

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der F... GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer M... und T...,

- Bevollmächtigte: Hengeler Mueller, Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB,
Behrenstraße 42, 10117 Berlin -

gegen § 16 Absatz 2 Satz 3 des nordrhein-westfälischen Gesetzes über den
Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz vom 17. De-
zember 2015 (GV.NW. S. 886)

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Kirchhof,

den Richter Schluckebier

und die Richterin Ott

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-
chung

vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 22. Februar 2017 einstimmig beschlos-
sen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenom-
men.**

G r ü n d e :

I.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die seit dem 1. Januar 2016 im Land
Nordrhein-Westfalen geltende Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über
den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) vom 17. De-
zember 2015 (GV.NW. S. 886). Danach müssen die Angehörigen einer Werkfeuer-
wehr dem Betrieb oder der Einrichtung angehören, für welche die Werkfeuerwehr
eingerrichtet worden ist. 1

1. Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und
den Katastrophenschutz befand sich eine entsprechende landesgesetzliche Vor-
schrift bereits in § 15 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über den Feuerschutz und die Hil-
feleistung (FSHG) vom 10. Februar 1998 (GV.NW. S. 122), zuletzt geändert durch 2

Gesetz vom 23. Oktober 2012 (GV.NW. S. 474). § 15 FSHG lautete in der vom 1. März 1998 bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung auszugsweise wie folgt:

§ 15 Werkfeuerwehren

(1) Werkfeuerwehren sind staatlich angeordnete oder anerkannte Feuerwehren. Die Bezirksregierung verpflichtet nach Anhörung der Gemeinde Betriebe oder Einrichtungen, bei denen die Gefahr eines Brandes oder einer Explosion besonders groß ist oder bei denen in einem Schadensfall eine große Anzahl von Personen gefährdet wird, eine Werkfeuerwehr aufzustellen und zu unterhalten, die in der Regel aus hauptamtlichen Kräften besteht. Die Bezirksregierung hat regelmäßig den Leistungsstand der Werkfeuerwehren zu überprüfen.

(2) Die Angehörigen der Werkfeuerwehr müssen Werksangehörige sein. Sie müssen über ausreichende Kenntnisse der Liegenschaften und der Betriebsabläufe verfügen. Werkfeuerwehren müssen in Aufbau, Ausstattung und Ausbildung den an öffentliche Feuerwehren gestellten Anforderungen entsprechen. Ihre Leistungsfähigkeit muss sich an den von dem Betrieb ausgehenden Gefahren orientieren.

Da das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) nach Auffassung des Landesgesetzgebers nicht mehr dem aktuellen Entwicklungsstand des Brand- und Katastrophenschutzes entsprach, beschloss der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG). Gemäß § 59 BHKG trat dieses Gesetz am 1. Januar 2016 in Kraft; zum gleichen Zeitpunkt trat das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung außer Kraft. § 16 BHKG mit der angegriffenen Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG lautet auszugsweise wie folgt:

3

§ 16 Werkfeuerwehren

(1) Werkfeuerwehren sind staatlich angeordnete oder anerkannte Feuerwehren. Die Bezirksregierung verpflichtet nach Anhörung der Gemeinde Betriebe oder Einrichtungen, bei denen die Gefahr eines Brandes oder einer Explosion besonders groß ist oder bei denen in einem Schadensfall eine große Anzahl von Personen gefährdet wird, eine Werkfeuerwehr aufzustellen und zu unterhalten. Auf Antrag eines Betriebes oder einer Einrichtung kann die Bezirksregierung eine Betriebsfeuerwehr oder die zum Schutz der eigenen Anlagen vor Brandgefahren und zur Hilfeleistung im Betrieb oder der Einrichtung vorgehaltenen Brandschutzkräfte als Werkfeuerwehr anerkennen. Die Werkfeuerwehr besteht in der Regel aus hauptamtlichen Kräften. Die Bezirksregierung hat in Zeitabständen von

längstens fünf Jahren den Leistungsstand der Werkfeuerwehren zu überprüfen.

(2) Die Leistungsfähigkeit der Werkfeuerwehr muss sich an den von dem Betrieb oder der Einrichtung ausgehenden Gefahren orientieren. Sie muss in Aufbau, Ausstattung und Ausbildung den an öffentliche 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 erforderlichen fachlichen Qualifikation insbesondere über Kenntnisse der Örtlichkeit, der Produktions- und Betriebsabläufe, der betrieblichen Gefahren sowie Schutzmaßnahmen und der besonderen Einsatzmittel verfügen.

2. Die Beschwerdeführerin ist ein Brandschutzdienstleister mit dem Schwerpunkt auf der Übernahme von Werkfeuerwehraufgaben. Sie wurde Ende des Jahres 2013 in das Handelsregister eingetragen und ist seit Juli 2014 operativ tätig. Die Beschwerdeführerin wendet sich mit ihrer Ende des Jahres 2016 erhobenen Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die zum 1. Januar 2016 in Kraft getretene Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG. Sie rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG, jeweils in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG. Sie hält die Verfassungsbeschwerde für zulässig. Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG für eine gegen ein Gesetz gerichtete Verfassungsbeschwerde habe am 1. Januar 2016 neu begonnen, weil § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG nun eine bloße Ausschlussnorm gegenüber privaten Anbietern von Werkfeuerwehrdienstleistungen darstelle.

4

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Voraussetzungen dafür nicht vorliegen (§ 93a Abs. 2 BVerfGG). Sie ist unzulässig, weil sie gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG nicht fristgerecht eingelegt wurde.

5

1. Die Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze ist wegen der Tragweite eines solchen Angriffs aus Gründen der Rechtssicherheit nach § 93 Abs. 3 BVerfGG an eine eng auszulegende Ausschlussfrist von einem Jahr gebunden (vgl. BVerfGE 23, 153 <164>; 30, 112 <126>). Diese beginnt bei Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine unverändert gebliebene Norm nicht deshalb neu, weil der Gesetzgeber die Bestimmung gelegentlich der Änderung anderer Bestimmungen desselben Gesetzes erneut in seinen Willen aufgenommen hat (vgl. BVerfGE 11, 255 <260>; 18, 1 <9>; 43, 108 <116>; 80, 137 <149>; 120, 274 <299>). Bleibt die angegriffene Norm inhaltlich unverändert oder wird sie rein redaktionell angepasst, setzt kein neuer Fristlauf ein (vgl. BVerfGE 56, 363 <379 f.>; 129, 208 <234>; BVerfGK 7, 276 <277>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 7. Oktober 2009 - 1 BvR 3479/08 -, NVwZ 2010, S. 181 <182 Rn. 7>).

6

Die Frist wird nur neu in Lauf gesetzt, wenn die Gesetzesänderung die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm begründet oder verstärkt (vgl. BVerfGE 45, 104 <119 f.>; 78, 350 <356>; 111, 382 <411> m.w.N.). Dies ist der Fall, wenn der Gesetzgeber das materielle Gewicht einer Regelung verändert (vgl. BVerfGE 17, 364 <369>; 26, 100 <109>; 79, 1 <14>) oder wenn ihr Anwendungsbereich - etwa durch Präzisierung eines Legalbegriffs - eindeutiger als bisher begrenzt und der Vorschrift damit ein neuer Inhalt gegeben wird (vgl. BVerfGE 11, 351 <359 f.>; 43, 108 <116>). Gleiches gilt, wenn sich durch die Gesetzesänderung für die formal identisch gebliebene Norm ein erweiterter Anwendungsbereich ergibt (vgl. BVerfGE 12, 10 <24>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 7. Oktober 2009 - 1 BvR 3479/08 -, NVwZ 2010, S. 181 <182 Rn. 8>).

7

2. Nach diesen Grundsätzen begann die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG mit dem Inkrafttreten des § 16 BHKG am 1. Januar 2016 nicht neu zu laufen. Denn der Landesgesetzgeber hat mit der angegriffenen Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG die Vorgängervorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG, die bereits am 1. März 1998 in Kraft getreten ist, nur redaktionell und nicht inhaltlich geändert. Die Ende des Jahres 2016 erhobene Verfassungsbeschwerde hat die Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG daher nicht gewahrt.

8

a) Die Verfassungsbeschwerde macht ohne Erfolg geltend, § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG definiere das Erfordernis der Betriebsangehörigkeit neu, die Angehörigen der Werkfeuerwehr müssten nicht mehr „Werksangehörige“ sein, sondern „dem Betrieb oder der Einrichtung angehören, für welche die Werkfeuerwehr eingerichtet worden ist“.

9

Der Wortlaut des § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG wurde insoweit zwar gegenüber der früheren Vorschrift des § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG geändert. Entgegen der Auffassung der Verfassungsbeschwerde liegt darin aber keine inhaltliche Änderung der Vorschrift. Bereits § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG war dahin auszulegen, dass die Angehörigen der Werkfeuerwehr dem Betrieb oder der Einrichtung angehören mussten, für welche die Werkfeuerwehr eingerichtet worden ist. Dies ergibt die systematische Auslegung der Vorschrift. Denn § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG war auf der Grundlage einer Gesamtschau mit den früheren Regelungen des § 15 Abs. 1 Satz 1 und 2 FSHG (heute: § 16 Abs. 1 Satz 1 und 2 BHKG) zu verstehen. Danach waren Werkfeuerwehren staatlich angeordnete oder anerkannte Feuerwehren; bestimmte „Betriebe oder Einrichtungen“ hatten - wie auch heute gemäß § 16 Abs. 1 Satz 2 BHKG - auf behördliche Anordnung Werkfeuerwehren aufzustellen und zu unterhalten (vgl. näher Schneider, FSHG, 8. Aufl. 2008, § 15 Anm. 7; zum heutigen Recht ders., BHKG, 9. Aufl. 2016, § 16 Rn. 37 ff.). Dem Begriff der „Werksangehörigen“ ließ sich vor diesem Hintergrund keine Begrenzung des § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG auf den „gewerblich-industriellen Sektor“ entnehmen, wie die Verfassungsbeschwerde meint. Er knüpfte an den Begriff der „Werkfeuerwehr“ an und bezog sich damit ebenso wie heute § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG auf die Betriebe und Einrichtungen, die Werkfeuerwehren unterhielten (siehe auch Schneider, FSHG, 8. Aufl. 2008, § 15 Anm. 12 und 17;

10

Steedmann, in: Kamp, Recht des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes in NRW, § 15 FSHG Rn. 3, 11 <Stand: März 2003>).

Aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für das Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung vom 2. Mai 1997 (LTDrucks 12/1993, S. 52) folgt nichts anderes. Vielmehr ergibt sich daraus, dass mit der Forderung nach Werksangehörigkeit gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG sichergestellt werden sollte, dass das „Personal der Werkfeuerwehr“ über die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügte und außerdem ein Vertrauensverhältnis zu dem übrigen Betriebspersonal bestand. Die Verfassungsbeschwerde macht zwar zutreffend geltend, dass der frühere Begriff der Werksangehörigkeit gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 27. März 2015 mit dem neuen § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG „präzisiert“ werden sollte (vgl. LT-Drucks 16/8293, S. 92). In der Sache liegt jedoch bloß eine redaktionelle Änderung ohne inhaltliche Folgen vor. Die Auslegung der Vorgängerregelung des § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG war aus den genannten Gründen nicht zweifelhaft (anders gelagert insoweit BVerfGE 11, 351 <359 f.>).

11

b) Die Verfassungsbeschwerde stützt den von ihr angenommenen Neubeginn der Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG auch darauf, dass dem nun in § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG geregelten Erfordernis der Betriebsangehörigkeit durch die Veränderung des normativen Umfelds seit dem 1. Januar 2016 eine andere Funktion zukomme als bisher. Damit vermag sie ebenso wenig durchzudringen.

12

aa) Rein redaktionelle Änderungen eines Gesetzes, die den materiellen Gehalt und den Anwendungsbereich einer Norm nicht berühren, setzen die Jahresfrist nicht neu in Lauf. Aber selbst eine in ihrem Wortlaut unverändert gebliebene Vorschrift kann dann erneut mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden, wenn sie durch die Änderung anderer Vorschriften derart in ein neues gesetzliches Umfeld eingebettet wird, dass auch von der Anwendung der älteren Vorschrift neue belastende Wirkungen ausgehen können (vgl. BVerfGE 100, 313 <356>; BVerfGK 18, 328 <335>; siehe auch BVerfGE 45, 104 <119 f.>; 78, 350 <356>; BVerfGK 16, 199 <202>).

13

bb) Eine solche Änderung des gesetzlichen Umfelds liegt hier jedoch nicht vor. Die Verfassungsbeschwerde beruft sich insoweit ohne Erfolg auf die im Vergleich zu § 15 Abs. 2 Satz 2 FSHG deutlich ausführlichere Aufstellung der fachlichen Anforderungen an die Werkfeuerwehrangehörigen in § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG, die das Erfordernis der Betriebsangehörigkeit überflüssig gemacht habe. Nach § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG müssen die Angehörigen der Werkfeuerwehr neben der erforderlichen fachlichen Qualifikation insbesondere über Kenntnisse der Örtlichkeit, der Produktions- und Betriebsabläufe, der betrieblichen Gefahren sowie Schutzmaßnahmen und der besonderen Einsatzmittel verfügen. § 15 Abs. 2 Satz 2 FSHG verlangte demgegenüber nur, dass sie über ausreichende Kenntnisse der Liegenschaften und der Betriebsabläufe verfügten. Die ausführlichere Fassung des § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG führt jedoch nicht dazu, dass von § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG im Vergleich zur Vorgän-

14

gerregelung des § 15 Abs. 2 Satz 1 FSHG neue belastende Wirkungen ausgehen.

Mit den in § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG neu aufgeführten Kriterien werden nur Anforderungen benannt, die in der Sache schon nach der früheren Rechtslage bestanden. So mussten die Angehörigen der Werkfeuerwehr gemäß der bereits angesprochenen Regelung des § 15 Abs. 2 Satz 2 FSHG über ausreichende Kenntnisse der Liegenschaften und der Betriebsabläufe verfügen. Dem entsprechen die nun in § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG verlangten Kenntnisse der Örtlichkeit sowie der Produktions- und Betriebsabläufe. Auch die in § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG darüber hinaus verlangten Kenntnisse der betrieblichen Gefahren sowie Schutzmaßnahmen und der besonderen Einsatzmittel waren schon nach früherem Recht erforderlich. Denn Werkfeuerwehren mussten nach § 15 Abs. 2 Satz 3 und 4 FSHG in Aufbau, Ausstattung und Ausbildung den an öffentliche Feuerwehren gestellten Anforderungen entsprechen, und ihre Leistungsfähigkeit musste sich an den von dem Betrieb ausgehenden Gefahren orientieren. Bereits diese Vorgaben sorgten dafür, dass die Angehörigen der Werkfeuerwehr mit den Spezifika des zu schützenden Betriebs beziehungsweise der zu schützenden Einrichtung hinreichend vertraut sein mussten, um ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen. Das führt die Verfassungsbeschwerde zu den inhaltsgleichen Regelungen des § 16 Abs. 2 Satz 1 und 2 BHKG selbst aus.

15

cc) Eine andere Beurteilung des Fristbeginns gemäß § 93 Abs. 3 BVerfGG lässt sich auch nicht aus der Gesetzgebungsgeschichte des § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG ableiten. Allerdings war das Erfordernis der Betriebsangehörigkeit in dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Gesetzes über den Feuerschutz und die Hilfeleistung vom November 2014 zunächst nicht mehr enthalten. In der Begründung hieß es dazu, im Hinblick auf die von den Angehörigen der Werkfeuerwehr geforderten Kenntnisse und Erfahrungen (vgl. nun § 16 Abs. 2 Satz 4 BHKG) könne auf die „Bezugnahme zur Werksangehörigkeit als Hilfskriterium“ verzichtet werden (vgl. Vorlage 16/2491 zum Landtag NRW, Gesetzestext S. 13 und Begründung S. 4, 21; anders bereits im Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27. März 2015, LTDrucks 16/8293, S. 23, 76, 92). In der gemeinsamen Sitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags von Nordrhein-Westfalen vom 21. August 2015 war das Erfordernis der Betriebsangehörigkeit dann ein wesentliches Thema (vgl. das Protokoll APr 16/956). Dass der Landesgesetzgeber das Erfordernis der Betriebsangehörigkeit schließlich beibehalten und mit § 16 Abs. 2 Satz 3 BHKG erneut in seinen Willen aufgenommen hat, führte gleichwohl nicht zu einem Neubeginn der Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG. Bleibt die angegriffene Norm inhaltlich unverändert oder wird sie rein redaktionell angepasst, setzt kein neuer Fristlauf ein (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 7. Oktober 2009 - 1 BvR 3479/08 -, NVwZ 2010, S. 181 <182 Rn. 7> m.w.N.).

16

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

17

Kirchhof

Schluckebier

Ott

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
22. Februar 2017 - 1 BvR 2875/16**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 22. Februar 2017 - 1 BvR 2875/16 - Rn. (1 - 17), http://www.bverfg.de/e/rk20170222_1bvr287516.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:rk20170222.1bvr287516