



Seitz | Pautsch

Katastrophenschutz in Baden-Württemberg

Darstellung



KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG

Seitz/Pautsch
Katastrophenschutz in
Baden-Württemberg

Katastrophenschutz in Baden-Württemberg

Darstellung

von

Wolfgang Seitz

Oberamtsrat

Prof. Dr. Arne Pautsch

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen

Ludwigsburg

1. Auflage



KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG · WIESBADEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2020 Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG · Wiesbaden

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2020

Satz: C.H.Beck.Media.Solutions · Nördlingen

ISBN 978-3-8293-1540-1

Katastrophenschutz in Baden-Württemberg

DARSTELLUNG

begründet von Ministerialrat Dr. Friedrich Gackenholtz
und Oberamtsrat Volkhard Brauner
weiterbearbeitet von Oberamtsrat Gunter Witke,
fortgeführt von Oberamtsrat Wolfgang Seitz,
nunmehr fortgeführt von Prof. Dr. Arne Pautsch, Hochschule für öffentliche Verwaltung
und Finanzen Ludwigsburg

Inhaltsübersicht

	Seite
Abkürzungen	3
 1. ABSCHNITT: EINLEITUNG	
1.1 Allgemeines	4
1.2 Europarechtliche Dimensionen des Katastrophenschutzrechts	5
1.3 Katastrophenschutzrecht des Bundes	6
1.4 Katastrophenschutzrecht des Landes	7
1.5 Verhältnis des Katastrophenschutzrechts zu anderen Rechtsgebieten	8
 2. ABSCHNITT: KATASTROPHE	
2.1 Allgemeines	8a
2.2 Begriff der Katastrophe	8a
2.3 Entscheidung über das Vorliegen einer Katastrophe	9
2.4 Auslösung des Katastrophenvoralarms	10
2.5 Bedrohungs- und Schadenslagen unterhalb der Katastrophenschwelle ...	11
2.6 Typische Katastrophen	11
 3. ABSCHNITT: ORGANISATION DES KATASTROPHEN- SCHUTZES	
3.1 Katastrophenschutzbehörden	12
3.2 Die Gemeinden im Katastrophenschutz	13
3.3 Katastrophenhilfe und Katastrophenschutzdienst	14
3.4 Helfer im Katastrophenschutzdienst	15
3.5 Landesbeirat für den Katastrophenschutz	16

	Seite
4. ABSCHNITT: VORBEREITENDER KATASTROPHENSCHUTZ	
4.1 Behördeninterne organisatorische Vorbereitungen	16
4.2 Planungen	16
4.3 Ausbildung	17
5. ABSCHNITT: KATASTROPHENBEKÄMPFUNG	
5.1 Ermächtigungsvorschriften	18
5.2 Führungseinrichtungen	20
5.3 Zusammenarbeit mit sonstigen Stellen	20
6. ABSCHNITT: KOSTEN IM KATASTROPHENSCHUTZ	
6.1 Kosten im Katastrophenschutz des Landes	21
6.2 Zuschüsse und Erstattungen des Landes	22
7. ABSCHNITT: KATASTROPHENSCHUTZ IN DER UMGEBUNG KERntechnischer ANLAGEN	
Weiterführende Literaturhinweise	24
Anhang	
1. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG)	25
2. Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	35
3. Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW- Gesetz – THWG)	36
4. Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz – LKatSG)	39
5. Rahmenempfehlungen für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen	55
6. Bekanntmachung der Empfehlung der Strahlenschutzkommission (Planungsgebiete für den Notfallschutz in der Umgebung stillgelegter Kraftwerke	131

Abkürzungen

BGBI.	= Bundesgesetzblatt
FwG	= Feuerwehrgesetz
GABl.	= Gemeinsames Amtsblatt
GBI.	= Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GG	= Grundgesetz
GMBI.	= Gemeinsames Ministerialblatt
i. d. F.	= in der Fassung
i. S.	= im Sinne
KatS-DV	= Katastrophenschutz-Dienstvorschrift
KatSG	= Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes
LKatSG	= Landeskatastrophenschutzgesetz
LVG	= Landesverwaltungsgesetz
LVwVfG	= Landesverwaltungsverfahrensgesetz
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
PolG	= Polizeigesetz
RDG	= Rettungsdienstgesetz
RGBI.	= Reichsgesetzblatt
RVO	= Reichsversicherungsordnung
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WPflG	= Wehrpflichtgesetz
ZSG	= Zivilschutzgesetz
ZSNeuOG	= Zivilschutzneuordnungsgesetz

Katastrophenschutz

1. Abschnitt Einleitung

1.1 Allgemeines

1.1.1 Dieser Beitrag widmet sich dem Katastrophenschutz und den dafür maßgeblichen Rechtsvorschriften in Baden-Württemberg. Der Begriff der Katastrophe stammt aus dem Griechischen und bedeutet an sich „Wendung“, wobei er auch in dem Sinne „Wendung zum Schlimmen bzw. Bösen“ gebraucht wird. In diesem Sinne hat der Katastrophenbegriff Eingang in unseren Sprachgebrauch gefunden. Die Katastrophe ist also als ein Ereignis anzusehen, das zu einer Gefahr für die Allgemeinheit führt und damit über einen den Einzelnen betreffenden – singulären – Unglücksfall hinausgeht (zum Begriff auch *Thiele*, in Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, § 54 Rn. 8). Damit ist der Katastrophenfall und mit ihm das zugehörige Katastrophen- bzw. Katastrophenschutzrecht in einem weit verstandenen Sinne durchaus im Bereich des Gefahrenabwehrrechts zu verorten. Es handelt sich somit um eine Materie von grundsätzlicher polizei- bzw. ordnungsrechtlicher Prägung, die indes über das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht und dessen Instrumentarium hinausreicht.

Diese Einordnung beruht auf der Erkenntnis, dass die Abwehr von Gefahren unabhängig von ihrer Größenordnung Angelegenheit der Polizei ist. Schon das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 hatte den Begriff der Polizei wie folgt konturiert: *„Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei.“*

Dieses Polizeiverständnis hat sich bis heute erhalten. Damit gehören – wie angedeutet – auch die staatlichen Maßnahmen zur Abwehr der durch zivile Katastrophen drohenden Gefahren (m. a. W. der Katastrophenschutz) grundsätzlich zum Polizeirecht. Auf die Besonderheiten, die für den sog. Zivilschutz im Verteidigungsfall gelten, wird an geeigneter Stelle noch eingegangen.

1.1.2 Das Erscheinungsbild von (möglichen) Katastrophen reicht von Naturereignissen über menschliches und technisches Versagen bis hin zu den Folgen kriegerischer Auseinandersetzungen, wobei letztere vorwiegend eine Erscheinung der Neuzeit auf Grund fortschreitender Industrialisierung und moderner Kriegsführung sind. Auch der zu verzeichnende Anstieg an terroristischen Gewaltakten weltweit stellt das Katastrophenschutzrecht überdies vor neue Herausforderungen.

An die Entwicklung der (möglichen) Katastrophen angepasst haben sich die Mittel und Maßnahmen zu deren Bekämpfung: Ursprünglich war jeder von einer Katastrophe Betroffene auf sich allein bzw. seine Familie gestellt (Selbsthilfe). Allenfalls konnte noch mit der Hilfe von Nachbarn gerechnet werden, soweit diese nicht selbst geschädigt worden waren. Aber schon in der Antike (Rom) zeigten sich erste Anzeichen einer organisierten Schadensbekämpfung durch staatlich organisierte Feuerlöschtrupps, die „cohortes vigilum“. Das Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen für die Gemeinschaft festigte sich seither und führte schließlich zur organisierten Hilfe auch vorbeugender Art. So haben sich ab Mitte des 19. Jahrhunderts die freiwilligen Feuerwehren organisiert; etwa zur selben Zeit wurde die Organisation des Roten Kreuzes ins Leben gerufen.

Die weitere Entwicklung des Katastrophenschutzes in Deutschland war geprägt durch den Zweiten Weltkrieg. Der Katastrophenschutz wurde erstmals umfassend zur staatlichen Aufgabe gemacht. Es wurde ein Sicherheits- und Hilfsdienst als Teil der Polizei gebildet. Dieser Sicherheits- und Hilfsdienst war bereits in die Fachdienste Feuerschutz, Bergung sowie Sanitäts- und Veterinärdienst gegliedert, die – wie im Wesentlichen auch noch heute – durch Feuerwehr, Technische Nothilfe und Deutsches Rotes Kreuz gestellt wurden. Trotz dieses in hohem Maße belasteten historischen Kontextes wäre es unzutreffend, die Organisation des Katastrophenschutzes im Bereich der Kriegsvorbereitung anzusiedeln.

Die Verpflichtung des Staats zum Schutz seiner Bevölkerung vor Gefahren gilt zuvörderst für Friedenszeiten; sie schließt indes im Bereich des Zivilschutzes auch die Gefahr kriegerischer Einwirkungen ein. Zutreffenderweise wird man – ohne dass sich dies definitionsmäßig aus den gesetzlichen Grundlagen so herauslesen ließe – als Oberbegriff von Bevölkerungsschutz sprechen und darunter dann in Katastrophenschutz (im Friedensfalle) und in Zivilschutz (im Verteidigungsfalle) differenzieren müssen.

1.2 Europarechtliche Dimensionen des Katastrophenschutzrechts

Das nationale Katastrophenschutzrecht kann nicht ohne Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben betrachtet werden, die sich aus **Art. 196 AEUV** ergeben. Es handelt sich hierbei um die **zentrale Norm des unionalen Primärrechts zum Katastrophenschutz** (*Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, Art. 196 AEUV Rn. 1; eingehend *Walus, EuR* 2010 S. 564 ff. [insb. S. 567]). Sie wurde durch den Vertrag von Lissabon in den AEUV eingeführt und findet ihren Vorläufer in Art. III-284 VerfEU, d. h. im nicht zustande gekommenen Verfassungsentwurf. Art. 196 AEUV dient dazu, die allgemeine Solidaritätsbestimmung des Art. 222 AEUV zu konkretisieren (*Bings in Streinz, EUV/AEUV, Kommentar*, 3. Aufl. 2018, Art. 196 AEUV Rn. 6; *Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, Art. 196 AEUV Rn. 1). Die Vorschrift ist zudem Ausdruck einer Ergänzung zum **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** und steht daher auch in der Nähe zu Art. 6 der Grundrechte-Charta (zutreffend so *Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, Art. 196 AEUV Rn. 1; *Kloepfer in Festschrift für Sellner*, S. 391 [S. 400]).

Art. 196 AEUV hat folgenden Wortlaut:

Art. 196

(1) Die Union fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten.

Die Tätigkeit der Union hat folgende Ziele:

- a) Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf die Risikoprävention, auf die Ausbildung der in den Mitgliedstaaten am Katastrophenschutz Beteiligten und auf Einsätze im Falle von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen in der Union;*
- b) Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit in der Union zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen;*
- c) Verbesserung der Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene.*

(2) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die erforderlichen Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele des Absatzes 1.

Unter den **europarechtlichen Begriff des Katastrophenschutzes** fallen alle Arten schwerer Notfälle, die sich inner- oder außerhalb der Europäischen Union ereignen, unter Einschluss der Naturkatastrophen und der von Menschen verursachten Katastrophen, weiter auch von Terroranschlägen und Technologiekatastrophen, Strahlen- und Umweltunfällen sowie unfallbedingter Meeresverschmutzung (*Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, Art. 196 AEUV Rn. 1). Dieses weite Begriffsverständnis unterstreicht, dass von einem eigenständigen unionsrechtlichen Katastrophenschutzbegriff auszugehen ist. Im Unterschied zum nationalen Begriffsverständnis im deutschen Verfassungsrecht erfolgt eine Differenzierung in Zivilschutz einerseits und Katastrophenschutz andererseits nicht (*Calliess in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, Art. 196 AEUV Rn. 2). Der weiter gefasste Begriff des Katastro-

Katastrophenschutz

phenschutzes schließt für das Unionsrecht den Zivilschutz mit ein (*Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 196 AEUV Rn. 2).

Aus Art. 196 Abs. 2 AEUV folgt eine **Rechtsetzungsermächtigung für die EU**. Danach kann sie Maßnahmen nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV) erlassen. Die Befugnis der EU zur Rechtsetzung auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes ist allerdings auf Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Mitgliedstaaten (s. Art. 2 Abs. 5 i. V. m. Art. 6 Satz 2 lit. f AEUV) beschränkt (*Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 196 AEUV Rn. 15; *Kloepfer* in Festschrift für Sellner, S. 391 [S. 400]). Daraus folgt, dass die Kompetenz für die Regelungsmaterie des Katastrophenschutzes ganz wesentlich bei den Mitgliedstaaten angesiedelt bleibt und somit insbesondere eine eigenständige Katastrophenschutzpolitik der EU ausgeschlossen ist. Insoweit greift auch hinsichtlich Art. 196 AEUV das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip, dessen Ausdruck Art. 196 AEUV ist (*Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 196 AEUV Rn. 16; *Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 84 ff.). Die EU darf somit Katastrophenschutzmaßnahmen nur ergreifen, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichen und zugleich Maßnahmen zum Katastrophenschutz auf der EU-Ebene besser als in den Mitgliedstaaten verwirklicht werden können (*Calliess in Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 196 AEUV Rn. 16).

Konkrete Maßnahmen der EU auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes finden sich in der Einrichtung des *European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department* (ECHO) im Jahre 2010, welches die Einsätze in Katastrophenfällen koordiniert (vgl. *Bings* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 196 AEUV Rn. 12). Als aktuell geltende Rechtsvorschrift der EU für den Katastrophenschutz gilt der Beschluss Nr. 1313/2013 EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 (ABIEG 2013 Nr. L 347/924). Die konkrete Koordination etwaiger erforderlicher Notfallmaßnahmen unter den Mitgliedstaaten bei Katastrophenfällen obliegt dem *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC). Es wird flankiert durch das *Common Emergency Communication and Information System* (CECIS), einem gemeinsamen Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (zum Ganzen eingehend *Bings* in Streinz, EUV/AEUV, Art. 196 AEUV Rn. 12).

1.3 Katastrophenschutzrecht des Bundes

Mit der 1949 im Grundgesetz getroffenen Regelung über die Zuständigkeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Gesetzgebung (Art. 30, 70 ff. GG) wurde auch der Katastrophenschutz auf eine neue Grundlage gestellt. Insbesondere erfolgte eine Trennung zwischen dem Katastrophenschutz im Frieden als Aufgabe der Polizei in der Kompetenz der Länder und dem Katastrophenschutz im Verteidigungsfall als Aufgabe des Bundes (vgl. auch *Seiler* in Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, Art. 73 Rn. 4).

Demnach ist dem Bund gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung zugewiesen. Der Bund hat von dieser Gesetzgebungskompetenz mit unterschiedlichen Gesetzen für den Katastrophenschutz (im Verteidigungsfall), für den Selbstschutz, den Warn- und Alarmdienst, den Schutzbau, die Aufenthaltsregelung, das Gesundheitswesen sowie den Schutz von Kulturgut Gebrauch gemacht.

Der Begriff des „Schutzes der Zivilbevölkerung“ im Sinne der Kompetenznorm umfasst alle Vorkehrungen, die dem Schutz der nicht den Streitkräften angehörenden Bevölkerung dienen, d. h. insbesondere Schutzanlagen, Schutzübungen, vorbereitende Maßnahmen und die Vorratshaltung (*Seiler* in Epping/Hillgruber, GG, Kommentar, Art. 73 Rn. 4).

Auf der Grundlage der Kompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG ist vor allem das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG) vom 25.3.1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2350), die maßgebliche Rechtsquelle. Sie regelt bis heute die maßgeblichen Fragen des Zivilschutzes. Frühere Konzeptionen wie die

des Zivilschutzkorps oder der sog. „erweiterte Katastrophenschutz“, der bis 1997 eine durch den Bund finanzierte Erweiterung des allgemeinen Katastrophenschutzes darstellte, sind zugunsten eines modernen Bevölkerungsschutzkonzepts aufgegeben worden. Dies spiegelt sich vor allem in der Schaffung einer eigenständigen Bundesbehörde, dem **Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**, durch das Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vom 27.4.2004 (BGBl. I S. 630) wider. Es handelt sich um eine dem Bundesministerium unterstehende Bundesoberbehörde mit Sitz in Bonn, die Aufgaben des Bundes auf den Gebieten des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahrnimmt, die ihm durch das ZSKG oder andere Bundesgesetze oder aufgrund dieser Gesetze übertragen sind. Auch die aktuelle Neukonzeption der zivilen Verteidigung durch die Bundesregierung stützt sich auf das ZSKG als zentraler Rechtsgrundlage. Hinzu tritt das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-Gesetz – THWG) vom 22.1.1990 (BGBl. I S. 118), das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1514) geändert worden ist. Es regelt insbesondere Organisation, Aufgaben und Befugnisse des THW sowie die soziale Sicherung der Helfer während ihrer Hilfeleistung.

1.4 Katastrophenschutzrecht des Landes

Der **Katastrophenschutz im Frieden** ist – wie bereits erwähnt – als **Teil des Polizeirechts** anzusehen und damit **Angelegenheit des Landes** (Art. 30 GG). Rechtsgrundlage für den Katastrophenschutz im Frieden war deshalb in Baden-Württemberg ursprünglich das Polizeigesetz – PolG – i. d. F. vom 16.1.1968 (GBl. S. 61).

Angesichts der Besonderheiten von Katastrophen und deren Bekämpfung entstand ein Bedürfnis nach besonderen Regelungen, denen im Polizeigesetz als „lex generalis“ nicht ausreichend Rechnung getragen werden konnte. Auch der Versuch, durch aufgrund des Polizeigesetzes erlassene Rechtsverordnungen (vgl. die Verordnung des Innenministeriums über die Zuständigkeit der Kreispolizeibehörden auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes vom 9.8.1966, GBl. S. 193) und Verwaltungsvorschriften (vgl. etwa Richtlinien für den Katastrophenschutz vom 27.6.1967, GABl. S. 510) die Besonderheiten des Katastrophenschutzes zu berücksichtigen, brachte nicht die erforderliche Klarheit; insbesondere fehlte es den Verwaltungsvorschriften an der rechtlichen Außenwirkung.

Wie in anderen Ländern auch ergab sich deshalb in Baden-Württemberg die Notwendigkeit, den Katastrophenschutz auf eine eigene gesetzliche Grundlage zu stellen. Aufbauend auf den Vorgaben des KatSG beschloss der Landtag deshalb am 4.4.1979 das Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz – LKatSG). Das Gesetz wurde am 24.4.1979 erlassen (GBl. S. 189) und trat am 1.7.1979 in Kraft. Seine Regelungen hatten sich bis zur Novelle zum Landeskatastrophenschutzgesetz vom 19.5.1987 (in Kraft getreten am 1.3.1987) grundsätzlich bewährt. Die Führungsorganisation der Katastrophenschutzbehörden war aufgebaut, die Aufstellung und die Ausrüstung der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes weit fortgeschritten. Auch im Bereich der Ausbildung und der Übungen sind in diesen Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen worden. Dennoch waren einige Verbesserungen und Ergänzungen der gesetzlichen Regelungen notwendig und zweckmäßig, die unter anderem den Katastrophenbegriff, die „Anlaufphase“ der Katastrophenbekämpfung sowie die Zusammenarbeit der Katastrophenschutzbehörden mit den Hilfsorganisationen und anderen im Katastrophenschutz Mitwirkenden betrafen. Gleichwohl sind in der Folgezeit Änderungen und Anpassungen erforderlich geworden.

Durch eine Novelle im Jahre 1995 durch das Gesetz zur Änderung des Landeskatastrophenschutzgesetzes vom 3.7.1995 (GBl. S. 515) wurde der Katastrophenschutz in der Umgebung von Anlagen mit besonderem Gefahrenpotential („§ 30 Betriebe“) weiter verbessert. Außerdem wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Aufgaben der Strahlenspürtrupps von der Polizei auf die Feuerwehren übergehen und Veterinärzüge als Regieeinheiten des friedensmäßigen Katastrophenschutzes beibehalten werden können.

Katastrophenschutz

Eine weitere Novelle im Jahre 1999 durch das Gesetz zur Änderung des Katastrophenschutzgesetzes vom 15.7.1999 (GBl. S. 305) führte zur Umsetzung der sog. Seveso-II-Richtlinie der EU. Sie führte überdies zu einer Verbesserung der Rechtsverhältnisse der Helfer des Katastrophenschutzdienstes. Im Jahre 1999 ist das LKatSG neu bekannt gemacht worden (GBl. S. 625). Es gilt derzeit in der Fassung der Änderung durch das Gesetz vom 25.11.2014 (GBl. S. 580), mit dem Änderungen zu § 8a LKatSG bezüglich der externen Notfallpläne verbunden waren.

Das LKatSG ist in erster Linie ein Organisationsgesetz. Es richtet sich hauptsächlich an die Katastrophenschutzbehörden und regelt den Katastrophenschutz als staatliche Aufgabe. Daraus ergeben sich folgende **wesentliche Inhalte des LKatSG**:

- Definition der Katastrophe – § 1;
- Bestimmung von Katastrophenschutzbehörden mit Aufgabenzuweisungen bzw. Zuständigkeitsbestimmungen und Organisation – §§ 4, 6, 7;
- Festlegung der Rechtsstellung der Träger der Katastrophenhilfe sowie des Katastrophenschutzdienstes und der Rechte und Pflichten seiner Helfer – §§ 9 ff.;
- Regelung der Leitung der Katastrophenbekämpfung (organisatorische und technische Leitung) – §§ 18 ff.;
- Klärung der Hilfspflichten der Bevölkerung – §§ 25 ff.;
- Kostentragung – §§ 33 ff.

1.5 Verhältnis des Katastrophenschutzrechts zu anderen Rechtsgebieten

1.5.1 Polizeirecht

Sobald die zuständige Behörde den Katastrophenzustand festgestellt hat (§§ 18 und 22 LKatSG), wird das allgemeine Polizeirecht durch das LKatSG als besonderes Polizeigesetz verdrängt, soweit das LKatSG eigene Regelungen getroffen hat. Der Einsatz des Polizeivollzugsdienstes richtet sich dann nach § 24 LKatSG; er unterliegt dann jedoch den **Weisungen der Katastrophenschutzbehörde**.

Da es insoweit an einer entsprechenden Regelung im LKatSG fehlt, bleibt indes die subsidiäre Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde bei Gefahr im Verzug nach § 2 Abs. 1 PolG auch bei Katastrophen erhalten.

1.5.2 Feuerwehrrecht

Auch insoweit gilt, dass das LKatSG nach Feststellung des Katastrophenzustandes dem Feuerwehrgesetz (FwG) als „lex specialis“ vorgeht. Der Einsatz aller Feuerwehren, also nicht nur der Einheiten des Brandschutzdienstes, richtet sich dann nach dem LKatSG. Das **Weisungsrecht der Katastrophenschutzbehörde** erstreckt sich folglich auf alle Feuerwehren.

1.5.3 Rettungsdienst

Das Gesetz über den Rettungsdienst (RDG) bleibt auch im Katastrophenfall neben dem LKatSG anwendbar, da der Rettungsdienst eine andere Aufgabenstellung hat (Versorgung von Notfallpatienten auch als Folge von Katastrophen, nicht aber Katastrophenbekämpfung im engeren Sinne). Das Rettungsdienstgesetz fordert aber in § 6 Abs. 1 eine sich aus der Aufgabenstellung konsequenterweise ergebende Zusammenarbeit der Rettungsleitstelle mit dem Katastrophenschutz.

2. Abschnitt Katastrophe

2.1 Allgemeines

Im Zentrum der Darstellung des Katastrophenschutzes steht der **Begriff der Katastrophe**. Erst deren Eintritt und Vorliegen eröffnen überhaupt die Anwendung des LKatSG. Das Gesetz ist daher auf einen extrem selten auftretenden und zeitlich begrenzten Notfall zugeschnitten. Dieser Notfall, diese Katastrophe hat aber hinsichtlich der tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen so ausgeprägte Eigenarten, dass es hierfür einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf. Diese hat sich dann nicht nur auf alle Fragen der Katastrophenbekämpfung zu erstrecken, um die Auswirkungen so gering wie möglich zu halten (einschließlich der vorläufigen Schadensbeseitigung), sondern umfasst ausdrücklich auch die besonderen Vorbereitungen, die im Hinblick auf die nie auszuschließende Möglichkeit, dass eine Katastrophe eintritt, erforderlich sind (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LKatSG). Zum Begriff der Katastrophe s. u. Ziff. 2.2.; zur Entscheidung, dass eine Katastrophe vorliegt, s. u. Ziff. 2.3.

Die dargestellten Aufgaben des Katastrophenschutzes umfassen freilich nicht die Vorsorge davor, dass überhaupt Katastrophen eintreten (Schadensvorsorge im weitesten Sinne). Gegen das Eintreten z. B. von Naturkatastrophen lässt sich keine Vorsorge treffen. Soweit Katastrophengefahren von Anlagen ausgehen, deren Errichtung und Betrieb besonderen Rechtsvorschriften unterliegen, ist es Aufgabe der mit dem Vollzug dieser Rechtsvorschriften betrauten Behörden, für die Sicherheit der Anlage – bei der Genehmigung neuer wie der Überwachung betriebener Anlagen – Sorge zu tragen.

Beispielsweise gehen sowohl die anlagenbezogenen Regelungen des Atomgesetzes (AtG) wie auch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) davon aus, dass genehmigungsbedürftige Anlagen „sicher“ sind. Das BVerfG hat etwa in der sog. „Kalkar-Entscheidung“ vom 8.8.1978 (BVerfGE 49, 89 = NJW 1979 S. 359) für das Atomrecht verlangt, dass die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden sich bis an die „Grenze der praktischen Vernunft“ von der Sicherheit kerntechnischer Anlagen zu überzeugen hätten. Das BVerfG hat allerdings auch Begrenzungen des menschlichen Erkenntnisvermögens und damit die Möglichkeit des Eintritts von Katastrophen jenseits dieser Grenze nicht ausgeschlossen (sog. „Restrisiko“). Diese müssten von der Rechtsgemeinschaft hingenommen werden. Der Katastrophenschutz hat sich dann darauf vorzubereiten, die Folgen des Eintritts einer solchen Katastrophe soweit wie möglich zu minimieren.

Dieselben Gedanken in der Abgrenzung zwischen Sicherheit und Restrisiko liegen den Regelungen der Störfallverordnung für Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz – der Zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) – zugrunde.

2.2 Begriff der Katastrophe

Voraussetzung für das Eingreifen der hier beschriebenen Regelungen des Katastrophenschutzes ist das Vorliegen einer Katastrophe. Das LKatSG enthält demgemäß in § 1 Abs. 2 eine Legaldefinition des Katastrophenbegriffs.

Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Geschehen, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen, die Umwelt, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt, dass es geboten erscheint, ein zu seiner Abwehr und Bekämpfung erforderliches Zusammenwirken von Behörden, Stellen und Organisationen unter die einheitliche Leitung der Katastrophenschutzbehörde zu stellen.

Der Katastrophenbegriff knüpft zunächst an eine Reihe von unbestimmten Rechtsbegriffen an, die ein ungewöhnliches Schadensereignis kennzeichnen. Gegenüber der früheren Regelung im LKatSG von 1979, die den Eintritt einer Katastrophe erst von dem Erfordernis des Einsatzes zusätzlicher Kräfte zur Bekämpfung abhängig machte, tritt nunmehr die