Schriften zum Katastrophenrecht 12

Maximilian Lodd

Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes

Struktur-, Organisations- und Personalvorgaben für den Bevölkerungsschutz in Deutschland am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen

Nomos

Schriften zum Katastrophenrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Humboldt-Universität zu Berlin

Band 12

Maximilian Lodd

Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes

Struktur-, Organisations- und Personalvorgaben für den Bevölkerungsschutz in Deutschland am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen

Nomos

Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät 2023

ISBN 978-3-7560-1221-3 (Print)
ISBN 978-3-7489-1751-9 (ePDF)

D6

1. Auflage 2023
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Nach dem Kolloquium am 25. April 2023 erfolgte eine geringfügige Überarbeitung der Arbeit für den Druck.

Mein aufrichtiger Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Hinnerk Wißmann, der mit weisen Ratschlägen und seiner hervorragenden wissenschaftlichen Expertise meinen Mut zur Fertigstellung der Arbeit gefestigt hat. Ebenfalls bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (em.) für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie bei Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer (em.) für die Aufnahme der Arbeit in die von ihm herausgegebene Reihe „Schriften zum Katastrophenrecht".

Unendlich dankbar bin ich meinen Eltern Michael Lodd und Anja Schmermbeck sowie meiner Großmutter Ilsetraut Schmermbeck dafür, dass sie auch in schwierigen Zeiten an mich geglaubt und meinen Weg immer unterstützend begleitet haben. Ohne ihre moralische und finanzielle Hilfe in jeder Phase meiner Schullaufbahn und meines Studiums hätte ich die Arbeit niemals verfassen können.

Ein Wort des Dankes gilt auch Herrn Stadtbrandinspektor Christoph Schöneborn vom Verband der Feuerwehren in NRW e. V., der immer gern für erhellende Fachgespräche zur Verfügung stand.

An dieser Stelle sei der Hinweis angebracht, dass ich seit 2012 und auch während der gesamten Zeit der Erstellung der Arbeit ehrenamtlich in der Einsatzabteilung der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Wetter (Ruhr) aktiv war. Dieser gehöre ich – inzwischen als Brandmeister – nach wie vor an. Diese Verbindung begleitete mich auch während der Anfertigung der Dissertation. Insofern erscheint mir der Hinweis auf meine persönliche Mitwirkung in einer Feuerwehr angezeigt. Dessen unbeschadet habe ich die Betrachtungen zum Untersuchungsthema stets so objektiv wie möglich vorgenommen, um eine wissenschaftlich neutrale Arbeit zu gewährleisten.

Wetter (Ruhr) im Juni 2023 *Dr. Maximilian Lodd*

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis 11

Erster Teil: Einführung und Begriffsklärungen 25

A. Einleitung und rechtliche Fragestellungen 25

B. Gang der Arbeit 29

C. Begrifflichkeiten 30

I. Der Begriff des Bevölkerungsschutzes 30

II. Der Begriff des Katastrophenschutzes 32

III. Der Begriff des Zivilschutzes 44

IV. Weitere zum Bevölkerungsschutz zu zählende Begriffe 46

V. Zusammenfassung zu Inhalt und Abgrenzung des Begriffs Bevölkerungsschutz 51

Zweiter Teil: Der Rechtsrahmen 53

A. Der völkerrechtliche Rahmen für den Bevölkerungsschutz (inklusive des Rechts des Europarates) 53

I. Die Ausstrahlung des Humanitären Völkerrechts auf den Zivilschutz 53

II. Die Bedeutung des Völkerrechts und Rechts des Europarates für den Katastrophenschutz 57

B. Der Bevölkerungsschutz im Lichte des Rechts der Europäischen Union 60

I. Vorgaben durch das Primärrecht 60

II. Sekundärrechtliche Bestimmungen 62

III. Zwischenfazit zum unionsrechtlichen Rahmen 70

C. Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Bevölkerungsschutz 70

I. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen 71

II. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen 73

III. Die Verteilung der Finanzlasten und finanzverfassungsrechtliche Ausnahmebestimmungen 75

IV. Die Ausstrahlung der Grundrechte auf den Bevölkerungsschutz 81
V. Die organisationsrechtliche Ausgangslage nach der Verfassung 88
VI. Landesverfassungsrechtliche Bestimmungen zum Katastrophenschutz 97
VII. Zusammenfassung zum verfassungsrechtlichen Rahmen 97

D. Der einfachrechtliche Rahmen von Zivilschutz und Katastrophenschutz 98
I. Bundesrechtliche Regelungen 98
II. Landesrechtliche Regelungen am Beispiel Nordrhein-Westfalens 105
III. Zusammenfassung zum einfachrechtlichen Rahmen 113

E. Die Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen nach dem einfachrechtlichen Rahmen 113
I. Aufgaben des Bundes 114
II. Die Aufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen 116
III. Die Aufgaben der Kommunen 122
IV. Zusammenfassung zu den Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen aus dem einfachrechtlichen Rahmen 132

F. Die Verzahnung von Zivilschutz und Katastrophenschutz durch den einfachgesetzlichen Rahmen 132
I. Die Rechtslage 132
II. Die politische Zielrichtung der Verzahnung von Zivilschutz und Katastrophenschutz 134
III. Grundgesetzliche Zulässigkeit der Verzahnung von Zivilschutz und Katastrophenschutz 137

G. Zwischenfazit zum nationalen Rechtsrahmen für den Bevölkerungsschutz 144

Dritter Teil: Akteure und Organisationen im Bevölkerungsschutz 147

A. Die Akteure und Organisationen des Katastrophenschutzes in Nordrhein-Westfalen 147
I. Die gemeindlichen Feuerwehren 148
II. Die Werk- und die Betriebsfeuerwehren 181
III. Die anerkannten Hilfsorganisationen 187

IV. Die Regieeinheiten der Kreise und kreisfreien Städte 224

B. Die Akteure und Organisationen des Zivilschutzes 226

I. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 226

II. Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk 228

III. Außerdem mit Zivilschutz und Katastrophenhilfe befasste Bundesbehörden 243

C. Zusammenfassung zu den Akteuren und Organisationen im Bevölkerungsschutz 248

Vierter Teil: Ehrenamtliches Personal im Bevölkerungsschutz 251

A. Ehrenamt: Begriffliches und Typusmerkmale 251

I. Das Ehrenamt im Recht 252

II. Öffentliche und private Ehrenämter 253

B. Das Ehrenamt im Katastrophenschutz 253

I. Das Ehrenamt in den Freiwilligen Feuerwehren 253

II. Das Ehrenamt in den Pflichtfeuerwehren 269

III. Ehrenämter in Werkfeuerwehren und Betriebsfeuerwehren? 272

IV. Das Ehrenamt in den anerkannten Hilfsorganisationen 272

V. Das Ehrenamt in den Regieeinheiten der Kreise und kreisfreien Städte 277

C. Das Ehrenamt im Zivilschutz 278

I. Das Ehrenamt im THW 278

II. Das Ehrenamt im Zivilschutz aus der Bundesauftragsverwaltung 291

D. Übersicht der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ehrenamtlichen Rechtsverhältnisse im Bevölkerungsschutz 291

E. Übergreifende Frage- und Problemstellungen zum Recht des ehrenamtlichen Personals 293

I. Ehrenämter im Bevölkerungsschutz im Lichte des Art. 33 GG 294

II. Vereinbarkeit des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses eigener Art mit den Grundrechten des Personals 312

III. Fragen zur Freistellung von Arbeits- und Dienstpflichten 318

IV. Zur Abgrenzung von ehrenamtlicher Tätigkeit und Arbeitnehmerverhältnis 330
V. Das ehrenamtliche Personal im unionalen Katastrophenschutzverfahren 346
VI. Zur Unterscheidung des ehrenamtlichen Personals im Bevölkerungsschutz von sog. Spontanhelfenden 353

Fünfter Teil: Fazit und Schluss 359

A. Zusammenfassende Schlussbemerkungen 359

B. Leitsätze aus der Untersuchung 364

Literaturverzeichnis 371

Verzeichnis behördlicher und anderer institutioneller Veröffentlichungen 389

Verzeichnis der zitierten Gesetze, Verordnungen und Verfügungen mit Außenwirkung 399

Bundesrecht 399

Landesrecht 404

Abkürzungsverzeichnis mit Erläuterungen 411

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Einführung und Begriffsklärungen 25

A. Einleitung und rechtliche Fragestellungen 25

B. Gang der Arbeit 29

C. Begrifflichkeiten 30

I. Der Begriff des Bevölkerungsschutzes 30

II. Der Begriff des Katastrophenschutzes 32

1. Die Katastrophe – eine landesrechtliche Begriffskategorie 32

2. Der Schutz vor Katastrophen 35

3. Abgrenzung des Katastrophenschutzes von nahestehenden Begriffen und Rechtsgebieten 37

a) Abgrenzung von der Katastrophenvermeidung 38

b) Abgrenzung vom Rettungsdienstrecht 38

c) Abgrenzung zu Polizei- und anderem Ordnungsrecht 40

4. Katastrophenbegriffe im Grundgesetz und Abgrenzung zum „Staatsnotstand“ 40

5. Zusammenfassendes Ergebnis zum Begriff Katastrophenschutz 43

III. Der Begriff des Zivilschutzes 44

IV. Weitere zum Bevölkerungsschutz zu zählende Begriffe 46

1. Der unionsrechtliche Katastrophenschutzbegriff 46

2. Der Begriff der Katastrophenhilfe 48

3. Großschadensereignis/ Großschadenslage und Großeinsatzlage 49

V. Zusammenfassung zu Inhalt und Abgrenzung des Begriffs Bevölkerungsschutz 51

Zweiter Teil: Der Rechtsrahmen 53

A. Der völkerrechtliche Rahmen für den Bevölkerungsschutz (inklusive des Rechts des Europarates) 53

I. Die Ausstrahlung des Humanitären Völkerrechts auf den Zivilschutz 53

II. Die Bedeutung des Völkerrechts und Rechts des Europarates für den Katastrophenschutz 57

B. Der Bevölkerungsschutz im Lichte des Rechts der Europäischen Union 60

I. Vorgaben durch das Primärrecht 60

II. Sekundärrechtliche Bestimmungen 62

1. Das Katastrophenschutzverfahren der Union 62

2. Rechtliche Bewertung der gegenwärtigen Bestimmungen des Katastrophenschutzverfahrens der Union 66

3. Die Seveso-III-Richtlinie 69

III. Zwischenfazit zum unionsrechtlichen Rahmen 70

C. Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Bevölkerungsschutz 70

I. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen 71

1. Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Katastrophenschutzes 71

2. Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Zivilschutzes 72

II. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen 73

1. Die Verwaltungskompetenz im Bereich des Katastrophenschutzes 73

2. Die Verwaltungskompetenz im Bereich des Zivilschutzes 73

III. Die Verteilung der Finanzlasten und finanzverfassungsrechtliche Ausnahmebestimmungen 75

1. Zur Verteilung der Finanzlasten 76

2. Die finanzverfassungsrechtlichen Ausnahmebestimmungen 77

a) Die Katastrophen- oder Notsituations-Tatbestände 77

b) Die Rechtsfolgen der finanzverfassungsrechtlichen Ausnahmebestimmungen 79

c) Die finanzverfassungsrechtlichen Ausnahmebestimmungen im Lichte des Bevölkerungsschutzes 80

IV. Die Ausstrahlung der Grundrechte auf den Bevölkerungsschutz 81

1. Abwehrrechtliche Dimensionen 82

2. Objektiv-rechtliche Dimensionen 85
V. Die organisationsrechtliche Ausgangslage nach der Verfassung 88
1. Bundesstaatliches Zusammenwirken nach Art. 35 GG 88
a) Der Regelungsgehalt von Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG 89
b) (Begrenzte) Gesetzgebungskompetenz aus Art. 35 GG? 91
2. Die weitere organisationsrechtliche Ausgangslage nach der Verfassung 93
VI. Landesverfassungsrechtliche Bestimmungen zum Katastrophenschutz 97
VII. Zusammenfassung zum verfassungsrechtlichen Rahmen 97

D. Der einfachrechtliche Rahmen von Zivilschutz und Katastrophenschutz 98
I. Bundesrechtliche Regelungen 98
1. Das ZSKG im Überblick 99
2. Die noch in Kraft befindlichen Vorgaben des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes 100
3. Das BBK-Gesetz 102
4. Das THW-Gesetz 102
5. Das Verhältnis des Infektionsschutzgesetzes des Bundes zum Katastrophenschutzrecht und zum Zivilschutzrecht 103
II. Landesrechtliche Regelungen am Beispiel Nordrhein-Westfalens 105
1. Das BHKG NW 105
2. Das Rettungsgesetz NW 107
3. Kurzreferenz auf katastrophenschutzrechtliche Regelungssysteme anderer Länder 108
a) Systematik der Regelungswerke der Länder zum Katastrophenschutz 109
b) Gemeinsamkeiten und Unterschiede des BHKG NW im Verhältnis zu den Regelungen anderer Länder 109
aa) Gemeinsamkeiten in den Regelungen der Länder 110
bb) Unterschiede des BHKG NW zu Regelungen anderer Länder 112

c) Zusammenfassung zu den Regelungssystemen anderer Länder 113
III. Zusammenfassung zum einfachrechtlichen Rahmen 113

E. Die Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen nach dem einfachrechtlichen Rahmen 113
I. Aufgaben des Bundes 114
1. Die Aufgaben des Bundes nach dem ZSKG 114
2. Die Aufgaben des Bundes nach dem THW-Gesetz 116
II. Die Aufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen 116
1. Aufgaben des Landes nach dem ZSKG 116
2. Aufgaben des Landes nach dem BHKG NW 118
a) Derzeitige Landesaufgaben nach dem BHKG NW 119
b) Absichten zur Novellierung der Landesaufgaben aus dem BHKG NW 121
III. Die Aufgaben der Kommunen 122
1. Aufgaben der Kommunen nach dem ZSKG 122
2. Aufgaben der Kommunen nach dem BHKG NW 124
a) Aufgaben der Gemeinden nach dem BHKG NW 125
aa) Pflichtige gemeindliche Betätigungsfelder 126
bb) Gesetzliche Organisationsvorgaben für die Feuerwehren 127
b) Aufgaben der Kreise nach dem BHKG NW 129
aa) Die Kreise als Aufgabenträger für den Katastrophenschutz 129
bb) Unterstützung der kreisangehörigen Gemeinden und weitere Aufgaben 130
c) Zusammenfassung zu den Aufgaben der Kommunen aus dem BHKG NW 131
IV. Zusammenfassung zu den Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen aus dem einfachrechtlichen Rahmen 132

F. Die Verzahnung von Zivilschutz und Katastrophenschutz durch den einfachgesetzlichen Rahmen 132
I. Die Rechtslage 132
1. Ergänzende Ausstattung und Ausbildung des Katastrophenschutzes durch den Bund 133
2. Das Zurverfügungstellen von Zivilschutzmitteln für den Katastrophenschutz 133

II. Die politische Zielrichtung der Verzahnung von Zivilschutz und Katastrophenschutz 134
1. Politische Entwicklungslinie von der „Neuen Strategie zum Schutze der Bevölkerung“ bis zum Zivilschutzgesetzänderungsgesetz 134
2. Praktischer Nutzen der Verzahnung 136
III. Grundgesetzliche Zulässigkeit der Verzahnung von Zivilschutz und Katastrophenschutz 137
1. Verfassungsrechtliche Problemstellungen 137
2. Lösungsvorschläge der Literatur 139
a) Vorschläge zu einem Bevölkerungsschutz „aus einer Hand“ 140
b) Katastrophenschutz als grundgesetzliche Gemeinschaftsaufgabe 141
c) Einfügung einer Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz für den Bund 141
3. Stellungnahme 142

G. Zwischenfazit zum nationalen Rechtsrahmen für den Bevölkerungsschutz 144

Dritter Teil: Akteure und Organisationen im Bevölkerungsschutz 147

A. Die Akteure und Organisationen des Katastrophenschutzes in Nordrhein-Westfalen 147
I. Die gemeindlichen Feuerwehren 148
1. Verfasstheit und Organisation der gemeindlichen Feuerwehren 148
a) Ursprünge und Entwicklung des Rechts zum Feuerwehrwesen Nordrhein-Westfalens 149
aa) Der Beginn eines organisierten, flächendeckenden Feuerwehrwesens 149
bb) Das Feuerwehrwesen in der Zwischenkriegszeit bis 1933 150
cc) Das Feuerwehrwesen während der NS-Zeit 151
dd) Die Entwicklung des Feuerwehrwesens in Nordrhein-Westfalen ab 1946 153
(a) Das Landesfeuerwehrgesetz von 1948 153

(b) Die Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetze ab 1958 bis zum BHKG NW 2016 154
(c) Inkrafttreten des BHKG NW im Jahr 2016 bis heute 156
(d) Entwicklung der Dachverbände der Feuerwehrverbände in Nordrhein-Westfalen 157
b) Die Arten von öffentlichen Feuerwehren nach dem BHKG NW 158
aa) Berufsfeuerwehren 158
bb) Freiwillige Feuerwehren 159
(a) Die gemeindliche Pflicht zur Unterhaltung einer Freiwilligen Feuerwehr 160
(b) Rechtsstatus der Angehörigen Freiwilliger Feuerwehren 161
(c) Die Leitung der Freiwilligen Feuerwehr 161
(d) Die Vorgaben des BHKG NW zur Innenorganisation Freiwilliger Feuerwehren 162
(aa) Die Einsatzabteilung der Freiwilligen Feuerwehr 163
(bb) Andere Formen der Mitwirkung zur Erfüllung der Aufgaben der Feuerwehr nach dem BHKG NW 164
(cc) Die Jugendfeuerwehren der Freiwilligen Feuerwehren 165
(dd) Die Kinderfeuerwehren der Freiwilligen Feuerwehren 166
(e) Die Landesverordnung Freiwillige Feuerwehr und die Ehrenabteilung 168
(f) Hauptamtliche Kräfte in Freiwilligen Feuerwehren 170
(g) Zusammenfassung zur Darstellung der Freiwilligen Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen 173
cc) Pflichtfeuerwehren 174
(a) Zur Pflichtfeuerwehr heranziehbarer Personenkreis 175
(b) Rechtlicher Status der Angehörigen der Pflichtfeuerwehr 176

c) Die Unterstützung und Beaufsichtigung der Feuerwehren kreisangehöriger Gemeinden durch den Kreis 177
aa) Unterstützung der gemeindlichen Feuerwehren durch den Kreis 178
bb) Aufsicht des Landrats über die kreisangehörigen Gemeinden nach dem BHKG NW 179
2. Zusammenfassung zu den Erkenntnissen über die gemeindlichen Feuerwehren 180
II. Die Werk- und die Betriebsfeuerwehren 181
1. Die Werkfeuerwehren 181
2. Die Betriebsfeuerwehren 182
3. Dogmatische Einordnung des Verhältnisses der betrieblichen Feuerwehren zum Staat 184
4. Die Rolle der betrieblichen Feuerwehren in Zivilschutz und Katastrophenschutz 185
III. Die anerkannten Hilfsorganisationen 187
1. Zum Begriff der anerkannten Hilfsorganisationen 187
2. Voraussetzungen für den Status als anerkannte Hilfsorganisation und die Mitwirkung in der Gefahrenabwehr 188
a) Status als anerkannte Hilfsorganisation 188
b) Eignung zur Mitwirkung im Einzelfall 189
c) Übersicht über das zweistufige Verfahren 190
d) Rechtsanspruch auf die Zulassung zur Mitwirkung? 190
3. Rechtsfolgen aus dem Status als anerkannte und mitwirkende Hilfsorganisation 192
a) Einsätze, Übungen und Aus- und Fortbildungen 192
b) Hilfe im Rahmen der gegenseitigen und landesweiten Hilfe 193
c) Hilfe im Zivilschutz 193
d) Unterstützung der Selbsthilfe der Bevölkerung 194
e) Status als Verwaltungshelfer 194
f) Rechtsbeziehung der Mitglieder zu Gemeinde und Kreis 196
g) Kosten der anerkannten Hilfsorganisationen aus den pflichtigen Tätigkeiten 197

4. Allgemeine Verfasstheit und Innenorganisation der Hilfsorganisationen 198
   a) Organisation als Vereine und Verbände 198
   b) Konstitution als private, nicht-staatliche Organisationen 200
5. Das Personal der Hilfsorganisationen 201
   a) Grundsätzliche Autonomie in der Ausgestaltung des Statusrechts 201
   b) Verschiedene Formen der Mitgliedschaft in einer Hilfsorganisation 201
   c) Einflüsse des Vereins- und des Steuerrechts 203
   d) Ehrenamtliche Mitwirkung in einer Hilfsorganisation 204
   e) Unterscheidung der Hilfsorganisationen von den von ihnen getragenen Gesellschaften 204
6. Durchführung des Rettungsdienstes durch anerkannte Hilfsorganisationen 205
7. Vorstellung der anerkannten Hilfsorganisationen im Einzelnen 207
   a) Der Arbeiter-Samariter-Bund 207
      aa) Geschichte und Selbstverständnis des ASB 207
      bb) Organisationsstruktur und Kräfte des ASB im Katastrophenschutz 208
   b) Die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft 209
      aa) Geschichte und Selbstverständnis der DLRG 209
      bb) Organisation und Betätigungsfelder der DLRG 210
   c) Das Deutsche Rote Kreuz 212
      aa) Geschichte und Selbstverständnis des DRK 212
      bb) Organisation und Betätigungsfelder des DRK 215
   d) Die Johanniter-Unfall-Hilfe 216
      aa) Geschichte und Selbstverständnis der JUH 216
      bb) Organisation und Betätigungsfelder der JUH 217
   e) Der Malteser Hilfsdienst 218
      aa) Geschichte und Selbstverständnis des MHD 218
      bb) Organisation und Betätigungsfelder des MHD 219
8. Einsatzformationen der anerkannten Hilfsorganisationen 220

9. Zusammenfassung der Erkenntnisse zu den anerkannten Hilfsorganisationen 223
IV. Die Regieeinheiten der Kreise und kreisfreien Städte 224

B. Die Akteure und Organisationen des Zivilschutzes 226
I. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 226
II. Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk 228
1. Die historische Entwicklung des THW 229
2. Die Verfasstheit und Organisation des THW 231
3. Die Aufgaben des THW 232
a) Unterstützungsleistung auf Ersuchen oder Anforderung 233
b) Das THW im Zivilschutz 234
c) Unterstützung durch das THW im Ausland (internationale Katastrophenhilfe) 235
d) Unterstützung bei Katastrophen und ähnlichen Lagen (nationale Katastrophenhilfe) 236
aa) Verfassungsrechtliche Fragestellungen 236
bb) Konturen einer verfassungsrechtlichen Anpassung 239
e) Vereinbarungen über Unterstützungsleistungen und Maßnahmen 240
f) Sonstige Aufgaben des THW 241
4. Das Personal des THW 242
a) Personalrechtliche Vorgaben aus dem THW-Gesetz 242
b) Ergänzende personalrechtliche Vorgaben 243
III. Außerdem mit Zivilschutz und Katastrophenhilfe befasste Bundesbehörden 243
1. Die Bundespolizei in Zivilschutz und Katastrophenhilfe 244
2. Die Bundeswehr in Zivilschutz und Katastrophenhilfe 245
3. Das Verhältnis des Robert Koch-Instituts zu Zivilschutz und Katastrophenhilfe 247

C. Zusammenfassung zu den Akteuren und Organisationen im Bevölkerungsschutz 248

Vierter Teil: Ehrenamtliches Personal im Bevölkerungsschutz 251

A. Ehrenamt: Begriffliches und Typusmerkmale 251
I. Das Ehrenamt im Recht 252
II. Öffentliche und private Ehrenämter 253

B. Das Ehrenamt im Katastrophenschutz 253
I. Das Ehrenamt in den Freiwilligen Feuerwehren 253
1. Aussagegehalt der Regelungen des BHKG NW zum Ehrenamt 254
a) Vorgaben zum Ehrenamt aus § 9 BHKG NW 254
b) Vorgaben zum Ehrenamt aus den §§ 20–22 BHKG NW 255
aa) Freistellung für den Dienst in der Feuerwehr 255
bb) Lohnfortzahlung und Ersatz von Verdienstausfall 256
cc) Auslagenersatz und Entschädigung 258
c) Ehrenbeamte im Feuerwehrdienst 259
2. Das Dienstrecht ehrenamtlicher Feuerwehrangehöriger nach der Landesverordnung Freiwillige Feuerwehr 261
a) Zuständigkeiten des Leiters der Feuerwehr als Vorgesetztem 261
b) Vorgaben zu weiteren Dienstpflichten 262
c) Das Disziplinarverfahren nach der Landesverordnung Freiwillige Feuerwehr 263
d) Dienstgrade, Beförderungen und Funktionen 265
e) Ausscheiden und weitere dienstrechtliche Bestimmungen 266
3. Charakteristika des Ehrenamts in den Freiwilligen Feuerwehren 268
II. Das Ehrenamt in den Pflichtfeuerwehren 269
III. Ehrenämter in Werkfeuerwehren und Betriebsfeuerwehren? 272
IV. Das Ehrenamt in den anerkannten Hilfsorganisationen 272
1. Aussagegehalt aus den privatrechtlichen Mitgliedschaftsbeziehungen 273
2. Aussagegehalt der Regelungen des BHKG NW zum Helferrecht 274

3. Ausschluss der Ehrenamtlichkeit eines Arbeitsverhältnisses zu einer Hilfsorganisation 276
V. Das Ehrenamt in den Regieeinheiten der Kreise und kreisfreien Städte 277

C. Das Ehrenamt im Zivilschutz 278
I. Das Ehrenamt im THW 278
1. Aussagegehalt der Regelungen des THW-Gesetzes zum Ehrenamt 278
a) Allgemeine personalrechtliche Vorgaben durch das THW-Gesetz 279
b) Ausgleichsansprüche und soziale Sicherung 279
c) Soziale Sicherung im Ausland und Auslandsverwendungszuschlag 282
d) Sonstige Bestimmungen aus dem THW-Gesetz zum Ehrenamt 283
2. Das Dienstrecht der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer 283
a) Vorgaben aus der THW-Mitwirkungsverordnung 283
b) Die THW-Auslandsunfallfürsorgeverordnung 286
c) Vorgaben aus der THW-Mitwirkungsrichtlinie und der THW-Mitgestaltungsrichtlinie 287
3. Charakteristika des Ehrenamts im THW 290
II. Das Ehrenamt im Zivilschutz aus der Bundesauftragsverwaltung 291

D. Übersicht der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ehrenamtlichen Rechtsverhältnisse im Bevölkerungsschutz 291

E. Übergreifende Frage- und Problemstellungen zum Recht des ehrenamtlichen Personals 293
I. Ehrenämter im Bevölkerungsschutz im Lichte des Art. 33 GG 294
1. Zur Vereinbarkeit der Ehrenämter im Bevölkerungsschutz mit Art. 33 Abs. 4 GG 294
a) Der Funktionsvorbehalt für das Berufsbeamtentum aus Art. 33 Abs. 4 GG 294
b) Zur Vereinbarkeit der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse eigener Art mit Art. 33 Abs. 4 GG 296
aa) Blick auf die Einsatzkräfte allgemein 296

bb) Blick auf die Einsatzkraft, die die Einsatzleitung innehat 299
(a) Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse durch die Einsatzleitung 300
(b) Zulässigkeit einer Ausnahme von der Regel des Art. 33 Abs. 4 GG 302
c) Zur Vereinbarkeit der Einbindung der Helfer der anerkannten Hilfsorganisationen mit Art. 33 Abs. 4 GG 306
2. Zur Vereinbarkeit der Ehrenämter im Bevölkerungsschutz mit Art. 33 Abs. 5 GG 309
3. Zusammenfassung zur Vereinbarkeit mit Art. 33 GG 310
II. Vereinbarkeit des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses eigener Art mit den Grundrechten des Personals 312
1. Anwendbarkeit der Grundrechte im dienstlichen Bereich 312
2. Grundrechtseingriffe gegenüber dem ehrenamtlichen Personal 313
3. Zur Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe 314
4. Zur Berücksichtigung des Vorbehalts des Gesetzes 316
III. Fragen zur Freistellung von Arbeits- und Dienstpflichten 318
1. Grundrechtseingriff gegenüber privaten Arbeitnehmern 319
2. Zur Rechtfertigung der Eingriffe in die Berufsfreiheit der Arbeitgeber 319
3. Zur Berücksichtigung des Wesentlichkeitsgebots bei den Freistellungsregelungen 322
4. Zur Bestimmtheit der Freistellungsregelungen 323
5. Zusammenfassung zu den Freistellungen von Arbeits- und Dienstpflichten 326
6. Blick auf Freistellungssituation nach dem Recht anderer Länder 327
IV. Zur Abgrenzung von ehrenamtlicher Tätigkeit und Arbeitnehmerverhältnis 330
1. Unanwendbarkeit des Mindestlohngesetzes auf das ehrenamtliche Personal 331
2. Unanwendbarkeit des Arbeitszeitgesetzes auf das ehrenamtliche Personal 331

3. Unanwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes auf das ehrenamtliche Personal 332
4. Einordnung von Zuwendungen an das ehrenamtliche Personal 332
a) Einordnung von Auslagen- und Schadensersatz 334
b) Einordnung von Aufwandsentschädigungen 334
c) Unzulässigkeit allgemeiner, regelmäßiger Zahlungen 336
d) Lösungswege zur Abgrenzung zwischen Aufwandsentschädigung und Vergütung 337
aa) Aufwandsentschädigung bis zur Grenze von § 3 Nr. 26a und Nr. 12 EStG 337
bb) Festlegung von Höchstgrenzen durch Rechtsverordnung 338
e) Blick auf Aufwandsentschädigungen nach dem Recht anderer Länder 339
aa) Angemessenheit hoher Aufwandsentschädigungen 340
bb) Friktionen aus den Regelungen in Sachsen-Anhalt und Bayern 341
f) Personalentwicklung durch umfassende Ausstattung 343
g) Fazit zur Einordnung von Zuwendungen 344
V. Das ehrenamtliche Personal im unionalen Katastrophenschutzverfahren 346
1. Gesetzlicher Rahmen für die Mitwirkung Nordrhein-Westfalens im unionalen Katastrophenschutzverfahren 346
a) Zuständigkeiten und Organisation im unionalen Katastrophenschutzverfahren 347
b) Recht für die Einsatzdurchführung im unionalen Katastrophenschutzverfahren 348
2. Rechtlicher Status des ehrenamtlichen Personals des Katastrophenschutzes im unionalen Katastrophenschutzverfahren 349
3. Gesetzlicher Rahmen der Mitwirkung des THW im unionalen Katastrophenschutzverfahren 350
4. Rechtlicher Status des ehrenamtlichen Personals des THW im unionalen Katastrophenschutzverfahren 351
5. Fazit zur Rolle des ehrenamtlichen Personals im unionalen Katastrophenschutzverfahren 352

VI. Zur Unterscheidung des ehrenamtlichen Personals im Bevölkerungsschutz von sog. Spontanhelfenden 353
1. Bedeutung hinter dem Begriff Spontanhelfende 354
2. Rechtliche Einordnung Spontanhelfender 355
3. Abgrenzung von Spontanhelfenden zu ehrenamtlichem Personal 356

Fünfter Teil: Fazit und Schluss 359

A. Zusammenfassende Schlussbemerkungen 359

B. Leitsätze aus der Untersuchung 364

Literaturverzeichnis 371

Verzeichnis behördlicher und anderer institutioneller Veröffentlichungen 389

Verzeichnis der zitierten Gesetze, Verordnungen und Verfügungen mit Außenwirkung 399

Bundesrecht 399

Landesrecht 404

Abkürzungsverzeichnis mit Erläuterungen 411

Erster Teil: Einführung und Begriffsklärungen

„Unser Bevölkerungsschutzsystem baut auf Hilfsorganisationen, in denen sich Leute freiwillig engagieren und helfen. Ohne die ehrenamtlichen Einsatz- und Rettungskräfte wäre es nicht so tragfähig und effizient.“,[1] so heißt es im Jahr 2022 auf der offiziellen Internetpräsenz des Bundesministeriums des Innern und für Heimat. Die Verantwortlichkeit des Bevölkerungsschutzes für den Schutz vor unterschiedlichen Gefahren und für die Hilfeleistung durch den Staat wird dort ebenfalls betont.[2] Angesichts der Bedeutung, die die Politik dem Bevölkerungsschutz beimisst,[3] liegt eine tiefergehende Betrachtung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive nahe. Das obige Zitat liefert wichtige Stichworte, deren rechtliche Analyse nähere Erkenntnisse verspricht. Zu klären ist, was der Bevölkerungsschutz überhaupt ist und wie sich das angesprochene, ihm zugrunde liegende System gestaltet. Auch stellt sich die Frage, wer die erwähnten Hilfsorganisationen sind und wie sich ihr Verhältnis zu diesem Bevölkerungsschutzsystem darstellt. Außerdem bietet sich ein Blick auf die Ausgestaltung der Einbindung der freiwilligen und ehrenamtlichen Einsatz- und Rettungskräfte an, denen das Bundesministerium des Innern und für Heimat solche Wichtigkeit für den Schutz der Bevölkerung zuspricht.

A. Einleitung und rechtliche Fragestellungen

Das für den Bevölkerungsschutz relevante Recht – der Begriff umfasst vereinfacht gesprochen die Rechtsgebiete Katastrophenschutz und Zivilschutz[4] – hat lange Zeit mehr oder weniger ein Schattendasein im rechtswissenschaftlichen Diskurs geführt.[5] Angesichts zahlreicher Veröffentlichungen

1 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Ehrenamt im Bevölkerungsschutz.
2 Bundesministerium des Innern und für Heimat, Thema Bevölkerungsschutz.
3 Vgl. Bundesregierung, Deutsche Strategie zur Stärkung des Resilienz gegenüber Katastrophen, S. 5 und auch im Übrigen das dortige Vorwort der Bundesinnenministerin.
4 *Freudenberg/Hagebölling*, ZRP 2022, S. 85; siehe für Näheres unten Erster Teil C. I.
5 *Gusy* in Lange et al., Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes, S. 207; vgl. *Kloepfer*, VerwArch 2007, S. 163 (164 f.); *Trute*, KritV 2005, S. 342 (344 f.).

und Beiträge zum Thema seit Beginn der 2010er Jahre[6] nähert sich das Maß an Aufmerksamkeit, welches vor allem der Katastrophenschutz erhält, aber langsam der praktischen Bedeutung der Materie an.[7] Den im Bevölkerungsschutz verantwortlichen Institutionen und den ihnen unterstellten Einheiten und Einrichtungen[8] fallen schließlich im Ernstfall Aufgaben und Entscheidungen zu, die über Leben und Tod etlicher Menschen entscheiden können. Vor dem Hintergrund zunehmender klimatischer Extremereignisse wie der Hochwasser-Katastrophe aus dem Sommer 2021, der pandemischen Situation durch den Virus SARS-CoV-2 seit 2020 sowie des Krieges in der Ukraine seit 2022 ist es folgerichtig, dass die rechtliche Konzeption des Schutzes der Bevölkerung vor Katastrophen- und Kriegsgefahren zunehmend in den Fokus der Rechtswissenschaft gerät.[9] Ein auffälliges Phänomen des Bevölkerungsschutzes wird von rechtlicher Seite dabei allerdings häufig unbeachtet gelassen. Der weitaus größte Teil des Personals, welches im Bevölkerungsschutz zum Einsatz kommt, übt seine Funktionen ehrenamtlich aus. Dieser Umstand wird von der Literatur zwar mitunter am Rande erwähnt,[10] eine tiefergehende Auseinandersetzung mit der Bedeutung dieses Umstandes sowie den dienst- und organisationsrechtlichen Vorgaben dazu findet aber – von einigen älteren Untersuchungen zu status-rechtlichen Fragen abgesehen[11] – nicht statt.

---

6 Nur beispielhaft angeführt seien *Unger*, Katastrophenabwehrrecht, 2010; *Pohlmann*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung, 2012; *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012 und *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts (2015).

7 Vgl. *Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 23.

8 Für eine Betrachtung speziell zum rechtlichen Wesen dieser Zuordnungsverhältnisse siehe *v. Zimmermann/Czepull*, DVBl 2011, S. 270 ff.

9 Vgl. *Freudenberg/Hagebölling*, ZRP 2022, S. 85. Als jüngere Veröffentlichungen mit Bezug zum Bevölkerungsschutz seien angeführt: *Eisenmenger*, NVwZ 2021, S. 1415 ff.; *Henke*, MedR 2021, S. 890 ff.; *Hornung/Stroscher*, GSZ 2021, S. 149 ff. oder auch *Boms/Roth*, GSZ 2020, S. 263 ff.

10 Etwa bei *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 10 Rn. 167 oder *Meyer-Teschendorf*, DVBl 2009, S. 1221 (1227). *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, S. 121 (125) verkennen die Bedeutung des Ehrenamts im Katastrophenschutz, wenn sie dem ehrenamtlichen Personal nur eine Ergänzungsfunktion zuschreiben, bzw. davon ausgehen, dass dieses dem hauptamtlichen Personal allgemein zuarbeitet.

11 Noch zum Helfer nach dem mittlerweile größtenteils außer Kraft getretenen Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes des Bundes: *Geimer*, Das Rechtsverhältnis des Katastrophenschutzhelfers nach dem KatSG, S. 43 ff.; ebenfalls dazu *Salm*, Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, 1992, S. 84 ff. Zum Helfer nach dem inzwischen mehrfach novellierten Zivilschutzgesetz (BGBl. I 1997 S. 726): *Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 56 ff. Die

Die Fragestellungen, die sich bei der Beschäftigung mit dem speziell für den Bevölkerungsschutz relevanten Recht ergeben, sind aufgrund der Komplexität des Themas weit gefächert. Sie beginnen bei der Klärung der auseinanderfallenden Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten im föderalen Gefüge, gehen über zu „klassischen" Themen des Verwaltungsrechts wie imperativen Grundrechtseingriffen durch die Katastrophenschutzbehörden oder beispielweise den regelmäßigen Einsatz von Verwaltungshelfern und lenken den Blick auf die organisations- und personalrechtlichen Vorgaben zur Verfasstheit der Akteure und Organisationen im Bevölkerungsschutz.

Mitbedacht werden sollte, dass Katastrophen in der Bundesrepublik Deutschland zwar glücklicherweise keine alltäglichen Phänomene sind,[12] die im Katastrophenschutz mitwirkenden Stellen aber fortwährend im Brandschutz, bei der technischen Hilfeleistung, im Sanitätsdienst oder im Rettungsdienst aktiv sind. So haben z. B. die Feuerwehren in Deutschland jährlich Einsätze im siebenstelligen Bereich zu bewältigen.[13] Für den Bevölkerungsschutz relevantes Recht wird durch die verschiedenen Akteure im Bevölkerungsschutz daher auch jenseits des Katastrophenfalles täglich angewandt und ist zweifellos eine „lebensnahe" Materie.

Nicht unbeachtet bleiben darf der Zivilschutz, in dem der Katastrophenschutz im Kriegsfall aktiv würde, um die Bevölkerung Deutschlands durch nicht-militärische Maßnahmen zu schützen. Mit dem Ende des Kalten Krieges war dieses Thema aus dem politischen und rechtswissenschaftlichen Blickfeld entschwunden, da konventionelle Waffengänge auf deutschem Boden unwahrscheinlich erschienen.[14] Unabhängig davon, inwieweit man seit dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 diese

---

einzige Kommentierung des THW-Gesetzes wurde zuletzt 1990 neu aufgelegt (*Roewer*, THW-Gesetz, 2. Aufl. 1990).

12 *Gusy* in Lange/Wendekamm, Die Verwaltung der Sicherheit, S. 165.

13 Allein für die öffentlichen Feuerwehren in Nordrhein-Westfalen ergaben sich 2020 über 1,8 Millionen Einsätze (hier inklusive Einsätze im Rettungsdienst): Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Gefahrenabwehr Jahresbericht 2021, S. 39. Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration gibt für 2020 rund 218.000 Einsätze für die Feuerwehren an: Feuerwehren in Bayern Jahresbericht 2020, S. 5. Die geringeren Einsatzzahlen in Bayern sind vor allem auf die weniger umfangreichen Tätigkeiten der bayerischen Feuerwehren im Rettungsdienst zurückzuführen.

14 *Pohlmann*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung, 2012, S. 96; *Weingärtner/Spieker*, GSZ 2022, S. 19; vgl. *Ehl* in Lange et al., Dimensionen der Sicherheitskultur, S. 251.

Wahrscheinlichkeit neu berechnen möchte, gilt: Allein aufgrund der potentiell gravierenden Auswirkungen eines Kriegsszenarios ist der Zivilschutz von großer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland und Leib und Leben ihrer Einwohner. Die rechtliche Konstruktion des Zivilschutzes wirft aber manche Fragen nach den föderalen Zuständigkeiten und Kompetenzen im Bevölkerungsschutz auf, von denen nicht nur die Verantwortung für Personal, Ressourcen und Ausgaben abhängen, sondern im Ernstfall die Verantwortung für den Schutz von Millionen von Menschen.

Die im Vergleich zu seiner Bedeutung geringe Aufmerksamkeit, welche die Rechtswissenschaft dem im Bevölkerungsschutz aktiven Personal schenkte, mag auch wechselseitig begründet sein. So sind die Feuerwehren, das Technische Hilfswerk und die anerkannten Hilfsorganisationen stärker auf technische bzw. medizinische Phänomene konzentriert.[15] Die Praxis ihrer Aufgaben bringt es mit sich, dass sie diesen Feldern mehr Beachtung schenken als rechtlichen Fragestellungen. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen für die im Bevölkerungsschutz zuständigen Stellen nur auf der rechtsstaatlichen Basis von adäquaten gesetzlichen Vorgaben bestanden werden können. Relevant ist dies nicht nur für die von Katastrophen potentiell Betroffenen, sondern gerade auch für die große Zahl derjenigen, die den Akteuren und Organisationen im Bevölkerungsschutz als Helferinnen und Helfer[16] angehören[17].

Das Anliegen dieser Arbeit ist es, einen Beitrag zur Durchdringung des den Bevölkerungsschutz prägenden Rechts zu leisten. Dabei kann eine vollständige Analyse aller Rechtsvorgaben allein umfangmäßig nicht geleistet werden. Die Arbeit zielt darauf, einen Überblick über die rechtliche Struktur des Bevölkerungsschutzes in Deutschland zu liefern, dabei den internationalen Rechtrahmen zu berücksichtigen, um schließlich insbesondere auch die untergesetzlichen Regelungen zu beleuchten, die häufig die Ausführung des durch das übergeordnete Recht gesetzten Rahmens erst

15 Vgl. *Hörstrup*, Die Organisation der gemeindlichen Feuerwehr, 2018, S. 1.

16 Wird in dieser Arbeit im Folgenden das generische Maskulinum verwendet, beziehen sich die Aussagen zugleich auf männliche, weibliche und andere Geschlechteridentitäten. Zum Zwecke der besseren Lesbarkeit entfällt weitgehend die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Bezeichnungen. Es sind grundsätzlich aber alle Geschlechteridentitäten mitgemeint.

17 Allein die Feuerwehren zählen bundesweit ca. 1,3 Millionen Mitglieder: Deutscher Feuerwehrverband e. V., Statistik. Im Deutschen Roten Kreuz e. V. sind ca. 432.000 Personen ehrenamtlich engagiert: DRK e. V., Jahrbuch 2021, S. 65.

konkretisieren. Hierdurch soll eine Übersicht über das System ermöglicht werden, in welchem sich die Akteure und Organisationen im Bevölkerungsschutz mit ihrem Personal bewegen. Die zweite wesentliche Intention der Untersuchung besteht darin, den rechtlichen Aufbau der Akteure und Organisationen im Bevölkerungsschutz darzulegen sowie hierbei die Rechtsverhältnisse des ehrenamtlichen Personals besonders zu würdigen.

B. Gang der Arbeit

Die Darstellung gliedert sich in fünf Teile. Zunächst werden im Anschluss an die Einleitung die Begriffe Bevölkerungsschutz, Zivilschutz, Katastrophenschutz und weitere eng verknüpfte Begriffe erläutert. Damit weiter eine Einordnung dieser Begriffe aus rechtlicher Perspektive möglich wird, werden sie dann im Zweiten Teil im Kontext des Rechtsrahmens betrachtet. Hierzu werden die relevantesten Rechtsvorgaben für das Untersuchungsgebiet aus völkerrechtlicher, unionsrechtlicher, verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Perspektive vorgestellt, woran sich eine Übersicht über die Aufgabenverteilung im Zivil- und im Katastrophenschutz anschließt. Bei dieser Gelegenheit wird zudem die Verzahnung von Zivil- und Katastrophenschutz dargestellt und eine zusammenfassende Übersicht zum nationalen Rechtsrahmen dargelegt. Im Fortgang werden dann im dritten Teil die relevanten Akteure und Organisationen auf dem Feld des Bevölkerungsschutzes einzeln vorgestellt. Der weitere Verlauf der Arbeit nimmt dann im Vierten Teil ein Merkmal in den Blick, welches die öffentlichen Aufgabenträger im Zivilschutz und Katastrophenschutz sowie die privaten Hilfsorganisationen miteinander verbindet: Das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz. Die rechtlichen Charakteristika des Ehrenamts in Zivilschutz und Katastrophenschutz werden herausgearbeitet sowie übergreifende Frage- und Problemstellungen hierzu erörtert. Schlussendlich werden die aus der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse in einem Fazit im fünften und letzten Teil gesammelt.

Die Arbeit beschränkt sich auf die Akteure und Organisationen im Zivil- und Katastrophenschutz, welche auf nordrhein-westfälischem Gebiet aktiv werden, um den Untersuchungsgegenstand nicht zu überfrachten. Die Aussagen über den Zivilschutz sind ohnehin für die gesamte Bundesrepublik relevant. Es wurde daher das Landesrecht des bevölkerungsreichsten Landes der Bundesrepublik gewählt. Dies bietet sich aus dem Grunde an,

dass sich der größte THW-Landesverband mit den Grenzen des Landes Nordrhein-Westfalen deckt. Des Weiteren bietet Nordrhein-Westfalen als Flächenstaat Ballungsräume sowie kleinstädtische und ländliche Regionen, was sich auch in den 396 Freiwillige Feuerwehren und 30 Berufsfeuerwehren[18] widerspiegelt, die in den Gemeinden des Landes eingerichtet sind. Auch die administrative Organisation mit 31 Kreisverwaltungen, 22 kreisfreien Städten und fünf Bezirksregierungen führt zu einer großen Bandbreite an Verantwortlichen für den Katastrophenschutz. Dort aber, wo der Vergleich mit der Rechtslage in anderen Ländern die Erlangung übergreifender Erkenntnisse verspricht, berücksichtigt die Arbeit auszugsweise auch die Rechtsvorgaben anderer Länder.

C. Begrifflichkeiten

Zu Beginn erfolgt eine Vorstellung der zentralen Begrifflichkeiten der Untersuchung und ihrer Bedeutung. Hierzu zählen insbesondere die Begriffe Bevölkerungsschutz, Zivilschutz und Katastrophenschutz sowie einige weitere verwandte Ausdrücke.

I. Der Begriff des Bevölkerungsschutzes

Der für diese Untersuchung titelgebende Begriff des Bevölkerungsschutzes ist nicht rechtlich definiert. Er ist dem Grundgesetz nicht bekannt[19] und wird auch nicht an anderer Stelle legaldefiniert.[20] Nur in einem Gesetzestext findet er in der Bundesrepublik Deutschland explizit Erwähnung. Das Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) regelt seit 2004 die Benennung und Stellung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Der Bevölkerungsschutz hat so Eingang in die amtliche Sprache gefunden, ohne

18 Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Gefahrenabwehr Jahresbericht 2021, S. 5.

19 *Gusy* in Lange et al., Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes, S. 213.

20 *Krings/Glade* in Karutz et al., Bevölkerungsschutz, S. 34; es handele sich nicht um einen rechtlichen, sondern einen politischen Begriff nach *Pohlmann* in Lange et al., Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes, S. 249; *Eisenmenger*, NVwZ 2021, S. 1415 (1416) kritisiert, dass der Gesetzgeber mangels Legaldefinition auf die Deutungshoheit verzichtet habe.

dass das Gesetz jedoch erläutern würden, was genau der Bevölkerungsschutz ist. Bevölkerungsschutz stellt mangels einer rechtlichen Beschreibung also keinen Rechtsbegriff dar.[21]

Dem Wortsinn nach ist der Begriff denkbar weit gefasst. Seine Verwendung in der Sicherheitsforschung und durch die Institutionen, die mit ihm befasst sind, zeugt jedoch von einem eingrenzbaren und einigermaßen einheitlichen Begriffsverständnis. So beschreibt das BBK den Bevölkerungsschutz als Oberbegriff aller Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz.[22] Die Fachwelt auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung teilt diesen Befund und betrachtet den Bevölkerungsschutz als Oberbegriff für ein Konzept, welches die Materien Katastrophenschutz und Zivilschutz umfasst.[23] Die Akteure und Organisationen, die mit dem Zivilschutz oder dem Katastrophenschutz befasst sind, gebrauchen den Begriff Bevölkerungsschutz teilweise auch als Selbstbezeichnung oder als Zusammenfassung für ihre Tätigkeitsbereiche,[24] auch wenn nur das BBK diese Bezeichnung gesetzlich zugewiesen bekommen hat.[25] Nicht öffentlich-rechtliche Akteure wie private Hilfsorganisationen gebrauchen den Sachbegriff Bevölkerungsschutz teilweise ebenfalls als Organisationsmerkmal, was nicht zu beanstanden ist, solange eine Verwechslung mit dem BBK nicht zu befürchten ist.[26]

Als Oberbegriff für die Bereiche Zivilschutz und Katastrophenschutz[27] hat sich das Wort Bevölkerungsschutz seit der Ständigen Konferenz der

21 *Freudenberg* in Jäger et al., Politisches Krisenmanagement Bd. 2, S. 73.

22 BBK, BBK-Glossar.

23 *Ehl* in Lange et al., Dimensionen der Sicherheitskultur, S. 251; *Gusy* in Lange et al., Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes, S. 207; *Lange/Endreß* in Lange et al., Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes, S. 14 ff.; *Freudenberg* in Jäger et al., Politisches Krisenmanagement Bd. 2, S. 73 f.

24 Z. B. auf offiziellen Internetseiten von Kreisen und kreisfreien Städten oder als Beschriftung auf Fahrzeugen und Gerätschaften. Siehe beispielhaft: Land Baden-Württemberg.de, Neue Fahrzeuge an den Bevölkerungsschutz übergeben (vgl. dort insbesondere die Fahrzeugbeschriftung).

25 Im Rechtsverkehr müssen öffentlich-rechtlicher Stellen allerdings aufgrund des Vorrangs des Gesetzes den Namen verwenden, der ihnen durch ihren Errichtungsakt zugeteilt wurde und dürfen den Begriff Bevölkerungsschutz nur als Tätigkeitsbeschreibung verwenden.

26 Zum Namensschutz individualisierbarer Behörden siehe OLG Hamm, MMR 2016, S. 691 ff. sowie *Fritzsche* in Staudinger, BGB Buch 1, Allgemeiner Teil § 12 Rn. 71.

27 *Ehl* in Lange et al., Dimensionen der Sicherheitskultur, S. 251; zur Aufteilbarkeit von Bevölkerungsschutz in Zivilschutz und Katastrophenschutz: *Meyer-Teschendorf* in BBK (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 97.

Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK) von 1987[28] – dort fand es seine erste Verwendung in diesem Sinne von staatlicher Seite aus[29] – also in der Fachwelt etabliert. Somit steht fest, dass der Bevölkerungsschutz ein sachlicher Sammelbegriff für den Zivilschutz und den Katastrophenschutz ist und hiermit nicht assoziierte Fach- und Rechtsgebiete trotz seiner sprachlichen Weite nicht einschließt. Um die vom Bevölkerungsschutz angesprochenen Themengebiete ihrerseits erfassen zu können, ist es notwendig, die Bedeutung und Reichweite der Materien Zivilschutz und Katastrophenschutz zu bestimmen.

II. Der Begriff des Katastrophenschutzes

Das Wort Bevölkerungsschutz benennt, um wessen Schutz es dem Wort geht. In dem Begriff Katastrophenschutz steckt hingegen, vor was der Katastrophenschutz schützten soll. Ausgangspunkt sind Katastrophen, über deren Merkmale Klarheit herzustellen ist. Eng mit dem Katastrophenschutz assoziiert sind noch einige weitere Unterbegriffe, die im Folgenden ebenfalls erläutert werden.

1. Die Katastrophe – eine landesrechtliche Begriffskategorie

Da der Katastrophenschutz mangels Zuständigkeit des Bundes nach der verfassungsrechtlichen Ausgangslage zur Kompetenz der Länder zu zählen ist,[30] finden sich die rechtlichen Erläuterungen im Landesrecht. Alle Länder haben Gesetze über den Katastrophenschutz erlassen, welche in einigen Ländern mit den Gesetzen über den Brandschutz und die Hilfeleistung verschmolzen sind.[31] Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz definieren zudem

28 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Beschlußniederschrift über die Sitzung am 2.10.1987 in Bonn.

29 *Krings/Glade* in Karutz et al., Bevölkerungsschutz, S. 33.

30 *Hornung/Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 (150); *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 74.

31 So in Brandenburg (BbgBKG), Hessen (HessBKG), Nordrhein-Westfalen (BHKG NW), Rheinland-Pfalz (LBKG Rh-Pf), dem Saarland (SaarBKG) und Thüringen (ThürBKG). In Bremen (BremHilfeG) sowie Sachsen (SächsBRKG) sind sogar die gesetzlichen Vorschriften über den Rettungsdienst in das Feuerwehr- und Katastrophenschutzgesetz aufgenommen worden. *Kloepfer* sieht einen Trend zur Vereinheitlichung der jeweiligen Landesgesetze für den Katastrophenschutz, Brandschutz- und

alle Länder in ihren Gesetzen über den Katastrophenschutz den Begriff der Katastrophe.[32] An das Vorliegen der Katastrophe werden jeweils besondere Folgen für Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse gesetzt. Der Katastrophenschutz kann aufgrund seiner rechtlichen Ausformung und der speziell für ihn geschaffenen landesrechtlichen Rechtsgrundlagen als eigenes Rechtsgebiet betrachtet werden.[33]

Nach der Legaldefinition des nordrhein-westfälischen Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG NW) ist eine Katastrophe ein Schadensereignis, welches das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung zahlreicher Menschen, Tiere, natürliche Lebensgrundlagen oder erhebliche Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder wesentlich beeinträchtigt, dass der sich hieraus ergebenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nur wirksam begegnet werden kann, wenn die zuständigen Behörden und Dienststellen, Organisationen und eingesetzten Kräfte unter einer einheitlichen Gesamtleitung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NW).

Es wird deutlich, dass die Katastrophe entweder durch die Intensität oder die Vielzahl ihrer Gefahren für Rechtsgüter kein alltägliches Szenario, sondern ein Ausnahmeereignis darstellt.[34] Ihr außergewöhnliches Gefährdungspotentials überfordert die originär zuständigen Verwaltungsträger oder steht unmittelbar an der Schwelle hierzu.[35] Es ist daher notwendig, die Zuständigkeit für den Rechtsgüterschutz auf die nächsthöhere administrative Ebene zu verlagern, die auf mehrere untergeordnete Verwaltungsbereiche zugreifen und alle Akteure unter einheitlicher, abgestimmter Leitung zum Einsatz bringen kann.[36] Auf den Grund des katastrophalen Schadens-

---

Hilfeleistung sowie den Rettungsdienst und spricht hier von einem Integrationsprinzip: Handbuch des Katastrophenrechts, § 2 Rn. 23.

32 Das Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (LBKG Rh-Pf) weist keine entsprechende Bestimmung auf.

33 Allgemein dazu, dass ein Rechtsgebiet eigene und spezielle Rechtsquellen hat: *Thöl*, Das Handelsrecht Bd. 1, S. 14 f. Als Rechtsgebiet wurde das Katastrophenschutzrecht u. a. bezeichnet von *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, S. 121 sowie *Trute*, KritV 2005, S. 342 oder auch *Gusy*, DÖV 2011, S. 85.

34 *Gusy*, DÖV 2011, S. 85 (86); oder auch ein „besonders großes atypisches Schadensereignis" mit den Worten *Thieles* in Härtel, Handbuch Föderalismus Bd. III, § 54 Rn. 8.

35 *Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 84; *Thiele* in Härtel, Handbuch Föderalismus Bd. III, § 54 Rn. 8.

36 *Gusy*, DÖV 2011, S. 85 (88).

ereignisses kommt es dabei nicht an.[37] Die Katastrophendefinition ist insofern ursachenoffen.[38] Als dementsprechend nicht abschließende Beispiele für Szenarien, bei denen die Katastrophendefinition erfüllt sein kann, lassen sich Großbrände in Industriekomplexen ebenso anführen wie großflächige Sturm- oder Hochwasserlagen, Zugunglücke oder auch biologische Schadenslagen wie Epidemien oder Pandemien.[39] Moderne Katastrophensituationen wie der Ausfall der öffentlichen digitalen Infrastruktur können ebenso durch einen Hacker-Angriff auf einen Landkreis[40] entstehen wie durch Stromausfälle infolge von Unwettern oder Überschwemmungen.

Eine ganz ähnliche Zielrichtung bei geringfügig abweichendem Wortlaut weisen auch die Katastrophenbegriffe der Katastrophenschutzgesetze der übrigen Länder auf.[41] Schutzgüter sind auch hier menschliches Leben und die Gesundheit, die natürlichen Lebensgrundlagen und erhebliche oder bedeutende Sachwerte, die in großem bzw. ungewöhnlichem[42] Ausmaße geschädigt werden oder geschädigt zu werden drohen.[43] Auch die Katastrophenbegriffe anderer Länder gehen weiter davon aus, dass durch die besondere Gefahrenlage eine einheitliche Einsatzleitung für die Kräfte aller zuständigen Akteure erforderlich geworden sein muss.[44] Ereignet sich ein katastrophales Schadensereignis in einem Gebiet, in dem nicht eine oder mehrere Verwaltungsebenen vorgeschaltet sind wie in kreisfreien Städten

37 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2012, § 1 Rn. 26; *Thiele* in Härtel, Handbuch Föderalismus Bd. III, § 54 Rn. 10; *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 88.

38 *Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 84.

39 Im Einzelnen zu diesen Beispielen ausführlich: *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2012, § 1 Rn. 3–20.

40 Im Juli 2021 stellte der Landkreis Anhalt-Bitterfeld in Sachsen-Anhalt einen Katastrophenfall fest, da die Verwaltung durch einen Cyber-Angriff für zwei Wochen handlungsunfähig geworden war: Ohne Verfasser, Landkreis ruft bundesweit ersten Cyber-Katastrophenfall aus, in Zeit-Online v. 10.7.2021.

41 *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 17; *Becker*, ZG 2022, S. 270 (272).

42 Von einem ungewöhnlichen Maß spricht § 1 Abs. 2 Katastrophenschutzgesetz Baden-Württemberg (KatSG BW).

43 *Becker*, ZG 2022, S. 270 (272 f.).

44 Z. B. Art. 1 Abs. 2 BayKSG, § 1 Abs. 2 KatSG BW, § 1 Abs. 2 NdsKatSG, § 1 Abs. 2 SächsBRKG. Laut § 1 Abs. 1 BerlKatSG muss für die angemessene Katastrophenbewältigung ein ressortübergreifendes Zusammenwirken zu koordinieren sein; vgl. *Becker*, ZG 2022, S. 270 (273).

oder den Ländern Berlin und Hamburg,[45] findet zwar keine Zuständigkeitserweiterung auf einen anderen Rechtsträger statt, aber auch dann löst die Katastrophe eine Umstellung auf eine hierarchisch höhere Stufe der Innenverwaltung aus, die dann aber entsprechend nur verwaltungsintern wirkt.[46] Auf die Gefahrenursache kommt es nach allen landesrechtlichen Definitionen des Katastrophenbegriffs nicht an. Damit ist das Verständnis der landesrechtlichen Katastrophenbegriffe insgesamt trotz mancher Spezifika[47] recht homogen. In den Katastrophenschutzgesetzen einiger Länder ist des Weiteren vorgesehen, dass der Katastrophenfall durch die Katastrophenschutzbehörde durch Auslösung des Katastrophenalarms konstitutiv festgestellt wird.[48]

2. Der Schutz vor Katastrophen

Den Schutz vor Katastrophen soll der mit der Abwehr von Katastrophen betraute Katastrophenschutz vornehmen.[49] Bereits festgestellt wurde, dass zur Abwehr der Katastrophe eine Änderung der sonst bei der Gefahrenabwehr einschlägigen Zuständigkeitsordnung notwendig ist,[50] die meist den

45 Selbst in Bremen sind die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven für den Katastrophenschutz zuständig, der zugleich Aufgabe des Landes Bremen ist, vgl. § 38 BremHilfeG.

46 Vgl. *Hörstrup*, Die Organisation der gemeindlichen Feuerwehr in Nordrhein-Westfalen, 2018, S. 186. So sind in Nordrhein-Westfalen bei Katastrophen in kreisfreien Städten zwei getrennte Stäbe unter direkter Leitung des Oberbürgermeisters zu bilden nach § 35 BHKG NW. In Berlin beruft u. a. die Senatskanzlei nach § 12 Abs. 1, § 3 BerlKatSG einen Krisenstab ein und in Hamburg sind nach § 13 S. 2 Nr. 1 HmbKatSG Katastrophendienststäbe einzurichten.

47 So enthält z. B. das HmbKatSG ein negatives Tatbestandsmerkmal. Auch wenn die alltäglichen Kräfte überspannt sind und eine einheitliche Lenkung erforderlich ist, liegt nach § 1 Abs. 1 HmbKatSG keine Katastrophe vor, wenn Störungen oder Gefährdungen (dennoch) durch selbstständige Maßnahmen der zuständigen Sicherheitsbehörden beseitigt werden können. Das BbgBKG führt in § 1 Abs. 2 Nr. 2 explizit die zeitliche Dimension der Überforderung der lokal zuständigen Feuerwehren und des Rettungsdienstes an.

48 *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 42. So z. B. § 16 LKatSG SchlH und § 18 KatSG BW. Die Koalitionsvereinbarung der Parteien CDU und GRÜNE für die 18. Legislaturperiode in Nordrhein-Westfalen bekundet die Absicht, dass das Land künftig den landesweiten Katastrophenfall ausrufen können solle, was bisher nicht möglich ist: CDU NRW/ GRÜNE NRW, Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027, S. 89.

49 Vgl. bspw. § 11 BerlKatSG.

50 Vgl. *Gusy*, GSZ 2020, S. 101.

nächsthöheren Verwaltungsträger aktiviert oder aber eine hierarchische Verschiebung innerhalb eines Verwaltungsträgers auslöst. In den Landesgesetzen über den Katastrophenschutz finden sich teilweise Legaldefinitionen dazu, aus welchen Behörden sich der Katastrophenschutz zusammensetzt und was genau seine Aufgaben sind. So führt das HmbKatSG in § 1 Abs. 2 aus: „Katastrophenschutz im Sinne dieses Gesetzes ist der Schutz der Allgemeinheit oder der Umwelt vor Gefährdungen und Schädigungen durch Katastrophen. Er umfasst Maßnahmen zur Vorbereitung der Bekämpfung von Katastrophen (vorbeugender Katastrophenschutz) und Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophen (abwehrender Katastrophenschutz)." Der Katastrophenschutz hat nach dieser landesgesetzlichen Definition also die Aufgabe, die Bevölkerung und die Umwelt vor abstrakten und konkreten Gefährdungen durch Katastrophen zu schützen. Ebenso fällt der Schutz vor den Schäden, die durch eine Katastrophe bereits eingetreten sind, in seine Verantwortung. Durch die Nennung von Katastrophengefahren einerseits und Katastrophenschäden andererseits wird deutlich, dass dem Katastrophenschutz aufgegeben ist, zunächst möglichst zu verhindern, dass Gefährdungen zu Schädigungen aufwachsen. Sollten Schädigungen bereits eingetreten sein oder nicht mehr abzuwenden sein, gilt es, die Auswirkungen solcher Schädigungen auf die Bevölkerung und die Umwelt weitestgehend zu minimieren. Das vorgelagerte Ansetzen der Katastrophenabwehr soll aber noch darüber hinausgehen, wie § 1 Abs. 2 S. 2 HmbKatSG klarstellt. So zählen Maßnahmen zur Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung als vorbeugender Katastrophenschutz ebenso zum Aufgabenbereich des Katastrophenschutzes wie die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall selbst (abwehrender Katastrophenschutz).[51] Vorbereitende Maßnahmen werden auch in anderen Landesgesetzen ausdrücklich zum Katastrophenschutz gezählt wie z. B. in § 1 Abs. 1 LKatSG M-V, Art. 1 Abs. 1 BayKSG und § 1 Abs. 1 NdsKatSG. Ein Ziel des BHKG NW ist es ausweislich § 1 Abs. 1 Nr. 3 den Schutz der Bevölkerung durch abwehrende und vorbeugende Maßnahmen des Katastrophenschutzes zu gewährleisten. Solche vorbeugenden Maßnahmen bestehen beispielweise in Gefährdungsanalysen, Katastrophenschutzplänen, der Vorhaltung von Materialien und der Aufstellung von Krisenstäben.

51 *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 57 f.; *Tellenbröker*, GSZ 2022, S. 53 (54).

§ 1 Abs. 2 S. 1 HmbKatSG beinhaltet neben dem Schutz der Allgemeinheit explizit auch den Schutz der Umwelt vor Katastrophen. Dies ist Ausfluss der Erkenntnis, dass eine intakte Umwelt der Bevölkerung zugutekommt, bzw. ein gestörtes Ökosystem schnell in eine Gefährdung der (menschlichen) Allgemeinheit umschlagen kann.[52] Normativ ist diese Einsicht durch Art. 20a GG fixiert. Der staatliche Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist ein Verfassungsauftrag.[53] Es überrascht daher nicht, dass auch das BHKG NW die natürlichen Lebensgrundlagen zum katastrophenschutzrechtlichen Schutzgut erklärt (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NW). Zum Katastrophenschutz moderner Prägung gehört also untrennbar auch der Schutz der Natur vor Katastrophengefahren und Katastrophenschäden.

Eine Gemeinsamkeit des Katastrophenschutzes der Länder besteht darin, dass die Katastrophenschutzbehörden sich im Katastrophenfall der Hilfe der öffentlich-rechtlich getragenen Feuerwehren und der privaten, anerkannten Hilfsorganisationen bedienen.[54] Das Recht zum Feuerwehrwesen und das Recht über die Einbindung der anerkannten Hilfsorganisationen obliegt ebenfalls der Ländern.[55] Feuerwehrrecht und Recht über den Einsatz der Hilfsorganisationen schaffen die Grundlage für die sächlichen und personellen Ressourcen der Katastrophenschutzbehörden. Auch wenn dies rechtlich nicht zwingend ist, so baut das Katastrophenschutzrecht doch inhaltlich stets auf dem Feuerwehrrecht auf. Die Feuerwehren und anerkannten Hilfsorganisationen sind daher immer auch angesprochen, wenn vom Katastrophenschutz die Rede ist und sie sind daher Teil des Bevölkerungsschutzbegriffes.[56]

3. Abgrenzung des Katastrophenschutzes von nahestehenden Begriffen und Rechtsgebieten

Die Bedeutung des Begriffs Katastrophenschutz ließ sich zwar positiv bestimmen. Dessen unbeschadet ist es nützlich, den Katastrophenschutz von

52 Vgl. *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 22 Rn. 1 und *Kloepfer*, Umweltrecht, § 1 Rn. 20.
53 *Scholz* in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 20a Rn. 35.
54 Siehe beispielhaft etwa: § 39 Abs. 1 Nr. l, § 41 Abs. 1 BremHilfeG; §§ 26, 27 HessBKG; § 16 Abs. 1 S. 1, § 40 SächsBRKG. In Nordrhein-Westfalen § 3 Abs. 1 S. 2, § 18 BHKG NW.
55 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 11 Rn. 36.
56 *Geier* in Karutz et al., Bevölkerungsschutz, S. 97.

einigen nahestehenden Begrifflichkeiten und deren Rechtsgebieten abzugrenzen.

a) Abgrenzung von der Katastrophenvermeidung

So eindeutig auf den Katastrophenfall vorbereitende Maßnahmen auch Teil des Katastrophenschutzes sind, so ist doch die allgemeine Verhütung abstrakter Risiken nicht seine Aufgabe. *Kloepfer* spricht zur Abgrenzung vom Recht der Katastrophenvermeidung, womit das Recht abstrakter Risikoabwägungen in planerischen Prozessen zur Verhinderung von Katastrophen gemeint ist.[57] Aufgrund der hiermit verbundenen, komplexen und wertenden Abwägungsentscheidungen obliegt die Statuierung dieses Rechts den demokratisch legitimierten Parlamenten.[58] Sein Vollzug liegt zumeist bei anderen Stellen wie den Bau-, Verkehrs- und Umweltschutzbehörden. Vorbeugende Maßnahmen im Katastrophenschutz hingegen beziehen sich auf Planungen für den Fall, dass die Katastrophenvermeidung aller Bemühungen zum Trotz den Katastrophenfall nicht verhindern konnte.

b) Abgrenzung vom Rettungsdienstrecht

Von großer Bedeutung für den Bevölkerungsschutz und also auch den Katastrophenschutz ist zweifellos der Rettungsdienst. Das Recht über den Rettungsdienst dient der Gesundheitsvorsorge und der Gefahrenabwehr[59] und ist dem besonderen Ordnungsrecht zuzuordnen.[60] Als ordnungsbehördliche Materie fällt es daher nach Art. 30 und 70 Abs. 1 GG in die alleinige Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder.[61] In Nordrhein-Westfalen bspw. regelt das Rettungsdienstgesetz NW (RettG NW) die Notfallrettung und den Krankentransport. Es umfasst außerdem nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 RettG NW die Versorgung einer größeren Anzahl Verletzter oder Kranker bei außergewöhnlichen Schadensereignissen unter Berück-

57 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 2 Rn. 22, § 15 Rn. 1 ff.; vgl. *Thiele* in Härtel, Handbuch Föderalismus Bd. III, § 54 Rn. 12 f.
58 *Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 150 f.
59 Vgl. für Nordrhein-Westfalen § 6 Abs. 1 S. 2 RettG NW oder für Bremen § 24 Abs. 1 BremHilfeG sowie für Brandenburg § 2 Abs. 1 S. 1 BbgRettG.
60 *Fehn/Selen*, Rechtshandbuch für Feuerwehr-, Rettungs- und Notarztdienst, S. 88.
61 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 13 Rn. 17.

sichtigung der Regelungen des BHKG NW. Der Rettungsdienst hat also die Aufgabe, im Katastrophenfall zur Menschenrettung aktiv zu werden.[62] Er unterstützt im Katastrophenfall umfangreich den Katastrophenschutz und soll mithelfen zu gewährleisten, dass den vom Katastrophenschutz aus einer Notlage befreiten Menschen durch medizinische Maßnahmen das Leben gerettet wird und sie fachgerecht in geeignete Krankenhäuser verbracht werden. Er ist daher eine (mit)entscheidende Komponente für eine effiziente Katastrophenbewältigung und ein bedeutender Baustein des integrierten deutschen Hilfeleistungssystems.[63] In funktionaler Hinsicht bilden Katastrophenschutz und Rettungsdienst ein Gesamtsystem zur Katastrophenabwehr. In einigen Ländern ist der Rettungsdienst ausdrücklich nicht nur zur Zusammenarbeit, sondern zur Mitwirkung im Katastrophenschutz verpflichtet.[64]

Trotzdem kann der Rettungsdienst aus dem Katastrophenschutzbegriff dieser Untersuchung ausgeklammert werden. Dies liegt zum einen daran, dass das Rettungsdienstrecht neben seinen Gefahrenabwehrzwecken noch andere Ziele im Gesundheitswesen und der Daseinsvorsorge verfolgt.[65] Zum anderen richtet sich das Einsatzrecht bei Katastrophen nach dem Katastrophenschutzrecht und nicht dem Rettungsdienstrecht.[66] An die Stelle des Rettungsdienstrechts tritt das speziellere Recht für die Sanitätsdienste im Katastrophenschutz,[67] die die rettungsdienstlichen Maßnahmen bei Katastrophenlagen wahrnehmen[68] und hierbei dann Zuarbeit und Unterstützung durch den Rettungsdienst erfahren. Es ist daher angezeigt, für den Katastrophenschutzbegriff von einem Katastrophenschutz im engeren Sinne[69] auszugehen, welcher den Rettungsdienst als Aufgaben- und Organisationsfeld nicht einschließt.

62 *Lüder* in Steegmann/Kamp, Feuerschutzrecht, RettG § 2 Rn. 53.
63 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 13 Rn. 1. Fachlich wird die Organisation des deutschen Bevölkerungsschutzes als integriertes Hilfeleistungssystem bezeichnet, was ausdrücken soll, dass verschiedene Verwaltungsebenen und Behörden mit unterschiedlichen originären Zuständigkeiten bei der Katastrophenbewältigung gemeinsam agieren, siehe *Geier*, APuZ 2021, Nr. 10–11 S. 16.
64 So in Bremen gemäß § 24 Abs. 1 S. 3 BremHilfeG.
65 Vgl. *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 13 Rn. 23.
66 Siehe für Nordrhein-Westfalen § 2 Abs. 1 Nr. 3 RettG NW.
67 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 14 Rn. 10.
68 *Lüder* in Steegmann/Kamp, Feuerschutzrecht, RettG § 1 Rn. 22.
69 Vom Katastrophenschutz im engeren Sinne, der den Rettungsdienst nicht beinhaltet, spricht *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 13 Rn. 1.

c) Abgrenzung zu Polizei- und anderem Ordnungsrecht

Eine Katastrophenlage, in der die rechtlichen Befugnisse und sachlichen Möglichkeiten der Polizei nicht gefragt sind, ist kaum vorstellbar. Die Polizei nimmt bei Katastrophen sowie öffentlichen Notständen unterhalb der Katastrophenschwelle aber eigene Zuständigkeiten und Aufgaben zur Gefahrenabwehr wahr[70] wie insbesondere die Verhütung und Aufklärung von Straftaten und die polizeiliche Eilzuständigkeit.[71] Die Katastrophenschutzgesetze der Länder regeln dementsprechend nicht die Aufgabenwahrnehmung der Polizeien. Die Katastrophenschutzbehörden und die weiteren Mitwirkenden handeln nach eigenen gesetzlichen Grundlagen, nach denen sie in Organisation und Befugnissen von der Polizei rechtlich getrennt sind.[72] Ähnliches gilt für das Verhältnis des Katastrophenschutzes zu anderen ordnungsrechtlichen Gebieten. Auch die dort zuständigen Behörden handeln nach ihren eigenen Zuständigkeiten und Befugnissen. Das BHKG NW tritt nach § 1 Abs. 3 S. 1 sogar zurück, wenn die Gefahrenabwehr aufgrund speziellen Fachrechts bereits gewährleistet ist, ermächtigt den Katastrophenschutz allerdings zum ersten Zugriff.

Das Polizeirecht, das sonstige Ordnungsrecht und die mit deren Ausführung betrauten Fachbehörden sind daher nicht begrifflich durch den Katastrophenschutz erfasst, auch wenn eine enge Kooperation mit dem Katastrophenschutz nach getrennten Zuständigkeiten gesetzlich intendiert ist.

4. Katastrophenbegriffe im Grundgesetz und Abgrenzung zum „Staatsnotstand“

Das Grundgesetz kennt den Begriff Katastrophenschutz als solchen nicht. Einen gesonderten Abschnitt oder zu einem eigenen Regelungsbereich verknüpfte Vorgaben über ein etwaiges Verfassungs-Katastrophenschutzrecht

70 *Lüder/Arndt/Schimanski*, Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, S. 29.

71 *Hörstrup*, Die Organisation der gemeindlichen Feuerwehr, 2018, S. 353.

72 *Hörstrup*, Die Organisation der gemeindlichen Feuerwehr, 2018, S. 356; *Lüder/Arndt/Schimanski*, Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, S. 29. In Nordrhein-Westfalen auch gesetzlich klargestellt in § 34 Abs. 3 S. 1 BHKG NW.

sind im Grundgesetz nicht vorhanden.[73] Den Landesgesetzgebern ist hier die Definitions- und Ausgestaltungsfreiheit überlassen.[74] Dessen unbeschadet enthält das Grundgesetz einzelne Vorschriften, die zu einigen verfassungsrechtlichen Regelungsgegenständen Sonder- und Ausnahmetatbestände bei Katastrophenlagen vorsehen.[75]

So nennt das Grundgesetz die „Naturkatastrophe" und den „besonders schweren Unglücksfall", bei deren Eintritt unter Umständen jeweils die Freizügigkeit eingeschränkt werden darf (Art. 11 Abs. 2 GG) oder föderale Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden können (Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG). Bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, dürfen haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze suspendiert werden (Art. 104b Abs. 1 S. 2, Art. 109 Abs. 3 S. 2, Art 115 Abs. 2 S. 6 GG). Der Naturkatastrophe und dem besonders schweren Unglücksfall beigeordnet ist noch die „Seuchengefahr" in Art. 11 Abs. 2 sowie Art. 13 Abs. 7 GG.[76] Eine einfachgesetzliche Präzisierung der grundgesetzlichen Katastrophen-Termini existiert nicht.[77] Zu verlangen ist allerdings jeweils ein Schadensereignis „von besonders großem Ausmaß, welches in seiner Bedeutung die Öffentlichkeit besonders stark berührt".[78] Dies leuchtet ein, da die eine Katastrophenlage voraussetzenden Vorschriften jeweils Ausnahmen von verfassungsrechtlichen Grundsätzen darstellen[79] und daher auch aus dem übergeordneten Blickfeld der Bundesverfassung von Gewicht sein müssen. Letztendlich wird der Katastrophenschutz als Begriff für ein Rechts-, Aufgaben- und Tätigkeitsgebiet allerdings weniger durch das Grundgesetz als durch das landesrechtliche Fachrecht ausgeformt.

---

73 *Musil/Kirchner*, Die Verwaltung 2006, S. 373 (375); *Kloepfer*, VerwArch 2007, S. 163 (172): „kein systematisch geordnetes verfassungsrechtliches Katastrophenschutzrecht"; *Thiele* in Härtel, Handbuch Föderalismus Bd. III, § 54 Rn. 20; ähnlich *Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 82.

74 *Kunig/Graf v. Kielmansegg* in v. Münch/Kunig, Grundgesetz Bd. 1, Art. 11 Rn. 58.

75 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 2 Rn. 10.

76 *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 3 Rn. 5.

77 *Dederer* in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 35 Rn. 129.

78 So BVerfGE 115, 118 (143) zu einem besonders schweren Unglücksfall i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Mit der Öffentlichkeit ist wohl die Allgemeinheit gemeint, die nicht nur partikular betroffen ist. Das Gericht nennt als Beispiele schwere Flugzeug- oder Eisenbahnunglücke, Gefährdungen lebenswichtiger Bereiche der Daseinsvorsorge durch Stromausfälle sowie Unfälle in Kernkraftwerken. Dem beipflichtend *Dederer* in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 35 Rn. 129.

79 Vgl. *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 25.

Anhand des Grundgesetzes muss allerdings die wichtige begriffliche Abgrenzung des Katastrophenschutzes vom „inneren Staatsnotstand“[80] vorgenommen werden.[81] Letzterer ergibt sich aus einer „drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ nach Art. 91 Abs. 1 und 87a Abs. 4 S. 1 GG. Das Grundgesetz sieht für den Fall dieses staatsgefährdenden Notstandes in Art. 91 Abs. 1 vor, dass ein Land zur Abwehr der Staatsnot Hilfe durch die Polizeien und Verwaltungen anderer Länder sowie Hilfe des Bundesgrenzschutzes[82] anfordern kann. Ist ein Land zur Abwehr der Staatsgefährdung nicht in der Lage oder bereit, kann der Bund die Gefahrenabwehr nach Art. 91 Abs. 1 S. 2 GG an sich ziehen. Sollten die Polizeikräfte nicht genügen, bestimmt Art. 87a Abs. 4 GG, dass im Falle des Art. 91 Abs. 2 GG die Bundeswehr bei der Bewachung ziviler Objekte sowie gegen organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische eingesetzt werden darf. Zwar schließen sich ein Staatsnotstand und eine Katastrophe nicht aus[83] – denkbar ist, dass sich eine Staatsgefährdung im Verlauf einer Katastrophe ergibt oder eine Staatsgefährdung in eine Katastrophe mündet. Die Vorschriften des Grundgesetzes über Katastrophenlagen, insbesondere Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3, sind daher grundsätzlich neben Art. 91 und Art. 87a Abs. 4 GG anwendbar.[84] Allerdings betrifft der Staatsnotstand als solcher einen zielgerichteten Angriff nichtstaatlicher Akteure, der den Bestand oder die Grundordnung des Staates gefährdet,[85] und stellt daher eine besonders ver-

80 Szenarien nach Art. 91 und Art. 87a Abs. 4 GG werden als innerer Staatsnotstand bezeichnet wie u. a. von *Hernekamp/Zeccola* in v. Münch/Kunig, Grundgesetz Bd. 2, Art. 91 Rn. 1. Dies geschieht in Abgrenzung zum Spannungs- oder Verteidigungsfall als „äußerem Notstand“, siehe *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 3 Rn. 24.

81 Mit einer ausführlichen Auseinandersetzung zu dieser Abgrenzung: *Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 85 ff.

82 2005 wurde der Bundesgrenzschutz durch das Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes umbenannt in Bundespolizei.

83 *Klein* in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. XII, § 280 Rn. 34; *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 28 f.

84 *Dederer* in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 35 Rn. 108. *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 31 weist aber zu Recht darauf hin, dass Art. 91, Art. 87a Abs. 4 GG nicht anwendbar sind, wenn allein eine zwar gravierende Katastrophe vorliegt, aber Staat und freiheitliche Grundordnung hierdurch nicht gefährdet sind.

85 *Bäumerich/Schneider*, NVwZ 2017, S. 189 (192); vgl. *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, S. 121 (122), die als Beispiele für staatsgefährdende Angriffe die gewaltsame Behinderungen von Wahlen und die Lahmlegung von Parlamenten oder Gerichten anführen.