



Flughafen Düsseldorf GmbH
Flughafenfeuerwehr

Sven Pries
Aufstiegsbeamter
Flughafen Düsseldorf GmbH

Unbestimmte Rechtsbegriffe zur Brandgefahr in Auslegung des § 16 Abs. 1 BHKG

Facharbeit gemäß § 21 VAP2.2-Feu NRW

Düsseldorf, den 22.12.2021

Aufgabenstellung

Begriffe zur Brandgefahr

Im § 16 des BHKG werden in Bezug auf Werkfeuerwehren die Formulierungen „bei denen die Gefahr eines Brandes oder einer Explosion besonders groß ist“ und „bei denen in einem Schadensfall eine große Anzahl von Personen gefährdet wird“ verwandt.

Diese Formulierungen bedürfen der Interpretation.

Untersuchen Sie, inwieweit gesetzliche und technische Normen, Kommentare und Entscheidungen von Gerichten oder andere Quellen weiterhelfen können und fertigen Sie auf dieser Basis einen begründeten Interpretationsvorschlag.

Kurzfassung

Das nordrhein-westfälische Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz gibt in § 16 Abs. 1 S. 2 BHKG zwei Parameter vor, aufgrund dessen Betriebe oder Einrichtungen verpflichtet werden, eine Werkfeuerwehr zu unterhalten. Zum einem muss von den Betrieben oder Einrichtungen die Voraussetzung erfüllt sein, dass „...die Gefahr oder einer Explosion besonders groß ist“ oder zum anderen, dass „...eine große Anzahl von Personen gefährdet wird.“ Eine gesetzliche Definition dieser Begriffe findet sich weder im nordrheinwestfälischen BHKG noch in den Feuerwehrgesetzen der anderen Bundesländer.

Es handelt sich hierbei um „unbestimmte Rechtsbegriffe, die im Gegensatz zu „bestimmten Rechtsbegriffen“ auslegungs- und konkretisierungsbedürftig sind. Unbestimmte Rechtsbegriffe legen die Tatbestandsvoraussetzungen (hier: für die Anordnung einer Werkfeuerwehr) oder Rechtsfolgen verbindlich fest. Das Ziel der Arbeit besteht darin, die in § 16 BHKG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe in Kommentierungen, Rechtsprechung und technischen Normen zu untersuchen und einen begründeten Interpretationsvorschlag zu erarbeiten.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Ziel der Arbeit	2
2 Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	3
2.1 Begriffsbestimmung	3
2.2 Beurteilungsspielraum und gerichtliche Kontrolle.....	4
2.2.1 Grundsatz	4
2.2.2 Ausnahme.....	5
3 Unbestimmter Rechtsbegriff der besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr in Betrieben oder Einrichtungen	6
3.1 Fallgruppe der betreffenden Betriebe oder Einrichtungen.....	6
3.2 Besonders große Gefahr eines Brandes oder einer Explosion	7
3.3 Volle gerichtliche Kontrolle des Beurteilungsspielraums	11
3.4 Interpretationsvorschlag	12
4 Unbestimmter Rechtsbegriff der Gefährdung einer großen Anzahl von Personen	14
4.1 Fallgruppe der betreffenden Betriebe oder Einrichtungen.....	14
4.2 Abstellung auf Schadensfolgen.....	14
4.3 Volle gerichtliche Kontrolle des Beurteilungsspielraum	16
4.4 Interpretationsvorschlag	16
5 Schlussfolgerungen und Fazit	18
Literaturverzeichnis	20
Eidesstattliche Erklärung	21

Abkürzungsverzeichnis

ASR	Technische Regeln für Arbeitsstätten
ATEX	Atmosphères Explosibles
BauO	Bauordnung
BayFwG	Bayerisches Feuerwehrgesetz
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BHKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
FSHG	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung
FwDV	Feuerwehr-Dienstvorschrift
GG	Grundgesetz
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesregierung
LBO	Landesbauordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
TRGS	Technische Regeln für Gefahrstoffe
VdS	VdS Schadenverhütung GmbH
VG	Verwaltungsgericht
VObFw	Verordnung für betriebliche Feuerwehren
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WfWVO	Verordnung über die Aufstellung, Organisation und Ausstattung von Werkfeuerwehren im Saarland

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Normenpyramide	4
----------------------------------	---

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Beschäftigten sind zwingend notwendige Bestandteile der Planung von Arbeitsplätzen und Fertigungsabläufen. Dazu gehören auch Brand- und Explosionsschutzmaßnahmen. Sie liegen generell im Verantwortungsbereich der Unternehmen und der von ihr oder ihm beauftragten Personen. Es ist grundsätzlich nicht erforderlich, an bestehenden Gebäuden Anpassungen an das heute bestehende Baurecht vorzunehmen (Geburtig 2018, S. 2). Wenn eine tatsächlich bestehende brandschutztechnische Einstufung ausreichend dargelegt wird, ist der Begründung eines zulässigen abweichenden Sachverhaltes Genüge getan (Geburtig 2018, S. 2). Eine historische Bestandssituation muss im Kontext der Bauzeit gesehen werden und es muss abgeschätzt werden, ob im Brandfall eine mögliche Gefährdung entstehen würde und aufgrund dessen Handlungsbedarf gegeben ist (Geburtig 2018, S. 8). Auf diese Weise kann eine ganzheitliche brandschutztechnische Gefahrenanalyse erstellt werden (Geburtig 2017, S. 45).

Das nordrhein-westfälische Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz gibt in § 16 Abs. 1 S. 2 BHKG zwei Parameter vor, aufgrund dessen Betriebe oder Einrichtungen verpflichtet werden, eine Werkfeuerwehr zu unterhalten. Zum einem muss von den Betrieben oder Einrichtungen die Voraussetzung erfüllt sein, dass „...die Gefahr oder einer Explosion besonders groß ist“ oder zum anderen, dass „...eine große Anzahl von Personen gefährdet wird.“ Eine gesetzliche Definition dieser Begriffe findet sich weder im nordrheinwestfälischen BHKG noch in den Feuerwehrgesetzen der anderen Bundesländer.

Es handelt sich hierbei um „unbestimmte Rechtsbegriffe“. Unbestimmte Rechtsbegriffe stellen in Rechtsnormen verwendete Formulierungen dar, die (im Gegensatz zu „bestimmten Rechtsbegriffen“) auslegungs- und konkretisierungsbedürftig sind. Unbestimmte Rechtsbegriffe legen die Tatbestandsvoraussetzungen (hier: für die Anordnung einer Werkfeuerwehr) oder Rechtsfolgen verbindlich fest.

Der Verwaltung steht bei der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen nach der herrschenden Theorie der „einzig richtigen Entscheidung“ kein Ermessensspielraum zu (§ 40 VwVfG NRW). Dementsprechend unterliegen auch die hier zu betrachtenden unbestimmten Rechtsbegriffe, im Gegensatz zur Ermessensausübung, der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (Schoch/Schneider 2020, § 35 Rn. 128 f). Für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung kann eine Behörde nicht mit Erfolg vor Gericht geltend machen, dass man den betreffenden „unbestimmten“ Rechtsbegriff auf eine nachvollziehbare Weise interpretiert habe und die behördliche Entscheidung in Bezug auf diesen Rechtsbegriff schon deshalb rechtmäßig gewesen sei. Diese Handhabung ist nicht vollständig unumstritten, weil so letztlich das Gericht die eigene subjektive Interpretation dieser Begriffe an die Stelle der subjektiven Interpretation der Verwaltung setzt. Dies stellt aber grundsätzlich den Stand der Rechtsprechung dar (Schoch/Schneider 2020, § 35 Rn. 128 ff. mit weiteren Nachweisen).

Unbestimmte Rechtsbegriffe unterliegen somit einer subjektiven Interpretation, hier im Sinne von „deuten“. Die englische Definition „an interpretation of something is an opinion about what it means“ bringt die „subjektive Auffassung“ noch deutlicher hervor. Im Bereich der sogenannten Risikoverwaltung, bei der wegen Informationsdefiziten häufig eine relativ große Unsicherheit über die Schadenswahrscheinlichkeit besteht, leitet die Rechtsprechung zum Teil aus der Normstruktur des Gesetzes Beurteilungsspielräume her. Eine klare Linie hierzu fehlt aber bislang (Schoch/Schneider 2020 Rn. 168 ff.).

1.2 Ziel der Arbeit

Das Ziel der Arbeit besteht darin, die in § 16 BHKG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe der „besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr“ und „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ in Kommentierungen, Rechtsprechung und technischen Normen zu untersuchen und einen begründeten Interpretationsvorschlag zu erarbeiten.

Hierzu werden verschiedene gesetzliche und technische Normen, Kommentare und Gerichtsentscheidungen oder auch andere Quellen daraufhin untersucht, inwieweit sie sich als Interpretationshilfe, als Argumentation für den jeweiligen Parameter eignen. Da der Gerichtsbarkeit die Deutungshoheit über unbestimmte Rechtsbegriffe obliegt, werden von den zu nutzenden Quellen vorrangig entsprechende Gerichtsurteile ausgewertet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die zu untersuchenden Quellen jeweils Zielsetzungen folgen, also mit einer bestimmten Intention verfasst wurden, die nicht identisch ist mit der hier verfolgten Zielsetzung, einen auf dieser Basis begründeten Interpretationsvorschlag für jeden der beiden Parameter zu erarbeiten.

Es existieren einige Gerichtsurteile aus der Sammlung gerichtlicher Entscheidungen vom Verband der Feuerwehren in NRW, die sich mit Gefährdungen einer großen Zahl von Personen befassen, jedoch wird bei der folgenden Untersuchung der Sachzusammenhang, unter welchem Fokus wie bspw. der Brandverhütungsschau die richterlichen Auslegungen des Rechtsbegriffes erfolgten, mitberücksichtigt. Die in der Sammlung aufgeführten Gerichtsurteile enthalten nur die Leitsätze. Entscheidend ist, ob die Volltexte der in Frage kommenden Urteile für die Recherchen der relevanten Kriterien notwendig sind oder eine Beschränkung auf die Leittexte erfolgen kann.

Regelungen zum Beispiel des Arbeitsschutzes lassen erwarten, dass sich für den Parameter „...die Gefahr oder einer Explosion besonders groß ist“ Anhaltspunkte finden lassen, welche zur Belegung der „besonderen“ Gefahren bzw. Explosion Elemente geeignet erscheinen bzw. wie der Umstand „besonders groß“, den es hier in dem Zusammenhang näherungsweise zu deuten gilt bzw. was darunter verstanden werden kann, zu beschreiben. Es ist zu prüfen, ob aus den Quellen hinreichende Hinweise bzw. Anhaltspunkte für beide Parameter gefunden werden können, um die jeweiligen Interpretationsvorschläge begründen zu können.

2 Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe

2.1 Begriffsbestimmung

Der „unbestimmte Rechtsbegriff“ bezeichnet im deutschen Recht einen Terminus innerhalb eines gesetzlichen Tatbestands oder einer Norm, der vom Gesetzgeber bewusst nicht abschließend definiert wird und dessen objektiver Sinngehalt sich häufig nicht sofort erschließt. Sie müssen erst durch Interpretation präzisiert werden, bevor beurteilt werden kann, ob ein bestimmter Sachverhalt den jeweiligen Normtatbestand erfüllt (Ziekow 2020, § 40, Rn 13). Unbestimmte Rechtsbegriffe bedürfen somit einer wertenden Konkretisierung durch Verwaltung und Gerichte (BVerfGE 49, 89, 134; Seibel 2004, 1245). Die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe erfolgt in der Regel letztverbindlich durch die Gerichte (Mrozynski 2019 § 33 Rn 10).

Der Grund für die Existenz unbestimmter Rechtsbegriffe lässt sich darin sehen, dass der Gesetzgeber nicht jeden regelungsbedürftigen Sachverhalt bestimmen und vorhersehen kann und somit eine gewisse Flexibilität bei der Rechtsanwendung von Normen gegeben sein soll. Unbestimmte Rechtsbegriffe finden sich sowohl auf der Tatbestandsseite als auch auf der Rechtsfolgenseite. Typische Beispiele sind die „öffentliche Sicherheit“ im Polizeirecht, „das Wohl der Allgemeinheit“ im Baurecht oder aber auch Begriffe wie die in dieser Arbeit zu betrachtenden unbestimmten Rechtsbegriffe der „besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr“ bzw. der „Gefährdung einer hohen Anzahl von Personen“.

Generell sind unbestimmte Rechtsbegriffe verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerwGE 49, 89, 133; 78, 214, 226; BVerwGE 72, 73, 77). Nach dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot müssen gesetzliche Ermächtigungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß so bestimmt und begrenzt sein, dass das Verwaltungshandeln für den Bürger vorhersehbar und berechenbar ist (BVerfGE 56, 1, 12; BVerwGE 72, 73, 77). Der Gesetzgeber muss die Rechtsbegriffe aber nur so genau formulieren, wie dies der zu ordnende Lebenssachverhalt unter Berücksichtigung des Normzwecks auch erfordert (BVerfGE 59, 104, 114). Hieraus erklärt sich, aus welchem Grund bei komplexen vielgestaltigen Sachverhalten oder sich schnell ändernden Verhältnissen die Anforderungen an die Normbestimmtheit geringer sind (BVerfGE 49, 89, 133).

Nach inzwischen gefestigter Meinung ist bei der Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs kein Spielraum gegeben und nach juristischem Verständnis kann nur eine einzig richtige Entscheidung darüber geben, in welcher Weise ein Begriff auszulegen ist (BVerwGE 39, 197, 203). Wegen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) sind die Gerichte nicht an die verwaltungsbehördlichen Feststellungen gebunden, sondern überprüfen die Entscheidungen der Verwaltung in vollem Umfang (BVerfG NJW 2001, 1121, 1123; NVwZ 2011, 1062, 1064). Sie beschränken sich nicht nur auf die Überprüfung der Plausibilität der Begriffsauslegung (Ziekow, 2020, § 40 VwVfG 40, Rn 14). Weil die Gerichte für die letztverbindliche Auslegung zuständig sind, interpretieren sie den betreffenden Rechtsbegriff selbständig und können bei ihrer Entscheidung die norminterpretierende Verwaltungsvorschrift völlig außer Acht lassen (BVerfGE 78, 214, 229f).

Die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs erfolgt durch die Heranziehung von Gesetzen, allgemein anerkannter Definitionen, Verordnungen, etwaiger Verwaltungsvorschriften oder untergesetzlicher anerkannter Regelwerke, wie sich aus der folgenden Abbildung erkennen lässt:

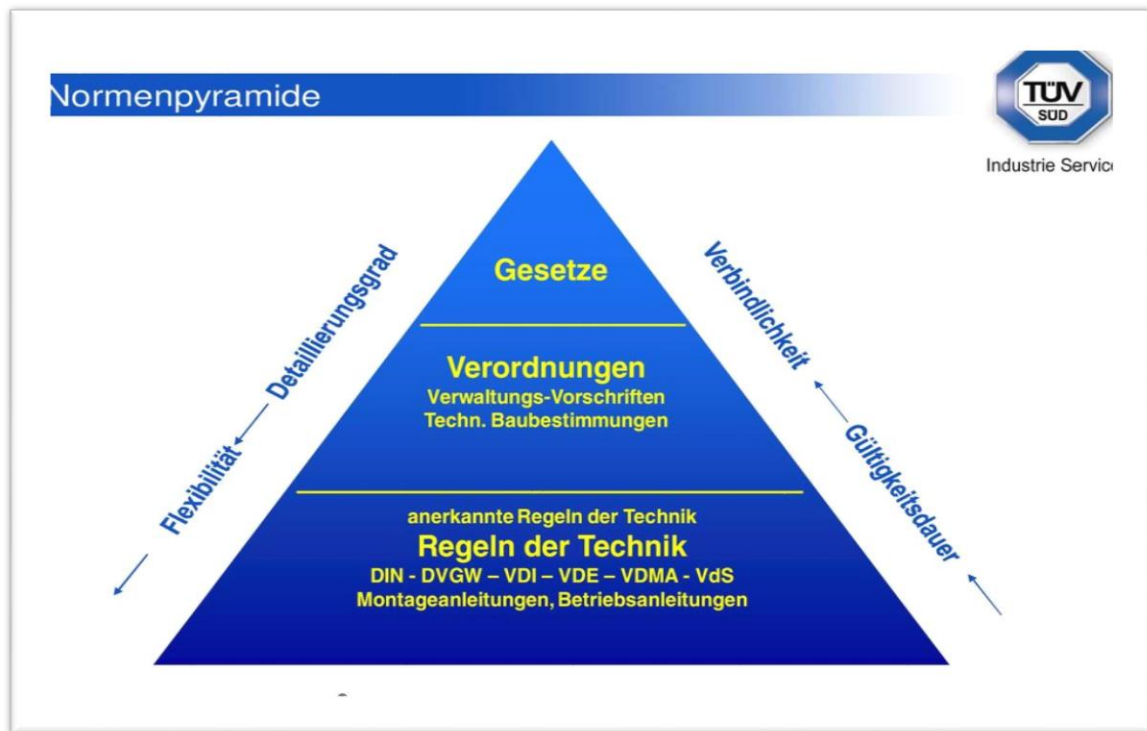


Abbildung 1 Normenpyramide (https://docplayer.org/docs-images/41/13841283/images/page_4.jpg. Abgerufen 13.11.2021)

2.2 Beurteilungsspielraum und gerichtliche Kontrolle

2.2.1 Grundsatz

Aus den vorliegenden Ausführungen heraus stellt sich die Frage, inwieweit unbestimmte Rechtsbegriffe konkret einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen oder nicht. Dies hängt davon ab, ob der Verwaltung vom Gesetzgeber her ein Beurteilungsspielraum gegeben wurde oder nicht. So ist anzunehmen, dass der vollziehenden Verwaltung aufgrund ihrer Fachkompetenz und Sachnähe ein eigener Bewertungsspielraum zugestanden wird, der nur eingeschränkt gerichtlich kontrollierbar ist. Jedes behördliche Handeln innerhalb dieses Bewertungsspielraums ist gerichtlich nicht mehr überprüfbar.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass prognostische Elemente allein nicht eine Kontrollbeschränkung der Gerichte rechtfertigen. Das soll nur der Fall sein, wenn das Gesetz der Behörde bei der Prognoseentscheidung ausnahmsweise einen eigenen Beurteilungsspielraum einräumt. In diesen Fällen sei die gerichtliche Kontrolle darauf

beschränkt, ob zutreffende Ausgangswerte zugrunde gelegt und die Prognose methodisch zutreffend entwickelt wurde (Schoch/Schneider 2020, Rn. 165).

Dies widerspricht dem Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, wonach die Gerichte stets verpflichtet sind, behördliche Entscheidungen in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht vollumfänglich zu kontrollieren. Nur in Ausnahmefällen, bei Vorliegen besonderer Tatumstände, soll der Verwaltung ein eigener, gerichtlich nur beschränkt überprüfbarer Bewertungsspielraum zukommen (BVerfGE 64, 261, 279, 129, 1, 20ff). Der Grundsatz besteht somit darin, dass der Verwaltung kein Beurteilungsspielraum gegeben und eine volle gerichtliche Kontrolle möglich ist. So kann es bspw. bei der Frage nach der Zuverlässigkeit nur ein „ja“ oder ein „nein“ geben. Ein Beurteilungsspielraum ist hier zu verneinen.

2.2.2 Ausnahme

Sollte ein Beurteilungsspielraum zu bejahen sein, kann nur eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle stattfinden. Dies ist der Fall, wenn die Behörde im betreffenden Fall selbst abschließend bestimmen darf. Jeder Fall ist hierbei einzelfalltypisch zu entscheiden, den unbestimmten Rechtsbegriffen sind in ihrem jeweiligen Kontext begriffliche Inhalte zuzuordnen.

Da es wie schon angeführt idealtypisch bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen nur eine einzige richtige Auslegung geben kann, kann als Rechtsfolge ein Gericht auch zu einem anderen Ergebnis kommen und die Auslegung abändern. Die Entscheidung der betreffenden Behörde ist in diesem Fall nicht rechtswirksam.

Stand der Behörde ein Beurteilungsspielraum zu, kann das Gericht nur prüfen, ob sich die Behörde an die Grenzen der Auslegung gehalten hat. Bejaht das Gericht diese Frage, kann die Entscheidung der Behörde nicht beanstandet werden und ist somit rechtswirksam.

3 Unbestimmter Rechtsbegriff der besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr in Betrieben oder Einrichtungen

3.1 Fallgruppe der betreffenden Betriebe oder Einrichtungen

Gemäß § 16 Abs. 1 BHKG verpflichtet die Bezirksregierung 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. Hiermit soll die besondere Gefahrenlage gewürdigt und dem Grundgedanken des Sicherheitsrechts Rechnung getragen werden, wonach derjenige, der die besondere Gefahrenlage schafft, auch für deren Beherrschung in der Verantwortung steht (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 72). Andere Aspekte wie bspw. der Schutz von historischer Bausubstanz rechtfertigen nicht die Anordnung zur Errichtung einer Werkfeuerwehr (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 74).

Hierbei ist neben brandschutztechnischen Eigenschaften der Baustoffe, aus denen Bauteile bestehen und dem Feuerwiderstand bei der Brandbelastung von entscheidender Bedeutung, wann anzunehmen ist, dass Unternehmen oder Einrichtungen einer erhöhten Brandgefahr oder einer erhöhten Explosionsgefahr ausgesetzt sind. Der Betriebszweck ist hierbei nicht das einzige Merkmal für die Beurteilung der besonderen Brand- und Explosionsgefahr. Nach § 6 Abs. 1 VObFw sind auch Einrichtung und Beschaffenheit der Betriebsräume sowie von der Art und Menge der gelagerten oder verarbeiteten Stoffe zu würdigen.

Die Feststellung der Werkfeuerwehropflichtigkeit muss im Vorfeld von der Behörde festgestellt werden. Sie kann hierzu dem Betreiber zur Vorlage eines Gutachtens verpflichten. § 5 Abs. 2 VObFw sieht eine Analyse des Gefährdungspotentials des Betriebes oder der Einrichtung vor. Hierzu sollen betriebs- oder einrichtungsspezifisch zu erwartende Ereignisse betrachtet und entsprechende Bemessungsszenarien entwickelt werden, auf deren Grundlage personelle sowie technische Ausstattung berechnet werden (siehe § 5 Abs. 2 S. 3 VObFW). Auch andere Länder sehen diese Verfahrensweise vor (siehe § 1 Abs. 4 S. 2 WFWVO Saarland). Die Brandschutzanalyse dient der Ermittlung, Erfassung und Bewertung von Brandgefahren sowie der Einschätzung vorhandener bzw. vorgesehener Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit (Müller 2019, S. 46). Kriterien für die Einschätzung der Brandgefahrenbereiche sind bspw. die Geschwindigkeit der Ausbreitung eines Brandes und die Hitzeentwicklung, die Intensität der Rauchentwicklung und eine damit verbundene Behinderung von Evakuierungs- und Löschmaßnahmen sowie die Größe der Gefahr für physisch oder psychisch beeinträchtigte bzw. ortsunkundige Personen (Müller 2019, S. 47).

Das OVG Münster versteht unter einem besonders brand- und explosionsgefährdeten Betrieb einen Betrieb, der „nach Betriebszweck, Beschaffenheit und Einrichtung der Betriebsräume, der Art und Menge der gelagerten oder verarbeiteten Stoffe“ eine erhöhte Brand- und Explosionsgefahr für sich, die Belegschaft und die Umgebung darstellt (OVG Münster, Entscheidung vom 07.05.1973, IV A 490/71, DVBl 1973, 960).

Dieser Ansicht schließt sich das OVG NRW mit seiner Entscheidung vom 07.05.1973, IV A 490/71 an. Weiterhin führt das OVG aus, dass eine Verpflichtung zur Aufstellung, Ausbildung und Unterhaltung einer Werkfeuerwehr auf eigene Kosten besteht, wenn der Betrieb trotz vorhandener Feuerschutzeinrichtungen besonders brand- und explosionsgefährdet bleibt (Rn 23).

Von einer besonderen Brand- und Explosionsgefahr kann auch bei einer erhöhten Anzahl von brandschutzmäßigen Objekten und automatischen Löschanlagen ausgegangen werden, da hier die Gefahr einer Zerstörung durch Explosionen oder durch technisches Versagen bejaht werden kann (OVG Münster, Entscheidung vom 07.05.1973, IV A 490/71, DVBl 1973, 960; OVG NRW vom 18.03.2011, 12 A 396/07, DÖV 2011, 659). Chemiewerke, Mineralö Raffinerien, große Holz- und papierverarbeitende Betriebe, Gummi- und Kunststoffwerke, Großkliniken oder kerntechnische und gentechnische Anlagen bspw. lassen sich nach § 6 Abs. 1 VObFw zu besonders explosions- und brandgefährdeten Betrieben zählen (Schneider 2016, § 16 BHKG Rn 44). Auch große Filmateliers, Korkfabriken, Zuckerfabriken, Kohlebergwerke, Hüttenwerke oder Großversandhäuser zählen zur Fallgruppe von Betrieben mit einer tendenziell besonders hohen Brandgefahr (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 81). So hat das VG Ansbach in seiner Entscheidung vom 28.02.2002, AN 5 K 00.114 eine besondere Brandgefahr bei großen Rangierbahnhöfen der Deutschen Bahn gesehen, bei denen ein Anteil von 10 % des Rangierguts aus Gefahrgutwagen besteht. Hierbei kann es sich nur um eine beispielhafte Aufzählung handeln, die Anhaltspunkte gibt. Im Einzelfall ist auf die konkreten Umstände abzielen.

Besondere Brandgefahren können weiterhin aus der Besonderheit des Betriebsvorgangs bspw. bei Flughäfen oder aus dem Vorhandensein besonderer brandgefährlicher Betriebseinrichtungen wie Feuerungsanlagen von großer Heizleistungen, von Brenn- und Schmelzöfen, großen Schweißanlagen o.ä. ergeben, wobei Unübersichtlichkeit brandgefährlicher größerer industrieller Anlagen dann relevant ist, wenn sie die öffentliche Feuerwehr u.U. vor unüberwindbare Schwierigkeiten mangels Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und betrieblichen Gefahren stellt (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 82).

3.2 Besonders große Gefahr eines Brandes oder einer Explosion

Der unbestimmte Rechtsbegriff der besonders großen Brand- und Explosionsgefahr schließt das Vorhandensein einer gesetzlichen Definition aus. Ein erhöhtes Brandrisiko ist dann anzunehmen, wenn aufgrund besonderer Umstände oder Rahmenbedingungen das allgemeine Brandrisiko aufgrund der Verwendung oder des Vorhandenseins leicht brennbarer Stoffe erhöht ist (Schneider 2020, § 26, Rn 29) wie bspw. bei Holzbe- und -verarbeitungsbetrieben, Sägewerken, Lackierereien oder Betrieben, in denen brennbare Flüssigkeiten gelagert oder abgefüllt werden (Schneider 2020, § 26, Rn 30). Eine erhöhte Brandgefahr kann sich auch aus der Art der Baulichkeit oder der Besonderheit der Veranstaltung ergeben (Schneider 2020, § 27, Rn 3). So können große Hallen mit entsprechenden Zuglüftern bei Messen oder Märkten entsprechend feueranfällig sein; dies gilt auch für den Umgang mit offenen Feuern wie bspw. Kerzen oder Kaminfeuer. Die Gefahr muss hierbei immer von einem konkreten Betrieb oder einer konkreten Einrichtung ausgehen.

Gemäß der Entscheidung des OVG NRW vom 18.03.2011, 12 A 396/07, ergibt sich eine besonders hohe Brand- und Explosionsgefahr und die Wahrscheinlichkeit eines Brandes oder einer Explosion bei einem Chemikalienbetrieb nicht allein schon aufgrund der Lagerung brennbarer Flüssigkeiten. Für die Beurteilung, „ob und inwieweit die Chemikalienproduktion eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit eines Brandes oder einer Explosion begründet“, ist bei der Anordnung einer Werkfeuerwehr nachvollziehbar und begründet darzustellen (Rn 67). Zur Beurteilung des Gefährdungsprofils ist nach Ansicht des OVG NRW der spezifische Betrieb in seiner konkreten Umgebung unter der sorgfältigen Ermittlung, Feststellung und Dokumentation des Gefährdungsprofils zu betrachten (Rn 69).

Das OVG NRW argumentiert in seinem Urteil vom 07.05.1973, IV A 490/71, dass die Aufstellung einer Werkfeuerwehr dann angeordnet werden kann, wenn eine besondere Gefahrenlage geschaffen wird, deren Beseitigung in der Verantwortung des Verursachers liegt. Im Fall der Klägerin, die einen Rangierbahnhof betreibt, sieht das OVG NRW hierin eine Einrichtung, bei der sich eine besondere Gefahrenlage i.S.d. Art. 15 Abs. 2 S. 2 BayFwG besteht (Rn 24). Dies ergäbe sich insbesondere „aus der Lage und der örtlichen Ausdehnung, seiner Funktion und Bedeutung unter Berücksichtigung des Anteils der Gefahrgutwagen an dem Rangieraufkommen [...] sowie aus der von den Gefahrgütern ausgehenden Gefahr“ (Rn 25). „Die Vielzahl der Gefahrgüter und ihre Konzentration auf dem mitten im Stadtgebiet liegenden und von Wohngebieten umgebenden Rangierbahnhof..., auf dem auch wegen seiner räumlichen Ausdehnung und der damit verbundenen Notwendigkeit einer besonderen Ortskunde die Bekämpfung eines Schadensfalles Schwierigkeiten begegnen kann“ (Rn 26). Verwiesen wird bspw. darauf, dass bei Leckagen oder der Erhitzung eines Behälters mit druckverflüssigten Gasen, speziell Propan und Butan, es zu Explosionen kommen kann, die je nach Gasmenge ganze Stadtteile verwüsten könnten (Rn 27).

Das OVG NRW, Entscheidung vom 07.05.1973, IV A 490/71 greift hier zurück auf die Gefahrstoffschnellauskunft des Umweltbundesamtes (GSA) hinsichtlich der von Gefahrgütern ausgehenden besonderen Gefahren. Aus der Datenbank GEFAHRGUT in der Version 13.0 vom Dezember 2020 lassen sich die von Gefahrgütern ausgehenden besonderen Gefahren aufgrund der Bezeichnungen „entzündlich“, „leicht entzündlich“, „hoch entzündlich“ und „explosibel“ (Rn 27) herleiten. Die Explosionsgefahr entsteht hier durch die Möglichkeit der Bildung explosibler Dampf-/Luftgemische, so dass die Wahrscheinlichkeit eines Brand- oder Explosionsfalls oder eines anderen sonstigen erheblichen Schadensfalles nicht nur gering ist (Rn 28).

Eine erhöhte Explosionsgefahr ist auch immer dann anzunehmen, wenn explosive Flüssigkeiten abgefüllt oder gelagert werden wie bspw. in Feuerwerks-, Munitions- oder Sprengstofffabriken (Schneider 2020, § 26, Rn 31). Brandgefahr und Explosionsgefahr stehen hierbei alternativ nebeneinander, sie müssen nicht kumulativ aufeinander abgestimmt werden (Schneider 2020, §16, Rn 46).

ASR A2.2 (Mai 2018, zuletzt geändert GMBI 2021, S. 560) konkretisiert im Rahmen des Anwendungsbereichs die Anforderungen der Verordnung über Arbeitsstätten. In der Legaldefinition der Begriffsbestimmung der erhöhten Brandgefährdung im Punkt

3.3 ist diese dann gegeben, wenn (1) entzündbare bzw. oxidierende Stoffe oder Gemische vorhanden sind, (2) die örtlichen und betrieblichen Verhältnisse für eine Brandentstehung günstig sind, (3) in der Anfangsphase eines Brandes mit einer schnellen Brandausbreitung oder großen Rauchfreisetzung zu rechnen ist, wenn (4) Arbeiten mit einer Brandgefährdung durchgeführt werden wie bspw. Schweißen, Brennschneiden, Trennschleifen oder Löten) oder wenn Verfahren angewendet werden, bei denen eine Brandgefährdung besteht wie bspw. Farbspritzen oder Flamarbeiten oder wenn (5) erhöhte Gefährdungen vorliegen, bspw. durch selbsterhitzungsfähige Stoffe oder Gemische, Stoffe der Brandklassen D und F, brennbare Stäube, extrem oder leicht entzündbare Flüssigkeiten oder entzündbare Gase. Zu berücksichtigen ist, dass die erhöhte Brandgefährdung im Sinne dieser ASR die erhöhte und hohe Brandgefährdung nach der Technischen Regel für Gefahrstoffe TRGS 800 „Brandschutzmaßnahmen“ einschließt (ASR A.2.2. 2018, S. 3).

Bei der Beurteilung von Explosionsrisiken kann der (nicht verbindliche) Leitfaden ATEX 137 für bewährte Verfahren im Hinblick auf die Durchführung der Richtlinie 1999/92/EG zu Rate gezogen werden, wobei die Explosionsrisiken in ihrer Gesamtheit im Hinblick auf die baulichen Gegebenheiten, verwendete Stoffe und eingesetzte Arbeitsmittel sowie die möglichen Wechselwirkungen untereinander sowie mit dem Arbeitsumfeld zu beurteilen sind (vgl. Punkt 2). Bei der Beurteilung einer hohen Explosionsgefahr und von Explosionsrisiken ist das Vorhandensein einer explosionsfähigen Atmosphäre mit verschiedenen brennbaren Gasen, Dämpfen, Nebel oder Stäuben angemessen zu berücksichtigen (vgl. Punkt 2). Lassen sich hybride Gemische lokalisieren, kann sich die Wirkung der Explosion bedeutend verstärken (vgl. Punkt 2).

Die besondere Brandgefahr lässt sich nicht allein aus der Größe des Betriebes herleiten, steht jedoch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit anderen Kriterien wie der Art der Bebauung oder der Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 77). Auch kann im Einzelfall die Lage des Betriebes eines besonderen Brandschutzes bedürfen, wenn die öffentliche Löschhilfe wegen weiter Entfernungen oder erfahrungsgemäß zu erwarteten Schwierigkeiten im Straßenverkehr nicht rechtzeitig zum Einsatz gebracht werden kann (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 78). Hierbei ist in Bayern zu berücksichtigen, dass gerade in kleinen Gemeinden die Freiwillige Feuerwehr nur über ein Löschfahrzeug verfügt und dass Gefahren bei größeren Einsätzen nur mit der Hilfe benachbarter Feuerwehren im Rahmen der gemeindeübergreifenden Hilfe erfolgreich bekämpft werden können (Mücke/Schütt 2020, § 17 Kommentierung 10.2). Im Gegensatz dazu darf in Nordrhein-Westfalen eine Werkfeuerwehr nicht angeordnet werden – nur, weil es in der Gemeinde eine freiwillige Feuerwehr gibt.

Bestimmte Betriebsrisiken können jedoch zu einer schnellen Ausweitung des Gefahrenbereiches und des Schadensereignisses führen, die Maßnahmen in einer sehr kurzen Hilfsfrist erfordern (Mücke/Schütt 2020, § 17 Kommentierung 10.2). Eine öffentliche Feuerwehr würde eine Gefahrenlage vorfinden, die nicht mehr oder nur sehr schwer beherrschbar wäre. Diese Hilfsfrist kann nur durch die Einrichtung einer Werkfeuerwehr abgedeckt werden (Mücke/Schütt 2020, § 17 Kommentierung 10.2).

Der BayVGH hat in seiner Entscheidung vom 13.01.1967, Nr. 240 I 66) hierzu folgen-

des ausgeführt: „Die Klägerin ist der Ansicht, die einem rechtzeitigen Einsatz der städtischen Feuerwehr entgegenstehenden Momente dürften jedenfalls insoweit nicht berücksichtigt werden, als sie durch die Lage der städtischen Feuerwachen bedingt seien. Diese Auffassung ist nicht richtig. Das Vorliegen der besonderen Brandgefahr bemisst sich nach allen hierfür maßgeblichen, im Einzelfall objektiv vorhandenen Umständen. Zu diesen rechnet auch die vorgegebene Organisation des allgemeinen Feuerschutzes. Die Klägerin kann nicht verlangen, die Stadt müsse ihre Feuerwache anders unterbringen.“

Dem folgt auch das OVG Sachsen-Anhalt mit seiner Entscheidung vom 15.01.2015, 2 L 40/12, wonach die Klägerin, die eine Papierfabrik zur Herstellung von Servietten, Toilettenpapier sowie Küchen- und Papiertaschentüchern betreibt, in einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid verpflichtet wurde, „aufgrund der örtlichen Lage und großen Nutzungsflächen des Unternehmens sowie aus Gründen des Brandschutzes“ eine Werkfeuerwehr vorzuhalten. Das OVG führt hierzu aus, dass es sich bei der Verpflichtung zum Vorhalten einer Werkfeuerwehr um eine Anordnung der Organisation des abwehrenden Brandschutzes handelt, die zur immissionsschutzrechtlich relevanten Betriebsweise der Anlage gehört (Rn 78).

Auch die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter ist für den Grad der Brandgefährdung von Bedeutung. Die Wahrscheinlichkeit für ein brandverursachendes Verhalten durch Unachtsamkeit oder Verstöße gegen Betriebsvorschriften sowie ein Fehlverhalten bei einem Brand infolge von Panik ist bei einer großen Mitarbeiteranzahl höher, als wenn nur wenige Mitarbeiter beschäftigt sind (Bayr. Feuerwehrgesetz 2008, Art. 15, Rn 79). Von besonderer Bedeutung ist hierbei auch, ob eine Konzentration der Belegschaft auf engem Raum erfolgt oder die Beschäftigten auf einem weitläufigen Betriebsgelände in kleinen Gruppen oder in Vereinzelung arbeiten (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 79). Eine hohe Konzentration vieler Mitarbeiter erfordert erheblich mehr Rettungskräfte. Entscheidend wirkt sich hierbei auch die Ortskenntnis von Werkfeuerwehren aus (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 79).

Eine erhöhte Brandgefahr lässt sich auch dann bejahen, wenn durch die Eigenart des Betriebes eine erhöhte Brand- oder Explosionsgefahr für den Betrieb selbst oder die Umgebung besteht, weil eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, dass es zur Entstehung von Bränden kommt, ein Brand sich schnell ausbreiten oder besonders schwere Folgen für die Mitarbeiter oder für Personen außerhalb betrieblicher Grenzen haben kann (Mücke/Schütt 2020, § 17 Kommentierung 10.3). Auch Erleichterungen in den Landesbauordnungen für bauliche Anlagen besonderer Art und Nutzung können dazu führen, dass das Merkmal der erhöhten Brandgefahr oder einer besonderen Gefahr erfüllt ist (Mücke/Schütt 2020, § 17 Kommentierung 10.3).

Einer erhöhten Brand- und Explosionsgefahr gleichgestellt werden können

- atomare Gefahren aus dem Umgang mit radioaktiven Stoffen in einer Anlage, die unter § 7 Abs. 1 Atomgesetz fällt, wie bspw. Kernkraftanlagen (siehe auch Mücke/Schütt 2020, § 26 Kommentierung 2.3)
- biologische Gefahren bspw. durch gentechnische Arbeiten der Sicherheitsstufe 4 nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 GenTG, d.h., Arbeiten, bei denen nach dem Stand der

Wissenschaft von einem hohen Risiko für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit oder dem begründeten Verdacht eines derartigen Risikos auszugehen ist (Mücke/Schütt 2020, § 26 Kommentierung 2.5)

- chemische Gefahren in Betrieben oder Einrichtungen, in denen gefährliche Stoffe hergestellt, verarbeitet oder gelagert werden, die schädlich für Natur, Menschen, Tiere und Sachwerte sind und die unter das BImSchG und die Störfallverordnung fallen (Mücke/Schütt 2020, § 26 Kommentierung 2.4).

Diese möglichen Schadensereignisse sind nach FwDV 500 der Gefahrengruppe III zuzuordnen. Das sind „Bereiche, in denen Einsatzkräfte nur mit Sonderausrüstung und unter besonderer Überwachung und Dekontamination-/Desinfektion tätig werden dürfen und deren Eigenart die Anwesenheit einer fachkundigen Person (siehe Teil II) notwendig macht, die während des Einsatzes die entstehende Gefährdung und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen beurteilen kann“. Die besondere Gefahr besteht darin, dass Schadensereignisse in diesen Betrieben und die von ihnen ausgehenden Gefahrenlagen von öffentlichen Feuerwehren nicht mehr beherrscht werden können (Mücke/Schütt, § 17 Kommentierung 10.4).

Das OVG NRW teilt in seiner Entscheidung vom 18.03.2011, 12 A 396/07, diese Ansicht. Es ist der Auffassung, dass die Einbeziehung einer Verpflichtung zur Vorhaltung einer Werkfeuerwehr in die Betriebsorganisation sowie das zugrunde liegende Brandschutzkonzept bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen eine anlagenbezogene materiell-rechtliche Vorhalteverpflichtung aufgrund der Art des Betriebes darstellt (Rn 79-82). Hierzu führte das OVG NRW aus, dass allein schon aufgrund der Fortführung eines legalen Anlagenbetriebes die Klägerin verpflichtet war, eine Werkfeuerwehr zu unterhalten (Rn 78). Im Umkehrschluss kann davon ausgegangen werden, dass bei bestimmten Anlagen, die i.S.d. BImSchG genehmigungspflichtig sind, eine besonders hohe Brand- und Explosionsgefahr zu bejahen ist und die Gefahrenvorsorge nicht auf die Gemeinde abgewälzt werden soll, sondern dass „der Betrieb mittels Werkfeuerwehr auf eigene Kosten das entsprechende Gefahrenabwehrpotential vorhalten [muss]“ (Rn 99).

Diese Auffassung teilt auch der VGH Baden-Württemberg in seiner Entscheidung vom 12.07.2016, 1 S 183/15, wonach Eigentümer und Besitzer von Grundstücken und baulichen Anlagen, von denen im Fall eines gefahrbringenden Ereignisses Gefahren für das Leben oder die Gesundheit einer größeren Anzahl von Menschen oder für die Umwelt ausgehen können oder bei denen eine Schadensabwehr nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist, auf eigene Kosten für eine Schadensabwehr sorgen müssen.

3.3 Volle gerichtliche Kontrolle des Beurteilungsspielraums

Der unbestimmte Rechtsbegriff „besonders große Gefahr eines Brandes oder einer Explosion“ ist von den Verwaltungsgerichten voll überprüfbar. Die entscheidende Behörde hat insoweit keinen Ermessensspielraum, sondern hat eine Wertung im Einzelfall vorzunehmen (Kamp 2019, § 16, Rn 19).

Bei der gerichtlichen Überprüfung sind die anerkannten Regeln der Technik zu beachten (siehe § 3 Abs. 2 S. 1 BauO NRW 2018). Nach § 3 Abs. 2 S. 2 BauO NRW gelten als allgemein anerkannte Regeln der Technik die von der obersten Bauaufsichtsbehörde durch Verwaltungsvorschrift als Technische Baubestimmungen eingeführten technischen Regeln.

Die Beurteilung der Frage der erhöhten Brand- und Explosionsgefahr kann mit Hilfe von Gutachten anhand technischer Regelwerke wie bspw. der DIN 18230 Baulicher Brandschutz im Industriebau/DIN 18230-1, Teil 1: rechnerisch erforderliche Feuerwiderstandsdauer, DIN 18230, Teil 3 Rechenwerte oder der DIN 18232-7 Rauch- und Wärmefreihaltung, Teil 7: Wärmeabzüge aus schmelzbaren Stoffen; Bewertungsverfahren und Einbau, Richtlinie über den baulichen Brandschutz im Industriebau gerichtlich überprüft werden.

3.4 Interpretationsvorschlag

Die Einrichtung einer Werkfeuerwehr hat gemäß § 16 Abs. 1 BHKG zwingend zu erfolgen, wenn von einer besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr auszugehen ist. Durchzuführen ist eine Gefährdungsanalyse, um die für die aktuelle und mittelfristige Sicherstellung der betrieblichen Gefahrenabwehr notwendigen Daten und Informationen zu erlangen. Hierbei ist (vorrangig zur Eigenkontrolle) eine Erstellung und Fortschreibung der Bedarfs- und Entwicklungsplanung für Werkfeuerwehren durchzuführen.

Laut Kommentierungen und Rechtsprechung wird vorrangig in folgenden Industriezweigen von einer besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr gesprochen: Textil- und Holzverarbeitung, Chemiebetriebe, Großkliniken, Flughäfen und Flugplätze, Rangierbahnhöfe mit Gefahrgut, Sprengstoff- und Munitionsfabriken, Lackierereien, Gummi- und Kunststoffbetriebe. Allerdings zählt nicht der Betriebszweck allein, sondern auch die vorhandenen Baulichkeiten, die Anzahl der Mitarbeiter und die Beschaffung und Einrichtung der Betriebsräume sowie Art und Menge der gelagerten und verarbeiteten Stoffe.

Eine besonders erhöhte Brand- und Explosionsgefahr kann auch dann gegeben sein, wenn der Betrieb durch umfangreiche Brandabwehrmaßnahmen wie Brandmeldeanlagen oder automatische Löschanlagen geschützt wird, aber die Rettung von Personen durch die Feuerwehr sichergestellt werden muss. Einer besonderen erhöhten Brand- und Explosionsgefahr gleichgestellt sind atomare Gefahren im Umgang mit radioaktiven Stoffen, biologische Gefahren bei gentechnischen Arbeiten und chemische Gefahren bei der Herstellung, Verarbeitung und Lagerung für Mensch, Tier und Umwelt schädlicher Stoffe.

Erkennbar kann die Anordnung zur Errichtung und Unterhaltung einer Werkfeuerwehr nicht pauschal erfolgen, sondern ist abhängig von der Einrichtung und der Art des Betriebes. Tankstellen sind bspw. nicht verpflichtet, eine Werkfeuerwehr zu unterhalten, obwohl durch die Lagerung und den Verkauf hochexplosiver Stoffe eine besondere Brand- und Explosionsgefahr im Schadensfall unverkennbar ist. Ein Chemiebetrieb hingegen, der den in seiner chemischen Zusammensetzung gleichen Stoff bearbeitet

und zu einem weiteren Produkt verarbeitet, ist zur Aufstellung und Unterhaltung einer Werkfeuerwehr verpflichtet. Der Unterschied besteht darin, dass Tankstellen den Kraftstoff ausschließlich verkaufen, Chemiebetriebe hingegen den gleichen Stoff bearbeiten und weiterverarbeiten.

4 Unbestimmter Rechtsbegriff der Gefährdung einer großen Anzahl von Personen

4.1 Fallgruppe der betreffenden Betriebe oder Einrichtungen

Wie § 16 Abs. 1 BHKG festlegt, kann die Einrichtung einer Werkfeuerwehr angeordnet werden, wenn aufgrund der hohen Brand- und Explosionsgefahr viele Menschen einer Gefährdung ausgesetzt sind. Einrichtungen und Ablagen, bei denen im Schadensfall eine große Anzahl von Personen gefährdet sind, sind bspw. Pflegeeinrichtungen, Seniorenheime, Krankenhäuser oder Schulen, aber auch Standorte, bei denen sich erfahrungsgemäß vielen Menschen in Bewegung befinden wie Flughäfen, Bahnhöfe oder Eisenbahnen. Die Rechtsprechung (VG Gelsenkirchen vom 29.01.2009) 5 K 2577/07) verweist hierzu auch auf den Grad der Eigenrettung; je geringer dieser ist, umso gefährdeter sind die betroffenen Personen. Insbesondere in Pflegeeinrichtungen, Seniorenheimen und Krankenhäuser kann der Grad der Eigenrettung als eher gering eingeschätzt werden, wenn es den Personen durch Alter, eingeschränkte Mobilität oder andere Hemmnisse nicht möglich ist, sich selbst zu retten.

Zu den Einrichtungen, die eine große Anzahl von Personen im Schadensfall gefährden, zählen aber auch Kernkraftwerke oder Chemiewerke, wenn durch das Freiwerden gefährlicher Stoffe der Schaden eintreten kann (Schneider 2020, § 16, Rn 49) oder die Gefährdung durch pyrotechnische Effekte. Im Grunde impliziert das Vorhandensein einer besonders großen Gefahrenlage durch Brände oder Explosionen schon die Gefährdung von Menschen, so dass dieses Kriterium nicht noch separat als Bestimmung erforderlich gewesen wäre. Dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ als weiteres Kriterium, losgelöst vom Terminus der „besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr“, ist der Tatsache geschuldet, dass durch giftige Chemikalien und Gase sowie nukleare Strahlen größere Gefährdungsherde entstehen als durch Brände oder Explosionen (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 84).

So hat der BayVGH in seiner Entscheidung vom 16.08.2002, 4 ZB 02.1090, große Rangierbahnhöfe mit der Bewegung von Gefahrgut zur Aufstellung einer Werkfeuerwehr verpflichtet. Wiederum reicht das (bloße) Vorhandensein radioaktiver Stoffe nicht aus, um den Betrieb zur Einrichtung einer Werkfeuerwehr zu verpflichten. Hierbei muss gleichzeitig auf die Größe des Betriebes, die Mitarbeiteranzahl und das sich hieraus ergebende und vorhandene Gefahrenpotential abgestellt werden (Foster/Pemler/Remmele 2016, Art. 15, Rn 84).

4.2 Abstellung auf Schadensfolgen

Der Ausbruch eines Brandes oder einer Explosion muss somit dazu führen, dass sich eine große Menschenmenge im Gefahrenbereich aufhält (Schneider 2020, § 26, Rn 49). Von einer Verpflichtung zur Bildung einer Werkfeuerwehr ist nur abzusehen, wenn im Schadensfall auch ohne Werkfeuerwehr ein wirksamer Schutz erwartet werden kann (OVG Münster, Entscheidung vom 07.05.1973, DVBl 1973, 960).

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ fokussiert nicht die Gefährlichkeit der Ursache, sondern stellt auf den Grad der Gefährdung der betroffenen Personen und den zu erwartenden möglichen Schadensfolgen ab. Die Gefährdung ist somit generell unabhängig von der Baulichkeit oder dem Bauzustand des Gebäudes oder der Einrichtung (Schneider 2020, § 26, Rn 33), ist aber dennoch nicht unwichtig, wie das VG Gelsenkirchen in seiner Entscheidung vom 29.01.2009 zur Brandverhütungsschau, 5 K 2577/07, aufzeigt.

Hierbei führt das VG Gelsenkirchen einige Aspekte an, die sich auch für die Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ nutzen lassen. Das VG stellt darauf ab, dass Personen umso gefährdeter sind, je schwieriger sich die Selbstrettung gestaltet. Bei ortskundigen Personen in übersichtlichen, leicht zugänglichen, ebenerdigen Räumlichkeiten kann im Hinblick auf die Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs noch nicht von einer „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ gesprochen werden. Eine erfolgreiche Selbstrettung ist hier mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu bejahen.

Die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Selbstrettung von ortsunkundigen oder mobilitätseingeschränkten Personen in schwer zugänglichen Obergeschossen hingegen ist eher zu verneinen. Das Gleiche gilt für hilfebedürftige, minderjährige oder körperlich und geistig behinderte Personen. Hier sieht das VG Gelsenkirchen bereits ab neun Personen eine „große Anzahl von Personen“, während bei einer ebenerdigen Gaststätte 200 Besucher als „eine große Anzahl“ gelten, bei einer nicht ebenerdigen Gaststätte hingegen sind bereits 50 Personen „eine große Anzahl“. Das VG Gelsenkirchen legt den Fokus auf die Beurteilung der Selbstrettung, so die konkrete Anzahl der Personen geringer wird, je gebrechlicher und ortsunkundiger die sich regelmäßig dort befindlichen Personen sind. Für den konkreten Einzelfall ist immer die bauliche Ausgestaltung des Gebäudes oder Geländes sowie der Zustand der sich dort befindlichen Personen zu bestimmen.

Nach Ansicht des OVG NRW vom 18.03.2011, 12 A 396/07, ist das Vorhandensein eines massiven Gefahrenpotentials für eine große Anzahl von Personen in ihren gewichtigen Schutzgütern Leib und Leben zu bejahen, wenn nicht nur eine wahrscheinliche Gefahr, „sondern auch eine nach menschlichem Ermessen eher unwahrscheinliche, aber mögliche Gefahr wider Erwarten [realisiert werden] kann“ (Rn 68). Für die sorgfältige Ermittlung, Feststellung und Dokumentation des Gefährdungspotentials legt das Gericht eine Handlungsabfolge in fünf Schritten fest, um die Gefährdung durch Brand, Explosion oder andere Ursachen wie Strahlungsaustritt, Stoffen oder Gasleckagen zu ermitteln.

Der Begriff „eine große Anzahl“ lässt sich nicht genau abstrakt bestimmen und konkrete Zahlenwerte lassen sich nicht benennen. Der Terminus ist somit nicht an eine konkrete Zahl gebunden, sondern in Abhängigkeit vom Grad der Gefährdung und den zu erwartenden Auswirkungen für die betroffenen Personen im Schadensfall zu sehen (Kamp 2019, § 16 Rn 21). Die Erforderlichkeit einer Werkfeuerwehr als ein geeignetes und angemessenes Instrument zur Minderung der vom Betrieb ausgehenden Gefahren hat sich somit an den realistischen Auswirkungen für den nicht auszuschließenden Gefahrenfall zu orientieren (vgl. hierzu § 6 Abs. 2 VObFw).

Das StGB sieht den Begriff der großen Zahl nicht in einer „Unübersehbarkeit“ einer Menschenmenge: es können 20 Personen sein, jedoch es müssen mehr als drei sein (Fischer 2020, § 306b StGB, Rn 5). Im Einzelfall spielt die Beurteilung der Schwere der drohenden Gesundheitsbeeinträchtigung eine nicht unwesentliche Rolle (Schneider 2020, § 29, Rn 7). So kann bei schweren Gesundheitsbeeinträchtigungen eine Zahl zwischen zehn und 30 betroffenen Personen als „groß“ angesehen werden, während bei eher geringfügigen Gesundheitsbeeinträchtigungen erst eine Zahl von 100 oder mehr betroffenen Personen als „groß“ zu interpretieren ist (Mücke/Schütt 2020, § 17 Kommentierung 10.1).

4.3 Volle gerichtliche Kontrolle des Beurteilungsspielraum

Der Beurteilungsspielraum bei der Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle (siehe OVG NRW, Entscheidung vom 18.03.2011, 12 A 396/07). Die entscheidende Behörde hat keinen Ermessensspielraum, sondern hat eine Wertung im Einzelfall durchzuführen. Auch hier gilt, dass bei der gerichtlichen Überprüfung die anerkannten Regeln der Technik zu beachten sind.

So geben bspw. die technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) den Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene sowie sonstige gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse für Tätigkeiten mit Gefahrstoffen, einschließlich deren Einstufung und Kennzeichnung, wieder und konkretisieren im Rahmen ihres Anwendungsbereiches die Anforderungen an die Gefahrstoffverordnung. So beschreibt bspw. die TRGS 400 Vorgehensweisen bei der Gefährdungsbeurteilung nach § 6 GefStoffV, wobei die gefahrstoffspezifischen Aspekte ergänzt werden bspw. durch die TRGS 720/71 „Gefährliche explosionsfähige Atmosphäre – Allgemeines“ und „Gefährliche explosionsfähige Atmosphäre – Beurteilung der Explosionsgefährdung“, durch TRGS 800 „Brandschutzmaßnahmen“ oder durch TRGS 407 „Tätigkeiten mit Gasen – Gefährdungsbeurteilung“.

4.4 Interpretationsvorschlag

Die Einrichtung einer Werkfeuerwehr hat weiterhin gemäß § 16 Abs. 1 BHKG zwingend zu erfolgen, wenn von einer Gefährdung einer großen Anzahl von Personen auszugehen ist. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ verhält sich zum unbestimmten Rechtsbegriff der „besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr“ alternativ. Beide können kumulativ miteinander auftreten, möglich ist aber auch ein alternatives Auftreten. Eine Kumulation ist keine zwingende Voraussetzung.

Der Terminus der „großen Anzahl von Personen“ ist nicht mit einer konkreten Zahl unterlegt, sondern ist abhängig vom Grad der Gefährdung. Dieser ist für den Einzelfall zu beurteilen. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ bestimmt nicht die Gefährlichkeit der Ursache, sondern fokussiert den Grad der Gefährdung der betroffenen Personen und die zu erwartenden möglichen Schadensfolgen.

Laut Kommentierungen und Rechtsprechung lassen sich einige Aspekte bestimmen, mit denen dieser unbestimmte Rechtsbegriff interpretiert werden kann. Fokussiert werden hierbei die Fähigkeit zur Selbstrettung und die Ortskunde. Je hilfloser und gebrechlicher und je ortsunkundiger ein Mensch ist, desto geringer ist seine Fähigkeit zur Selbstrettung. In der Konsequenz erhöht sich der Gefährdungsgrad der betroffenen Person. Bei einem hohen Gefährdungsgrad ist die Quantität der Personenanzahl geringer als bei einem geringen Gefährdungsgrad.

Ein weiterer Aspekt ist die Baulichkeit oder der Zustand des Gebäudes. Relevant im Kontext der Prüfung der „großen Anzahl an Personen“ ist die Frage, wieviel Personen regelmäßig anwesend sind und wo diese sich befinden. Je größer und verwinkelter ein Gebäude oder ein Gelände, desto schwieriger gestaltet sich die Personenrettung. Der Gefährdungsgrad der betroffenen Personen steigt und auch hier gilt: je höher der Gefährdungsgrad, desto geringer ist die quantitative Personenanzahl. Erforderlich ist in jedem Fall eine individuelle Einzelfallbetrachtung.

Die genannten Ausführungen lassen sich im Beispiel internationaler Verkehrsflughäfen wie folgt subsumieren: ortsunkundige und nicht der deutschen Sprache mächtige Personen, mobilitätseingeschränkte Personen in Rollstühlen oder mit Gehhilfen, gebrechliche Personen sowie Personen mit gesundheitsbedingten oder anderen Einschränkungen sowie minderjährige Personen mit einem hohen Hilfpotential in einem großen Areal mit weiten Wegen erhöhen den Grad der Gefährdung dieser Personen und die zu erwartenden Schadensfolgen durch ihre verminderte Möglichkeit der Eigenrettung. Anzuführen ist hierbei auch, dass eine Werkfeuerwehr aufgrund ihrer Orts- und Sachkenntnis auf dem weitläufigen Flughafengelände schneller und effizienter in der Lage ist, Gefahrenlagen einzuschätzen und zu eliminieren sowie Leben zu retten.

5 Schlussfolgerungen und Fazit

§ 16 Abs. 1 BHKG entspricht mit der verpflichtenden Anordnung einer Werkfeuerwehr der Notwendigkeit des Schutzes von Menschen, Tieren, Sachgütern und der Umwelt vor einer besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr in Betrieben und Einrichtungen. Einem möglichst frühzeitigen Feuerwehreinsatz zur Bekämpfung eines Brandes oder eines Schadensfalles kommt hier eine entscheidende Bedeutung zu, weitere und größere Schäden zu verhindern. Hierbei wird zu Recht auf das größere Fachwissen und die höhere Ortskenntnis der Werkfeuerwehr gegenüber der öffentlichen Feuerwehr abgestellt.

Die Untersuchungen haben ergeben, dass sich weder in den einzelnen Feuerwehrgesetzen noch in den Kommentierungen eine gesetzliche Definition für die notwendigen Voraussetzungen der „besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr“ sowie der „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ findet, so dass hierbei eine Interpretation durch Verordnungen, technische Regelwerke und Rechtsprechung erfolgen muss. Lediglich in den ASR A2.2 findet sich eine Definition der Begriffsbestimmung der erhöhten Brandgefährdung, jedoch keine Definition der besonders hohen Brand- und Explosionsgefahr. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefährdung einer hohen Anzahl von Personen“ wird nirgendwo gesetzlich definiert. Hierbei muss in jedem Fall auf Interpretationen zugegriffen werden.

Der Beurteilungsspielraum bei der Interpretation der unbestimmten Rechtsbegriffe unterliegt der vollen gerichtlichen Kontrolle. Die entscheidende Behörde hat keinen Ermessensspielraum, sondern im Einzelfall eine Wertung durchführen. Somit ist für die inhaltliche Anwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe die Interpretation durch Kommentierungen und Rechtsprechung notwendig. Hierbei gilt, dass bei der gerichtlichen Überprüfung die anerkannten Regeln der Technik zu beachten sind.

Zu den grundsätzlichen materiellen Anforderungen und den dazugehörigen Verfahrensregeln in den LBO werden durch das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) Muster-Verwaltungsvorschriften erarbeitet. Demzufolge werden bspw. in der „Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB)“ die technischen Regeln für die Planung, Bemessung und Ausführung von Bauwerken und für Bauprodukte in einem Dokument zusammengeführt, das die allgemeinen Anforderungen in der Bauordnung oder in einzelnen Teilen näher erläutern und konkretisieren soll. Teile A und B der MVV TB enthalten Vorschriften für die Planung, Bemessung und Ausführung von Bauwerken, die in Zusammenhang mit der LBO auch brandschutzrechtliche Vorschriften zu erfüllen hat.

Es zeigt sich, dass ein betriebliches Gefahrenabwehrmanagement mit einer umfassenden Gefährdungsanalyse unabdingbar ist. Hilfestellungen finden sich in der ASR A2.2, in der sich eine Definition der Begriffsbestimmung der erhöhten Brandgefährdung findet, auf der sich die Interpretation der besonders hohen Brandgefahr aufbauen lässt. Bei der Beurteilung von Explosionsrisiken kann der (nicht verbindliche) Leitfaden ATEX 137 für bewährte Verfahren im Hinblick auf die Durchführung der Richtlinie 1999/92/EG zu Rate gezogen werden. Eine weitere begründete Hilfestellung ist die

VdS-Publikation zur Bewertung des abwehrenden Brandschutzes durch nichtöffentliche Feuerwehren durch die Versicherer (VdS 2034 von Februar 2014). Die Anlage nach § 5 Abs. 1 und 2 NRW dient der Erstellung und Fortschreibung der Bedarfs- und Entwicklungsplanung für Werkfeuerwehren. Sie dient vorrangig der Eigenkontrolle durch die Verpflichtung zur systematischen Erfassung der für die aktuelle und mittelfristige Sicherstellung des betrieblichen Brandschutzes erforderlichen Daten, Angaben und Informationen.

Die Gesetzeslage ist mangels einer einheitlichen Definition als nicht zufriedenstellend anzusehen. Aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung, unter den betreffenden Voraussetzungen eine Werkfeuerwehr einzurichten und zu unterhalten, ist es wünschenswert, einen einheitlichen Handlungsrahmen zu definieren. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, konkretere untergesetzliche Vorschriften in Ergänzung zum § 16 BHKG zu erlassen. Inwiefern dies möglich ist oder nicht, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Erkennbar ist, dass die Anordnung einer Werkfeuerwehr nicht pauschalisiert werden kann, sondern einer individuellen Einzelfallbetrachtung unterliegt. Zurückgegriffen werden kann hier bspw. auf die Werkfeuerwehr-Verordnung im Saarland oder die VdS-Publikation. Hierbei kann bei der Interpretation „einer besonders großen Brand- und Explosionsgefahr“ auf folgende Punkte abgestellt werden:

- eine Standortanalyse mit den örtlichen infrastrukturellen Gegebenheiten wie die geographische Lage des Betriebes, Siedlungsstruktur und der Nachbarschaft zu sensiblen Einrichtungen
- die Infrastruktur des Betriebes mit den Versorgungs- und Entsorgungssystemen für Wasser, Energie, Wärme und sonstige Einrichtungen wie Pipelines
- die innerbetriebliche Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Schienennetz, Luftverkehr, Hafenanlagen)
- Transportmengen risikospezifischer Stoffe und Produkte sowie ihrer typischen Transportbehälter und Verpackungen
- die Gebäudestruktur und Gebäudearten mit Brandabschnittsgrößen und Brandbekämpfungsabschnitten sowie das Vorhandensein von Sonderbauten
- werkspezifische und branchenspezifische Gefahrenquellen.

Bei der Interpretation zur „Gefährdung einer großen Anzahl von Personen“ können folgende Punkte als Orientierungshilfe dienen:

- Art und Weise der Gebäudenutzung
- Personen auf dem Betriebsgelände – Mitarbeiter, Fremdfirmenmitarbeiter und Besucher (welche Sicherheitseinweisungen und Zugangsregelungen)
- Art und Weise der Gebäudenutzung
- Arbeitszeiten (Schichtsysteme, gleitende Arbeitszeit, Kernarbeitszeit)
- durchschnittliche Anzahl von Personen im Betrieb (nach Wochentagen und Uhrzeiten gegliedert)
- ständig besetzte Stellen (Pförtner, Wache, Sicherheitsdienst, Annahme- und Ausgabestellen)

Literaturverzeichnis

Fischer, Thomas: Strafgesetzbuch, 67. Auflage, München: Beck, 2020

Forster, Gerhard/Pemler, Heinz/Remmele, Wolf Dieter: Bayrisches Feuerwehrgesetz, Stand Januar 2016, Stuttgart: Boorberg Verlag.

Geburtig, Gerd, Baulicher Brandschutz im Bestand, Band 5, Berlin: Beuth Verlag, 2018

Geburtig, Gerd, Baulicher Brandschutz im Bestand, Band 1, Berlin: Beuth Verlag, 4. überarbeitete Auflage, 2017

Kamp, Manuel (Hrsg): Recht des Feuerwehrschatzes und des Rettungsdienstes in Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl., Loseblatt-Kommentar 43. Aktualisierung August 2019, Heidelberg: R. v. Decker, 2019

Mrozynski, Peter: SGB I, Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil, 6. Auflage, München: Beck, 2019

Mücke, Karl H./ Schütt, Peter: Brandschutzgesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt-Kommentar 20. Aktualisierung 2020, Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag, 2020

Müller, Klaus, Brandschutzkonzept richtig erstellen, ecomed SICHERHEIT, 2019

Schneider, Klaus: Brandschutz-, Hilfeleistungs- und Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer, 2016

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter: Verwaltungsrecht-Verwaltungsverfahrensgesetz, Loseblattsammlung, Juli 2020, München: Beck, 2020

Seibel, Mark: Die Bedeutung allgemeiner Verwaltungsvorschriften für die gerichtliche Beurteilung unbestimmter Rechtsbegriffe, in: BauR 2004, S. 1245–1251

Ziekow, Jan: Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage, Stuttgart: Kohlhammer, 2020

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, Sven Pries, die vorliegende Arbeit selbständig, ohne fremde Hilfe und ohne Benutzung anderer als der von mir angegebenen Quellen angefertigt zu haben. Alle aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde noch keiner Prüfungsbehörde in gleicher oder ähnlicher Form vorgelegt.

Düsseldorf, 22.12.2021

.....

Sven Pries