

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 8. Juni 2010

- 1 BvR 2011/07 -

- 1 BvR 2959/07 -

- 1. Die Eingliederung des privaten in die Trägerschaft des öffentlichen Rettungsdienstes ist als Eingriff in die Berufsfreiheit jedenfalls dann gerechtfertigt, wenn dies nach der nicht offensichtlich fehlsamen Einschätzung des Gesetzgebers Verbesserungen bei dem Schutz der Bevölkerung, bei der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie hinsichtlich der Transparenz und Chancengleichheit im Verfahren zur Auswahl der Leistungserbringer erwarten lässt.**
- 2. Auch bei objektiven Berufszugangsvoraussetzungen, die im Allgemeinen nur zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut gerechtfertigt sind, ist bei der verfassungsgerichtlichen Prüfung ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich der Gefahrenlage und des Grades der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu beachten.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 2011/07 -

- 1 BVR 2959/07 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

1. der Rettungsambulanz W...,
Inhaber N...

- Bevollmächtigte: Petersen, Gründel, Hardraht, Schmidkonz, Tietze,
Rechtsanwälte Partnerschaft,
Am Waldschlösschen 4, 01099 Dresden -

gegen § 31 des Sächsischen Gesetzes über den Brandschutz, Rettungsdienst und
Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (SächsGVBI S. 245)

- 1 BVR 2011/07 -,

2. der Krankentransport GmbH ,
vertreten durch die Geschäftsführer W... und W...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Vogt & Kollegen,
Robert-Schumann-Straße 13, 04109 Leipzig -

gegen § 31 Abs. 1 Satz 1, 2, 5 und Abs. 3 des Sächsischen Gesetzes über den
Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom
24. Juni 2004 (SächsGVBI S. 245)

- 1 BVR 2959/07 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterin
und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Hohmann-Dennhardt,
Bryde,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,

Masing,
Paulus

am 8. Juni 2010 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2) wird verworfen, soweit sie sich gegen § 31 Absatz 1 Satz 5 und Absatz 3 des Sächsischen Gesetzes über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 245) richtet.

Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführer, die in Sachsen Rettungsdienstunternehmen betreiben, wenden sich mit ihren Verfassungsbeschwerden insbesondere gegen die durch das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (SächsGVBl S. 245) vorgeschriebene Eingliederung privater Leistungserbringer in den öffentlichen Rettungsdienst. 1

I.

1. Nach dem Sächsischen Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz umfasst der bodengebundene Rettungsdienst die Notfallrettung und den Krankentransport (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsBRKG). Als Notfallrettung gilt die in der Regel unter Einbeziehung von Notärzten erfolgte Durchführung von lebensrettenden Maßnahmen bei Notfallpatienten, die Herstellung ihrer Transportfähigkeit und ihre unter fachgerechter Betreuung erfolgende Beförderung in das für die weitere Versorgung nächstgelegene geeignete Krankenhaus. Notfallpatienten sind Kranke oder Verletzte, die sich in Lebensgefahr befinden oder bei denen schwere gesundheitliche Schäden zu befürchten sind, wenn sie nicht umgehend medizinische Hilfe erhalten (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 SächsBRKG). Krankentransport ist die anderen Kranken, Verletzten oder sonst Hilfebedürftigen nötigenfalls geleistete Hilfe und ihre unter fachgerechter Betreuung erfolgende Beförderung (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 4 SächsBRKG). 2

2. Seit dem 19. Jahrhundert entwickelte sich in Deutschland der Rettungsdienst uneinheitlich und zunächst ohne spezielle rechtliche Vorgaben. Erst nachdem 1992 die Beförderung von kranken, verletzten oder sonst hilfsbedürftigen Personen im Rahmen der Notfallrettung oder des Krankentransports aus dem Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes herausgenommen worden war (Art. 1 Nr. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 25. Juli 1989 <BGBl I S. 1547>), erließen die Länder umfassende gesetzliche Regelungen des Rettungsdienstes. 3

Derzeit besteht in allen Ländern ein bodengebundener Rettungsdienst in öffentli- 4

cher Trägerschaft (im Folgenden: öffentlicher Rettungsdienst). Die Durchführung des öffentlichen Rettungsdienstes obliegt vereinzelt der Feuerwehr, ist aber in den meisten Ländern auf private Hilfsorganisationen, insbesondere das Deutsche Rote Kreuz, den Arbeiter-Samariter-Bund, den Malteser Hilfsdienst und die Johanniter Unfallhilfe, und auf private Unternehmen übertragen. Die rechtliche Gestaltung der Übertragung unterscheidet sich stark. Während in Brandenburg und Sachsen-Anhalt nur ein öffentlicher Rettungsdienst vorgesehen ist, innerhalb dessen private Leistungserbringer mitwirken können (Einheits- oder Eingliederungsmodell, vgl. Schulte, Rettungsdienst durch Private, 1999, S. 43), ist in den anderen Ländern neben dem öffentlichen auch ein Rettungsdienst durch im eigenen Namen und auf eigene Rechnung handelnde Unternehmer (im Folgenden: privater Rettungsdienst) zulässig (duales System oder Trennungsmodell, vgl. Schulte, a.a.O.). Private Rettungsunternehmen können sich dort - nach der Erteilung entsprechender Genehmigungen - zumindest auf dem Gebiet des Krankentransports betätigen; in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein steht ihnen grundsätzlich auch die Notfallrettung offen. Die Ländergesetze enthalten in der Regel eine so genannte Funktionsschutzklausel. Sinngemäß muss oder kann danach die Genehmigung für den Betrieb eines privaten Rettungsdienstes versagt werden, wenn anderenfalls das öffentliche Interesse an einem funktionsfähigen Rettungsdienst beeinträchtigt wird oder beeinträchtigt werden kann.

3. a) Im Freistaat Sachsen bestand auf der Grundlage des am 1. Januar 2005 außer Kraft getretenen Gesetzes über Rettungsdienst, Notfallrettung und Krankentransport für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Rettungsdienstgesetz - SächsRettDG) vom 7. Januar 1993 (SächsGVBl S. 9) neben dem öffentlichen zunächst auch ein privater bodengebundener Rettungsdienst.

5

Die Mitwirkung im öffentlichen Rettungsdienst bestimmte sich nach § 6 SächsRettDG. Danach übertrug der Träger des Rettungsdienstes durch öffentlichrechtlichen Vertrag die Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport auf private Hilfsorganisationen oder auf andere Unternehmer. Daneben konnten Unternehmer auch einen privaten Rettungsdienst betreiben (vgl. §§ 14 ff. SächsRettDG). Hierfür war eine Genehmigung zur Notfallrettung oder zum Krankentransport erforderlich (§ 14 Abs. 1 Satz 1 SächsRettDG). Der Unternehmer hatte den Betrieb in eigenem Namen, auf eigene Verantwortung und auf eigene Rechnung zu führen (§ 14 Abs. 2 SächsRettDG). Die Genehmigung war zu versagen, wenn zu erwarten war, dass durch ihren Gebrauch das öffentliche Interesse an einem funktionsfähigen Rettungsdienst beeinträchtigt wird (§ 17 Abs. 2 SächsRettDG, Funktionsschutzklausel). Die Genehmigung wurde für höchstens vier Jahre erteilt (§ 19 Abs. 2 SächsRettDG). Für die Neuerteilung abgelaufener Genehmigungen galt die Funktionsschutzklausel nicht (§ 17 Abs. 4 SächsRettDG).

6

b) Anstelle des Sächsischen Rettungsdienstgesetzes trat am 1. Januar 2005 das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (SächsGVBl S. 245) weitgehend in Kraft. Ziel die-

7

ses Gesetzes ist es, durch Regelungen zum Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor Bränden, Unglücksfällen, öffentlichen Notständen und Katastrophen zu gewährleisten (§ 1 Abs. 1 SächsBRKG). Insbesondere durch § 31 Abs. 1 bis 5 SächsBRKG, der erst am 1. Januar 2008 in Kraft trat (Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Brandschutzes, Rettungsdienstes und Katastrophenschutzes im Freistaat Sachsen vom 24. Juni 2004 <SächsGVBl S. 245>), wird für den Rettungsdienst der Wechsel vom dualen System zum Eingliederungsmodell vollzogen.

Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SächsBRKG umfasst der Rettungsdienst Notfallrettung und Krankentransport als öffentliche Aufgabe. Aufgabenträger für den bodengebundenen Rettungsdienst sind die Rettungszweckverbände sowie die Landkreise und kreisfreien Städte, die sich nicht zu einem Rettungszweckverband zusammengeschlossen haben (§ 3 Nr. 3 SächsBRKG). Grundsätzlich übertragen sie nach Durchführung eines Auswahlverfahrens die Durchführung der Notfallrettung und des Krankentransports durch öffentlichrechtlichen Vertrag auf private Hilfsorganisationen oder andere Unternehmer als Leistungserbringer; nur noch auf dieser Grundlage dürfen im Freistaat Sachsen Notfallrettung und Krankentransport betrieben werden (§ 31 Abs. 1 SächsBRKG).

Der mit den Verfassungsbeschwerden teilweise angegriffene § 31 SächsBRKG lautet vollständig:

Mitwirkung im Rettungsdienst

(1) Notfallrettung und Krankentransport dürfen nur auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages durchgeführt werden. Der Träger des Rettungsdienstes überträgt die Durchführung der Notfallrettung und des Krankentransportes nach einem Auswahlverfahren durch öffentlich-rechtlichen Vertrag auf private Hilfsorganisationen oder andere Unternehmer (Leistungserbringer). Die Kostenträger sind im Auswahlverfahren anzuhören; ihnen sind die entscheidungsrelevanten Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Ihren Vorschlägen soll entsprochen werden; soweit ihren Vorschlägen nicht gefolgt wird, ist dies zu begründen. Im Auswahlverfahren und bei der Auswahlentscheidung kann die Mitwirkung der Leistungserbringer im Katastrophenschutz vorrangig berücksichtigt werden.

(2) Der Vertrag ist auf die Dauer von fünf Jahren zu befristen. Hiervon ausgenommen sind Verträge zur Übertragung der Durchführung von Leistungen der Luftrettung. Diese sind auf die Dauer von acht Jahren zu befristen. Der Träger des Rettungsdienstes hat sich zuvor zu vergewissern, dass

1. die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes gewährleistet sind,
2. keine Tatsachen vorliegen, die Zweifel an der Zuverlässigkeit des Leistungserbringers oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Person begründen, und
3. der Leistungserbringer oder die zur Führung der Geschäfte bestellte Person fach-

lich geeignet ist.

(3) Das Nähere zum Auswahlverfahren nach Absatz 1 und zur fachlichen Eignung nach Absatz 2 Nr. 3 regelt die oberste Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörde im Landesrettungsdienstplan.	16
(4) Durch den Vertrag ist die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransportes sicherzustellen. Er hat insbesondere Bestimmungen zu enthalten, die	17
1. die Höhe der Vergütung regeln,	18
2. die dem Leistungserbringer obliegende Betriebs- und Beförderungspflicht einschließlich der Betriebszeiten näher bestimmen,	19
3. die Einhaltung bestimmter Eintreffzeiten vorschreiben,	20
4. ordnungsgemäße hygienische Verhältnisse einschließlich einer sachgerechten Desinfektion und Dekontamination im Betrieb sicherstellen,	21
5. den Leistungserbringer verpflichten, die Beförderungsaufträge und deren Abwicklung zu erfassen und die Aufzeichnung auf bestimmte Zeit aufzubewahren,	22
6. die erforderliche Ausstattung, die jederzeitige Einsatzbereitschaft der Einrichtungen sowie	23
7. die Zusammenarbeit aller im Rettungsdienst Mitwirkenden gewährleisten.	24
(5) Der Träger des Rettungsdienstes ist zur außerordentlichen Kündigung des Vertrages berechtigt, wenn	25
1. Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes nicht mehr gewährleistet sind,	26
2. Tatsachen vorliegen, die Zweifel an der Zuverlässigkeit des Leistungserbringers oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Person begründen,	27
3. die im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Vorschriften nicht befolgt werden,	28
4. den Verpflichtungen zuwider gehandelt wird, die dem Leistungserbringer nach diesem Gesetz oder nach den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegen,	29
5. den Verpflichtungen wiederholt zuwider gehandelt wird, die der Leistungserbringer nach dem Vertrag zu erfüllen hat, oder	30
6. der Leistungserbringer die ihm obliegenden arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen oder die sich aus seinem Unternehmen ergebenden steuerrechtlichen Verpflichtungen wiederholt nicht erfüllt hat.	31
Darüber hinausgehende vertragliche Kündigungsgründe bleiben unberührt. Die Kündigung kann fristlos oder unter Bestimmung einer Frist erfolgen.	32

(6) In Kreisfreien Städten, die eine Berufsfeuerwehr eingerichtet haben, kann der Träger des Rettungsdienstes von der Übertragung von höchstens einem Viertel der im Bereichsplan für die Kreisfreie Stadt festgelegten Einsatzbereiche absehen. 33

(7) Soweit die bedarfsgerechte Versorgung mit Leistungen des Rettungsdienstes nicht nach Absatz 1 und 6 sichergestellt ist, führt der Träger des Rettungsdienstes diese selbst durch. 34

Der Träger des Rettungsdienstes vereinbart mit den Kostenträgern einheitliche Entgelte für den Rettungsdienst, die für alle in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Benutzer verbindlich sind. Für andere Benutzer können Gebühren durch Satzung festgelegt werden (§ 32 SächsBRKG). Die Errichtung und Unterhaltung der Leitstellen und Rettungswachen obliegen dem Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes (§ 34 SächsBRKG). Die Leitstelle ist nach § 2 Abs. 4 Satz 1 SächsBRKG eine in der Regel bereichsübergreifende Einrichtung, die Einsätze des Rettungsdienstes veranlasst und lenkt, die Feuerwehren alarmiert und deren Einsätze unterstützt und die Katastrophenschutzeinheiten alarmiert. 35

Nach der Übergangsvorschrift in § 76 Abs. 3 Satz 1 SächsBRKG fanden für Leistungserbringer, denen vor dem 1. Januar 2005 die Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport genehmigt worden war, die §§ 14 bis 23 und § 29 SächsRettDG bis zum Ablauf der Genehmigungsfrist weiterhin mit der Maßgabe Anwendung, dass die Genehmigungen unter den Voraussetzungen der §§ 14 bis 20 SächsRettDG bis zum 31. Dezember 2008 zu verlängern waren. 36

c) Das neue Gesetz löste neben dem Sächsischen Rettungsdienstgesetz zum 1. Januar 2005 auch das Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehren bei Unglücksfällen und Notständen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Brandschutzgesetz - SächsBrandschG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1998 (SächsGVBl S. 54) und das Gesetz über den Katastrophenschutz im Freistaat Sachsen (Sächsisches Katastrophenschutzgesetz - SächsKatSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. März 1999 (SächsGVBl S. 145) ab. 37

d) In der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung (LTDrucks 3/9866) wird die Notwendigkeit eines einheitlichen Schutzkonzepts betont. Durch das Gesetz sollten die bestmöglichen Voraussetzungen für einen effizienten Einsatz der für den Schutz der Bevölkerung zuständigen Behörden, Einsatzkräfte sowie der technischen Grundlagen geschaffen werden, um eine sachgerechte Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten. Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz seien durch die Vereinheitlichung behördlicher Zuständigkeiten, die effiziente Nutzung personeller und materieller Ressourcen und die Vernetzung der Zusammenarbeit zwischen Feuerwehren, Rettungskräften und Katastrophenschutzeinheiten zusammenzuführen. Außerdem sollte unter Berücksichtigung des Berichts der Unabhängigen Kommission Flutkatastrophe 2002 das operative Handeln nichtpolizeilicher Gefahrenabwehr verbessert werden (vgl. LTDrucks 3/9866, Vorblatt). 38

Der Gesetzentwurf vereinheitliche die bisherigen Bestimmungen des Sächsischen Rettungsdienstgesetzes, des Sächsischen Brandschutzgesetzes und des Sächsischen Katastrophenschutzgesetzes. Das führe zu einer Verbesserung des Bevölkerungsschutzes. Es habe sich gezeigt, dass mit Großschadensereignissen (wie Terroranschlägen, Zugunglücken, Flugzeugabstürzen oder Amokläufen) jederzeit gerechnet werden müsse; diese erforderten ein einheitliches Schutzkonzept. Die Erforderlichkeit engerer Zusammenarbeit von Feuerwehren, Rettungskräften und Katastrophenschutzeinheiten habe sich auch bei der Hochwasserkatastrophe 2002 bestätigt. Die Aufgaben der Feuerwehren, des Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes beträfen (auch unterhalb der Katastrophenschwelle) in vielen Fällen die gleichen Lebenssachverhalte. Die Zusammenführung der Bereiche unterstütze durch inhaltliche Vereinheitlichung und effizientere Nutzung personeller und materieller Ressourcen auch die Bemühungen zur Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung (LTDrucks 3/9866, S. 1 f.).

39

Dem Rettungsdienst als ausschließlich öffentlichrechtlich organisiertem System der Gesundheitsvorsorge und Gefahrenabwehr obliege die flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen von Notfallrettung und Krankentransport. Der Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr trete insbesondere bei der Notfallrettung deutlich hervor. Aber auch der Krankentransport müsse durch die Ausstattung des Transportmittels und die Qualifikation des Personals vorbereitet sein, um auftretenden Notfallsituationen wirksam begegnen zu können. Namentlich dieser Umstand bedinge die funktionelle Einheit von Notfallrettung und Krankentransport (LTDrucks 3/9866, S. 3). Die Zielsetzung des Rettungsdienstes, bedrohte Menschenleben zu erhalten, zwinge zur Einheitlichkeit von Organisation und Durchführung in allen Bereichen (LTDrucks 3/9866, S. 4 f.).

40

Zu § 31 Abs. 1 SächsBRKG heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs, geregelt werde die Mitwirkung der Hilfsorganisationen und anderer Unternehmer im Rettungsdienst. Der Träger des Rettungsdienstes sei künftig verpflichtet, vor der vertraglichen Übertragung der Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport Angebote einzuholen und ein Auswahlverfahren durchzuführen. Dadurch werde die Vergabe von Leistungen des Rettungsdienstes transparenter. Außerdem seien die Gesichtspunkte der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit stärker zu beachten. Die Berücksichtigung der Mitwirkung im Katastrophenschutz diene der engen Verzahnung beider Bereiche (LTDrucks 3/9866, S. 23).

41

II.

a) Der Beschwerdeführer zu 1) ist seit 1992 Inhaber eines einzelkaufmännisch geführten privaten Rettungsdienstunternehmens in W. Er hatte eine bis zum 31. Dezember 2008 befristete Genehmigung zur Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport. Der Beschwerdeführer beschäftigt fest angestellte Mitarbeiter, unterhält etliche Krankenkraftwagen und betreibt eine Einsatzzentrale. Den weit überwiegenden Teil seiner Einsätze erbringt er im privaten Rettungsdienst; zu weite-

42

ren Fahrten wird er von der Rettungsleitstelle Z. beauftragt. Seit Januar 2009 übt der Beschwerdeführer seine Tätigkeit einstweilen bis zur Entscheidung über die vorliegende Verfassungsbeschwerde aufgrund einer Vergleichsvereinbarung mit dem zuständigen Rettungszweckverband aus.

b) Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG durch § 31 SächsBRKG insofern, als Notfallrettung und Krankentransport nur auf der Grundlage eines öffentlichrechtlichen Vertrags durchgeführt werden dürfen, durch den der Träger des Rettungsdienstes die Durchführung der Notfallrettung und des Krankentransports nach einem Auswahlverfahren auf die Leistungserbringer überträgt.

43

§ 31 SächsBRKG sei mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar. Seine Tätigkeit als selbständiger Rettungsdienstunternehmer sei ein durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützter Beruf. § 31 Abs. 1 SächsBRKG greife in die Berufsfreiheit ein. Es werde ein Verwaltungsmonopol errichtet, welches das eigenverantwortliche Anbieten von Rettungsdienstleistungen gegenüber Dritten am freien Markt ausschließe. Der Rettungsdienst dürfe nur noch durch die Träger des Rettungsdienstes wahrgenommen werden. Die mit der Durchführung beauftragten Privaten seien nur Verwaltungshelfer. Es handele sich daher im verfassungsrechtlichen Sinne um einen anderen Beruf als den des Unternehmers.

44

Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Staatliche Monopole seien an den gleichen Anforderungen zu messen wie objektive Berufszulassungsschranken. § 31 Abs. 1 SächsBRKG fehle bereits die Zielsetzung, schwere Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter abzuwehren. Es lasse sich dem Gesetz und seiner Begründung kein Hinweis darauf entnehmen, warum sich der Gesetzgeber für die Errichtung eines Verwaltungsmonopols entschieden habe. Soweit der Gesetzgeber möglicherweise das Ziel verfolgt haben sollte, die Auslastung und damit die Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit des flächendeckenden öffentlichen Rettungsdienstes durch die Verhinderung privater Konkurrenz zu sichern, sei die Schaffung des Verwaltungsmonopols jedenfalls weder erforderlich noch angemessen. Dem Gesetzgeber hätten zur Erreichung dieses Ziels ebenso geeignete, aber weniger einschneidende Mittel zur Verfügung gestanden. Eine Auswertung der praktischen Erfahrungen habe der Gesetzgeber nicht vorgenommen. Allerdings stehe die fehlende Erforderlichkeit der Maßnahme aufgrund tatsächlicher Erfahrungen aus der Vergangenheit fest. Die für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Rettungsdienstes erforderliche Auslastung sei bereits durch die Funktionsschutzklausel in § 17 Abs. 2 SächsRettDG effektiv geschützt. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die Existenz eines freien privaten Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen nicht bewährt hätte. Soweit danach § 31 Abs. 1 SächsBRKG allein dem Schutz vor privater Konkurrenz diene, sei dies kein legitimes Ziel, das einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG rechtfertigen könne. Selbst wenn man die Einführung des Verwaltungsmonopols noch für erforderlich halte, sei es ihm gegenüber unverhältnismäßig. Er genieße Vertrauensschutz, weil nach der alten Rechtslage bei Erfüllung der Eignungsvoraussetzungen ein gebundener Anspruch

45

auf die Wiedererteilung auslaufender Genehmigungen bestanden habe. Seine konkreten unternehmerischen Tätigkeiten hätten den öffentlichen Rettungsdienst nicht beeinträchtigt. Dennoch werde ihm jede weitere Betätigung als Rettungsdienstunternehmer unmöglich gemacht. Geboten sei eine Bestandsschutzregelung für Genehmigungsinhaber, die einen Anspruch auf dauerhafte Integration in den öffentlichen Rettungsdienst vorsehe. Zumindest hätte es einer Entschädigungsregelung bedurft.

§ 31 SächsBRKG sei auch mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar. Art. 14 Abs. 1 GG schütze sein Betriebs- und Anlagevermögen sowie das Vertrauen in den Fortbestand seines Unternehmens. In den Bestand dieses Eigentums werde unverhältnismäßig eingegriffen, weil er sein Unternehmen ohne Ausgleich aufgeben müsse. 46

2. a) Die Beschwerdeführerin zu 2), eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, ist seit 1990 als privates Rettungsdienstunternehmen in L. tätig. Sie hatte bis zum 31. Dezember 2008 befristete Genehmigungen zur Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport. Die Beschwerdeführerin beschäftigt fest angestellte Mitarbeiter, betreibt eine eigene Leitstelle mit eigener Rufnummer und eine Rettungswache und verfügt über zahlreiche Krankenkraftwagen. Seit Januar 2009 übt die Beschwerdeführerin ihre Tätigkeit zunächst aufgrund einer Duldung, später aufgrund eines zuletzt bis Ende 2010 befristeten Vertrags mit der Stadt L. aus. 47

b) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG durch § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG. Darüber hinaus rügt sie einen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG durch die Regelung in § 31 Abs. 3 SächsBRKG und einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG durch § 31 Abs. 1 Satz 5 SächsBRKG. 48

§ 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG sei mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar. Ihre Tätigkeit als Unternehmerin im Rettungsdienst sei ein eigenständiger Beruf. Diesen Beruf könne sie aufgrund der angegriffenen Regelung, durch die ein Verwaltungsmonopol geschaffen werde, nicht mehr ausüben. Die Schaffung eines Verwaltungsmonopols wirke wie eine objektive Berufszulassungsregelung. Soweit nur noch die Möglichkeit bestehe, als Verwaltungshelfer an der Durchführung des öffentlichen Rettungsdienstes mitzuwirken, sei der Zugang zu dieser Tätigkeit durch das Auswahlverfahren ebenfalls objektiv begrenzt. 49

§ 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Die objektive Zulassungsbeschränkung sei nicht zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten. Es sei bereits zweifelhaft, ob der Regelung ein legitimer Zweck zugrunde liege. Die allgemeinen Ziele des Gesetzes seien zwar nicht zu beanstanden. Welchen Zweck allerdings die Abschaffung des privaten Rettungsdienstes verfolge, sei unklar. Fiskalische Gründe reichten zur Rechtfertigung nicht aus. An einer transparenteren Vergabe öffentlicher Aufträge bestehe zwar durchaus ein öffentliches Interesse; hierfür sei allerdings die Durchführung eines gemeinschaftsweiten Vergabeverfahrens erforderlich. 50

Unterstelle man einen legitimen Zweck, so sei das Verwaltungsmonopol zur bedarfs- und fachgerechten Versorgung der Bevölkerung grundsätzlich geeignet. Ebenso sei ein Auswahlverfahren grundsätzlich ein geeignetes Mittel für eine transparente Auftragsvergabe. Zur Erreichung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sei die Neuregelung hingegen ungeeignet. Eine Kostensenkung durch Auswahl des günstigsten Anbieters komme zwar beim ersten Auswahlverfahren in Betracht. Da die nicht ausgewählten privaten Rettungsdienstunternehmen aber ihre Tätigkeit einstellen müssten, werde es danach keine Leistungserbringervielfalt und damit bei der nächsten Auswahl keinen Kosten begrenzenden Wettbewerb mehr geben.

51

Die Schaffung eines Verwaltungsmonopols sei nicht erforderlich. Es sei nicht erkennbar, weshalb der öffentliche Rettungsdienst gegen einen ruinösen Wettbewerb durch Überkapazitäten nicht wie in den meisten Ländern weiterhin mit Hilfe der Funktionsschutzklausel geschützt werden könne. Zwar errichte die Funktionsschutzklausel ebenfalls eine objektive Berufszulassungsschranke. Sie sei aber das mildere Mittel. Ein Beurteilungs- und Prognosespielraum komme dem Gesetzgeber insoweit wegen der positiven Erfahrungen mit dem privaten Rettungsdienst im Freistaat Sachsen nicht zugute. Auch müsse die sinnvolle Vereinheitlichung der Zuständigkeiten von Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz nicht zu einem Wegfall des privaten Rettungsdienstes führen. Die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Rettungsdienst habe in der Vergangenheit sowohl in der Notfallrettung als auch beim Krankentransport reibungslos funktioniert. Dem Auswahlverfahren im öffentlichen Rettungsdienst spreche man hingegen die Erforderlichkeit im Hinblick auf die Schaffung von Transparenz nicht ab.

52

Jedenfalls sei die angegriffene Regelung nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Nach der alten Rechtslage habe sie bei Erfüllung der Eignungsvoraussetzungen einen zwingenden Anspruch auf Wiedererteilung der Genehmigungen gehabt. Die ihr nunmehr verbliebene bloße Chance auf Beteiligung am öffentlichen Rettungsdienst sei zudem beschränkt durch die Möglichkeit der Bevorzugung der Mitwirkenden im Katastrophenschutz. Momentan seien ausschließlich die Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz tätig, weil diesen nach altem Recht die Mitwirkung vorbehalten gewesen sei und aktuell kein Bedarf an weiteren Mitwirkenden bestehe. Selbst wenn man die generelle Verhältnismäßigkeit eines Verwaltungsmonopols für die Notfallrettung unterstelle, gelte das nicht für den Krankentransport. Von einer gesteigerten Gefahrenlage könne insofern nicht ausgegangen werden. Auch die historische Entwicklung spreche gegen die Monopolisierung. Ihr gegenüber sei die Neuregelung jedenfalls unzumutbar, weil sie sich auf Vertrauensschutz berufen könne. Der Gesetzgeber hätte ihr unbefristeten Bestandsschutz gewähren müssen. Sie erbringe zuverlässig Rettungsdienstleistungen und erfülle alle Anforderungen. Nach der früheren Rechtslage habe sie einen gebundenen Anspruch auf Verlängerung ihrer befristeten Genehmigungen gehabt. Im Vertrauen hierauf habe sie erhebliche Investitionen getätigt sowie Mitarbeiter ausgebildet und angestellt.

53

Auch die Verordnungsermächtigung des § 31 Abs. 3 SächsBRKG verletze Art. 12 Abs. 1 GG. § 31 Abs. 3 SächsBRKG sei derart unbestimmt, dass die Voraussetzungen für einen Eingriff in die Berufswahlfreiheit nicht gewahrt seien und die Norm den Anforderungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht genüge. 54

§ 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG sei ferner mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar. Durch das Verwaltungsmonopol werde ungerechtfertigt in ihren eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen. 55

§ 31 Abs. 1 Satz 5 SächsBRKG verletze schließlich den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Indem die Mitwirkung der Leistungserbringer im Katastrophenschutz vorrangig berücksichtigt werden könne, würden ohne berechtigten Grund die Hilfsorganisationen, die nach der früheren Rechtslage als einzige am Katastrophenschutz mitwirken konnten, gegenüber privaten Unternehmen bevorzugt. Da der Bedarf im Katastrophenschutz derzeit gedeckt sei, sei es ihr nicht möglich, ebenfalls am Katastrophenschutz mitzuwirken, obwohl sie ihre Bereitschaft hierzu erklärt habe und ihre allgemeine Eignung vom zuständigen Ministerium anerkannt worden sei. Die Privilegierung führe demnach zu einem Monopol der Hilfsorganisationen im Rettungsdienst. 56

III.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben namens der jeweiligen Landesregierung das Sächsische Staatsministerium der Justiz, der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei, das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg, der Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen, der Präses der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, die Hessische Staatskanzlei, das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, die Niedersächsische Staatskanzlei, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, das Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz, das Justizministerium des Freistaats Thüringen sowie das Bundesverwaltungsgericht Stellung genommen. 57

1. Das Sächsische Staatsministerium der Justiz hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Den Beschwerdeführern fehle die Beschwerdebefugnis; denn sie seien auf eine Teilnahme am Auswahlverfahren und ein gerichtliches Vorgehen gegen eine eventuelle negative Auswahlentscheidung zu verweisen. 58

Ein etwaiger Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG sei gerechtfertigt. Der Staat sei nicht gehindert, sich zur Erfüllung seiner Aufgaben privater Unternehmer zu bedienen. Wenn er sich für ein solches Modell entscheide, sei er insbesondere durch Art. 3 Abs. 1 GG, aber auch durch das Unionsrecht verpflichtet, verschiedenen Anbietern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten einzuräumen, sich um die Übernahme einer entsprechenden Aufgabenerfüllung zu bemühen. Nach der alten Rechtslage seien einerseits die Verträge mit den Hilfsorganisationen, andererseits die Genehmigungen regelmäßig verlängert worden. Wegen der Funktionsschutzklausel habe dadurch faktisch ein ge- 59

schlossenes System der etablierten Anbieter mit einer Abschottung des Marktes gegenüber neuen Bewerbern bestanden. Das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz habe die Parallelität von Genehmigung und öffentlich-rechtlichem Vertrag beseitigt und ein Verwaltungsmonopol geschaffen. Durch das neue Auswahlverfahren seien die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen allen Anbietern offenstehenden, an marktwirtschaftlichen Aspekten orientierten Rettungsdienst erst geschaffen worden. Es sei gerade ein Ziel der Neuordnung gewesen, die privaten Rettungsdienstunternehmen besser in den hoheitlichen Rettungsdienst einzubinden. Daneben seien eine effektivere und wirtschaftlichere Gestaltung des Rettungsdienstes und eine Erhöhung der Transparenz der Vergabe bezweckt worden.

Vor diesem Hintergrund sei der Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer von dem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut der effektiven Sicherung der Gesundheit der Bevölkerung bei gleichzeitiger hinreichender wirtschaftlicher Absicherung der Beteiligten gerechtfertigt. Die Gewährleistung des flächendeckenden Rettungsdienstes sei essentielle Aufgabe des Staates. Eine optimale Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des Rettungsdienstes erfordere eine Bereichsplanung, die die Qualität der Versorgung und nicht wirtschaftliche Erfordernisse in den Vordergrund stelle. Die Rettungswachenbereiche und -standorte müssten im Hinblick auf den tatsächlichen Bedarf flexibel planbar sein, während die Genehmigungsinhaber wegen des Bestandsschutzes immer nur im Rahmen der Gegebenheiten ihres Sprengels hätten berücksichtigt werden können. Ein weiterer Grund der Monopolisierung liege in der Funktion der Rettungsleitstellen. Zur optimalen Sicherstellung insbesondere der Notfallrettung müssten die Rettungsleitstellen für alle Rettungswachen und damit für alle Leistungserbringer im Rettungsdienstbereich zuständig sein. Aus Effizienzgesichtspunkten gerade im Großschadens- und Katastrophenfall sollten einheitliche und größere Rettungsleitstellen geschaffen werden. Das Nebeneinander mehrerer Leitstellen im selben Dienstbereich müsse beseitigt werden. Die Zusammenführung der Planungs- und Organisationshoheit ausschließlich in öffentlicher Hand sei darüber hinaus im Interesse eines wirtschaftlichen Rettungsdienstes erfolgt. Doppelvorhaltungen seien ausgeschlossen; die Leitstellen könnten umfassend und kostengünstig arbeiten. Auch die Zusammenfassung von Notfallrettung und Krankentransport diene diesem Ziel. Krankentransport sei wirtschaftlicher als Notfallrettung, weil unbedingte Einsatzbereitschaft und Verfügbarkeit der Rettungsmittel nicht so sehr im Vordergrund stünden. So fänden Krankentransporte regelmäßig zu den üblichen Arbeitszeiten statt. Diese Verknüpfung aus Gründen der Kosteneffizienz sei zulässig.

Gegenüber dem überragenden öffentlichen Interesse an einem ordnungsgemäßen, leistungsfähigen und kostengünstigen Rettungsdienst müsse das Interesse des Unternehmers an einer unveränderten Berufsausübung zurücktreten. Art. 12 GG gewähre keinen Bestandsschutz gegen eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Berufsbetätigung. Den Unternehmern sei durch die

60

61

Übergangsregelung eine angemessene Übergangsfrist eingeräumt worden. Das vorgesehene Auswahlverfahren biete jedem bisher im Rettungsdienst tätigen Unternehmer die gleiche Chance der Teilnahme.

Ferner liege keine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 GG vor. Die Beschwerdeführer genießen keinen Vertrauensschutz, weil ihnen Genehmigungen lediglich auf vier Jahre erteilt worden seien. Soweit sie nach damaligem Recht von einem Wiedererteilungsanspruch ausgegangen seien, habe kein Anspruch darauf bestanden, dass diese gesetzlichen Rahmenbedingungen erhalten blieben. 62

2. Der Leiter der Bayerischen Staatskanzlei teilt mit, das dortige Verwaltungsmonopol in der Notfallrettung sei geschaffen worden, weil zuvor ein unkoordiniertes Nebeneinander des Einsatzgeschehens bestanden habe. Da es neben den öffentlichen Rettungsleitstellen zahlreiche private Unternehmerzentralen gegeben habe, seien teils zu viele Einsatzmittel zu Unglückstellen gerufen worden, die andernorts gefehlt hätten, teils seien nicht die nächst gelegenen Rettungsmittel alarmiert worden. Die zentrale Disposition aller Rettungsmittel in einer monopolisierten öffentlichen Notfallrettung habe sich bewährt. Im Krankentransport seien auch Privatunternehmer mit eigenen Zentralen tätig. Da Leistungen des Krankentransports nicht zeitkritisch seien, gebe es keine Dispositionsprobleme. Nachteile gebe es allerdings im wirtschaftlichen Bereich. Die Unterschiede in Organisation und Finanzierung zwischen öffentlichem und privatem Rettungsdienst verhinderten einen Wettbewerb mit marktkonformen Lösungen. 63

3. Das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg weist darauf hin, dass in Brandenburg einzelne private Unternehmen innerhalb einer Art Verwaltungsmonopol tätig seien. 64

4. Der Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen erläutert, in der Stadtgemeinde Bremen werde der Krankentransport ausschließlich, in Bremerhaven überwiegend von privaten Unternehmern betrieben. Seit der Zulassung privater Unternehmer sei die Anzahl der Krankentransporteinsätze signifikant gestiegen. Das führe zu Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Der öffentliche Rettungsdienst sei zur flächendeckenden Vorhaltung von Rettungsmitteln verpflichtet, obwohl die Einsatzzahlen rückläufig seien, wodurch die Kosten jedes einzelnen Einsatzes stiegen. 65

5. Der Präses der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg erklärt, der öffentliche Rettungsdienst werde durch die Feuerwehr und die Hilfsorganisationen durchgeführt; von der Möglichkeit der Beteiligung Dritter werde kein Gebrauch gemacht. Neben dem öffentlichen Rettungsdienst würden Krankentransporte und in einem Fall auch Notfallrettung durch private Unternehmen durchgeführt. Die Funktionsfähigkeit des Rettungsdienstes in seiner Gesamtheit werde hierdurch nicht beeinträchtigt. 66

6. Die Hessische Staatskanzlei teilt mit, dass in einigen Rettungsdienstbereichen 67

private Rettungsdienst- und Krankentransportunternehmen tätig seien. Der Betrieb eigener Dispositionszentralen verunsichere die Patienten, mache eine zentrale Patienten- und Bettensteuerung unmöglich und erschwere in besonderen Einsatzlagen den Zugriff der Zentralen Leitstelle auf die Fahrzeuge. Auch würden die Fahrzeuge sehr wirtschaftsorientiert vorgehalten.

7. Das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern berichtet, es seien verschiedene Unternehmen ausschließlich im Krankentransport tätig. Überwiegend seien gute Erfahrungen gemacht worden; nur in Einzelfällen habe es Probleme gegeben. Aufgrund der Funktionsschutzklausel seien negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit vermieden worden. 68

8. Die Niedersächsische Staatskanzlei teilt mit, zu den Auswirkungen des Nebeneinanders von öffentlichem Rettungsdienst und privatem Krankentransport gebe es keine Erkenntnisse. 69

9. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen erläutert, dort seien, bis auf einige Ausnahmen, private Unternehmen nur im Krankentransport tätig. Das Nebeneinander von privatem und öffentlichem Rettungsdienst habe zum Teil massive Auswirkungen auf die Kosten- und Ertragslage des öffentlichen Rettungsdienstes. Da die privaten Unternehmen ihre Leistungen unter anderem wegen fehlender Sicherstellungsverpflichtungen preiswerter anbieten könnten, sei bei einigen Aufgabenträgern der Krankentransport massiv zurückgegangen. Wegen gleichbleibender Vorhaltekosten hätten die kostendeckenden Gebühren erhöht werden müssen. 70

10. Das Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz verweist auf eine sehr begrenzte Zahl privater Unternehmen in der Notfallrettung oder dem Krankentransport. Erkenntnisse über die Auswirkungen lägen nicht vor. Rettungsdienst sei Teil der hoheitlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge und Gefahrenabwehr. Neue Anbieter seien erst zuzulassen, wenn der Bedarf nicht mehr gedeckt werden könne. Das habe der Europäische Gerichtshof durch Urteil vom 25. Oktober 2001 (Rs. C-475/99, Ambulanz Glöckner, Slg. 2001, I-8089) gebilligt. 71

11. Das Justizministerium des Freistaates Thüringen berichtet von wenigen privaten Unternehmen im Rettungsdienst. Qualitative Unterschiede bei der Einsatzdurchführung gebe es nicht. Bei Einbeziehung weiterer privater Leistungserbringer sei mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sich die Vorhaltekosten insbesondere in der Notfallrettung erhöhten und sich die Auslastung verringere. Das würde sich über die Benutzungsentgelte negativ auf die Sozialversicherungsbeiträge auswirken. Auch würde die ausgewogene Auftragsverteilung durch die Zentrale Leitstelle erschwert werden. 72

12. Der 3. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts verweist auf seine Entscheidungen vom 3. November 1994 (3 C 17.92, NJW 1995, S. 3067), 26. Oktober 1995 (3 C 10.94, NJW 1996, S. 1608), 17. Juni 1999 (3 C 20.98, NVwZ-RR 2000, S. 73

213) und 8. November 2004 (3 B 36.04, Buchholz 418.15 Rettungswesen Nr. 12) und sieht in den Verfassungsbeschwerden keinen Anlass, davon abzugehen.

B.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1) ist zulässig, jedoch nicht begründet, die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2) ist teilweise unzulässig und im Übrigen nicht begründet.

74

I.

Während die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1) insgesamt zulässig ist, gilt dies für die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 2) nicht in jeder Hinsicht.

75

1. Beide Verfassungsbeschwerden richten sich in zulässiger Weise unmittelbar gegen die durch § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG getroffene Regelung, nach der Notfallrettung und Krankentransport nur auf der Grundlage eines öffentlichrechtlichen Vertrags durchgeführt werden dürfen, durch den der Träger des Rettungsdienstes die Durchführung der Notfallrettung und des Krankentransports nach einem Auswahlverfahren auf private Hilfsorganisationen oder andere Unternehmer als Leistungserbringer überträgt. Durch diese Bestimmung sind beide Beschwerdeführer selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen (vgl. BVerfGE 115, 118 <137>; stRspr).

76

a) Durch den in der angegriffenen Vorschrift normierten Übergang zum Eingliederungsmodell sind die Beschwerdeführer beschwert. Nach ihrem Vorbringen erscheint es zumindest möglich, dass die Beschwerdeführer durch die Neuordnung des Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen und den damit verbundenen Systemwechsel in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit verletzt werden. Bis zum Inkrafttreten des § 31 SächsBRKG war im Freistaat Sachsen ein duales System aus öffentlichem und privatem Rettungsdienst verwirklicht. Das zunächst geltende Sächsische Rettungsdienstgesetz regelte Notfallrettung und Krankentransport zwar als öffentliche Aufgabe, sah aber daneben auch die Zulassung privater Unternehmer zum Rettungsdienst vor (vgl. § 1 Abs. 1 SächsRettDG). Die hierfür erforderlichen Genehmigungen waren den Beschwerdeführern jeweils gemäß § 14 Abs. 1 SächsRettDG erteilt worden. Auf dieser Grundlage waren sie nach Maßgabe des § 14 Abs. 2 SächsRettDG zur Notfallrettung und zum Krankentransport im eigenen Namen, auf eigene Verantwortung und auf eigene Rechnung tätig, wirkten also nicht etwa aufgrund eines öffentlichrechtlichen Vertrags nach § 6 SächsRettDG an dem öffentlichen Rettungsdienst mit. Diese berufliche Betätigung ist den Beschwerdeführern unter der Geltung des § 31 Abs. 1 SächsBRKG in zweifacher Hinsicht verstellt. Zunächst können sie seit Inkrafttreten dieser Bestimmung ihre Rettungsdienstunternehmen nur noch betreiben, wenn und soweit ihnen der Träger des Rettungsdienstes die Notfallrettung und den Krankentransport durch öffentlichrechtlichen Vertrag überträgt. Zudem sind die Beschwerdeführer, selbst wenn sie das hierfür erforderliche

77

Auswahlverfahren erfolgreich abschließen und ihnen Tätigkeiten im Rettungsdienst übertragen werden, in ihrer beruflichen Tätigkeit stärker eingeschränkt als zuvor; denn ihre Unternehmen werden nun in den öffentlichen Rettungsdienst eingegliedert. Übertragen wird ihnen lediglich der tatsächliche Vollzug der Notfallrettung und des Krankentransports, während Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung beim Träger des Rettungsdienstes verbleiben.

b) Die angegriffene Norm betrifft die Beschwerdeführer unmittelbar; denn es bedarf keines weiteren Vollzugsaktes, um die Rechtsstellung der Beschwerdeführer zu verändern (vgl. BVerfGE 115, 118 <137>; stRspr). § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG wirkt direkt auf die Rechtsstellung der Beschwerdeführer ein. Die Vorschrift erlaubt Notfallrettung und Krankentransport ausschließlich auf der Grundlage eines öffentlichrechtlichen Vertrags und der Eingliederung privater Unternehmer in den öffentlichen Rettungsdienst. Die damit zwangsläufig verbundene Untersagung des Betriebs eines privaten Rettungsdienstes wirkt aus sich heraus und bedarf keines Vollzugsaktes. Insbesondere bedurfte es keiner Aufhebung der den Beschwerdeführern aufgrund der vormaligen Rechtslage erteilten Genehmigungen, nachdem diese gemäß der in § 76 Abs. 3 Satz 1 SächsBRKG gesetzlich geregelten Befristung zum 31. Dezember 2008 ausgelaufen sind. Seither sind die Beschwerdeführer durch die angegriffene Neuregelung auch gegenwärtig betroffen.

78

2. Während der Beschwerdeführer zu 1) ausweislich der Begründung seiner Verfassungsbeschwerde das Auswahlverfahren sowie die Einzelheiten der Vertragsgestaltung nicht angreift, wendet sich die Beschwerdeführerin zu 2) auch gegen die durch § 31 Abs. 1 Satz 5 SächsBRKG eingeräumte Möglichkeit, bei der Auswahlentscheidung Bewerber, die im Katastrophenschutz mitwirken, vorrangig zu berücksichtigen, sowie gegen die Ermächtigung in § 31 Abs. 3 SächsBRKG zur näheren Regelung des Auswahlverfahrens durch den Landesrettungsdienstplan. Insoweit steht allerdings der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde bereits der in § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität entgegen.

79

Hiernach ist eine Verfassungsbeschwerde unzulässig, wenn der Beschwerdeführer vor Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in zumutbarer Weise Rechtsschutz durch die Fachgerichte erlangen kann (vgl. BVerfGE 71, 305 <335 ff.>; 74, 69 <74>). Es gehört zu den Aufgaben eines jeden Gerichts, im Rahmen seiner Zuständigkeit bei Verfassungsverletzungen Rechtsschutz zu gewähren. Dies hat die Beschwerdeführerin zu 2) nicht beachtet; denn im Hinblick auf die von ihr gerügten Verfassungsverstöße sowohl in Gestalt der Bevorzugung von Leistungserbringern im Katastrophenschutz gemäß § 31 Abs. 1 Satz 5 SächsBRKG als auch in Gestalt der Verordnungsermächtigung in § 31 Abs. 3 SächsBRKG ist es ihr möglich und zumutbar, zunächst den Rechtsweg zu den Fachgerichten zu beschreiten.

80

Dass dieser Rechtsweg für Auswahlentscheidungen ab Erreichen des Schwellenwertes eröffnet ist, steht jedenfalls aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs fest, wonach das in § 31 SächsBRKG vorgesehene Auswahlverfahren als

81

Vergabeverfahren im Sinne des § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) durchzuführen ist (vgl. BGHZ 179, 84). In Anbetracht des von § 31 Abs. 1 Satz 2 SächsBRKG vorgegebenen Vertragsgegenstands der Übertragung von Notfallrettung und Krankentransport sowie der vorgegebenen Vertragslaufzeit von jeweils fünf Jahren (§ 31 Abs. 2 Satz 1 SächsBRKG) gibt es im vorliegenden Fall auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass der hier maßgebliche Schwellenwert von 211.000 € (vgl. § 2 der Vergabeverordnung) unterschritten sein könnte. Damit sind für die Beschwerdeführerin zu 2) auch die Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet, welche das im Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen geregelte Vergaberechtsregime namentlich mit der sofortigen Beschwerde zum Oberlandesgericht nach erfolgloser Anrufung der Vergabekammer eröffnet. Es steht ihr frei, den Vergaberechtsweg zu beschreiten, sollte zu ihren Lasten eine auf der Anwendung von § 31 Abs. 1 Satz 5 SächsBRKG beruhende Auswahlentscheidung ergehen.

Der Beschwerdeführerin zu 2) ist der Verweis auf den Vergaberechtsweg auch zumutbar. Das Vergabenachprüfungsverfahren bietet grundsätzlich umfassenden Rechtsschutz, bevor der Zuschlag erteilt werden darf (§ 115 Abs. 1 GWB) und hierdurch vollendete Tatsachen geschaffen werden. Soweit die Beschwerdeführerin zu 2) bei Erhebung der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht hatte, das Beschreiten des Rechtswegs sei ihr unzumutbar, weil sie ab dem 1. Januar 2009 nicht mehr befugt sei, Rettungsdienst zu betreiben, so dass sie die Dauer eines Vergabenachprüfungsverfahrens nicht überbrücken könne, hat sich die Situation inzwischen grundlegend verändert. Die Beschwerdeführerin zu 2) darf nunmehr aufgrund des mit der Stadt L. geschlossenen Vertrags vom 4. Juni 2009 und des Änderungsvertrags vom 15. Dezember 2009 zunächst bis zum 31. Dezember 2010 weiter privaten Rettungsdienst betreiben und kann anschließend bei Fortbestehen der unsicheren Rechtslage eine Verlängerung beanspruchen. Damit besteht aktuell keine Gefahr, dass die Beschwerdeführerin zu 2) ihren Betrieb einstellen muss, während sie den Vergaberechtsweg beschreitet.

82

II.

Soweit die Verfassungsbeschwerden hiernach zulässig sind, bleiben sie in der Sache selbst ohne Erfolg. Der durch die angegriffenen Bestimmungen in § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG geregelte Systemwechsel zu einem ausschließlich öffentlichen Rettungsdienst verletzt die Beschwerdeführer nicht in ihren Grundrechten. Zwar greift die Neuordnung des Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer ein; dies ist jedoch mit Blick auf die verfolgten Gemeinwohlziele gerechtfertigt.

83

1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für die angegriffenen Regelungen ist das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, nicht hingegen auch die - von den Beschwerdeführern ebenfalls als verletzt gerügte - Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die Eigentumsgarantie schützt das Erworben, also die Ergebnisse geleisteter Arbeit, Art. 12 Abs. 1 GG dagegen den Erwerb, mithin die Betätigung

84

selbst. Da sich die Beschwerdeführer gegen Regelungen wenden, die ihre Erwerbs- und Leistungstätigkeit als Rettungsdienstunternehmer beeinträchtigen, ist allein der Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt (vgl. BVerfGE 121, 317 <345>). Die Begrenzung der Innehabung und Verwendung vorhandener Vermögensgüter, für die der Schutz des Art. 14 GG grundsätzlich in Betracht kommt, sowie der Wertverlust der unternehmerischen Einheit sind dabei nur mittelbare Folgen der angegriffenen Handlungsbeschränkung; Art. 14 Abs. 1 GG wird daher von Art. 12 Abs. 1 GG als dem sachnäheren Grundrecht verdrängt (vgl. BVerfGE 102, 26 <40>).

2. Durch Art. 12 Abs. 1 GG wird neben der freien Berufsausübung auch das Recht geschützt, einen Beruf frei zu wählen. Unter Beruf ist dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage zu verstehen. Angesichts dieses weiten Berufsbegriffs ist das Grundrecht gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen des Privatrechts - wie hier die Beschwerdeführerin zu 2) - anwendbar (vgl. BVerfGE 102, 197 <212 f.>; stRspr).

85

Bei der gewerblichen Tätigkeit des Rettungsdienstunternehmers, wie sie beide Beschwerdeführer ausüben, handelt es sich um einen eigenständigen Beruf. Dem steht die vergleichsweise geringe Zahl der Berufsangehörigen nicht entgegen, weil bei einem beschränkten Betätigungsfeld die Zahl der Angehörigen des Spezialberufs von Natur aus begrenzt ist (vgl. BVerfGE 17, 269 <274>). Wichtiges Indiz für die Annahme eines eigenständigen Berufs ist das Vorhandensein einer über die Vermittlung der üblichen Branchenkenntnisse hinausgehenden Berufsausbildung, wenn eine solche auch für sich genommen nicht ausschlaggebend ist (vgl. BVerfGE 17, 269 <274 f.>). Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei der Tätigkeit des Rettungsdienstunternehmers schon wegen der hierfür bestehenden besonderen Qualifikationsanforderungen nicht nur um eine Form der beruflichen Betätigung zur Personenbeförderung. Vielmehr trägt die gesetzliche Normierung in den Rettungsdienstgesetzen der Länder in ausdrücklicher Abgrenzung zum Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 PBefG) der Herausforderung eines eigenständigen Berufs Rechnung. Anders als bei einer bloßen Krankenfahrt sind im Rettungsdienst nicht lediglich Beförderungsleistungen zu erbringen, vielmehr muss zugleich auch die fachgerechte Betreuung der Notfallpatienten und Hilfsbedürftigen gewährleistet sein (§ 2 Abs. 2 und 3 SächsRettDG; § 2 Abs. 2 SächsBRKG). Dementsprechend haben bei Einsätzen mindestens zwei fachlich geeignete Personen mitzuwirken und es sind geeignete Fahrzeuge einzusetzen (§ 29 Abs. 1 und 2 SächsBRKG).

86

3. Mit der Einführung eines ausschließlich öffentlichen Rettungsdienstes greift § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer ein. Dies geschieht in mehrfacher Hinsicht.

87

a) Das mit § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG verwirklichte Eingliederungsmodell beeinträchtigt die Berufsfreiheit zunächst durch in erster Linie objektive Berufszugangsvoraussetzungen. Es wird insoweit nicht etwa im engeren Sinne ein Verwal-

88

tungsmonopol errichtet; auf die Frage, ob die Errichtung eines echten Verwaltungsmonopols überhaupt an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen ist, kommt es daher nicht an. Denn Privaten wird die Betätigung im Rettungsdienst nicht untersagt, vielmehr bleibt deren Mitwirkung im Rahmen des öffentlichen Rettungsdienstes weiterhin vorgesehen (vgl. Meinhardt, LKV 1999, S. 255 <257>). Überdies stellt auch nach der Neuordnung des Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen - neben der Beteiligung privater Hilfsorganisationen - die Übertragung der Notfallrettung und des Krankentransports an private Unternehmer den Regelfall der Leistungserbringung dar. Von dieser Übertragung kann nach § 31 Abs. 6 SächsBRKG nur in Kreisfreien Städten, die eine Berufsfeuerwehr eingerichtet haben, für höchstens ein Viertel der Einsatzbereiche abgesehen werden. Im Übrigen darf der öffentliche Träger die Versorgung mit Leistungen des Rettungsdienstes nur dann selbst durchführen, wenn eine bedarfsgerechte Versorgung durch private Leistungserbringer nicht sichergestellt ist (§ 31 Abs. 7 SächsBRKG). Hierbei handelt es sich um eine Auffangregelung für den Fall, dass es dem Träger des Rettungsdienstes nicht gelingen sollte, überhaupt eine private Hilfsorganisation oder einen Rettungsdienstunternehmer als geeigneten Leistungserbringer zu finden; selbst in diesem Fall bleibt er aber verpflichtet, baldmöglichst einen privaten Anbieter nach einem erneuten Auswahlverfahren zu ermitteln und zu beauftragen (vgl. LTDruks 3/9866, S. 25). Die Möglichkeit, den selbständigen Beruf des Rettungsdienstunternehmers zu ergreifen und auszuüben, ist demnach nicht ausgeschlossen, sondern kann durch Mitwirkung im öffentlichen Rettungsdienst erfolgen. Insoweit lässt der Gesetzgeber bei der Neuordnung des Rettungsdienstes durch die Verwirklichung des Eingliederungsmodells noch - wenn auch eingeschränkt - Raum für die Wahrnehmung der Berufsfreiheit.

Die Mitwirkung im öffentlichen Rettungsdienst und damit die berufliche Betätigung als Rettungsdienstunternehmer sind jedoch von objektiven Zugangsvoraussetzungen abhängig. Es ist nicht nur der Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrags mit dem Träger des Rettungsdienstes erforderlich; ein Interessent muss sich vielmehr zuvor in einem Auswahlverfahren (§ 31 Abs. 1 Satz 2 SächsBRKG) gegen seine Mitbewerber durchgesetzt haben. Ein solches Auswahlverfahren findet aber nur dann und nur insoweit statt, als der Träger des Rettungsdienstes in seiner Bereichsplanung einen entsprechenden Bedarf namentlich an Krankenkraftwagen und Notarzt-Einsatzfahrzeugen festgelegt hat (vgl. § 26 Abs. 2 Satz 4 SächsBRKG). Ein solcher bedarfsabhängiger Berufszugang ist dem Einfluss des Einzelnen entzogen und stellt damit eine objektive Berufswahlbeschränkung dar (vgl. BVerfGE 7, 377 <407>).

89

b) Subjektive Berufszugangsvoraussetzungen treten hinzu; denn nach § 31 Abs. 2 Satz 4 SächsBRKG ist die Übertragung der Durchführung des Rettungsdienstes durch öffentlichrechtlichen Vertrag insbesondere von der Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs sowie von der Zuverlässigkeit und der fachlichen Eignung des Leistungserbringers abhängig. Gegen diese zusätzlichen, nicht in den angegriffenen Vorschriften geregelten Anforderungen wenden sich die Beschwerdeführer nicht. Sie galten in ähnlicher Weise gemäß § 17 Abs. 1 SächsRettDG bereits nach früherem

90

Recht und waren auch Voraussetzung dafür, dass privaten Unternehmern abgelaufene Genehmigungen nach § 14 Abs. 1 SächsRettdG neu erteilt werden konnten (vgl. § 17 Abs. 4 SächsRettdG).

c) Die Eingliederung der privaten Unternehmer in den öffentlichen Rettungsdienst ist zudem mit Eingriffen in die Freiheit der Berufsausübung verbunden; dies wird von den Beschwerdeführern beanstandet. Zu der durch Art. 12 Abs. 1 GG garantierten Berufsausübungsfreiheit zählt es auch, die anzusprechenden Interessenten für die angebotenen Dienstleistungen selbst auszuwählen (vgl. BVerfGE 121, 317 <345>) und das hierfür geschuldete Entgelt selbst auszuhandeln (vgl. BVerfGE 117, 163 <181>). Diese Möglichkeiten sind den Beschwerdeführern selbst dann genommen, wenn sie künftig als Leistungserbringer Berücksichtigung finden sollten. Sie können ihre Rettungsdienste nicht auf der Grundlage eigener vertraglicher Vereinbarungen insbesondere mit den Kostenträgern des Rettungsdienstes erbringen und mit den Krankenkassen keine Vergütungsvereinbarungen (§ 133 des Sozialgesetzbuchs Fünftes Buch <SGB V>) treffen. Als Leistungserbringer stehen sie ausschließlich mit dem Träger des Rettungsdienstes, nicht aber mit den Nutzern oder den Kostenträgern in vertraglichen Beziehungen. Es ist allein der Träger des Rettungsdienstes, der nach § 32 Abs. 1 Satz 1 SächsBRKG mit den Kostenträgern einheitliche und für alle gesetzlich krankenversicherten Benutzer des Rettungsdienstes verbindliche Entgelte für den Rettungsdienst vereinbart, während er für andere Benutzer des Rettungsdienstes Gebühren durch Satzung festlegen kann (§ 32 Abs. 5 SächsBRKG). Der private Unternehmer kann als Leistungserbringer Vergütungsansprüche nur gegenüber dem Träger des Rettungsdienstes nach Maßgabe der mit diesem getroffenen vertraglichen Vereinbarung geltend machen (§ 31 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 SächsBRKG).

91

4. Die geschilderten Eingriffe in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführer sind gerechtfertigt. Die gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG erforderliche gesetzliche Grundlage lässt sich (a) auf hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls stützen, entspricht (b) dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und ist (c) auch nicht aus Gründen des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich zu beanstanden.

92

a) Die Neuordnung des Rettungsdienstes nach Maßgabe des § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG dient legitimen Gemeinwohlzielen, die auch den Anforderungen für objektive Berufswahlbeschränkungen genügen.

93

aa) Vorliegend ergibt sich das mit dem Gesetz insgesamt verfolgte Ziel eines wirksamen Schutzes von Leben und Gesundheit der Bevölkerung nicht nur aus der Begründung des Entwurfs der Sächsischen Staatsregierung für das Gesetz zur Neuordnung des Brandschutzes, Rettungsdienstes und Katastrophenschutzes im Freistaat Sachsen (LTDrucks 3/9866), sondern ausdrücklich auch aus § 1 Abs. 1 SächsBRKG. Da sich diese Zweckbestimmungen auf das Gesetz als solches beziehen, erfassen sie auch die Entscheidung für das Eingliederungsmodell. Die Neuordnung des Rettungsdienstes und dessen vollständige Überführung in öffentliche Trägerschaft hat

94

der Gesetzgeber als ein Element zur Erreichung der allgemein verfolgten Gesetzeszwecke betrachtet. Der Schutz von Leben und Gesundheit soll hiernach nicht nur generell sichergestellt, sondern im Vergleich zur früheren Rechtslage durch die Vereinheitlichung der Bestimmungen für Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz noch verbessert werden. Angestrebt wird die Schaffung bestmöglicher Voraussetzungen für einen effizienten Einsatz der zuständigen Stellen durch einheitliche Zuständigkeiten der Behörden, eine effiziente Nutzung personeller und materieller Ressourcen sowie die Vernetzung der Zusammenarbeit von Feuerwehr, Rettungskräften und Katastrophenschutzeinheiten (vgl. LTDrucks 3/9866, S. 1). In diesem Zusammenhang soll der Rettungsdienst eine flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransports gewährleisten (vgl. LTDrucks 3/9866, S. 3).

Mit dem hiernach erstrebten Schutz von Gesundheit und Leben der Bevölkerung verfolgt der Gesetzgeber überragend wichtige Gemeinwohlbelange (vgl. BVerfGE 121, 317 <356>). Das hohe Gewicht, das Gesundheit und Leben in der Wertordnung des Grundgesetzes zukommt, zeigt sich daran, dass sich für beide Rechtsgüter aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Schutzpflichten des Staates ergeben können (vgl. BVerfGE 121, 317 <356> m.w.N.). Angesichts der Bedeutung dieser Rechtsgüter stellt der Schutz von Gesundheit und Leben einen legitimen Zweck dar, dessen Verfolgung auch objektive Berufswahlbeschränkungen - wie sie vorliegend durch die vom jeweiligen Bedarf abhängige Zulassung privater Leistungserbringer normiert sind - zu rechtfertigen vermag (vgl. BVerfGE 7, 377 <414>).

95

Auch das weitere Erfordernis, dass diese überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter ohne den Eingriff in die Berufswahlfreiheit einer ernsthaften Gefährdung ausgesetzt wären, ist erfüllt. Beschränkungen der Berufsfreiheit durch objektive Berufszugangsvoraussetzungen sind im Allgemeinen nur zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut gerechtfertigt (vgl. BVerfGE 7, 377 <407 f.>; 102, 197 <214>; stRspr). Allerdings kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum nicht nur im Hinblick auf die Auswirkungen eines Gesetzes zu, sondern auch bei der Beurteilung einer Bedrohungslage für das Gemeinschaftsgut, zu dessen Schutz er im konkreten Fall tätig wird (vgl. etwa BVerfGE 11, 168 <185>; 25, 1 <17>; 30, 292 <317>; 38, 61 <87>; 39, 210 <226>). Auch bei objektiven Berufszugangsvoraussetzungen hat daher die vom Gesetzgeber getroffene Einschätzung der Gefahrenlage und des Grades der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Prüfung besonderes Gewicht (vgl. BVerfGE 25, 1 <11 f.>). Von den Vorstellungen über die Möglichkeit eines gefahrbringenden Verlaufs des Geschehens, die der Gesetzgeber im Rahmen seines Einschätzungsspielraums entwickelt hat, kann jedoch dann nicht mehr ausgegangen werden, wenn sie in einem Maße wirtschaftlichen Gesetzen oder praktischer Erfahrung widersprechen, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können (vgl. BVerfGE 25, 1 <17>). Das ist nicht erkennbar. Vielmehr steht außer Frage,

96

dass ein ausreichender Schutz der Bevölkerung nicht gewährleistet ist, wenn Notfallpatienten nicht schnell lebensrettende Hilfe erhalten, oder wenn Kranke, Verletzte und andere Hilfsbedürftige nicht zügig unter fachgerechter Betreuung transportiert werden. Notwendig ist daher ein funktionierendes System des Rettungsdienstes. Dieses ist im Fall von Überkapazitäten, wie sie mit der bedarfsabhängigen Berufszulassung verhindert werden sollen, nicht sichergestellt; denn angesichts der hohen Investitions- und Vorhaltekosten wäre ein Konkurrenzkampf unter den Leistungserbringern zu befürchten, der die Funktionsfähigkeit des Rettungsdienstes in empfindlicher Weise stören würde. Vor diesem Hintergrund durfte der Gesetzgeber nicht nur von einer schweren Gefahr für Leben und Gesundheit der Bevölkerung ausgehen und sie als höchstwahrscheinlich einschätzen.

bb) Die weiteren Zwecke, die der Gesetzgeber mit den angegriffenen Bestimmungen verfolgt, erfüllen die Anforderungen an vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls und vermögen daher die auf sie gestützten Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit der Beschwerdeführer zu rechtfertigen (vgl. BVerfGE 85, 248 <259>; stRspr). 97

(1) Als eigenes Ziel soll mit der Neuordnung des Rettungsdienstes und der Umsetzung des Eingliederungsmodells eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung insbesondere durch effizientere Nutzung und Vernetzung der personellen und materiellen Ressourcen erreicht werden (vgl. LTDrucks 3/9866, S. 1). Der Landesgesetzgeber reagierte hiermit nicht nur auf das Entstehen neuer Gefährdungsszenarien in Gestalt von Großschadensereignissen, sondern auch auf die Erfahrungen aus der Hochwasserkatastrophe, von der Sachsen im Jahr 2002 betroffen war. Aus Sicht des Gesetzgebers hat sich bei der Hochwasserkatastrophe die Erforderlichkeit enger Zusammenarbeit der Bereiche Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz im Rahmen eines einheitlichen Schutzkonzepts bestätigt und damit auch zur Entscheidung gegen eine Fortsetzung des Trennungsmodells beigetragen. Die Einschätzung des Landesgesetzgebers, dass den während der Flutkatastrophe unter der alten Rechtslage aufgetretenen Defiziten durch Umstrukturierungsmaßnahmen, insbesondere durch enge Zusammenarbeit und Vernetzung aller Rettungskräfte und durch Abschaffung des Nebeneinanders von öffentlichem und privatem Rettungsdienst, begegnet werden müsse, um künftig die Bevölkerung namentlich bei Großschadenslagen effizienter schützen zu können, ist nicht offensichtlich fehlsam und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 77, 84 <106>). Es ist Sache des Gesetzgebers, im Hinblick auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können (vgl. BVerfGE 110, 141 <159>). 98

(2) Daneben soll die Zusammenführung der Planungs- und Organisationshoheit zu einem Rettungsdienst in ausschließlich öffentlicher Trägerschaft auch dem Allgemeininteresse an einem Gesundheitsschutz zu angemessenen Kosten dienen (vgl. LTDrucks 3/9866, S. 23, 25). Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung stellt ein zusätzliches legitimes Gesetzesziel dar. Es handelt sich hierbei nicht um eine rein fis- 99

kalische Motivation des Gesetzgebers, die als solche zur Rechtfertigung nicht ausreichen würde (vgl. BVerfGE 115, 276 <307>). Ebenso wenig wird Konkurrenzschutz um seiner selbst willen angestrebt, was ebenfalls kein zulässiger Gesetzeszweck wäre (vgl. BVerfGE 11, 168 <188 f.>). Vielmehr geht es darum, in effektiver Weise nicht erforderliche Kapazitäten im Rettungsdienst zu vermeiden, weil diese überflüssige Kosten verursachen, die in erster Linie die zur Kostenerstattung verpflichtete gesetzliche Krankenversicherung erheblich finanziell belasten und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit zuwiderlaufen würden (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1999 - 3 C 20/98 -, NVwZ-RR 2000, S. 213 <215>). Mit der hiernach erstrebten Sicherstellung einer Gesundheitsversorgung zu sozial tragbaren Kosten nimmt der Gesetzgeber ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut in den Blick (vgl. BVerfGE 82, 209 <230>).

(3) Zusätzlich verfolgt der Gesetzgeber mit dem Systemwechsel hin zum Einheitsmodell das Ziel, Transparenz und Chancengleichheit bei der Zulassung zur Mitwirkung im Rettungsdienst zu verbessern und zu fördern (vgl. LTDrucks 3/9866, S. 23). Nach der früheren Rechtslage bestand faktisch ein abgeschlossenes System der etablierten Anbieter. Im öffentlichen Rettungsdienst waren die Verträge mit den Hilfsorganisationen, im privaten Rettungsdienst die Genehmigungen der Unternehmer regelmäßig verlängert worden. Diese Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im öffentlichen Rettungsdienst ist Anlass für ein gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Gerichtshof der Europäischen Union geführtes Vertragsverletzungsverfahren (Rs. C-160/08). Für private Unternehmer hatte die Funktionsschutzklausel in § 17 Abs. 2 SächsRettDG, die für die erneute Erteilung abgelaufener Genehmigungen nicht zu beachten war, zur Folge, dass neue Bewerber kaum eine Chance hatten, eine Genehmigung für Notfallrettung oder Krankentransport zu erhalten. Im Unterschied hierzu müssen nunmehr für sämtliche im Rettungsdienst benötigten Kapazitäten im Abstand von fünf Jahren (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 1 SächsBRKG) Leistungserbringer ausgewählt werden. In dem - bei Erreichen des Schwellenwerts - nach Maßgabe des GWB-Vergaberegimes durchzuführenden Auswahlverfahren (vgl. BGHZ 179, 84 <87>) haben nun alle Bewerber grundsätzlich die gleiche Chance, als Leistungserbringer ausgewählt zu werden (vgl. BVerfGE 116, 135 <153 f.>). Damit wurde nicht nur die zuvor gegebene Abschottung gegenüber neu hinzutretenden Bewerbern überwunden, vielmehr ist durch die Aufgabe der Trennung zwischen öffentlichem und privatem Rettungsdienst gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG erstmals ein Wettbewerb zwischen Hilfsorganisationen und privaten Unternehmern um alle benötigten Kapazitäten zu gleichen Konditionen eröffnet worden. Die erstrebte Förderung von Transparenz und Chancengleichheit beim Berufszugang ist ein gesetzgeberisches Ziel, das als vernünftige Erwägung des Gemeinwohls Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit zu legitimieren vermag.

100

b) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer widerspricht die Neuordnung des Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

101

aa) Die zugrunde liegende, von den Beschwerdeführern angegriffene Regelung (§ 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG) ist zur Erreichung der genannten Ziele geeignet und erforderlich. 102

Für die Eignung reicht es aus, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung (vgl. BVerfGE 117, 163 <188 f.>; stRspr). Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können (vgl. BVerfGE 30, 292 <316>; 67, 157 <176>). Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 102, 197 <218>; 115, 276 <309>). Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zur Abwehr von Gefahren für einen funktionsfähigen, wirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Rettungsdienst für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten (vgl. BVerfGE 25, 1 <12, 19 f.>; 115, 276 <309>; stRspr). Gemessen daran sind Eignung und Erforderlichkeit für alle hier erstrebten Gemeinwohlziele zu bejahen. 103

(1) Der nur nach Maßgabe des Bedarfs an Rettungsmitteln eröffnete (vgl. § 26 Abs. 2 Satz 4 SächsBRKG) und damit von objektiven Zulassungsvoraussetzungen abhängige Berufszugang ist geeignet, Leben und Gesundheit der Bevölkerung zu schützen. Die Bedarfsabhängigkeit der Zulassung von Berufsträgern zu Notfallrettung und Krankentransport vermeidet das Entstehen von Überkapazitäten und damit einen die Funktionsfähigkeit des Rettungsdienstes gefährdenden Konkurrenzkampf unter den Leistungserbringern, ohne dass weniger belastende, aber gleich wirksame Maßnahmen ersichtlich sind. 104

(2) Zudem ist die Neuordnung von Notfallrettung und Krankentransport geeignet und erforderlich, um den Schutz der Bevölkerung durch effizientere Nutzung der personellen und materiellen Ressourcen des Rettungsdienstes zu verbessern. 105

(a) Mit der Einführung des Einheitsmodells übernimmt der Staat die Verantwortung nicht nur für die Organisation des Rettungsdienstes, sondern weitgehend auch für dessen Durchführung. Der Gesetzgeber darf davon ausgehen, dass die flächendeckende und jederzeitige Verfügbarkeit von Notfallrettung und Krankentransport wirksamer durch die öffentlichen Träger des Rettungsdienstes sichergestellt werden, weil diese nicht mit der Absicht der Gewinnerzielung tätig werden. Er darf in dieser Weise die Befürchtung ausräumen, dass Rettungsdienstleistungen nur in Gegenden und nur zu Zeiten angeboten werden, bei denen sich rentierliche Einnahmen erwarten lassen. 106

Außerdem ist die vollständige Überführung des Rettungsdienstes in öffentliche Trägerschaft als ein Element der generellen Vereinheitlichung des Schutzkonzepts aus 107

Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz geeignet, zu einer effizienteren Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport beizutragen. Die Eingliederung erlaubt die Zusammenfassung behördlicher Zuständigkeiten und Befugnisse und gewährleistet so eine bessere Koordination der Einsätze von Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz sowie den Zugriff auf sämtliche im Einzelfall benötigte Ressourcen sowohl bei Alltagseinsätzen als auch bei komplexen Unglücksfällen, in Großschadenslagen oder im Katastrophenfall. So können etwa die Leitstellen nunmehr neben den rettungsdienstlichen Einsätzen unmittelbar auch Einsätze der Feuerwehr oder der Katastrophenschutzeinheiten veranlassen; dies kann zudem ohne regionale Beschränkungen geschehen, weil die Leitstellen künftig regelmäßig als bereichsübergreifende Einrichtungen über die Grenzen von Landkreisen und Kreisfreien Städten hinaus betrieben werden sollen (vgl. § 2 Abs. 4 i.V.m. §§ 11, 25 SächsBRKG).

Die Aufgabe des Nebeneinanders einer Trägerschaft von öffentlichem und privatem Rettungsdienst ist auch unabhängig von der Zusammenarbeit mit Feuerwehr und Katastrophenschutz geeignet, eine bessere bedarfs- und fachgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Rettungsdienstleistungen zu gewährleisten. Im Rahmen eines ausschließlich staatlich organisierten Rettungsdienstes ist eine sich ändernden Gegebenheiten anpassende, flexible Planung der Leitstellen und Rettungswachen möglich, die auf bestehende Genehmigungen für private Unternehmer keine Rücksicht nehmen muss. So kann eine flächendeckende Versorgung unter Vermeidung unnötiger Doppelvorhaltungen leichter sichergestellt werden. Zudem ergibt sich ein Effektivitätsgewinn bei den Rettungsleitstellen, die nunmehr umfassend für alle in ihrem Bereich gelegenen Rettungswachen und damit für alle beauftragten Leistungserbringer und deren Rettungsmittel zuständig sind. Dispositionsdefizite gerade in zeitkritischen Notfallsituationen, die etwa durch gleichzeitige Benachrichtigung verschiedener Leitstellen oder durch Alarmierung einer vom jeweiligen Einsatzort entfernt gelegenen Leitstelle entstehen konnten, lassen sich bei ausschließlich öffentlicher Trägerschaft des Rettungsdienstes mit zentraler Disposition aller Rettungsmittel vermeiden. Die Feststellung, dass es nicht an verfügbaren Kräften, teilweise jedoch an deren koordinierter Anforderung und koordiniertem Einsatz gemangelt habe, ist eine der wesentlichen Erkenntnisse im Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002. Dies deckt sich mit der Stellungnahme der Bayerischen Staatskanzlei, in der ebenfalls das nach früherer Rechtslage bestehende Nebeneinander öffentlicher Rettungsleitstellen und privater Unternehmerzentralen beklagt und über die hierdurch bedingten Koordinationsprobleme berichtet wird: So seien etwa zu viele Rettungsmittel angefordert worden, die dann andernorts gefehlt hätten, oder es seien nicht die nächst gelegenen Rettungsmittel gerufen worden. Auch in der Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei wird auf den erschwerten Zugriff der Zentralen Leitstelle auf die Fahrzeuge privater Rettungsdienste in besonderen Einsatzlagen hingewiesen. Angesichts dieser Erfahrungen ist es naheliegend, dass sich durch die Eingliederung des privaten in die Trägerschaft des öffentlichen Rettungsdienstes eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung errei-

108

chen lässt. Der sächsische Landesgesetzgeber musste mithin nicht abwarten, bis sich das Risiko von Dispositionsverzögerungen oder Fehlfahrten nicht nur im Katastrophenfall, sondern auch im alltäglichen Rettungsdienst verwirklicht hatte. Gerade bei größeren bereichsübergreifenden Einsätzen oder in Großschadenslagen ist eine schnellstmögliche und umfassende zentrale Koordinierung sämtlicher verfügbarer Rettungsmittel und Rettungskräfte offenkundig vorteilhaft. Insgesamt ist die Schaffung eines ausschließlich öffentlichen Rettungsdienstes somit geeignet, einen effizienteren Schutz der Bevölkerung zu erreichen.

(b) Zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung durfte der Gesetzgeber die Eingliederung des privaten in die Trägerschaft des öffentlichen Rettungsdienstes auch für erforderlich halten. 109

Zwar stellt eine Funktionsschutzklausel, wie sie zuvor in § 17 Abs. 2 SächsRettDG geregelt war, im Vergleich zur Eingliederung des privaten Rettungsdienstes die mildere Maßnahme dar. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist sie aber zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Rettungsdienstes nicht in gleich effizienter Weise geeignet. Ein duales System ist auch dann, wenn es die Zulassung privater Unternehmen nur für den Fall erlaubt, dass hierdurch die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Rettungsdienstes nicht beeinträchtigt oder gefährdet wird, nicht geeignet, das vom Gesetzgeber mit der Neuregelung verfolgte Ziel eines besseren Schutzes der Bevölkerung durch Vereinheitlichung der Strukturen und Abläufe von Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz sowie der effizienteren Koordinierung der Rettungsdiensteinsätze zu erreichen. Hierzu kann die Funktionsschutzklausel nichts beitragen, weil sie mit der Existenz eines privaten Rettungsdienstes verbunden ist. Die Eingliederung des privaten in die Trägerschaft des öffentlichen Rettungsdienstes ist hingegen vom Gesetzgeber in nicht zu beanstandender Weise als geeignetes Element eines insgesamt besser koordinierten und effizienteren Bevölkerungsschutzes angesehen worden. 110

Dem können die Beschwerdeführer nicht mit Erfolg entgegenhalten, das bisherige System habe keine Defizite gezeigt. Zum einen wurde das Gesetz in Reaktion unter anderem auf die Hochwasserkatastrophe 2002 und nach Auswertung der hierbei gemachten Erfahrungen konzipiert und sollte somit durchaus festgestellte Defizite im Bevölkerungsschutz beheben. Zum anderen konnte der Gesetzgeber im Rahmen seines Beurteilungsspielraums auch auf von ihm lediglich befürchtete Missstände in der Einsatzdisposition insbesondere bei Notfällen reagieren, zumal sie bereits in anderen Bundesländern aufgetreten waren und sich vorliegend aus den Stellungnahmen des Freistaats Bayern und des Landes Hessen ergeben. 111

(3) Auch mit Blick auf das Gemeinwohlziel eines Gesundheitsschutzes zu angemessenen Kosten sind die angegriffenen Regelungen geeignet und erforderlich. Während die aufgezeigten Effizienzvorteile eines öffentlichen Rettungsdienstes vorrangig der Notfallrettung und weniger dem Krankentransport zuzuordnen sind, ist die Eingliederung des gesamten privaten Rettungsdienstes unter Einschluss des Kran- 112

kenstransports jedenfalls für die Verfolgung dieses zusätzlichen Allgemeininteresses geeignet und erforderlich. Die zugrunde liegende Annahme einer in wirtschaftlicher Hinsicht funktionellen Einheit von Notfallrettung und Krankentransport erscheint nicht offensichtlich fehlsam und ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

(a) Aufgrund der ihm zuzubilligenden Einschätzungsprärogative konnte der Gesetzgeber zunächst davon ausgehen, dass die vollständige Eingliederung privater Anbieter in den öffentlichen Rettungsdienst durch die verbesserte Planbarkeit und die effizientere Koordinierung der Einsätze kostenaufwändige Doppelvorhaltungen personeller und sächlicher Rettungsmittel auszuschließen, zumindest aber zu reduzieren vermag. So vermindert sich etwa die Zahl der Leitstellen, wobei die verbliebenen Leitstellen außerdem noch kostengünstiger arbeiten können. Einsparpotentiale ergeben sich ferner durch die bessere Vernetzung des Rettungsdienstes mit Feuerwehr und Katastrophenschutz.

113

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist weiter die Annahme, dass die organisatorische Zusammenfassung von Notfallrettung und Krankentransport im öffentlichen Rettungsdienst zur Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems beiträgt. Auf der Grundlage der bereits erörterten Überlegung, dass eine ausschließlich öffentliche Trägerschaft jedenfalls für Leistungen der Notfallrettung zur Erreichung des Ziels eines verbesserten Bevölkerungsschutzes geeignet und erforderlich ist, durfte der Landesgesetzgeber in einem zweiten Schritt davon ausgehen, dass die organisatorische Einheit von Notfallrettung und Krankentransport geeignet und erforderlich ist, um ein wirtschaftlich tragbares Gesamtsystem sicherzustellen. Krankentransport ist im Allgemeinen wirtschaftlicher zu betreiben als Notfallrettung, weil unbedingte flächendeckende und jederzeitige Einsatzbereitschaft und Verfügbarkeit der Rettungsmittel nicht gleichermaßen im Vordergrund stehen. So können Krankentransporte regelmäßig zu den üblichen Arbeitszeiten stattfinden. Auch konzentrieren sich private Krankentransportunternehmer, wenn sie nicht wie hier in den öffentlichen Rettungsdienst eingebunden sind, typischerweise auf dichter besiedelte oder aus sonstigen Gründen „lukrative“ Gebiete, während der öffentliche Rettungsdienst nicht nur flächendeckend eine kostenintensive Notfallrettung, sondern überdies auch den Krankentransport selbst in abgelegenen Regionen sicherstellen muss, in denen vergleichsweise hohe Vorhalte- und Einsatzkosten entstehen. Während private Unternehmer im Unterschied zu öffentlichen Trägern nicht gezwungen sind, ihre Leistungen in wirtschaftlich unrentablen Gegenden anzubieten und sich um entsprechende Genehmigungen zu bemühen, ist der öffentliche Rettungsdienst zur Geringhaltung der Kosten darauf angewiesen, dass Einnahmen aus tendenziell eher einträglichen Krankentransporten zum Ausgleich der Aufwendungen für die Bereitstellung eines umfassenden Rettungsdienstes und hier insbesondere zu den Aufwendungen für die Notfallrettung beitragen. So hat auch der Europäische Gerichtshof anerkannt, dass die Zusammenfassung von Notfallrettung und Krankentransport es dem öffentlichen Rettungsdienst wegen der verbesserten Einnahmensituation ermöglicht, seine im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben insgesamt unter wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen

114

und damit in der gebotenen Qualität und zuverlässig zu erfüllen (EuGH, Rs. C-475/99, Ambulanz Glöckner, Slg. 2001, I-8089 Rn. 61).

(b) Um die erstrebten wirtschaftlichen Vorteile zu ermöglichen, ist die vollständige Eingliederung des privaten Rettungsdienstes auch erforderlich. Bei einem auf privaten und öffentlichen Krankentransport begrenzten dualen System ist kein alternatives Mittel ersichtlich, für das sicher feststünde, dass das gesetzgeberische Ziel eines effizienten Bevölkerungsschutzes mittels eines wirtschaftlichen Rettungsdienstes sachlich gleichwertig erreicht werden könnte. So ergibt sich insbesondere aus der Stellungnahme der Hessischen Staatskanzlei, dass die Ressourcen privater Rettungsdienstunternehmen „sehr wirtschaftsorientiert“ vorgehalten und zu „unlukrativen“ Zeiten Patienten an den öffentlichen Rettungsdienst verwiesen werden. Auch die in den Stellungnahmen des Freistaats Bayern, der Freien Hansestadt Bremen und des Landes Nordrhein-Westfalen berichteten Kostensteigerungen belegen, dass die bereits in den 1980er Jahren beklagte „Rosinenpickerei“ privater Anbieter nach wie vor stattfindet. Wollte der Gesetzgeber dies in einem dualen System verhindern, müsste er die privaten Rettungsdienstunternehmer zu einer insgesamt flächendeckenden und jederzeitigen Sicherstellung nicht nur von Krankentransport, sondern auch von Notfallrettung in gleicher Weise verpflichten, wie er sich dies selbst für den öffentlichen Rettungsdienst auferlegt hat. Diese Alternative wäre für die Beschwerdeführer weitaus stärker belastend als das gegenwärtige System, das ihnen die Möglichkeit belässt, selbst darüber zu entscheiden, in welcher Region sie Rettungsdienste anbieten wollen.

115

(4) Schließlich ist der nunmehr geregelte Systemwechsel geeignet und erforderlich, das Ziel eines transparenten und chancengleichen Zulassungsverfahrens zu verfolgen.

116

Unter dem zuvor im Freistaat Sachsen geltenden dualen System wurde die Genehmigung für private Notfallrettung und privaten Krankentransport für höchstens vier Jahre erteilt (§ 19 Abs. 2 SächsRettdG). Da die Funktionsschutzklausel für die Neuerteilung einer abgelaufenen Genehmigung nicht galt (§ 17 Abs. 4 SächsRettdG), konnte ein Unternehmer in der Regel davon ausgehen, dass zu seinen Gunsten die einmal erteilte Genehmigung immer wieder verlängert werden würde. Wegen der damit ausreichend vorhandenen Kapazitäten im Rettungsdienst drohten neu hinzutretende private Interessenten im Regelfall an der für sie geltenden Funktionsschutzklausel zu scheitern. Auf diese Weise war der Markt für neu hinzukommende private Rettungsdienstunternehmer abgeschottet. Nach der Neuregelung hat die Zulassung zur Mitwirkung im Rettungsdienst hingegen nach Maßgabe des GWB-Vergaberechts zu erfolgen (vgl. BGHZ 179, 84). Die Leistungen sind danach im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen (§ 97 Abs. 1 GWB); eine Benachteiligung einzelner Teilnehmer am Vergabeverfahren ist grundsätzlich ausgeschlossen (§ 97 Abs. 2 GWB).

117

Zur Wahrung von Transparenz und Chancengleichheit im Auswahlverfahren ist die

118

Entscheidung für das Eingliederungsmodell auch erforderlich. Zwar könnte eine Öffnung des Marktes auch dadurch erfolgen, dass das Auswahlverfahren nicht nur die benötigten Kapazitäten im öffentlichen Rettungsdienst erfasst, sondern auch auslaufende Genehmigungen für den privaten Rettungsdienst erst nach öffentlicher Ausschreibung und einem entsprechenden Vergabeverfahren unter Beteiligung aller Interessenten neu erteilt werden. Dies könnte aber wegen der für das Funktionieren des dualen Systems unverzichtbaren Funktionsschutzklausel niemals zu einem umfassenden Wettbewerb zwischen Hilfsorganisationen und privaten Anbietern führen; die Ausschreibung für den privaten Rettungsdienst könnte nämlich lediglich die Kapazitäten erfassen, die ohne Gefährdung der Funktion des - weitgehend von den Hilfsorganisationen getragenen - öffentlichen Rettungsdienstes überhaupt noch verfügbar wären. Diese Begrenzungen werden mit der Neuregelung in zweifacher Hinsicht überwunden: Zum einen sieht das Auswahlverfahren nach § 31 Abs. 1 Satz 2 SächsBRKG eine Beteiligung nicht nur der Unternehmer, sondern auch der Hilfsorganisationen vor, und zum anderen erfasst dieses Auswahlverfahren grundsätzlich sämtliche Kapazitäten des Rettungsdienstes (vgl. § 31 Abs. 6 und 7 SächsBRKG). Nur im Fall einer vollständigen Eingliederung in den öffentlichen Rettungsdienst treten also ausnahmslos alle Bewerber in einen transparenten und chancengleichen Wettbewerb um die Mitwirkung als Leistungserbringer.

bb) Die vollständige Eingliederung des privaten in die Trägerschaft des öffentlichen Rettungsdienstes ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. 119

Um diesem Erfordernis zu entsprechen, muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits die gesetzliche Regelung insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit noch wahren; die Maßnahme darf also die Betroffenen nicht übermäßig belasten (vgl. BVerfGE 83, 1 <19>). Nach diesen Grundsätzen lässt sich die angegriffene Neuregelung ebenfalls nicht beanstanden. Privaten Unternehmern verbleibt für eine berufliche Tätigkeit im Rettungsdienst, für den kein echtes Verwaltungsmonopol errichtet worden ist, insgesamt noch in einem Umfang Raum, der mit Blick auf die in Frage stehenden überragend wichtigen Gemeinwohlziele und deren drohende Gefährdung angemessen erscheint. 120

Den Beschwerdeführern wird allerdings nicht nur durch das vom Bedarf an Kapazitäten im Rettungsdienst abhängige Auswahlverfahren die Berufswahl erschwert. Wenn ihnen der Zugang zum Beruf gelungen ist, haben sie zusätzlich eine Beeinträchtigung der Freiheit der Berufsausübung hinzunehmen; denn ihre Leistungen können sie nur im Rahmen eines öffentlichen Rettungsdienstes erbringen. Die angegriffene Regelung in § 31 Abs. 1 Satz 1 SächsBRKG erlaubt keine eigenständige berufliche Tätigkeit als Rettungsdienstunternehmer in eigenem Namen, auf eigene Verantwortung und auf eigene Rechnung. Die Beschwerdeführer werden vielmehr im Unterschied zur früheren Rechtslage (vgl. § 14 Abs. 2 SächsRettDG) gezwungen, diese Form der beruflichen Tätigkeit als Rettungsdienstunternehmer aufzugeben; sie können ihren Beruf nur noch innerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes und nach 121

Maßgabe der damit verbundenen Einschränkungen ausüben.

Bei der Gewichtung dieser Grundrechtsbeeinträchtigung im Rahmen der Gesamt-
abwägung ist zu beachten, dass durch die Neuregelung privaten Unternehmern der
Zugang zur Tätigkeit im Rettungsdienst im Freistaat Sachsen nicht schlechthin ver-
wehrt ist, dieser Bereich also nicht für den Staat und die Leistungserbringung durch
dessen eigene Kräfte monopolisiert wird. Eine berufliche Tätigkeit als privater Unter-
nehmer im Bereich von Notfallrettung und Krankentransport ist durch § 31 Abs. 1
Satz 1 und 2 SächsBRKG nicht ausgeschlossen, sondern wird im Gegenteil voraus-
gesetzt und auch für die Zukunft sichergestellt. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben B II
3 a), darf ein öffentlicher Träger des Rettungsdienstes Krankentransport und Notfall-
rettung mit eigenen Sachmitteln und eigenem Personal nur dann durchführen, wenn
er sich auf die enge Ausnahme für Berufsfeuerwehren in Kreisfreien Städten berufen
kann (vgl. § 31 Abs. 6 SächsBRKG) oder aber die bedarfsgerechte Versorgung nicht
durch private Hilfsorganisationen oder Unternehmer sichergestellt ist (vgl. § 31
Abs. 7 SächsBRKG). Die Eingliederung als Leistungserbringer in den öffentlichen
Rettungsdienst lässt mithin privaten Unternehmen unverändert die Möglichkeit, sich
in der Notfallrettung und im Krankentransport als Anbieter beruflich zu betätigen, den
Grundrechtsträgern wird eine Berufstätigkeit im Rettungsdienst also nicht versperrt.
Auch wenn die nach § 31 SächsBRKG geregelte Mitwirkung im Rettungsdienst nicht
in selbständiger unternehmerischer Tätigkeit, sondern eingebunden in den hoheitlich
organisierten Rettungsdienst erfolgt, wird die Grundrechtsbeeinträchtigung, die in der
Schaffung eines Rettungsdienstes in ausschließlich öffentlicher Trägerschaft liegt,
doch entscheidend dadurch gemildert, dass die Durchführung des Rettungsdienstes
privaten Leistungserbringern und damit neben Hilfsorganisationen auch privaten Un-
ternehmen überlassen bleibt.

122

Gleichzeitig wird die Rechtsposition gerade der privaten Unternehmer in der Kon-
kurrenz um die Mitwirkung im Rettungsdienst gestärkt. Nachdem die Neuregelung al-
le benötigten Kapazitäten für den Wettbewerb geöffnet hat (vgl. oben B II 4 b aa 4),
steht ihnen bei jeder Bewerbung um eine Mitwirkung als Leistungserbringer im öffent-
lichen Rettungsdienst ein Anspruch auf Gleichbehandlung aufgrund des Art. 3 Abs. 1
GG zu. Sie müssen hiernach eine faire Chance erhalten, nach Maßgabe der für den
spezifischen Auftrag wesentlichen Kriterien und des vorgesehenen Verfahrens Be-
rücksichtigung zu finden (vgl. BVerfGE 116, 1 <12>; 116, 135 <153 f.>).

123

Den dennoch verbleibenden Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit steht indessen
das überragend wichtige Gemeinwohlziel gegenüber, dessen Wahrung die angegrif-
fenen Bestimmungen in erster Linie dienen. Flankiert durch das Ziel einer transparen-
ten und chancengleichen Auswahl der Leistungserbringer geht es vorrangig um den
Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung durch einen funktionierenden
Rettungsdienst, der in effektiver und wirtschaftlicher Weise organisiert sein soll. Die
am Bedarf ausgerichtete Steuerung des Berufszugangs und die mit der Neuregelung
angestrebte bestmögliche Organisation und Koordination des Bevölkerungsschutzes
aus Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz im Allgemeinen wie auch

124

in Sonderheit des Rettungsdienstes wiegen angesichts der Bedeutung der anderenfalls bedrohten Rechtsgüter derart schwer, dass die damit einhergehenden Grundrechtseinschränkungen nicht unangemessen erscheinen.

c) Die angegriffene Neuregelung des Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen durch § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG verstößt nicht wegen unzureichender Übergangsbestimmungen gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot des Vertrauensschutzes. 125

Gesetzliche Regelungen, die für sich genommen die Berufsfreiheit in statthafter Weise beschränken, können gleichwohl gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot des Vertrauensschutzes verstoßen, wenn sie keine Übergangsregelung für diejenigen vorsehen, die eine künftig unzulässige Tätigkeit in der Vergangenheit in erlaubter Weise ausgeübt haben (vgl. BVerfGE 75, 246 <279>; 98, 265 <309>). Regelmäßig liegt es nicht im Ermessen des Gesetzgebers, ob er sich zu Übergangsregelungen entschließt; sofern das Gesetz nicht akute Missstände in der Berufswelt unterbinden soll, steht dem Gesetzgeber lediglich die Ausgestaltung der Übergangsvorschrift frei (vgl. BVerfGE 98, 265 <309 f.>). Für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse bleibt dem Gesetzgeber ein breiter Gestaltungsspielraum. Zwischen dem sofortigen übergangslosen Inkraftsetzen des neuen Rechts und dem ungeschmälernten Fortbestand begründeter subjektiver Rechtspositionen sind vielfache Abstufungen denkbar. Der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterliegt nur, ob der Gesetzgeber bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände die Grenze der Zumutbarkeit überschritten hat (vgl. BVerfGE 43, 242 <288 f.>). 126

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen wird die für die Beschwerdeführer maßgebliche Übergangsvorschrift in § 76 Abs. 3 SächsBRKG gerecht. Sie räumte den Inhabern von Genehmigungen zur Durchführung von Notfallrettung und Krankentransport nach dem Sächsischen Rettungsdienstgesetz ab dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes zum 1. Januar 2005 eine vierjährige Übergangszeit ein, während der sie ihre Unternehmen nach der alten Rechtslage fortführen und sich auf die geänderte Rechtslage einstellen konnten. Damit bewegt sich der Gesetzgeber innerhalb des ihm verbleibenden Gestaltungsspielraums. Insbesondere erscheint der Zeitraum von vier Jahren ausreichend bemessen, um den betroffenen Leistungserbringern eine Ausrichtung und Anpassung ihrer Unternehmen an die veränderte Rechtslage zu ermöglichen. 127

Bei der gebotenen Gesamtabwägung ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführer für ihre unternehmerische Tätigkeit im Rettungsdienst keinen dauerhaften Bestandsschutz beanspruchen können. Auch wenn ihnen und ihren Unternehmen keine von ihnen verursachten Missstände vorzuwerfen sind, folgt aus dem verfassungsrechtlichen Gebot des Vertrauensschutzes nicht, dass Unternehmern im Freistaat Sachsen auf Dauer eine Tätigkeit im privaten Rettungsdienst ermöglicht werden 128

muss. Selbst wenn dies auf die bisherigen Inhaber von Genehmigungen nach früherem Recht beschränkt bliebe, wäre die Beibehaltung eines privaten Rettungsdienstes nicht mit dem Systemwechsel zu vereinbaren, der in zulässiger Weise durch die Neuordnung des Rettungsdienstes im Freistaat Sachsen erfolgt ist. Steht wie hier die Gesetzesintention einer unveränderten beruflichen Betätigung entgegen, so gebietet es der Vertrauensschutz nicht, den Betroffenen die Möglichkeit hierzu im bisherigen Umfang zu erhalten (vgl. BVerfGE 98, 265 <310>).

Um dem Gebot des Vertrauensschutzes zu entsprechen, war es ferner nicht erforderlich, den Beschwerdeführern und anderen von der Neuregelung betroffenen Rettungsdienstunternehmern einen Anspruch auf den Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrags im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsBRKG einzuräumen oder sie auf andere Weise dauerhaft als Leistungserbringer in die Durchführung des öffentlichen Rettungsdienstes einzubinden. Nach Ablauf der vierjährigen Übergangsfrist ist es den Beschwerdeführern vielmehr zumutbar, sich wie alle anderen Interessenten um den Abschluss eines solchen Vertrags in einem transparenten und chancengleichen Auswahlverfahren zu bewerben. Die Schutzwürdigkeit ihres Vertrauens in eine unveränderte Fortführung ihrer Rettungsdienstunternehmen war bereits nach früherem Recht erheblich geschwächt; denn die Genehmigungen für die Betätigung im privaten Rettungsdienst wurden nach § 19 Abs. 2 SächsRettDG jeweils nur für die Dauer von vier Jahren erteilt. Zwar konnte ein Unternehmer, weil die Funktionsschutzklausel (§ 17 Abs. 2 SächsRettDG) nach § 17 Abs. 4 SächsRettDG in diesem Fall keine Anwendung fand, regelmäßig von der Neuerteilung einer ausgelaufenen Genehmigung ausgehen und diese beanspruchen. Dies ändert allerdings nichts daran, dass eine Genehmigung dem Unternehmer nur eine für vier Jahre geschützte Rechtsposition verschaffen konnte, während ein Anspruch auf Neuerteilung den Fortbestand der bisherigen Rechtslage voraussetzte. Insoweit ist ein schutzwürdiges Vertrauen der Unternehmer nicht anzuerkennen, weil grundsätzlich nicht darauf vertraut werden kann, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt (vgl. BVerfGE 38, 61 <83>; 68, 193 <222>).

Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist eine ausdrückliche gesetzliche Besserstellung der bisherigen Genehmigungsinhaber gegenüber anderen Interessenten im Auswahlverfahren von Verfassungs wegen nicht geboten, zumal eine solche Besserstellung zugleich die durch Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG geschützten Chancen der Mitbewerber schmälern würde. Einen gewissen tatsächlichen Vorteil gegenüber neuen Bewerbern dürften die bisherigen Rettungsdienstunternehmer schon aufgrund ihrer Erfahrungen im Rettungswesen und ihrer dabei nachgewiesenen Eignung zur Leistungserbringung haben. Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn diese Kriterien - wie in § 12 Abs. 4 Satz 2 der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Rettungsdienstplanung im Freistaat Sachsen (Sächsische Landesrettungsdienstplanverordnung <SächsLRettDPVO>) vorgesehen - bei der Auswahl unter den Bewerbern mitberücksichtigt werden, weil es sich um Gesichtspunkte handelt, aus denen sich Schlüsse auf die Leistungsfähigkeit eines Bewerbers

129

130

zur fachgerechten und zuverlässigen Durchführung des Rettungsdienstes ziehen lassen. Dies sicherzustellen ist eines der wesentlichen Ziele des neuen Gesetzes.

Kirchhof	Hohmann- Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
Masing		Paulus

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Juni 2010 -
1 BvR 2011/07**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Juni 2010 - 1 BvR 2011/
07 - Rn. (1 - 130), http://www.bverfg.de/e/rs20100608_1bvr201107.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2010:rs20100608.1bvr201107