (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften ./. Bundesrepublik Deutschland*) zur Frage der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Bereich des öffentlichen Rettungsdienstes rechtfertigt eine Vertagung des bestehenden Änderungsbedarfes nicht, da die Querbezüge zum Bereich des Rettungsdienstes lediglich Teilbereiche des FSHG betreffen und nur den Aufschub von Änderungen des Rettungsgesetzes (RettG) begründen.

Es wird daher vorgeschlagen, lediglich eine Verlängerung der Berichtspflicht bis zum 31.06.2011 vorzusehen.

Alternativ sollten folgende Änderungen des FSHG bereits im Rahmen des jetzigen Änderungsverfahrens miteingebracht werden:

### **1. Wiedereinführung der Begriffe „Katastrophe“, „Katastrophenschutz“, „Krisenstab“, etc.**

Die Begrifflichkeiten im Feuerschutzhilfegesetz NRW sollten an die Begrifflichkeiten der Erlasse angepasst werden (Wiedereinführung der Begriffe Krisenstab, Katastrophe und Katastrophenschutz).

#### Begründung:

Das FSHG geht gegenwärtig von Begriffen aus, die nicht mit den Begrifflichkeiten im Einklang stehen, die die entsprechenden Erlasse verwenden. Die Begrifflichkeiten sind zudem mit dem allgemeinen Sprachverständnis nicht deckungsgleich (z.B. Großschadensereignis, Leitungs- und Koordinierungsgruppe etc.). Die zurzeit im FSHG verwandten Begriffe sollten daher an den allgemeinen Sprachgebrauch und die Terminologie der Erlasse angepasst

werden (Wiedereinführung der Begriffe „Katastrophe“, „Katastrophenschutz“ und „Krisenstab“).

## **2. Erweiterung der Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit**

Alle Aufgaben der Kreise, Städte und Gemeinden nach dem FSHG sollten auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit von Gemeinden und Kreisen für andere Gemeinden und Kreise wahrgenommen werden können. § 1 Abs. 7 FSHG ist (klarstellend) entsprechend zu ändern.

### Begründung:

Bei den Aufgaben nach dem FSHG handelt es sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die im Rahmen des gestuften Aufgabenmodells zwischen Kreisen sowie Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten vom Gesetzgeber „verteilt“ worden sind, konnten und können nach der Gemeindeordnung auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages von Kreisen für Mittlere und/oder Große kreisangehörige Städte wahrgenommen werden (§ 4 Abs. 8 Satz 1 lit. b GO NRW).

Etwas anderes gilt dagegen bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die nicht zum Aufgabenbestand des gestuften Aufgabenmodells gehören. Bei diesen gemäß § 3 Abs. 2 GO NRW den Gemeinden auferlegten Aufgaben, ist gemäß § 3 Abs. 5 GO NRW nur eine interkommunale Zusammenarbeit auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen Gemeinden sowie zwischen Kreisen und kreisfreien Städten zulässig. Eine vertikale Aufgabenverschiebung in der Form, dass Gemeinden diese Aufgaben auf der Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung dem Kreis zur Erledigung übertragen, ist dagegen in § 3 Abs. 5 GO nicht vorgesehen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass zumindest die Regelungen der Gemeindeordnung keine gesetzliche Grundlage für öffentlich-rechtliche Verträge enthalten, nach denen Kreise z. B. die Aufgaben der Brandschau für kreisangehörige Gemeinden wahrnehmen sollen. Dies wäre aber insbesondere bei kleineren Gemeinden sinnvoll, da diese nicht das notwendige fachlich spezialisierte Personal für Brandschauen besitzen.

Ob § 1 Abs. 7 FSHG eine Ermächtigungsgrundlage für eine solche aufgabenträgerunabhängige Aufgabenverlagerung enthält, ist zweifelhaft. Bisher wurde die Auffassung vertreten, dass § 1 Abs. 7 FSHG keine Ermächtigungsgrundlage dafür enthält, auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages einem Aufgabenträger, der diese Aufgabe selbst nicht auch originär hat, Aufgaben von Gemeinden zu übertragen. Gestützt wurde diese Auffassung durch die bis zur jüngsten Änderung der Gemeindeordnung geltende Rechtslage, nach der generell keinerlei aufgabenträgerunabhängige Zusammenarbeit bei Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung zulässig war. Da die Aufgabe der Brandschau ausschließlich den

Gemeinden zugeordnet ist und die Kreise keine originären Aufgabenträger sind, wäre danach ein entsprechender öffentlich-rechtlicher Vertrag nicht zulässig. Im FSHG sollte deshalb klargestellt werden, dass alle Aufgaben nach dem FSHG im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages wahrgenommen und auch vertikal „verschoben“ werden können.

Alternativ sollten zumindest die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass kreisangehörige Gemeinden auf vertraglicher Basis die Aufgaben der Brandschau auf den Kreis übertragen können. Dies wäre z. B. möglich, wenn in § 6 Abs. 2 FSHG hinter Satz 4 folgender neuer Satz 5 eingefügt würde:

„<sup>5</sup>Kreisangehörige Gemeinden können die Aufgabe der Brandschau durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung gemäß §§ 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit auf den Kreis übertragen.“

Der bisherige Satz 5 in § 6 Abs. 2 FSHG würde dann Satz 6.

### **3. Änderung des Personalstandards in § 5 FSHG für die Wahrnehmung der Aufgaben in Brandschutzstellen**

Die Vorschrift des § 5 Satz 3 FSHG sollte mit dem Ziel geändert werden, dass die zur Durchführung der Aufgabe der Brandschutzdienststellen erforderlichen Tätigkeiten nicht nur Bediensteten mit einer Ausbildung für den gehobenen oder höheren feuerwehrtechnischen Dienst übertragen werden dürfen, sondern auch Bauingenieuren übertragen werden können, die durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen hierfür qualifiziert sind.

#### Begründung:

Gemäß § 5 Satz 3 FSHG sind die zur Durchführung der Aufgaben in Brandschutzdienststellen erforderlichen Tätigkeiten zwingend Bediensteten mit einer Ausbildung für den gehobenen oder höheren feuerwehrtechnischen Dienst zu übertragen. Es sollte die Möglichkeit eröffnet werden, diese Tätigkeiten auch Bauingenieuren zu übertragen, die durch Fortbildung entsprechende Qualifikationen im Brandschutz erworben haben. Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Aufgaben der Brandschutzdienststellen in engem Zusammenhang mit der Einhaltung baurechtlicher Vorschriften stehen. In Kreisen, aber auch in Städten und Gemeinden würde die vorgeschlagene Änderung des § 5 Satz 3 FSHG eine größere personalwirtschaftliche Flexibilität ermöglichen, ohne dass die Qualität der Aufgabenwahrnehmung leiden müsste.

### **4. Erweiterung der Erstattungspflicht der Gemeinden gegenüber privaten Arbeitgebern für Arbeitsentgelte**

Die Norm des § 12 Abs. 2 FSHG sollte mit dem Ziel geändert werden, dass privaten Arbeitgebern zukünftig auf Antrag durch die Gemeinde die von diesen zu zahlenden Arbeitsentgelte und Dienstbezüge einschließlich aller Nebenleistungen und Zulagen während der Tätigkeit als ehrenamtlicher Angehöriger der Feuerwehr mit einem Zuschlag von 50 Prozent auf die tatsächlich gezahlten Entgelte erstattet werden.

Begründung:

Die Regelung des § 12 Abs. 2 FSHG sieht vor, dass privaten Arbeitgebern die Vergütungen, die sie während des Einsatzes von Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr weiterzuzahlen haben, auf Antrag von den Gemeinden zu erstatten sind. Die Beschränkung der Erstattungspflicht auf die einschließlich der Nebenleistungen (Sozialversicherungsbeiträge) zu zahlenden Vergütungen gleicht die den privaten Arbeitgebern tatsächlich entstehenden Kosten nicht aus. Mit der Freistellung von Angehörigen der Feuerwehren gehen häufig zusätzliche Organisationskosten einher, um den Ausfall eines Arbeitnehmers im Betrieb kompensieren zu können. Nicht selten entstehen in diesem Zusammenhang dann z.B. für die Ersatzkraft zusätzliche Kosten (Überstundenzuschläge etc.). Auch weil die tatsächlich den privaten Arbeitgebern durch den Einsatz ehrenamtlicher Feuerwehrleute entstehenden Kosten nicht in vollem Umfang ausgeglichen werden, besteht zunehmend Zurückhaltung, Betriebsangehörige für die ehrenamtliche Feuerwehr freizustellen. Dies ist eine Ursache dafür, dass es immer schwieriger wird, Bürgerinnen und Bürger für die Tätigkeit in einer freiwilligen Feuerwehr zu gewinnen. Die Probleme für die privaten Unternehmen entstehen besonders bei nicht vorhersehbaren ungeplanten Einsätzen der Feuerwehr, weil sie sich hierauf organisatorisch nur schwer vorbereiten können. Bei vorhersehbaren Tätigkeiten für die Feuerwehr (z. B. Besuch von Fortbildungsveranstaltungen, die lange vorher feststehen) sind die Probleme dagegen geringer.

Die Erstattungspflicht für fortgezahlte Vergütungen gegenüber privaten Arbeitgebern sollte deshalb den tatsächlichen Kosten angenähert werden. Um bürokratische und verwaltungsaufwendige Einzelermittlungen über den Umfang dieser zusätzlichen Kosten zu vermeiden, ist eine pauschale Regelung sinnvoll. Die zusätzlichen Kosten sollten pauschal durch einen 50-prozentigen Zuschlag auf die den privaten Arbeitgebern zu erstattenden tatsächlich gezahlten Vergütungen einschließlich Nebenleistungen ausgeglichen werden. § 12 Abs. 2 FSHG sollte entsprechend geändert werden. Dabei könnte es sinnvoll sein, eine zwingende Erstattungspflicht nur für unvorhersehbare Feuerwehreinsätze vorzusehen und die Zahlung des 50-prozentigen Zuschlags ansonsten in das Ermessen der Kommunen zu stellen.

## **5. Aufschaltung des Notrufs 112 auf die Leitstellen der Kreise**

Die Vorschrift § 21 Abs. 2 FSHG sollte dahingehend geändert werden, dass der Notruf 112 von allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf die Kreisleitstelle aufzuschalten ist.

Begründung:

Gemäß § 21 Abs. 2 FSHG muss der Notruf 112 von Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten nicht auf die Kreisleitstelle aufgeschaltet werden, wenn diese ständig besetzte Feuerwachen unterhalten und gleichzeitig die Aufgaben einer Rettungswache wahrnehmen. Diese „gespaltene Zuständigkeit“ geht zu Lasten einer möglichst zeitnahen Hilfeleistung für die von einem Notfall betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Die betreffenden Mittleren und Großen kreisangehörigen Städte müssen bei Eingang des Notrufs 112 nämlich zunächst klären, ob der Notruf einen Brand oder einen Rettungsdienstfall betrifft. Handelt es sich um einen Rettungsdienstfall, so haben sie den Notruf an die Kreisleitstelle weiterzuleiten, die wiederum in einem weiteren Gespräch mit dem Hilfesuchenden klären muss, welche Hilfeleistungen wo erbracht werden müssen. Diese zeitliche Verzögerung geht zu Lasten einer effektiven und effizienten zeitnahen Hilfeleistung für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus führt die Aufspaltung in mehrere Aufgabenträger im kreisangehörigen Raum zu einer unwirtschaftlichen Wahrnehmung der Aufgaben der Leitstellen. Deshalb sollte § 21 Abs. 2 Satz 2 FSHG ersatzlos gestrichen werden. Im FSHG sollte zwingend festgelegt werden, dass der Notruf 112 immer auf die Kreisleitstellen aufzuschalten ist.

**6. Einrichtung einer oder mehrerer Auskunftsstellen auf Landesebene gemäß § 31 FSHG**

In § 31 FSHG sollte zwingend festgelegt werden, dass das Land eine oder mehrere zentrale Auskunftsstellen errichten muss.

Begründung:

Die Regelung des § 31 FSHG sieht zurzeit vor, dass der Kreis oder die kreisfreie Stadt bei Bedarf eine Auskunftsstelle zu errichten hat. Sie hat die Aufgabe, Angehörigen oder sonstigen Berechtigten bei Schadensereignissen mitzuteilen, wie ihre Angehörigen von einem Schadensereignis betroffen sind und wo sie verblieben sind.

Insbesondere bei größeren Schadensereignissen können Kreise und kreisfreie Städte diese Aufgabe nicht immer sachgerecht alleine wahrnehmen. Das Land sollte deshalb verpflichtet werden, oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte eine oder mehrere Auskunftsstellen einzurichten, die insbesondere bei größeren Schadensereignissen diese Aufgaben wahrnehmen. Sie sollten auch unterstützend tätig werden, wenn die örtlichen Auskunftsstellen der Kreise und kreisfreien Städte überfordert sind (z.B. Auskünfte über die Betroffenheit von ausländischen Staatsangehörigen aus Ländern, in denen Sprachen gesprochen werden,

deren Beherrschung vom Personal einer örtlichen Auskunftsstelle nicht erwartet werden kann.).

## **7. Einführung der Möglichkeit, einen hauptberuflichen Kreisbrandmeister zu ernennen**

Die Norm des § 34 FSHG sollte mit dem Ziel geändert werden, dass den Kreisen neben der jetzt bestehenden Möglichkeit, einen ehrenamtlichen Kreisbrandmeister zu ernennen, auch die Möglichkeit eröffnet wird, einen hauptamtlichen Kreisbrandmeister zu ernennen.

### Begründung:

Die Regelung des § 34 FSHG sieht zurzeit nur die Möglichkeit vor, einen ehrenamtlichen Kreisbrandmeister auf Vorschlag des Bezirksbrandmeisters durch den Kreistag ernennen zu lassen. Diese Möglichkeit sollte weiter bestehen bleiben.

Den Kreisen sollte jedoch daneben die Möglichkeit eröffnet werden, einen hauptberuflich in der Kreisverwaltung tätigen Bediensteten mit den Aufgaben eines Kreisbrandmeisters zu betrauen. Je nach Aufgabenumfang des Kreisbrandmeisters müsste dieser dann nicht ausschließlich mit den Aufgaben des Kreisbrandmeisters befasst sein, sondern könnte auch noch andere Aufgaben wahrnehmen, die im engen Zusammenhang mit der Tätigkeit eines Kreisbrandmeisters stehen. Die Betrauung eines hauptberuflich tätigen Kreisbediensteten mit den Aufgaben des Kreisbrandmeisters hätte den Vorteil, dass die Tätigkeit des Kreisbrandmeisters organisatorisch stärker in die Tätigkeit der Kreisverwaltung eingebunden wäre. Dies könnte zu einer Optimierung der Wahrnehmung der Aufgaben eines Kreises im Bereich des Katastrophenschutzes, des Rettungsdienstes und des Brandschutzes führen. Die Entscheidung über die Übertragung der Aufgaben des Kreisbrandmeisters an einen hauptberuflich in der Kreisverwaltung tätigen Bediensteten, der selbstverständlich die erforderlichen Qualifikationen für diese Tätigkeit haben müsste, sollte dem Landrat/der Landrätin obliegen. Es liegt nahe, dass diese zuvor die Wehrführer der freiwilligen Feuerwehren zu seiner Entscheidung anhören.

Da es sich bei der Übertragung der Aufgaben eines Kreisbrandmeisters an einen hauptberuflich in der Kreisverwaltung tätigen Bediensteten um eine Entscheidung im Sinne des § 42g KrO NRW handelt, sollte diese Entscheidung ausschließlich dem Landrat/der Landrätin obliegen. Die Ernennung eines ehrenamtlichen Kreisbrandmeisters in den Verfahrensstrukturen, wie sie jetzt § 34 vorsieht, sollte nur erfolgen, wenn der Landrat/die Landrätin dies dem Kreistag vorschlägt oder der Kreistag der Entscheidung des Landrates mit 2/3 seiner gesetzlichen Mitglieder widerspricht, anstelle eines ehrenamtlichen einen hauptberuflichen Kreisbrandmeister zu bestellen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen zu dem vorgelegten Entwurf des  
das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) betreffenden Artikels berück-  
sichtigen könnten, und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. v. K.', with a stylized flourish at the end.

Dr. Christian von Kraack