

Zuständigkeitsfragen im Zusammenhang mit der Aufstellung und Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplanes einer Stadt/Gemeinde in Nordrhein- Westfalen

von Reinhard Schültke
Hochsauerlandkreis
Fachdienst 31
59870 Meschede

1. Problematik:

Im Zusammenhang mit der Aufstellung und Fortschreibung eines Brandschutzbedarfsplanes ergibt sich immer wieder auch die Frage nach der Zuständigkeit. - Es ist insbesondere die Frage zu prüfen, ob die Aufstellung und Fortschreibung des Brandschutzbedarfsplanes einer Stadt/Gemeinde in Nordrhein-Westfalen einen entsprechenden Ratsbeschluss erfordert. - Dabei sind sowohl die einschlägigen Vorschriften

- des Gesetzes über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) vom 10.02.1998 -SGV. NRW. 213-

als auch

- der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) vom 14.07.1994 in der zur Zeit geltenden Fassung
-SGV. NRW. 2023-

zur Entscheidungsfindung heranzuziehen.

2. Rechtsgrundlagen und rechtliche Würdigung:

2.1 Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG):

Gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 FSHG **haben** die **Gemeinden unter Beteiligung ihrer Feuerwehr Brandschutzbedarfspläne** und Pläne für den Einsatz der öffentlichen Feuerwehr **aufzustellen und fortzuschreiben**. Nach § 4 FSHG nehmen (u.a.) die Gemeinden die Aufgaben nach dem FSHG als **Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung** wahr. Beide Bestimmungen sind auch im Zusammenhang mit § 1 Abs. 1 FSHG zu sehen, wonach die **Gemeinden** den örtlichen Verhältnissen entsprechende **leistungsfähige Feuerwehren** unterhalten, um Schadenfeuer zu bekämpfen sowie bei Unglücksfällen und bei solchen öffentlichen Notständen Hilfe zu leisten, die durch Naturereignisse, Explosionen oder ähnliche Vorkommnisse verursacht werden.

Weder aus dem Text des FSHG noch aus dem Kommentar von Steegmann u.a., „Recht des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes in Nordrhein-Westfalen“, 12. Ergänzungslieferung November 1999, ergeben sich Hinweise darauf, ob im Rahmen der Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplanes ein entsprechender Ratsbeschluss erforderlich ist.

„Die Gemeinden haben gern. Abs. 1 einen Brandschutzbedarfsplan aufzustellen, um die Größe und Ausstattung ihrer Feuerwehr festlegen zu können. Hieran ist der Wehrführer zu beteiligen, da er nur dann seine Leitungsaufgabe (§ 11 Rn. 14) verantwortlich wahrnehmen kann. Maßgebend für den Brandschutzbedarfsplan sind die Siedlungsstruktur, die Bauweise, das Vorhandensein von brand- oder explosionsgefährlichen Industrien. Vorhandene leistungs- und einsatzfähige Werkfeuerwehren sind zu berücksichtigen. Als Hilfsmittel zur Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplans ist die von der AGBF-NW erarbeitete „Schutzzieldefinition“ (Brandschutz 1996, 742) nützlich (... = weitere Literaturhinweise). Hilfreich sind auch statistische Erfassungen der Einsätze...“
vgl. Steegmann, a.a.O., Rn. 2 zu § 22 FSHG -

Bei dem auch von Steegmann zitierten Arbeitspapier der AGBF-NW handelt es sich um die „Hinweise und Empfehlungen für die Anfertigung von Brandschutzbedarfsplänen für die Gemeinden des Landes Nordrhein- Westfalen“ (Stand 11/ 98). Die Seiten 67 und 68 (Anlage 4) dieses Arbeitspapiers enthalten eine „**Hilfestellung für Ratsvorlagen**“ . Der Veröffentlichung der vorgenannten Anlage 4 könnte entnommen werden, dass auch die AGBF-NW das Erfordernis der Zustimmung eines Ausschusses bzw. des Rates einer Gemeinde bejaht.

Zwischenergebnis:

1.

Die **Gemeinde** ist verpflichtet und auch zuständig, einen **Brandschutzbedarfsplan** aufzustellen und fortzuschreiben.

2.

Die **örtliche/öffentliche** Feuerwehr (i.d.R. der Wehrführer) **ist zu beteiligen**.

3.

Es handelt sich um eine **Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung**, wobei § 33 Abs. 2 FSHG **nur** aufsichtsbehördliche Weisungen im Rahmen der **Rechtsaufsicht** vorsieht. Weisungen aus Gründen der **Zweckmäßigkeit** können gemäß § 33 Abs. 3 FSHG nur von der **obersten Aufsichtsbehörde** (Innenministerium) und **nur allgemein** (nicht im Einzelfall) erteilt werden. Auch Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind nach herrschender Rechtsauffassung gleichwohl **Selbstverwaltungsangelegenheiten**. Sie lassen zwar staatliche Eingriffe zu, stehen jedoch unter dem Schutz der Landesverfassung (z.B.: Art. 78 Landesverfassung NRW).

- vgl. auch OVG NRW Münster; Beschluss vom 16.03.1995 in NVwZ-RR 95, 502. Verfassungsgericht Land Brandenburg, Urteil vom 17.10.1996 - VfGBbg 5/95 sowie Muth in Hofmann u.a., „Kommunalrecht in Nordrhein- Westfalen“ 10. Auflage 1999, Seite 326 Abs. 2 -.

Weder das FSHG noch die vorliegende Kommentierung lassen Rückschlüsse dahingehend zu, dass der Brandschutzbedarfsplan einer Gemeinde eines Ratsbeschlusses bedarf. - Allenfalls gibt die Anlage 4 des og. Arbeitspapiers der AGBF-NW einen entsprechenden Hinweis.

2.2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO):

Die nachstehenden Ausführungen erfolgen in der zum Zwischenergebnis Nr. 3 (Seite 2) dargestellten Erkenntnis, dass auch die Aufgaben nach dem FSHG als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung **Selbstverwaltungsangelegenheiten** (der Gemeinde) sind.

Die Verwaltung der Gemeinde wird gemäß § 40 Abs. 1 GO **ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt**, wobei die Bürgerschaft nach § 40 Abs. 2 Satz 1 GO durch den Rat und den Bürgermeister vertreten wird.

*„Die kommunalen Entscheidungsträger sind zur **Willensbildung im Gesamtbereich der Verbandskompetenz der Kommunalkörperschaft** legitimiert. So kann etwa der Rat einer Gemeinde nicht nur bei Selbstverwaltungsaufgaben, sondern auch bei **Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten entscheiden.**“*

- Theisen in Hofmann u.a., „Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen“ 10. Auflage 1999, Seite 481 Abs. 4 Sätze 1 und 2 -

Die Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplanes könnte als Angelegenheit betrachtet werden, die „durch den Willen der Bürgerschaft“ (stellvertretend für sie durch den Rat oder durch den Bürgermeister) bestimmt wird.

Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO ist der **Rat für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die GO nichts anderes bestimmt**. Nach § 41 Abs. 1 Satz 2 GO (Katalog/Buchstaben a) bis s)) kann der Rat die Entscheidung über die dort Angelegenheiten **nicht** übertragen. Aus dem vorgenannten Katalog könnten im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplanes in Betracht kommen:

a) *die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll*

f) *den Erlaß, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen und **sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen**.*

Theisen, a.a.O., Seite 472 Abs. 1 Satz 2 vertritt die Auffassung, dass in die ausschließliche Organzuständigkeit der Vertretung (im Sinne des § 41 Abs. 1 Satz 2 GO) insbesondere Gegenstände fallen, die für die Aufgabenerledigung der Kommunalkörperschaft **grundlegende Bedeutung** haben.

„Dies sind etwa die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll, der Erlaß von Rechtssätzen und die Wahl der Verwaltungsspitze.“

-Theisen, a.a.O., Seite 472 Abs. 1 Satz 3 -

Die Aufstellung des Brandschutzbedarfsplanes einer Gemeinde könnte insoweit als „allgemeiner Grundsatz“ im vorstehenden Sinne oder als „Erlaß einer ortsrechtlichen Bestimmung“ bezeichnet werden. - **Der Brandschutzbedarfsplan bildet nämlich eine grundlegende Entscheidung der Gemeinde sowohl über die zu erreichenden Ziele als auch über die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Ressourcen.**

„Wie die Aufzählung (a bis s) zeigt, handelt es sich dabei sowohl um Fragen der Ortsgesetzgebung (z.B. e, f, g, h, i) wie um Fragen der Verwaltungsführung, insgesamt um Fragen, die für das gemeindliche Leben besonders bedeutsam sind und bei deren Beratung und Entscheidung der Gesetzgeber daher die Sachkenntnis und Erfahrung der Ratsmitglieder, die ja die gesamte Bevölkerung der Gemeinde vertreten, zum Einsatz bringen will.“

- Rehn/Cronauge; Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; Kommentar; 23. Ergänzung Dezember 1999; Erläuterung II. Nr.1. Satz 3 zu § 41 GO -

Den vorstehenden Ausführungen folgend, muss auch die Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplanes als eine Angelegenheit bezeichnet werden, „die für das gemeindliche Leben besonders bedeutsam ist“. Immerhin bildet der Brandschutzbedarfsplan eine wichtige Grundlage für die Sicherheit der gesamten Bevölkerung in der Gemeinde.

„Hier handelt es sich nicht um Fragen der Organisation und der Geschäftsverteilung innerhalb der Verwaltung, für die der Bürgermeister grundsätzlich zuständig ist (§ 73 Abs. 1), sondern um die Grundsätze, nach denen die Verwaltungsaufgaben erledigt werden sollen. Mit den „allgemeinen Grundsätzen“ sind auch die in § 61 Abs. 1 genannten allgemeinen Richtlinien des Rates gemeint, in deren Rahmen der Hauptausschuß über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung entscheidet.“

- Rehn/Cronauge; a.a.O.; Erläuterungen II. Nr.3. zu a) -Satz 1 und 2-zu §41 GO -

- vgl. auch Wansleben in Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/Wansleben; Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen; Kommentar zur GO; Erläuterungen 2.1 zu a) zu § 41 GO -

Es mag dahingestellt bleiben, ob es sich bei der Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplanes um die „Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung“ handelt, über die gemäß § 61 GO im Rahmen der vom Rat festgelegten allgemeinen Richtlinien der Hauptausschuss entscheidet. Zunächst müsste in diesem Zusammenhang nämlich geklärt werden, ob - bezogen auf den Brandschutzbedarfsplan - derartige „allgemeine Richtlinien des Rates“ überhaupt vorliegen. Jedenfalls ist es nicht ausgeschlossen, dass die Aufstellung eines Brandschutzbedarfsplanes zu den „allgemeinen Grundsätzen“ im Sinne des § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a) GO gehört.

„Zum Ortsrecht gehören außer Satzungen (insbesondere der Hauptsatzung, § 7) alle anderen ortsrechtlichen Bestimmungen, die von den Gemeinden erlassen werden oder erlassen werden können,

z.B. *Bebauungspläne, ordnungsbehördliche VO (§§ 27 ff OBG), RVO über Schulbezirke (§ 9 SchVG) u.ä.*"

- Rehn/ Cronauge; a.a.O.; Erläuterungen II. Nr.3. zu f) -Satz 1 - zu § 41 GO -

*„Vgl. § 7. Unter die **sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen** im Sinne dieser Vorschrift fallen alle Rechtsvorschriften, die mit Wirkung nach außen von den Gemeinden zu erlassen sind oder erlassen werden können, also z.B. ordnungsbehördliche Verordnungen...“*

- Wansleben; a.a.O.; Erläuterungen 2.1 zu Buchst. f) -Satz 1 - zu § 41 GO -

Ob der Brandschutzbedarfsplan einer Gemeinde „mit Wirkung **nach außen**“ aufgestellt wird, ist nicht bzw. nicht eindeutig geregelt. Es ist jedoch zu bedenken, dass § 22 Abs. 1 Satz 1 FSHG als Spezialvorschrift eine gesetzliche Pflicht der Gemeinde begründet, diesen Plan aufzustellen (und fortzuschreiben). Die „Wirkung nach außen“ ergibt sich nach Auffassung des Verfassers zum einen aus dieser gesetzlichen Pflicht, zum anderen aus dem Anspruch der Bevölkerung (Öffentlichkeit) an die Gemeinde, eine leistungsfähige Feuerwehr zur Abwehr der im § 1 Abs. 1 FSHG bezeichneten Gefahrenpotentiale zu unterhalten.

Es fragt sich, ob die Aufstellung des Brandschutzbedarfsplanes als „Geschäft der laufenden Verwaltung“ im Sinne des § 41 Abs. 3 GO gelten könnte, das im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen gilt.

„Allgemein kann zum Begriff der Geschäfte der laufenden Verwaltung gesagt werden, daß hierunter die nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit üblichen Geschäfte fallen, deren Erledigung nach feststehenden Grundsätzen erfolgt (OVG NW, Urt. v. 15.12.1969, OVG Bd. 25, S.187).“

- Rehn/ Cronauge; a.a.O.; Erläuterungen IV. Nr.1. Abs. 2 letzter Satz zu § 41 GO -

- vgl. auch: Wansleben; a.a.O.; Erläuterungen Nr.4. zu § 41 GO, wonach ebenfalls Regelmäßigkeit und Häufigkeit entscheidend sind für die Zugehörigkeit zu den Geschäften der laufenden Verwaltung -

Die Aufstellung des Brandschutzbedarfsplanes einer Gemeinde erfolgt weder „regelmäßig“ noch „häufig“ und kann insoweit schon nicht den Geschäften der laufenden Verwaltung im Sinne des § 41 Abs. 3 GO zugeordnet werden. Vielmehr handelt es sich um einen grundlegenden Plan, der seinerseits im einzelnen ausgeführt bzw. umgesetzt werden muss.

3. Ergebnis:

Der Brandschutzbedarfsplan einer Gemeinde (und damit auch seine Aufstellung und Fortschreibung) im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 1 FSHG

- enthält Gegenstände, die für die Aufgabenerledigung der Gemeinde (hier: FSHG) grundlegende Bedeutung haben,
- bildet die grundlegende Entscheidung der Gemeinde sowohl über die zu erreichenden Ziele des Feuerschutzes und der Hilfeleistung im Sinne des § 1 Abs. 1 FSHG als auch über die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Ressourcen,
- stellt eine wichtige (Planungs-) Grundlage dar für die Sicherheit der gesamten Bevölkerung in der Gemeinde,
- soll den Anspruch der Bevölkerung Öffentlichkeit an die Gemeinde erfüllen helfen, eine leistungsfähige Feuerwehr zur Abwehr der im § 1 Abs. 1 FSHG bezeichneten Gefahrenpotentiale zu unterhalten (entfaltet insoweit zumindest auch mittelbare Außenwirkung),
- ist daher insgesamt eine Angelegenheit im Sinne des § 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstaben a) und f) GO, die der Rat nicht übertragen kann,
- erfordert daher die Zustimmung des Rates der Gemeinde (Ratsbeschluss notwendig).