

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

**Prof. Dr. Christoph Gusy**

Tel.: 0521/1064397

Fax:

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de

## Fragen an den Sachverständigen Prof. Dr. **Gusy** zur Vernehmung am 10. Februar 2023.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Für Materialbeschaffung, Unterstützung und kritische Nachfragen danke ich Frau wiss. Mit. Juliane Klei und Frau wiss. Mit. Ksenia Dick sowie Herrn wiss. Mit. Max Ransiek.

## **Zusammenfassende Übersicht zur Modernisierung des Katastrophenrechts in NRW**

### **I. Verfassungs- und bundesrechtliche Rahmenbedingungen**

Das Land hat auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes nur eingeschränkte Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen. Aktuelle Reformbestrebungen im Bund können die grundgesetzlichen und gesetzlichen Vorbedingungen auch für NRW verändern. Einzelne Aussagen können daher nur vorläufig Geltung beanspruchen.

Die im Bund angedachte Resilienzpolitik würde in Bund und Ländern umfassende Gesetzesänderungen, die gegenwärtig kaum absehbar sind, über das Zivil- und Katastrophenschutzrecht hinaus notwendig machen. Ihre Umsetzung in NRW sollte von den aktuellen Aufgaben einer Fortentwicklung des BKHG getrennt werden.

### **II. Katastrophenorganisation- und -organisationsrechtsrecht in NRW**

Es gibt im Ländervergleich keine eindeutige best practice zur Katastrophenorganisation. Dafür sind die Größe der Bundesländer, ihre Behördenorganisation und ihre Betroffenheit von Großschadensereignissen zu unterschiedlich.

Behördenzentralisierung ist etwa einer denkbaren Neuschaffung eines Landesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – vergleichbar entsprechenden Plänen in Rheinland-Pfalz - kann Steuerungsgewinne auslösen. Umgekehrt schafft sie aber auch neue Schnittstellen und einen Verlust der – allerdings auf der Ebene der Bezirksregierungen ohnehin stark limitierten – Ortsnähe. Die Übernahme der Reformpläne aus RLP auf NRW hätte also Vor- und Nachteile. Sie lassen sich gegenwärtig schwer abwägen, zumal in NRW auf der Ebene der Bezirksregierungen ebenfalls erheblicher Reformbedarf bestehen würde. In keinem Falle darf die neue Stelle ausschließlich für Katastrophenprävention zuständig sein.

Unabhängig von dieser Organisationsfrage sind in NRW auf Landesebene die Behördenzuständigkeiten und -verantwortlichkeiten eindeutig zu bestimmen und abzugrenzen, und zwar zwischen den Landesstellen und gegenüber den Kommunen.

Die Zusammenarbeit der katastrophenschutzrelevanten Behörden mit den Stellen ist unter Notfallbedingungen, Überlastungsbedingungen und eingeschränkten Kommunikationswegen und unter dem Paradigma von Kooperation und Kooperationsrecht auszugestalten. Sie muss im Katastrophenfall belastbar bleiben.

### **III. Katastrophenschutz in NRW: Gemeinsame Aufgabe von Land und Kommunen**

Alle katastrophenschutzrelevanten Aufgaben – nicht nur „zentrale“- sollten auch eine (zumindest subsidiäre) als Aufgabe des Landes und nicht nur als Unterstützung kommunaler Aufgaben im Gesetz formuliert werden. Sie ist nicht nur eine Vorbereitungs-, Planungs- und Ressourcenbereitstellungsaufgabe (das ist sie sicher auch), sondern eine solche auch des Einsatzes im Katastrophenfall.

Den Unterstützungspflichten des Landes müssen Unterstützungsansprüche der Kommunen gegenüberstehen, dem Land Unterstützungsansprüche gegen nicht betroffene öffentliche Träger.

Gegenwärtig ist das Land berechtigt und verpflichtet, eine mögliche Überforderung vor Ort zu beobachten und zu bewerten (hier sog. „Überlastungsmonitoring“). Sollte das Land in Zukunft eigene Katastrophenpräventionsaufgaben erlangen, wäre ein eigenes Katastrophenmonitoring der Landesstellen ergänzend zur kommunalen Gefahraufklärung und -bewertung notwendig. Diese darf das Land jedenfalls nicht vollständig auf die - im Katastrophenfall überlasteten – Kommunen delegieren.

Großschadensereignisse müssen Aufgabe des ganzen Landes (und nicht bloß einzelner Bezirke) sein. Für alle Großschäden müssen alle Ressourcen des ganzen Landes zur Verfügung stehen und mobilisierbar sein.

#### **IV. Insbesondere: Krisenstäbe**

Krisenstäbe sollten so organisiert sein, dass sie die eigenen Zwecke optimal erfüllen können. Der Krisenstab der Landesregierung steht im Fokus politischer Kritik, während die Krisenstäbe auf der Kreis- und - wo vorhanden – Gemeindeebene offenbar funktioniert haben.

Der Krisenstab soll fachliche und politische Expertise zusammenzuführen und übergreifende Entscheidungen treffen bzw. vorbereiten. Die Zweiteilung in KGS und Krisenstab hat zu einer Zweiteilung der Aufgaben geführt, wonach die KGS fachliche, der Krisenstab dagegen politische Arbeit leistet. Beide Aufgaben gehören zusammen und sollten durch die Zusammensetzung des Gremiums abgebildet werden. Das personale Denken (Staatssekretär) sollte durch ein institutionelles Denken abgelöst werden. Hinzutreten sollten (zumindest fakultativ) Vertreter/innen solcher Freien Träger, die nicht im Landes- oder Ministeriumsdienst stehen, wohl aber Katastrophenexpertise und -verantwortung mitübernehmen.

Die Regeln ihrer Zusammensetzung, Einberufung und ihres Zusammentritts sind so zu überprüfen, dass sie mit der gebotenen Schnelligkeit handeln können.

Der Krisenstab soll die Katastrophenbewältigung fördern und nicht hemmen. Seine Einberufung ist nur sinnvoll, wo und wenn er eigenes beitragen kann. Erscheint seine Einberufung zweckwidrig, so besteht nach ihm kein „Bedarf“, er sollte dann auch nicht einberufen werden müssen. Dies kann in § 5 Abs. 2 BHKG klarer zum Ausdruck gebracht werden.

Überörtliche regelmäßige Übungen/Simulationen für Krisenstäbe sollten vorgesehen werden, um Entscheidungserwartungen und Handlungsmöglichkeiten kennenzulernen und abzustimmen.

## **V. Verhältnis Land – Kommunen**

Eine gemeinsame Katastrophenschutzaufgabe von Kommunen und Land bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung.

Ein Unterstützungsanspruch der Kommunen nicht nur gegen andere Kommunen, sondern auch gegen das Land ist gesetzlich zu begründen.

Das Überlastungs- und (jedenfalls im Fall der Einführung einer eigenen Landesaufgabe) Katastrophenmonitoring und einer rechtzeitigen, vollständigen und zutreffenden Weitergabe an potentiell betroffene Stellen ist gesetzlich zu begründen: Je belastbarere Informationen über mögliche Großschadensereignisse vorliegen, umso wichtiger werden die Monitoringaufgaben.

Ergänzende Warnungsaufgaben des Landes auch der Bevölkerung sind zu begründen. Die Zusammenarbeit von Land und Kommunen unmittelbar vor, in und nach der Katastrophe bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung.

Verordnungsermächtigungen des Landes zu den notwendigen Mindestausstattungen der Kommunen zum Katastrophenschutz (dazu schon § 54 Abs. 3, § 56 Abs. 1 Nr. 6 BHKG) einschließlich des Zugriffs des Landes auf die relevanten Informationen sind wahrzunehmen.

Ergänzend bedarf es der Regelung der daraus entstehenden zusätzlichen Kosten der Kommunen durch Gesetz.

## **VI. Zum Verwaltungskooperationsrecht**

Kooperationsrecht regelt die trägerübergreifende Zusammenarbeit aller mit dem Katastrophenschutz befassten Stellen sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung.

Die an unterschiedlichen Stellen vorhandenen Informationen müssen rechtzeitig an diejenigen Stellen gelangen, welche sie am dringendsten benötigen. Dazu notwendig sind eine Vereinheitlichung technischer Standards für die Aufzeichnung und Verarbeitung katastrophenbezogener Informationen. Vorrangig sind Regelungen zur Einstellungsberechtigung, zur Abrufberechtigung und zur Datenpflege, damit diese auch in der Katastrophe aktuell bleiben.

Informationen über Hilfs- und Rettungsmittel müssen im Katastrophenfall allen beteiligten Stellen zugänglich sein.

Wo noch nicht hinreichend geschehen, sind auch technische Standards und Fachtermini zu vereinheitlichen.

Die Notwendigkeit und Möglichkeit informaler Zusammenarbeit unterhalb der Handlungsformen der Amtshilfe sollte nicht nur für die Kommunen untereinander (§ 39 BHKG), sondern auch zwischen Land und Bund und freien Trägern ausdrücklich anerkannt werden.

## **VII. Freie Träger und Hilfsorganisationen**

Hilfsorganisationen sollten zu Krisenstäben beigezogen werden, wo dies sinnvoll ist.

Die Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen untereinander sollte geregelt werden mit dem Ziel, im Notfall eine organisationsübergreifende Nutzung aller verfügbaren ortsnahen und rasch einsetzbaren Ressourcen zu ermöglichen.

## **VIII. Ehrenamtliche Mitarbeitende und freiwillig Helfende**

Motivation und Engagement der freiwilligen Helferinnen sind zu fördern.

Insbesondere sind Ehrenamtliche und Freiwillige (soweit möglich) sinnvoll zu erfassen und zu mobilisieren. Das ist nicht nur eine Frage der Personalstärke, sondern auch der Einsatzfähigkeit freiwilliger Helferinnen. Potentiell involvierte Stellen sollten regelmäßig gemeinsame Übungen abhalten (über § 32 Abs. 5 BHKG hinaus, der allein die Feuerwehren betrifft). Wer im Normalzustand mangels Gelegenheit nie übt, verfügt im Notfall nicht über die notwendigen und aktuellen Fachkenntnisse. Hier müssen Rettungsdienst-, Vergabe- und Katastrophenschutzrecht harmonisiert werden.

Einsatzmöglichkeiten Spontanhelfender sind zu fördern und zu lenken. Hier können Erfahrungen etwa mit dem Helfershuttle in RLP herangezogen werden.

Die Selbsthilfe der Betroffenen sollte durch Optimierung von Informationszugangsmöglichkeiten, dezentrale Zugriffsmöglichkeiten auf Hilfsmittel und katastrophenadäquate Organisationsstrukturen vor Ort gefördert werden.

Materielle und immaterielle Unterstützungsansprüche von Katastrophenhelfenden und -betroffenen sind zu normieren auch über die Dauer des unmittelbaren Katastrophenereignisses hinaus.

Die Katastrophenhilfe nach der Katastrophe ist zu regeln und zu optimieren. Hier fehlt es an Unterstützungsansprüchen der bislang wieder allein zuständigen Kommunen zum Katastrophenfolgenrecht. Es fehlt aber auch an Entschädigungsregelungen, psychischen Hilfs- und Betreuungsansprüchen für Helfende und Betroffene für die Zeit anhaltenden besonderen Bedarfs. Die nachträgliche Hilfe muss unterstützend, ermutigend und aufbauend sein.

## Methodische Vorbemerkung

Als Gutachter zu Rechts- und Organisationsfragen möchte ich voranschicken: Ich habe allergrößte Hochachtung vor denjenigen, die an den kritischen Tagen selbst vor Ort geradezu heldenhaften Einsatz gezeigt haben. Und ich habe große Achtung vor denjenigen, die als freiwillige Helfer mitgewirkt haben, in den folgenden Tagen und Wochen bei der Beseitigung der materiellen und immateriellen Schäden zu helfen. Katastrophenrecht – wir sehen das bei der Flut ebenso wie bei der Pandemie – kann Katastrophen weder verhindern noch deren Folgen beseitigen. Doch kann Recht Planungen ermöglichen, Ressourcen organisieren, ihren Einsatz optimieren und Folgen abmildern helfen. Die Reichweite meiner Ausführungen ist daher notwendig begrenzt. Recht kann aber auch das Gegenteil bewirken, also die Arbeit der Helfenden behindern – oder aber es kann katastrophenneutral wirken. Untersucht werden soll daher, wo und wie Recht in NRW förderlich, wo und wie es ggf. hinderlich wirken kann.

Grundgesetz, Landesverfassung und Gesetze enthalten nur wenige zwingende rechtliche Vorgaben für notwendige Gesetzesänderungen. Und nicht alle neuen Regelungen müssen in das BHKG aufgenommen werden. Andere Regelungen sollten vom Gesetzgeber auf ihre Zwecktauglichkeit überprüft werden. Hier entstehen Überprüfungs- und Entscheidungsnotwendigkeiten für Landtag und Landesregierung. Sie stehen im Zentrum der Untersuchung.

Die mir gestellten Fragen werden der Reihe nach erörtert. Ein zusammenfassender Überblick versucht eine Systematisierung der Einzelergebnisse.

**1. Der Krisenstab der Landesregierung mit seiner Koordinierungsgruppe wurde im PUA der 17. Legislaturperiode heftig diskutiert. Wir haben nach ihrer ersten Aussage vor dem PUA viel von der umfassenden Arbeit der Koordinierungsgruppe in der akuten Flut-Lage gehört und was sie alles geleistet hat. Hätte der Krisenstab andere Maßnahmen getroffen, die von der Koordinierungsgruppe nicht hätte getroffen werden können oder getroffen worden sind?**

a) Krisenstäbe als Instrumente des Verwaltungskooperationsrechts

Das BHKG kennt – z.T. im Unterschied zu anderen Ländergesetzen – unterschiedliche Krisenstäbe auf unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Während für die Kreise und kreisfreien Städte (im folgenden zusammenfassend „Kommunen“ genannt) die Einsetzung und Grundzüge der Tätigkeit der Stäbe gesetzlich geregelt sind (§ 5 Abs. 2; 35 ff BHKG),<sup>2</sup> sind die Stäbe auf der Landesebene zwar erwähnt (§ 5 Abs. 2 BHKG für die Ministerium für Inneres u.a. und die Bezirksregierungen), deren Tätigkeit ist jedoch im Gesetz nicht näher angesprochen.

Krisenstäbe sind Gremien aus Spitzenvertreter/inne/n mit informationsverarbeitenden, koordinierenden und fachlichen Expertisen. Sie wirken bei der Katastrophenprävention<sup>3</sup> und -bewältigung mit. Ihre Aufgabe ist allein beratender Art,<sup>4</sup> sie wirken in den zuständigen Stellen und mit ihnen zusammen, ohne aber selbständig im Einsatz oder einsatzleitend tätig zu werden. Sie treten also zur Einsatzleitung hinzu: Diese ist und bleibt zuständig ohne Rücksicht darauf, ob ein Krisenstab zusammengetreten, aktionsfähig oder in Aktion ist. In diesem Sinne lässt sich die Aufgabe eines Krisenstabs am ehesten als beratende und vorentscheidend bezeichnen. Anders ausgedrückt: Zusammentritt und Tätigkeit eines Krisenstabs ändert verfahrensrechtliche Bedingungen des Einsatz-

---

<sup>2</sup> Dazu näher Schneider, BHKG, 8. A., 2016, § 5 Rn 50; zu §§ 35 ff ebd., S. 324 ff.

<sup>3</sup> Für „sich anbahnende Katastrophen“ Nr. 2, 3 Runderl. v. 26.9.2016 (s. Fn. 8).

<sup>4</sup> Eine gewisse Ausnahme mag das Weisungsrecht des § 36 Abs. 2 BHKG für Krisenstäbe der Kreise sein, auf die hier aber nicht näher eingegangen wird. Vergleichbare Regelungen für Landesregierung oder Bezirksregierung sind demgegenüber nicht in Kraft.

zes oder der Einsatzleitung, namentlich bei endgültigen Entscheidungen, übernimmt diese aber nicht. Krisenstäbe und Einsatzleitung stehen selbständig nebeneinander.

Das Instrument der Krisenstäbe reagiert auf den Umstand, dass eine Katastrophe regelmäßig die Zuständigkeiten mehrerer Behörden berührt und diese zugleich je für sich mit ihrer wirksamen Bekämpfung überfordert sind. Das ist die Voraussetzung dafür, dass in NRW eine Katastrophe anzunehmen ist (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG). Und sie ist die Voraussetzung dafür, dass die Regelungen für Katastrophen anwendbar sind, namentlich bestimmte Aufgaben des Landes überhaupt begründet werden. Insoweit hat die Katastrophe kompetenzverschiebende Wirkung „nach oben“: Sie begründet neben der fortdauernden Zuständigkeit der Gefahrenabwehrbehörden die Zuständigkeit weiterer, vorgeordneter Stellen. Sie stammen aus unterschiedlichen Ebenen, haben unterschiedliche Hilfsmittel zur Verfügung und verfügen über unterschiedliche Kenntnisstände. Eine Ebene kann daher die andere nicht einfach ersetzen, sondern lediglich ergänzen. Beide sind jetzt nebeneinander zuständig und insoweit auf Kooperation angelegt: Das ist eine wesentliche Grundlage des Katastrophenrechts als Verwaltungskooperationsrecht. Für Frage bedeutet dies: In der Katastrophe können auch mehrere Krisenstäbe nebeneinander zuständig sein, etwa auf Kreis- und auf Landesregierungsebene. Denn die Zuständigkeit der Krisenstäbe folgt der Zuständigkeit des Verwaltungsträgers, bei dem sie bestehen.

S. dazu auch u. zu Frage 17.

Das ist aber nur eine Ebene der Kompetenzverschiebung. Hinzu tritt die horizontale Aufgabenverschiebung, wenn Katastrophen als Großschadensereignisse Auswirkungen nicht nur auf einen Kreis, sondern auch auf mehrere Körperschaften haben können. Ein Hochwasser hört nicht zwingend an der Kreisgrenze auf. Ebenso wenig wie das Schadensereignis kann sich dessen Prävention und Bewältigung stets an Kreisgrenzen orientieren, vielmehr müssen (potentiell) betroffene oder katastrophenschutzpflichtige Verwaltungsträger zusammenarbeiten. Hier

werden Behördenzuständigkeiten nicht in instanzialer, sondern in räumlicher Hinsicht verschoben. Die Ergänzung ihrer fehlenden Kompetenzen erfolgt so nicht allein vertikal mit vorgeordneten, sondern auch horizontal mit gleichgeordneten Stellen anderer Kreise. Auch hier entstehen Kooperationsverhältnisse und die Notwendigkeit eines Kooperationsrechts. Denn auch hier stehen die Aufgaben der betroffenen Kreise nebeneinander, werden aber sämtlich berührt und erfordern eine ggf. abzustimmende Reaktion über Kreisgrenzen hinweg.

Krisenstäbe<sup>5</sup> sind also institutionalisierte Beratungsgremien im Katastrophenrecht. Ihre Funktion besteht darin, Informationen, Sach- Fachkompetenzen und Ressourcen zur wirksamen Katastrophenbekämpfung zusammenzuführen und aus behördenübergreifender Sicht zu bewerten. Die verändert Organisations- und Informationsstrukturen: In der funktionsdifferenzierten Verwaltung nimmt jede Behörde im Normalfall die eigenen Zuständigkeiten primär mit eigenem Wissen, eigenem Personal und eigenen Ressourcen wahr. Diese Funktionsdifferenzierung ist für den Normalfall ausreichend, für den Katastrophenfall aber nicht. Sie setzt gerade die Überforderung der einzelnen Stellen voraus und bedarf daher des behördenübergreifenden Managements von Informationen und Ressourcen. Dazu zählt primär, welche Behörden mit ihren Aufgaben können überhaupt betroffen sein können. Dies kann bei einer Pandemie durchaus anders sein als bei einem großflächigen Stromausfall. Weiter setzt das Katastrophenmanagement Kenntnisse von vorhandenen Ressourcen zur Gefahrprävention-, Gefahrenabwehr und ggf. dem Folgenmanagement voraus. Jede Behörde weiß am ehesten selbst, welche Risiken in ihrem Zuständigkeitsbereich auftreten können und welche Ressourcen bei ihr zur Verfügung stehen. Dieses Wissen kann im Krisenstab eingebracht werden einschließlich der Frage, in welcher Menge und mit welchen möglichen Leistungen diese Ressourcen einsatzbereit sind. Dazu zählt auch die Kenntnis möglicher Defizite und fehlenden Knowhows oder anderer Ressourcen einschließlich der Notwendigkeit ihrer Anforderung bei anderen – und ggf. welchen – Verwaltungsträgern. Schließlich kann zu einem solchen Wissen aber auch die

---

<sup>5</sup> Zu ihnen allgemein Hofinger, Handbuch Stabsarbeit, Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen, 2. A., 2022.

Frage zählen, wie die vorhandenen Ressourcen zur Katastrophenbewältigung optimal verteilt, priorisiert und eingesetzt werden können, wie sie also möglichst effektiv zur Unglücksstelle herangeführt und dort einsatzbereit gemacht werden kann. Dazu kann auch die Kenntnis von Freien Trägern, öffentlichen oder privaten Unternehmen zählen, die zur Unterstützung herangezogen werden können.

Zusammengefasst: Katastrophenschutz ist eine behördenübergreifende Querschnittsaufgabe.<sup>6</sup> Krisenstäbe sind primär dazu bestimmt, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Behörden im Bedarfsfall zu erhöhen durch

- Erkenntnis potentieller Schadensauswirkungen und damit der Betroffenheit von Aufgabenbereichen mehrerer Stellen,
- Zusammenführung von Kenntnissen über Ressourcen, Einsatzmöglichkeiten und wirksamer Katastrophenbewältigung über Behörden-grenzen hinweg,
- Koordination des Personal- und sonstigen Mitteleinsatzes über Behör-dengrenzen hinweg,
- Vorhandensein und Nutzbarkeit von Kooperationsmöglichkeiten mit anderen öffentlichen, halböffentlichen und privaten Stellen.<sup>7</sup>

Diese Kenntnisse sollen im Krisenstab durch präsente Anwesende ein-gebracht und unmittelbar nutzbar gemacht werden. Dabei geht es nicht bloß um einseitige Informationserhebung (wer hat was?), sondern um Nachfrage, Diskussion und wechselseitige Abstimmung. Sobald und solange ein Krisenstab tätig wird, ist dieser ein Instrument der Behör-denkooperation und des Behördenkooperationsrechts in Permanenz. Es soll die Behördenaufgaben und -befugnisse auf einem höheren Ni-veau ausübbar machen, deren Ausübung aber nicht ersetzen.

---

<sup>6</sup> Schneider, BHKG aaO., § 35 Rn 16.

<sup>7</sup> Die GO-Krisenstab des Landes NRW fasst dies so zusammen: Zur Lagebewältigung erforderliche Entscheidungen treffen (besser wohl: vorbereiten); Koordination nachgeordneter Stellen des Lan-des; Information von Landesregierung und Bevölkerung; Koordination der Zusammenarbeit mit Bund und anderen Ländern (wohl auch mit sonstigen Organisationen und Unternehmen, die einbe-zogen sind oder werden können) koordinieren.

Krisenstab und Einsatzleitung arbeiten einerseits getrennt voneinander<sup>8</sup> und andererseits zugleich zusammen: Der Krisenstab berät, die von ihm verschiedene Einsatzleitung entscheidet jedenfalls mit Wirkung für und gegen Dritte. Deren Rechte werden durch das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein, die Tätigkeit oder Untätigkeit eines Krisenstabes nicht verändert.

Die wirksame Wahrnehmung dieser Aufgaben setzt voraus, dass in den Krisenstäben Personen tätig werden, die innerhalb der eigenen Behörden den dafür notwendigen Überblick haben und Erfahrungen in der Vorbereitung, Organisation und Durchführung von Behördenkooperation aufweisen. Es muss sich daher regelmäßig um Personen in verantwortlichen (Spitzen-)Positionen handeln. Zugleich darf ihre Mitgliedschaft im Krisenstab die Erfüllung der Aufgaben der Herkunftsbehörde möglichst wenig beeinträchtigen. Ob also stets die Behördenleitung selbst in Person tätig wird oder aber – weil sie in der eigenen Stelle dringender gebraucht wird – durch eine andere Person in leitender Funktion vertreten werden sollte, ist eine Frage des Einzelfalles und der Zweckmäßigkeit. Wer hingegen über die o.g. Kenntnisse und Erfahrungen selbst nicht verfügt, ist für eine Mitgliedschaft in einem Krisenstab nicht geeignet.

## b) Einberufung und Tätigkeit der Krisenstäbe

### aa) Krisenstäbe allgemein

Die Bezeichnung als „Krisenstab“ findet sich im Gesetz an unterschiedlichen Stellen und für unterschiedliche Ebenen der Verwaltung. Sie ist überall gleichbedeutend. Ihre Rechtsstellung, insbesondere ihre Einberufung und ihre Tätigkeit, ist aber im Gesetz und nachfolgend im untergesetzlichen Regelwerk recht verschieden geregelt.<sup>9</sup> Das Recht des

---

<sup>8</sup> Schneider, BHKG aaO., § 35 Rn 18, unter Hinweis auf § 35 Abs. 2 BHKG.

<sup>9</sup> Allgemein f. Krisenstäbe: Runderlass des Ministeriums f. Inneres v. 26.9.2016, SMBl S. 668 (mit Änd.) (im folgenden zitiert: **GeschO 2016**); für Krisenstäbe der Landesregierung v. 29.8.2017, SMBl S. 846 (m. Änd.) (im folgenden zitiert: **GeschO 2017**); v. 8.6.2018, SMBl S. 341 (für Krisenstäbe allgemein) (im folgenden zitiert: **GeschO 2018**).

Krisenstabs auf einer Ebene ist also nicht notwendig identisch mit demjenigen der Krisenstäbe auf anderen Ebenen. Dies legt die Vermutung nahe: Unterschiedliche Regelungen in einem Gesetz für unterschiedliche Ebenen begründen auch unterschiedliche Rechtsfolgen.

Für Städte und Kreise gilt: Bei Großeinsatzlagen und Katastrophen richten sie Krisenstäbe ein (§ 35 Abs. 1 S. 2 BHKG). Dazu sind sie gesetzlich verpflichtet. Diese werden also „ereignisabhängig aktiviert“.<sup>10</sup> Sie werden in solchen Fällen tätig, werden aber nicht erst jetzt eingesetzt. Die Mitgliedschaft im Krisenstab ist permanent (s.a. § 35 Abs. 4 BHKG), die Tätigkeit als Krisenstab impermanent. Die regelmäßige und ereignisunabhängige Fortbildung der Mitglieder kann verstärken, was die Mitgliedschaft dort bereits voraussetzt: Nämlich die Kooperationsfähigkeit und -möglichkeit zwischen Verwaltungsebenen, -trägern und -behörden. Dazu kann auch die Herausbildung informeller Strukturen, wechselseitige persönlicher Kenntnis und der Bereitschaft zu offener und vertrauensvoller Zusammenarbeit auch über Behörden- und Trärgergrenzen hinweg zählen. Alles dies setzt Managementfähigkeiten voraus und ist zugleich geeignet, diese zu stärken.

Mit der Einsetzung als Krisenstab beginnt die Tätigkeit des Stabes. Er nimmt diejenigen Aufgaben wahr, für die er zusammengestellt worden ist (s.o. a)). Dies können katastrophenspezifisch auch heterogene Aufgaben sein, die unterschiedliche Betroffenheit, unterschiedliche Expertise und unterschiedliche Handlungsnotwendigkeiten begründen können. Insoweit liegt es nahe, die Mitgliedschaft im Krisenstab hinreichend flexibel auszugestalten.<sup>11</sup> Personen, deren Aufgabenbereich ersichtlich nicht betroffen ist, sollten nicht einberufen oder – sobald die Nicht-Betroffenheit ersichtlich ist – von der Mitwirkung dispensiert werden. Personen, welche nicht zum Krisenstab zählen, deren Aufgabe aber betroffen, deren Kenntnisse oder Ressourcen aber benötigt werden, sollten hinzugezogen werden, und zwar entweder als Gäste oder als nichtständige Mitglieder. Hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Mitwirkung

---

<sup>10</sup> Schneider BHKG § 35 Rn 18.

<sup>11</sup> Nr. 2.4.4.4 Runderlass v. 26.9.2016 unterscheidet daher zwischen „ständigen“ und „konkreten“ bzw. anderen Mitgliedern.

bleibt dies weitgehend gleich. Die untergesetzlichen Bestimmungen sehen eine solche Flexibilität nicht zwingend vor, schließen sie aber auch nicht aus.

Die Aufgaben der Krisenstäbe bestehen im Bedarfsfall in der Zuarbeit für die Einsatzleitung und in der Entgegennahme von deren Zuarbeit (§ 35 Abs. 2 BHKG). Die Arbeit beider Stellen ist also eine unterschiedliche: Die Einsatzleitung nimmt die Leitungsaufgaben selbst und allein wahr. Die Krisenstäbe arbeiten ihr zu, bereiten Informationen auf und Entscheidungen vor, stimmen Aufgaben und Kompetenzen ab, unterbreiten Vorschläge und erfüllen Aufträge, die ihr von der Einsatzleistung erteilt worden sind. In diesem Sinne ist ihre Tätigkeit nicht allein reaktiv, sondern auch proaktiv. Das ändert nichts daran: Verbindliche Entscheidungen trifft allein die Einsatzleitung.

Die Aufgabe der Krisenstäbe lässt sich demnach am ehesten als Informationserhebende, -verarbeitende und -verarbeitende Stelle beschreiben. Sie tragen Informationen zusammen und bündeln diese zu Entscheidungsvorschlägen, welche der Einsatzleitung unterbreitet werden. Diese ist im Rahmen ihrer eigenen – politischen und rechtlichen - Aufgabenerfüllung berechtigt, die Vorschläge zu überprüfen, ihnen zu folgen oder ihnen nicht zu folgen. In diesem Sinne sind die Vorschläge der Krisenstäbe zwar von hohem fachlichem Gewicht. Sie sind aber nicht rechtlich bindend. Daraus folgt eine Verantwortungsdifferenzierung: Die Organverantwortlichkeit für die Vorschläge trifft den Krisenstab, diejenige für die zuletzt getroffenen Entscheidungen trifft die Einsatzleitung.

In diesem Sinne ist die Aufgabenerfüllung und Arbeitsweise von Krisenstäben rechtlich nur wenig gebunden. Ihre Tätigkeit ist zum allergeringsten Teil Rechtsanwendung. Vielmehr ist sie ganz überwiegend fachlich geprägt. Gewiss: Offensichtliche Rechtsverstöße dürfen sie nicht begehen, etwa Informationen mit illegalen Mitteln beschaffen. Das ist auch gar nicht nötig, weil die rechtliche Expertise bei den dafür zuständigen Stellen – etwa der Einsatzleitung – liegt. Im Regelfall liegt ihre Aufgabe darin, fachliche Expertise einzubringen. Hier geht es um Aspekte des Einzelfalls – nicht alle Katastrophen sind gleich, es gibt solche mit und

ohne „Drehbücher“. Es geht um Sachinformationen und deren Optimierung. Und es geht um optimalen Ressourceneinsatz durch eigenes und kooperatives Handeln. Gerade diese Fragen sind rechtlich eher schwach geregelt. Und wenn sie geregelt sind, geht es eher um verbindliche Entscheidungen hinsichtlich ihrer Ver- und Zuteilung. Verhalten und Verfahren der Krisenstäbe sind also kaum je rechtlich determiniert und daher kaum je Rechtsanwendung.

Diese Vorgaben gelten für Krisenstäbe der Kreise und Gemeinden und sind dort das allgemein geltende Krisenstabsrecht. Es ist durch untergesetzliche Regelwerke weiter – aber nicht anders als hier beschrieben - ausgestaltet.

#### bb) Krisenstäbe auf Landes- und Regierungsbezirksebene

Auf der Ebene der Landesregierung und der Bezirksregierungen ist die Einrichtung von Krisenstäben zwar vorgeschrieben (§ 5 Abs. 2 BHKG). Mitgliedschaft und Zusammensetzung müssen also geregelt, die Mitglieder bestimmt sein. Wer allerdings Mitglied sein kann und wer nicht, ist im Gesetz nicht näher geregelt. Die Mitgliedschaft von Personen mit Managementenerfahrung, die hier soeben aus funktionalen Erwägungen abgeleitet war, ist hier zwar vorausgesetzt, aber nicht näher spezifiziert. Nr. 3 Abs. 2 GeschO 2017 nennt dementsprechend als Mitglieder Staatssekretärinnen oder -sekretäre, mindestens aber eine Person auf Abteilungsleitungsebene. Damit ist die erforderliche Managementkompetenz sichergestellt. Auch hier ist die Mitgliedschaft permanent, die Tätigkeit des Krisenstabs impermanent (§ 5 Abs. 2 letzter Hs. BHKG): Sie sind „bei Bedarf“ zu aktivieren. Schon hier zeigen sich erste Unterschiede: Auf Landes- und Bezirksregierungsebene gibt es keine Einsatzleitung, weil beide einen Katastrophenschutz Einsatz nach dem Gesetz niemals selbst leiten. Der Krisenstab berät also keine Einsatzleitung, sondern administrativ und/oder politisch verantwortliche Stellen bei der Ausübung ihrer Rechte Aufsichts- und Weisungsrechte, welche aus dem allgemeinen Kommunalaufsichtsrecht oder aus Sonderrechten der Pflichtaufgabe nach Weisung (§ 2 Abs. 2 BHKG) oder vereinzelt des Katastrophengesetzes selbst entstehen können (z.B. § 5 Abs. 5; § 54

Abs. 4, 6 BHKG). Konkret bedeutet dies: Wenn auf der Kreisebene die Einsetzung eines Krisenstabs zwingend notwendig oder gar schon geschehen ist, begründet dies nicht automatisch die rechtliche Notwendigkeit des Einsatzes eines Krisenstabs auch auf höheren Stellen.

Dies wäre nur dann sinnvoll und ggf. notwendig, wenn die nachgeordneten Stellen einschließlich ihrer Krisenstäbe ersichtlich überfordert und eine zentrale Zuständigkeit des Landes, welche auch fachliche Expertise erfordert, notwendig gewesen wird. In solchen Fällen kann jener „Bedarf“ entstehen, bei dem vorhandene Krisenstäbe „zu aktivieren sind“ (§ 5 Abs. 2 BHKG). Dieser „Bedarf“ ergibt sich aus der Aufgabe des Landes im Katastrophenfall und der Notwendigkeit, gerade für diesen Bedarf einen Krisenstab einzuberufen. Er besteht also, wenn ein Bedarf nach Tätigwerden gerade des Landes im Rahmen des BHKG erkennbar ist.

### c) Koordinationsgruppe und Krisenstab

Nr. 7 GeschO 2017 unterscheidet den Krisenstab von der „Koordinierungsgruppe des Stabes“ (KGS). Dieser besteht aus Verbindungspersonen der Ressorts (offenbar: aller Ressorts). Deren Mitglieder sorgen einerseits für die Beschaffung der im Krisenstab nötigen Informationen aus ihren Ressorts und andererseits für den Transfer von Informationen aus dem Krisenstab in die Ressorts. Sie stellen also die ständige informationelle Verbindung zwischen Krisenstab und Ministerien sicher. Die GeschO unterscheidet also zwischen vorbereitender KGS und entscheidendem Krisenstab. Beide sind als Gremien verschieden und nehmen in diesem Rahmen unterschiedliche, einander z.T. aber auch überschneidende Funktionen wahr. Die Funktionsdifferenzierung legt es nahe, von einem eher politischen Krisenstab und einer eher fachlichen KGS auszugehen, auch wenn beide Funktionen nicht stets eindeutig voneinander getrennt werden können. Unter ihnen kommen dem Krisenstab einige Aufgaben zu, die nur ihm zugewiesen sind (Nr. 2, 6 GeschO 2017). Sie werden in der GeschO 2017 z.T. als „Entscheidungen“ bezeichnet (z. B. Nr. 2, 5 GeschO), ohne dass deren Wirkungen näher spezifiziert würden. Wichtig ist zudem der institutionalisierte laufende

und einheitliche Informationskontakt zur Landesregierung, welcher die Zusammenführung von allgemein-politischer Entscheidungsfindung und katastrophenspezifischen politischen Entscheidungsnotwendigkeiten sichern kann. Außerdem wirkt der Krisenstab bei der Öffentlichkeitsarbeit im Katastrophenfall mit (Nr. 2, 6 GeschO).

Diese Aufgaben sind allein dem Krisenstab, nicht hingegen der KGS zugewiesen. Doch kommt dem Krisenstab jedenfalls nicht bei allen genannten Aufgaben ein Monopol zu. Er wirkt namentlich durch die Verbindung von politischer und fachlicher Expertise, der Vollständigkeit und Ausgewogenheit seiner Zusammensetzung über alle Ressorts hinweg und die besonderen Kenntnisse, Erfahrungen und Betroffenheiten der von ihnen vertretenen Ministerien. Doch liegt darin kein Monopol. Er ist zu beteiligen, wo dies vorgeschrieben ist. Das schließt jedoch nicht aus, dass etwa die Landesregierung auch andere Informationsquellen oder Kompetenzträger befragen kann. Das folgt schon aus den wahrzunehmenden Aufgaben des Krisenstabs: Teils wirkt er an Entscheidungen etwa der Landesregierung mit, trifft sie aber nicht selbst. Umgekehrt kann sich die Landesregierung auch aus anderen Quellen als dem Krisenstab informieren. Doch schließt die Beteiligung anderer Informationsquellen oder Kooperationspartner die Einbeziehung des Krisenstabs auch nicht aus, soweit diese vorgeschrieben ist.

Die funktionelle Differenzierung legt es nahe, dass die Mitglieder des Krisenstabs und diejenigen der KGS nicht identisch sind. Dort ist eher politische Expertise, hier eher fachliche Expertise gefragt. Auch wenn deren Zusammentreffen nichts stets ausgeschlossen werden kann, handelt es sich regelmäßig um unterschiedliche Personenkreise. Das bedeutet zugleich: Zwar hat sich in der Praxis offenbar eine Redeweise eingebürgert, wonach auch die KGS als Krisenstab zu qualifizieren sei.

Z.B. Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V (Hochwasserkatastrophe) vom 25.3.2022, LT-Drs. 17/16930 (im folgenden zitiert als: Zwischenbericht aaO.), S. 196; s.a. ebd., S. 219, 238, 241.

Z.T. wird differenziert zwischen „großem“ und „kleinem“ Krisenstab. Das ändert aber nichts daran, dass die Aufgaben beider Gremien nicht vollständig gleich sind. Die besondere Rechte und Befugnisse des Krisenstabs kommen der – im Gesetz nicht erwähnten - KGS gerade nicht zu. Ihre Tätigkeiten sind auf Vorbereitung und Informationstransfer begrenzt. Fachliche und politische Verantwortung mögen sich bisweilen überschneiden, sind aber nicht stets identisch. Sie kann und darf demnach den Krisenstab nicht vollständig verdrängen, vertreten oder ersetzen. Wenn Katastrophenrecht wesentlich Kompetenzverschiebungsrecht ist,<sup>12</sup> dann darf die Kompetenzverschiebung nach dem Recht, aber nicht an ihm vorbei erfolgen.

Was Gesetz und GeschO dem Krisenstab vorbehalten, darf nur von ihm wahrgenommen werden. Tätigkeit des permanent vorhandenen Krisenstabs setzt seine Einberufung voraus: Diese ist eben impermanent. Die Einberufung ist nicht im Gesetz, sondern allein in der GeschO 2017 näher geregelt. Mit ihr nimmt der Stab seine Tätigkeit auf und wird eigentlich erst handlungs- und entscheidungsfähig. Das Einberufungsrecht steht nach Nr. 4 Abs. 1 GeschO 2017 der Ministerpräsidentin oder dem Ministerpräsidenten zu. Den Ministerien ist insoweit ein Vorschlagsrecht eingeräumt: Sie sind berechtigt, die Einberufung durch den Ministerpräsidenten vorzuschlagen (Nr. 4 Abs. 2). Ob dem Vorschlag Folge geleistet wird, unterliegt allein dessen Entscheidung. Sie hängt weder in positiver noch in negativer Hinsicht von der Existenz des Vorschlags, sondern von dem Vorliegen der materiellen Einberufungsvoraussetzungen ab:<sup>13</sup> Die oder der Ministerpräsident/in darf auch ohne Vorschlag einberufen, aber auch mit Vorschlag nicht einberufen. Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme ist es zu einem solchen Vorschlag aus einem Ministerium an den Ministerpräsidenten nicht gekommen.

Dazu Zwischenbericht aaO., S. 280.

Danach ist zwar ersichtlich im Innenministerium und möglicherweise auch der KGS ein solcher Vorschlag erörtert worden, doch ist dieser

---

<sup>12</sup> Gusy, DöV 2011, S. 85, 88 f.

<sup>13</sup> Dazu u. d).

aus dem Innenministerium nicht an den Ministerpräsidenten gelangt. Wie gesagt: Das schließt dessen Recht zur Einberufung des Krisenstabs durch den Ministerpräsidenten aber auch nicht aus, weil dieses Recht auch ohne Vorschlag ausgeübt werden kann.

Daneben kann nach Nr. 3 Abs. 4 GeschO 2016 „im Einzelfall“ auch das Innenministerium die Aktivierung von Krisenstäben anordnen. Damit ist wohl auch der Krisenstab der Landesregierung gemeint (s. Überschrift zu Nr. 3). Diese Möglichkeit ist nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht diskutiert worden, ihre Nutzung daher unterblieben.

Stattdessen ist im Juli 2021 in der Landesregierung ersichtlich davon ausgegangen worden, dass eine Einschaltung der KGS funktionell äquivalent sei, weil dort der fachliche Sachverstand gebündelt und die Mitwirkung eines weiteren, überwiegend politisch denkenden und handelnden Gremiums nicht zielförderlich sei.

Z.B. Zwischenbericht aaO., S. 242.; s.a. ebd., S. 270, 271; 633.

Die vorbereitende Funktion der KGS wurde damals also mit der (vor-)entscheidenden Funktion des Krisenstabs ersichtlich weithin gleichgesetzt. Gewiss mag es Fälle geben, in denen der Krisenstab nicht zwingend einberufen werden muss, eine Tätigkeit der KGS aber trotzdem sinnvoll sein kann. Denn die Mitwirkung des Krisenstabs soll den effektiven Katastrophenschutz fördern und nicht behindern oder unnötig verzögern. Dies kann namentlich der Fall sein, wenn die

- Einschaltung des Krisenstabs nicht zwingend vorgeschrieben, (Regel-Ausnahme-Verhältnis). Das kann aber nicht gelten, wo etwa Bedarf nach strategischer u.a. Leitung besteht, ebenso bei Aufgaben über das unmittelbar betroffene Krisengebiet hinaus.
- Ein Krisenstab nicht erreichbar, mobilisierbar oder handlungsfähig ist,
- die anderen Stellen (etwa: KGS) hinreichend leistungsfähig ist, um den Krisenstab ersetzen zu können,
- die anderen Stellen die Aufgabenerfüllung des Katastrophenschutzes und des Krisenstabs nicht behindern.

Je näher sich eine Aufgabe am Kernbereich der Krisenstabsfunktionen angesiedelt ist, desto weniger darf sie durch andere Stellen wahrgenommen werden.

d) „Bedarf“ nach Einberufung eines Krisenstabs

Die Aktivierung des Krisenstabs hat bei „Bedarf“ zu erfolgen. Dass dieses Tatbestandsmerkmal dem Bedarf des Landes im Rahmen seiner Aufgaben und Zuständigkeiten nach dem BHKG folgt und daher von demjenigen etwa auf der Kreisebene durchaus verschieden sein kann, ist bereits erwähnt worden.

S. o. b).

Hier ist zunächst festzuhalten: Während das Gesetz (§ 5 Abs. 2 BHKG) bei Bedarf die Aktivierung zwingend vorschreibt („... zu aktivieren sind ...“), formuliert Nr. 4 Abs. 1 GeschO 2017 anders. Bei landesweiten Großeinsatzlagen oder Katastrophen „kann“ danach der Krisenstab des Landes aktiviert werden. Hier scheint demnach Ermessen zu bestehen. Richtigerweise ist dem Gesetz der Vorrang einzuräumen: Soweit etwa bei Großeinsatzlagen oder Katastrophen ein Bedarf besteht, treten die Rechtsfolgen des § 5 Abs. 2 BHKG ein: Dann ist der Krisenstab zu aktivieren. Der textliche Widerspruch ist demnach durch gesetzeskonforme Auslegung aufzulösen.

SV Thiel, Zwischenbericht S. 462, 481, s.a.a. ders. ebd., S. 485.

Bei einem erkennbaren Bedarf ist also der Ministerpräsident verpflichtet, den Krisenstab zu aktivieren. Unter denselben Voraussetzungen sind die involvierten Ministerien berechtigt und verpflichtet, die Aktivierung vorzuschlagen. Und in solchen Fällen ist dann auch der Ministerpräsident verpflichtet, einem solchen Vorschlag zu entsprechen. Ein Ermessen steht insoweit jedenfalls dem Ministerpräsidenten nicht zu.

Damit hängt die Frage nach dem Bestehen oder Nichtbestehen einer Aktivierungspflicht an dem Gesetzesbegriff des „Bedarfs“.

Bejahend etwa Zeuge B.S., Zwischenbericht, S. 125.

Dieser unbestimmte Gesetzesbegriff ist in besonders hohem Maße konkretisierungsbedürftig, und seine Konkretisierung ist auch von politischen Einschätzungen nicht völlig unabhängig. Dafür spricht schon der Aspekt, dass die Entscheidung dem Ministerpräsidenten als oberstem Regierungsorgan des Landes zugewiesen ist. Und dafür spricht auch der Umstand, dass die Vorschrift in ganz unterschiedlichen Krisenlagen anzuwenden ist: Diese sind vom Gesetzgeber nicht generell voraussehbar und daher auch jedenfalls nicht abschließend normierbar. Vielmehr verweisen derart unbestimmte Rechtsbegriffe wesentlich auf die Umstände der zahlreichen von ihnen potentiell erfassten Einzelfälle. Desungeachtet ist der Begriff aber nicht allein politisch zu verstehen und kann demnach auch nicht allein der politischen Entscheidung des Ministerpräsidenten übertragen sein. Vielmehr ist auch dieser an die Gesetze gebunden, und seien sie noch so unbestimmt.

Unbestimmte Rechtsbegriffe eröffnen Entscheidungsfreiräume und ziehen diesen – wenn auch wenig bestimmte – Grenzen. Von diesen Grenzen her erfolgt meine Argumentation. Danach ist eine Rechtsnorm nach allgemeinem methodischem Verständnis stets so auszulegen, dass ihr überhaupt ein rechtlicher Sinn zukommen kann. Wenn also der Gesetzgeber sich entschieden hat, den „Bedarf“ als Aktivierungsvoraussetzung zu nennen, so darf dieses Merkmal nicht so ausgelegt werden, als fehle es im Gesetzestext. Ihm muss also irgendeine steuernde, ggf. auch begrenzende Wirkung zukommen. Wohlgemerkt: Dabei geht es hier nicht um den Bedarf nach Katastrophenschutz, sondern um den Bedarf nach Mitwirkung eines Krisenstabes am Katastrophenschutz.

Das sei zunächst am Extrembeispiel illustriert: Wenn eine Katastrophe das ganze Land beträfe und dort sämtliche Behörden überfordert wären

und eine Notwendigkeit nach landesweiter fachlich informierter und politisch verantwortungsvoller Koordination oder Unterstützung der Kreise und Gemeinden nicht ausgeschlossen werden kann, dann besteht der „Bedarf“ iSd § 5 Abs.2 BHKG. Wenn man ihn nun verneinen würde, dann würde die Norm so ausgelegt, als ob sie gar nicht in Kraft wäre oder jedenfalls das Merkmal des Bedarfs in ihr fehlen würde. Hier wäre der Kernbereich des Rechtsbegriffs und der Krisenstabszuständigkeit erreicht. Und umso weniger ist der Stab durch andere Organe ersetzbar. In einem solchen – zugegeben – Extremfall ist die Norm zwar generell unbestimmt, im Einzelfall aber bestimmbar. Umgekehrt mag es Fälle geben, in denen ein Bedarf offensichtlich verneint werden kann, wenn etwa die betroffenen Kreise und ihre Krisenstäbe die Lage ersichtlich selbst und ohne Koordination durch Landesstellen bewältigen können. In einem solchen Fall liegt ein „Bedarf nach Aktivierung des (Landes-)Krisenstabs ebenso offensichtlich nicht vor. Auch insoweit ist die Norm generell unbestimmt, im Einzelfall aber bestimmt oder jedenfalls bestimmbar.

Im Falle der Flutkatastrophe 2021 lag ersichtlich weder der eine noch der andere Extremfall eindeutig vor. Weder war das ganze Land betroffen noch aber auch war ersichtlich, dass die nachgeordneten Stellen allein der Lage Herr werden könnten. Ansonsten hätte es die Aktivitäten mit der und um die KGS auf Landesebene auch nicht gegeben. Jedoch steht die Flutkatastrophe 2021 dem ersten Extremfall deutlich näher. Denn Katastrophenereignisse, die gleichzeitig das ganze Land und alle dort vorhandenen Rechtsgüter bedrohen, sind jedenfalls in NRW kaum denkbar. Wenn man die Notwendigkeit des Krisenstabs allein auf solche Fälle reduzieren würde, liefe der § 5 Abs. 2 BHKG weitestgehend, wenn nicht vollständig leer. Im Juli 2021 waren erhebliche Teile des Landesgebietes betroffen. Es waren erhebliche Rechtsgüter – Leben, Gesundheit u.a. – einer großen Zahl von Betroffenen bedroht. Es waren trotz allen Einsatzes der Feuerwehren u.a. die Gefahren nicht effektiv abzuwehren: Im Gegenteil: Einzelne Feuerwehrleute kamen sogar beim Einsatz um ihr Leben. Und es bestand ein erheblicher Bedarf nach Heranziehung von Personal und Hilfsgütern von auswärts. Das Ereignis war die größte Katastrophe seit Bestehen des Landes NRW, forderte die meisten Opfer und verursachte die höchsten Schäden. Jedenfalls

alle diese Umstände zusammen waren geeignet, einen Bedarf nach koordinierter, effektiver und verantwortlicher Katastrophenabwehr zu begründen. Und damit auch den Bedarf nach Aktivierung des Krisenstabes.

Die hier dargestellte Ableitung von den Rändern und Extremfällen her lässt einzelne Gesichtspunkte erkennen, die zur Konkretisierung des „Bedarfs“ in § 5 Abs. 2 BHKG herangezogen werden können. Dazu zählen

- die Größe der „Großschadenslage“, namentlich die Zahl potentiell betroffener Personen und die Größe potentiell betroffener Gebiete,
- die Überforderung der örtlich zuständigen Kreise und Städte bei der effektiven Abwehr, Bekämpfung oder dem Folgenmanagement der Schadensereignisse,
- die Notwendigkeit nach einer Unterstützung oder Koordination durch das Land, namentlich infolge der Betroffenheit mehrerer örtlicher Träger und der Knappheit von Ressourcen bei (jedem) einzelnen von ihnen, und
- der Bedarf nach informiertem, integriertem und koordiniertem Handeln des Landes und seiner Organe über örtliche und funktionelle Zuständigkeitsgrenzen hinweg.

Je mehr dieser Voraussetzungen erfüllt sind, umso eher entsteht die Pflicht zur Aktivierung.

e) Zwischenergebnis: Formelle Rechtswidrigkeit der unterlassenen Aktivierung des Krisenstabs

Die Bestimmung des § 5 Abs. 2 BHKG ist recht unbestimmt. Doch waren angesichts der vom Ausschuss ermittelten Umstände der Flutkatastrophe 2021 die rechtlichen Grenzen der Regelung erreicht. Wann, wenn nicht bei einem wohl nie dagewesenen Flutereignis sollte ein Bedarf bestehen? Die Flutkatastrophe 2021 war im katastrophenrechtlichen Sinne (auch) in NRW ein GAU. Dass die gesetzliche Aktivierungsregelung sich in diesem Einzelfall zu einer Aktivierungspflicht verdichtet hat, kann keinem ernstlichen Zweifel unterliegen, wenn § 5 Abs. 2

BHKG überhaupt einen Sinn haben soll: Wann, wenn nicht jetzt und hier? Und wenn nicht hier und jetzt: Wofür ist § 5 Abs. 2 BHKG dann überhaupt erlassen, der Krisenstab dann überhaupt eingerichtet?

Zudem ist auch nicht feststellbar, dass eine Aktivierung des Krisenstabes die Aktivitäten des Landes wesentlich beeinträchtigt oder behindert hätte. Und dass möglicherweise eine Reihe der Mitglieder im Urlaub waren, ändert an diesen Zwischenergebnis nichts: Dafür gibt es überall Vertretungsregelungen. (Nr. 3 GeschO 2017).

Wenn zu einem früheren Zeitpunkt, als die Flut umrisshaft erkennbar war, die Landesregierung das Ereignis unterschätzt hat und deshalb die Aktivierung nicht früher geschah, ist das kein zureichender Grund für die unterlassene Aktivierung. Vielmehr wäre sie eine Folge eines Rechtsfehlers, der schon zuvor geschah, und damit ihrerseits fehlerhaft.

Die unterlassene Aktivierung des Krisenstabs stand nach dieser Auslegung im Widerspruch zu § 5 Abs. 2 BHKG, also unter Verstoß gegen Zuständigkeits- und Verfahrensregeln. Sie war somit formell rechtswidrig.

#### f) Materielle Rechtswidrigkeit der unterlassenen Aktivierung?

Die unterlassene Aktivierung des Krisenstabs wäre auch materiell rechtswidrig, wenn die Unterlassung dazu geführt hätte, dass eine rechtlich gebotene Entscheidung nicht getroffen oder eine rechtlich verbotene Entscheidung getroffen worden wäre, und zwar gerade deshalb, weil der Krisenstab nicht zusammengetreten ist. Als Ausgangspunkt lässt sich festhalten: Zwar gibt es in der politischen Philosophie und Teilen der Rechtstheorie die These vom Zusammenhang zwischen Verfahrens- und Ergebnisrichtigkeit. Danach ist ein richtiges Verfahren in optimaler Weise geeignet, richtige Ergebnisse hervorzubringen. Rechtsnormen, welche den Sachverhalt regeln, gehen hingegen von einem anderen Ausgangsbefund aus: Danach kann es Verfahrensfehler geben, welche ergebnisrelevant sind, und solche, bei denen dies nicht der Fall

ist. Die bekannteste Norm hierzu ist § 46 NRWVerwaltungsverfahrensg.

Die Frage danach, zu welcher Fehlerkategorie die fehlende Aktivierung des Krisenstabs zählt, ist hochgradig hypothetischer Art. Dafür sprechen zwei Umstände. Zunächst ist die Tätigkeit des Stabes rechtlich nur schwach determiniert. Er unterliegt denselben rechtlichen Bindungen wie alle anderen Katastrophenschutzstellen des Landes. Deren Tätigkeit fügt er bestimmte Elemente hinzu, nämlich die zusammenfassende Bewertung von vorhandenen Informationen und andernorts getroffenen Einschätzungen. Seine Bewertungen sind ihm nicht allein vorbehalten, sie dürfen auch von anderen Stellen getroffen werden. Und sie sind in besonders hohem Maße einzelfallgeprägt: Wenn jede Katastrophe (und erst recht die Juli-Flut) auch anders ist, so sind zugleich die zu ihr zu sammelnden und zu bewertenden Informationen anders als bei anderen Großschäden. Das Recht gibt für solche fachlichen und politischen Bewertungen nur ganz grobe Vorgaben, deren Steuerungswirkung im Einzelfall gering ist. Die Tätigkeit des Katastrophenstabes ist nur in geringem Maße Rechtsanwendung.

Sodann ist aber auch das hypothetische Verhalten des Krisenstabes kaum rekonstruierbar. Dazu wäre es erforderlich,

- das hypothetische Verhalten von Personen, die jedenfalls offiziell nicht gefragt wurden,
- in einem Gremium, das nicht zusammengetreten ist (Menschen verhalten sich in Gruppen nicht selten anders als Einzelne),
- zu Um- und Zuständen, die extrem rasch wechselten, also kaum eine ruhige und stabile Einschätzung und Diskussion möglich machten,
- eines extrem hohen Zeit- und Entscheidungsdrucks,
- vor dem Hintergrund wenig stabilen Faktenwissens, eines sich sehr rasch ändernden Informationslage und nur äußerst schwacher rechtlicher Verfahrens- und Entscheidungsvorgaben für den Einzelfall,

- angesichts der Notwendigkeit möglicher Konsensfindung aller Beteiligten (der nicht nur aus den Einstellungen und Wahrnehmungen der einzelnen Gruppenmitglieder, sondern auch den Dynamiken ihrer (hier nicht stattgefundenen) Kommunikation folgt)
- und der fehlenden Verbindlichkeit der Beschlüsse des Stabes für die Landesregierung, die von ihnen hätte abweichen können, wenn es solche Beschlüsse gegeben hätte,

zugrunde zu legen. Hier sind derart viele Hypothesen, Fiktionen und Unterstellungen vorzunehmen, dass eine Einschätzung nach Kriterien „richtig“ und „falsch“ ausscheidet. Selbst die Einschätzung nach „höchst wahrscheinlich“ oder „unwahrscheinlich“ kann auf dieser Basis allenfalls Spekulation bleiben.

Wohlgemerkt: Es geht hier nicht um die Frage, ob das Verhalten des Landes angesichts der Flutkatastrophe 2021 richtig oder falsch war. Dass hier Fehler gemacht worden sind, ist ex post unstrittig und im Zwischenbericht an mehreren Stellen festgehalten. Hier kommt es zu Frage 1 nur darauf an, ob eine (rechtzeitige) Einschaltung des Krisenstabes für die Fehler ursächlich war bzw. diese hätte vermeiden können.

Richtig ist: Theoretisch hätte eine frühzeitige Einschaltung des Krisenstabes das Katastrophenbewusstsein und damit die Überzeugung von der Notwendigkeit wirksamer Präventions- und Abwehrmaßnahmen bei allen anderen zu beteiligenden Stellen erhöhen können. Dies hätte jedoch vorausgesetzt, dass bei den einberufungsberechtigten Stellen vor dem oder am 14.7. bereits das Bewusstsein einer bevorstehenden Katastrophe geherrscht hätte und daher die die Notwendigkeit des Krisenstabes gesehen worden wäre. Wäre dies der Fall gewesen, dann hätte sich hier ein Informations- und Einschätzungsfehler der Landesregierung fortgesetzt. Ob und wo eine Aktivierung auf Landesebene das Katastrophenschutzbewusstsein noch hätte steigern können, lässt sich ex post kaum feststellen. Denn immerhin gab es vor Ort bereits andere Krisenstäbe in Aktion. Dort war also das Katastrophenbewusstsein bereits voll vorhanden.

Hätte der Krisenstab andere Maßnahmen getroffen, die von der Koordinierungsgruppe nicht hätte getroffen werden können oder getroffen worden sind? Dass der Katastrophenstab - seine Aktivierung vorausgesetzt – andere Entscheidungen getroffen hätte als die tatsächlich von der Landesregierung ergriffenen Maßnahmen, lässt sich ex post gleichfalls nicht feststellen, aber ebenso wenig vollständig ausschließen. Die Beweiserhebung des Ausschusses hat hierzu keine Stellungnahme auch nur einer zu beteiligenden Person ergeben, die festgehalten hätte, dass sie im Falle einer Aktivierung des Krisenstabes andere Vorschläge gemacht hätte, als sie es ohne Krisenstab getan hat. Und sie hat auch nicht ergeben, dass die Landesregierung solchen anderen Vorschlägen gefolgt wäre. Nach den Feststellungen des Ausschusses ist

- über die Aktivierung des Krisenstabes im Innenministerium diskutiert worden,
- diese Diskussion auch an den Staatssekretär und von diesem auch an den Innenminister jedenfalls als Information herangetragen worden und dem Chef der Staatskanzlei bekannt war,
- 

Zwischenbericht, S. 194.

- die Landesregierung sich aufgrund der vorhandenen Informationen und Bewertungen auch aus der KGS hinreichend informiert gefühlt hat,

Zwischenbericht, S. 242.

- sie diese Informationen ihren zu treffenden Entscheidungen zugrunde gelegt hat,
- und die Einschaltung des Krisenstabes eher als redundante bzw. bloß verzögernde Verfahrenshandlung ohne eigenen zusätzlichen Erkenntnisgewinn empfunden worden.

Zwischenbericht, S. 242.

Wenn also

- keine im Krisenstab zu beteiligende Person ausgesagt hat, sie hätte dort andere Vorschläge zur Katastrophenbewältigung gemacht und
- keine andere zu beteiligende Person ausgesagt hat, sie wäre im Krisenstab auch anderen Vorschlägen gefolgt und
- die Landesregierung aus ihrer Sicht informiert und sachgerecht gehandelt hat, so dass es keinen Anhaltspunkt dafür gab, sie wäre anderen Vorschlägen aus dem Krisenstab gefolgt,

so gibt es nach dem Ergebnis der Ausschussarbeit keine wirklich belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass Katastrophenschutzmaßnahmen mit Einschaltung des Krisenstabes anders getroffen worden wären, als sie getroffen worden sind.

Diese Feststellung lässt sich auch anders formulieren: Die fehlende Aktivierung des Krisenstabes war nach den o. e) getroffenen Feststellungen formell rechtswidrig, weil sie gegen insoweit bindende Normen des Kompetenz- und Verfahrensrechts verstieß.

Dass dieser Verfahrensfehler aber dazu geführt hätte, dass wegen jener Unterlassung sachlich falsche Entscheidungen getroffen worden wären, lässt sich nicht feststellen. Wo Fehler gemacht worden sind, lässt sich dies gutachterlich nicht auf die unterbliebene Einschaltung des Krisenstabes zurückführen. Daraus folgt als Zwischenergebnis:

- Die fehlende Einberufung des Krisenstabes des Landes war nicht vereinbar mit den Kompetenz- und Verfahrensnormen des § 5 Abs. 2 BHKG und daher formell rechtswidrig.
- Eine materielle Unvereinbarkeit getroffener Entscheidungen von Katastrophenschutzstellen mit dem geltenden Recht gerade wegen dieses Verfahrensfehlers lässt sich hingegen nicht feststellen.

Und weil es für bloße Verfahrensfehler, deren Kausalität für materielle Verletzungen der Rechte Dritter nicht festgestellt werden kann, auch keinen Schadensersatzanspruch gibt, entstehen aus ihnen auch keine derartigen Ansprüche Geschädigter (dies auch zu Frage 52).

### g) Annex: Rechtspolitische Empfehlungen für den Gesetzgeber

Die umstrittene Rolle des Krisenstabs hat Fragen zur Flutkatastrophe als Einzelfall aufgeworfen: War dieser Einzelfall ein solcher, in welchem der Stab hätte aktiviert werden müssen? Hinzu können aber auch rechtspolitische Fragen treten: Ist der Krisenstab institutionell und organisatorisch katastrophentauglich aufgestellt? Solche Fragen können sich auch an den Landtag als gesetzgebendes und kontrollierendes Organ stellen. Seine Handlungsmöglichkeiten sind primär legislativer Art: Er kann neue und ggf. andere Regelungen zum Krisenstab schaffen, und zwar auch zu Fragen, welche bislang nicht im Gesetz, sondern allein in Geschäftsordnungen der Landesregierung geregelt sind. Und er kann rechtspolitische Anregungen geben, welche die Landesregierung im Rahmen ihrer Aufgabe als Spitzenorgan der Exekutive beachten kann, aber nicht zwingend muss. Hinsichtlich der Verantwortungsverteilung gilt dann: Wer eine als notwendig anerkannte Norm nicht schafft, trägt für dieses Unterlassen die Verantwortung. Und wer eine sach- oder zweckwidrige Norm erlässt, ist gleichfalls rechtlich und politisch verantwortlich.

Zugleich ist zu berücksichtigen: Das Land ist vor der Flut von Katastrophen lange Zeit verschont geblieben. Es gab keinen Bewährungsfall für den gesetzlich geregelten Katastrophenschutz und damit auch nicht für das Katastrophenrecht. Umso wichtiger ist es, aus diesem Einzelfall die richtigen Schlüsse auch für den Katastrophenstab zu ziehen.

Hinsichtlich des Krisenstabes der Landesregierung gilt: Er stand und steht im Fokus politischer Kritik, während die Krisenstäbe auf der Kreis- und - wo vorhanden – auf der Gemeindeebene offenbar funktioniert haben. Sie waren in Tätigkeit, und sie waren eher in Tätigkeit als derjenige des Landes. Die nachgeordneten Ebenen erfüllten also das Leitbild des Katastrophenschutzes besser, nämlich „vor die Katastrophe zu kommen“.

Umso mehr richten sich Fragen an die Landesebene, namentlich

- (1) Ist der Krisenstab richtig zusammengesetzt, um seine Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können? Wie dargestellt besteht seine Funktion überwiegend darin, fachliche und politische Expertise zusammenzuführen und daraus übergreifende Entscheidungen zu treffen. (s. o. a). Ist dies durch die Zusammensetzung wirklich gewährleistet? Offenbar hat sich durch das Vorbereitungsorgan KGS eine Arbeitsteilung herausgebildet, wonach die KGS fachliche, der Krisenstab dagegen politische Arbeit leitet. Die Trennung beider Gremien führt so dazu, dass keines von beiden die Gesamtaufgabe wahrnehmen kann? Hier sollte die Frage nach einer Zusammenführung oder jedenfalls besseren Verzahnung beider Gremien gestellt werden.
- (2) Ist die Zusammensetzung aus Staatssekretären aller Ministerien wirklich zielführend? Nicht alle Ressorts sind von einer Katastrophe notwendig gleichermaßen betroffen. Und nicht alle Ressorts haben Staatssekretäre, die im Rahmen ihrer Aufgaben gerade auch Katastrophenschutzfunktionen im Blick haben. Manche Staatssekretär/inn/e/n haben politisch im eigenen Haus andere Schwerpunkte und müssen sich dann um die Katastrophenschutzaufgaben nur deshalb kümmern, weil sie Staatssekretäre sind. Hier ist eine größere Flexibilität bei der Zusammensetzung zu erwägen.
- (3) Die Mitglieder des Stabes sind dort beisammen, aber vertreten nicht sämtliche Katastrophenschutzakteure. Es ist daher zu erwägen, dem Krisenstab auch Vertreter/innen solcher Freien Träger zuzuordnen, die nicht im Landes- oder Ministeriumsdienst stehen, wohl aber gleichfalls Katastrophenexpertise, -kompetenz und -verantwortung mitübernehmen. Sie können eine größere Expertise einbringen als fachlich oder persönlich wenig involvierte Staatssekretäre. Sie sollten zumindest fakultativ hinzugezogen werden. Kurz: Eine größere Öffnung und Flexibilität bei der Zusammensetzung des Krisenstabes erscheint notwendig.

Dies auch zu Frage 2.

- (4) Der Krisenstab soll die Katastrophenbewältigung fördern und nicht hemmen. Seine Einberufung ist nur sinnvoll, wenn er zu ersterem eigenes beitragen kann. Erscheint seine Einberufung zweckwidrig, so besteht nach ihm kein „Bedarf“, und er sollte dann auch nicht zwingend einberufen werden müssen. Dies kann in § 5 Abs. 2 BHKG klarer zum Ausdruck gebracht werden.

Dies auch zu Frage 24.

- (5) Wo bislang nicht geschehen, müssen Vertretungsregeln klarer gemacht werden. Das personale Denken an die Person des Staatssekretärs sollte durch ein institutionelles Denken abgelöst werden. Es muss (24/7) eine entscheidungsfähige und -befugte Person erreichbar sein, die dann ggf. auch zum Krisenstab hinzuzuziehen ist. Das gilt gerade auch dann, wenn Staatssekretäre außer Haus oder mit anderen dringlichen Aufgaben befasst sind. Vertretungsregeln müssen klar und eindeutig und so formuliert sein, dass nicht erst länger erfolglos nach Spitzenbeamten gesucht werden muss, bis andere Personen bei Bedarf an deren Stelle treten.
- (6) Die Staatssekretäre kennen sich untereinander persönlich und aus vielfältiger Zusammenarbeit in anderen formellen und informellen Gremien. Wenn sie sich (ausnahmsweise einmal in den seltenen Katastrophenfällen) als Krisenstab treffen, besteht zumindest das Risiko, dass Verhandlungsroutinen aus anderen Gremien die besonderen Bedürfnisse der Krisenstabsleitung überlagern. Es ist daher zu erwägen, überörtliche regelmäßige Übungen/Simulationen u.a. für Krisenstäbe auch auf Landesebene durchzuführen und diese ggf. auch in Zusammenwirken mit den Mitgliedern örtlicher Krisenstäbe abzuhalten, um so Entscheidungserwartungen und Handlungsmöglichkeiten besser kennenzulernen und abzustimmen.<sup>14</sup>
- (7) Katastrophenschutz ist regelmäßig eilbedürftig. Die Regeln zur Zusammensetzung, Einberufung und zum Zusammentritt sind so

---

<sup>14</sup> S.a. NRW Mdl, Katastrophenschutz der Zukunft, 2021, S. 24.

zu überprüfen, dass dies mit der gebotenen Schnelligkeit geschehen kann. Einen Krisenstab, den die Aura umweht, Entscheidungen in die Länge zu ziehen, ohne substanzielle Verbesserungen ihrer Qualität zu bewirken, braucht das Land nicht.

**2. Sehen Sie den Krisenstab im entsprechenden Erlass u.a. mit der strengen Beteiligung aller Resorts als richtig aufgestellt oder müsste hier eine flexiblere Zusammensetzung entsprechend der aktuellen Lage möglich sein?**

S. dazu zu Frage 1 g).

**3. Sie haben in Ihrer früheren Vernehmung vor dem PUA V kritisch angemerkt, dass Zivilschutz Sache des Bundes sei, Katastrophenschutz jedoch nicht, obwohl das Ziel identisch sei, nämlich der Bevölkerungsschutz. Es liegt auf der Hand, dass jedenfalls Synergieeffekte erzielt würden, wenn etwa die jeweiligen Infrastrukturen gemeinsam genutzt werden könnten. Sollten nach Ihrer Auffassung weitere Kompetenzen auf den Bund verlagert werden und wäre dies verfassungsrechtlich möglich?**

Die Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz sind überwiegend historischer Art und folgen dort der Abgrenzung zwischen primär militärischen (Zivilschutz) bzw. zivilen (Katastrophenschutz-) Behördenaufgaben. Sie folgt also eher Behördenorganisations- als Sachgesichtspunkten. Die Bundesaufgabe ist durch Art. 87b Abs. 2 GG vorgegeben.<sup>15</sup> Er schreibt für Zivilschutzaufgaben die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und fakultativ deren Vollzug durch Bundesbehörden vor. Über den Katastrophenschutz im eben genannten Sinne sagt die Bestimmung nichts. Er ist daher gem. Art. 30, 70, 83 GG Landesangelegenheit. Anders ausgedrückt: Zivilschutz ist nach den geltenden grundgesetzlichen Vorgaben zentral, Katastrophenschutz hingegen dezentral.

---

<sup>15</sup> Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, S. 131, erwähnt daneben Art. 12a Abs. 1; 17a Abs. 2, 73 Abs. 1 Nr. 1, 80a Abs. 1 GG. Bestandsaufnahme bei Voss, Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, 2022.

Das geltende Recht ist hier eindeutig: Aus der rechtlichen Trennung der beiden Aufgaben und der für sie bestehenden Gesetzgebungskompetenzen folgen auch unterschiedliche Vollzugskompetenzen. Bundesgesetze können durch Bundes- oder Landesbehörden (s.a. Art. 83 f, 87b Abs. 2 S. 1 GG), Landesgesetze nur durch Landesbehörden ausgeführt werden. Daraus resultiert ein gewisses Nebeneinander von Bundes- und Landesstellen, z.B. des THW (Bund) und der Feuerwehren (Länder/Kommunen). Dieses folgt ausschließlich Behördenorganisations- oder Ressortdenken (wohl auch dem Umstand, dass der Bundeswehr möglichst wenig militärfremde Aufgaben übertragen werden sollten), nicht hingegen Ressourcendenken. Das kann wiederum dazu führen, dass bestimmte Ressourcen mehrfach zur Verfügung gehalten werden. Zudem bedarf es für die Wahrnehmung von Zivil- und Katastrophenschutzaufgaben z.T. derselben Hilfsmittel: Schweres Räumgerät kann notwendig sein für Schäden, welche aus zivilen oder militärischen Ursachen stammen. Impfstoffe müssen entwickelt oder vorgehalten werden unabhängig davon, ob sie zur militärischen oder zivilen Großschadensvorsorge bereitgehalten werden. Der Sinn der Kompetenzdifferenzierung für unterschiedlichen Notfälle auf Bundesebene relativiert sich so zum Teil: Großschadensereignisse machen nicht stets an Ländergrenzen halt. Und die genannten Differenzierungen wirken z.T. nicht effektivitätssteigernd, wenn sie Kompetenzsplitterung, ein informationelles Nebeneinander statt eines Miteinanders der zuständigen Stellen fördern und zudem ein wenig abgestimmtes System von Parallelzuständigkeiten und Doppelarbeit begünstigen. Dies wirkt je für sich und erst recht in der Summe effektivitätsmindernd, nicht -steigernd. Solche ressortbedingten, aber materiell sachfremden Differenzierungen können zu Doppelarbeit, Redundanzen und Schwierigkeiten beim Zugriff auf die Ressourcen der jeweils anderen Seite führen. Das beginnt bereits bei der wechselseitigen Information über vorhandene Bestände etwa an Hilfsmitteln. Es kann sich fortsetzen bei den Entscheidungen, welche dann weniger vor Ort als vielmehr in der Hierarchie getroffen werden müssen. Und es kann zu Vor- und Nachrangfragen bei der Zuteilung führen: Jede Stelle legt ihre eigenen Vorräte primär für die eigenen und erst danach für Aufgaben anderer Behörden an.

Die hier aus rechtlicher Sicht idealtypisch beschriebene Trennung ist aber inzwischen längst nicht mehr vollständig durchgeführt. Namentlich § 12 ZSKG räumt den Ländern für ihre Katastrophenschutzaufgaben das Recht ein, die Zivilschutzausrüstung des Bundes zu nutzen und mit ihr zu üben. Die dafür entstehenden Kosten sind dem Bund von den Ländern zu erstatten (§ 29 Abs. 4 ZSKG). Daneben werden auch andere Fälle wechselseitiger Unterstützung geregelt.

Damit hat hier ansatzweise ein ressourcenorientiertes Denken eingesetzt, um Doppelaufwand zu vermeiden, Haushaltsmittel sparsam zu bewirtschaften und eine optimale Nutzbarkeit der vorhandenen Ressourcen in Notfällen zu ermöglichen. In solchen Fällen werden die Hilfsmittel möglicherweise nicht überall knapp, sind aber nicht stets zur richtigen Zeit am richtigen Ort.<sup>16</sup> Das ist zwar nicht allein eine Folge der Bund-/Länder-Kompetenzdifferenzierung, doch ist diese geeignet, die Mängel jedenfalls zu verstärken und zumindest nicht zu beheben.

Unterhalb der rechtlichen Ebene geht die Wirklichkeit hier über das Recht partiell hinaus. In den allermeisten Fällen funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Bundes-, Landes- und kommunalen Stellen reibungslos.

Eine Änderung dieser Differenzierung oder jedenfalls ihrer Ausgestaltung ist nur mit Zustimmung des Bundes möglich, das Land kann hier nur Vorschläge und Angebote machen. Infolge der rechtlichen Gleichheit aller Länder würden solche Änderungen auch nicht allein für NRW möglich sein, sondern für andere Bundesländer jedenfalls gleichermaßen gelten müssen. Hier wäre also Verwaltungskooperationsrecht in vertikaler und horizontaler Dimension notwendig. Dafür bedürfte es sowohl geeigneter Rechtsgrundlagen als auch geeigneter administrativer Strukturen für deren vollziehende Umsetzung.

Sie können sich insbesondere beziehen auf

- Informationsaustausch über Risiken, Risikoszenarien und deren Herausforderungen einschließlich der notwendigen Instrumente zur ihrer

---

<sup>16</sup> So selbst BVerfGE 126, 112, 147. Näher dazu Pohlmann, Prioritätensetzung im Katastrophenrecht, 2015; Spiegel, Die Allokation von Rettungsmitteln, 2019.

Früherkennung, Bewältigung, Bekämpfung und ihrem Folgenmanagement,

- Informationsaustausch über vorhandene Hilfsmittel (oder deren Fehlen) auf der je anderen Seite,
- gemeinsame Standardisierung für IT und für Hilfsmittel (wo noch nicht ohnehin vorhanden), die dann multifunktionale von allen gleichermaßen eingesetzt werden könnten,
- gemeinsame Beschaffung der Hilfsmittel auch zur Kostenersparnis,
- gemeinsame Anlage von Depots u.a. und deren dezentraler Betrieb,
- Grundsätze der Bewirtschaftung und Abgabe der vorhandenen Hilfsmittel, etwa nach den Grundsätzen der Ortsnähe, Effektivität, Vorrangigkeit der Ressourcennutzung vor der Vorratshaltung für zukünftige Fälle.

Diese keineswegs notwendige abschließende Aufzählung bedarf der Abstimmung zwischen Bund und Ländern aufgrund der Erfahrungen nicht nur in einem Bundesland. Und sie bedarf der Aushandlung mit dem Bund, der ggf. das Bundesrecht aufgrund der Verhandlungsergebnisse ändern muss.

Eine Zuständigkeitsverlagerung auf den Bund – über mögliche Kooperationszuständigkeiten hinaus – würde hingegen an enge verfassungsrechtliche Grenzen stoßen. Jedoch sind auch auf der Bundesebene Erwägungen im Gange, die Bund-Länder-Zuständigkeitsabgrenzung an dieser Stelle grundgesetzlich neu und ggf. anders zu regeln. Danach könnte sich die Verlagerungsfrage neu stellen.

**4. Sind aus Ihrer Sicht die Zielsetzungen des "GeKoB" geeignet, die Verzahnung von Bund und Land, somit auch zwischen Zivil- und Katastrophenschutz, herzustellen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung zukünftiger Katastrophenlagen zu leisten?**

Das Gemeinsame Kommunikationszentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) ist eine Einrichtung des Bundes, vom Bund organisiert und am

ehesten im Rahmen bundesrechtlicher Regelungskontexte verständlich. Dies macht eine Vorbemerkung (a) sinnvoll, auf die dann die Ausführungen zum GeKob aufsetzen können (b). Hier können dann auch die Auswirkungen auf das Landesrecht verdeutlicht werden.

a) Vorbemerkung: Bundesrechtliche Vorgaben und Reformbedarf beim Bund

Oberster Grundsatz (jedenfalls auch) des Katastrophenmanagements sollte sein: Im Bundesstaat sollte dafür stets diejenige Ebene zuständig sein, die die Aufgaben nach ihrer Ressourcenausstattung am besten wahrnehmen kann. Die Aufgabe folgt dann der Handlungsfähigkeit. Wer die Ressourcen hat oder beschaffen kann, sollte berechtigt und verpflichtet sein, sie einzusetzen. Das Recht sollte das Handeln, die Einsatzfähigkeit und -bereitschaft der jeweiligen Ebenen begründen, unterstützen und stärken. Was der Bund am besten kann, sollte er auch dürfen und nicht durch Recht gerade daran gehindert sein. Das gilt *ceteris paribus* auch für die Länder.

Das geltende Recht geht bekanntlich tendenziell eher vom gegenteiligen Grundsatz aus.

Dazu o. zu Frage 3.

Dessen Aufgabenverteilung nimmt auf Handlungsfähigkeiten wenig Rücksicht und orientiert sich eher an tradierten rechtlichen Leitbildern. Dadurch werden Ungleichheiten verstärkt, Doppelzuständigkeiten sowie ein informationelles und kompetenzielles Nebeneinander begünstigt. Die daraus entstehenden besonderen Kooperationsnotwendigkeiten (aktuelles Stichwort: Ministerpräsidentenkonferenz) werden so unter Notfallbedingungen zugleich verstärkt benötigt und auf eine besondere Probe gestellt. Zugleich zeigt sich: Je größer die Aufgabe, desto schwächer ist der rechtliche Rahmen ihrer wirksamen Erfüllung.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes hängen wesentlich an seinen Gesetzgebungszuständigkeiten. Eigenständige grundgesetzliche Aufgaben finden sich am ehesten in Art. 35 Abs. 2, 3 GG (für außergewöhnliche Notfälle) und Art. 87a GG (Bundeswehraufgaben außerhalb des „Verteidigungsfalles“ oder des „Einsatzes“).<sup>17</sup> Was der Bund nicht regeln darf, darf er nach Art. 83 ff GG auch nicht vollziehen.

Daraus folgen mehrere offene Fragen. Im Zivilschutz, also für militärisch begründete Notlagen, hat der Bund eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben (Art. 87 b Abs. 2 GG). Hierfür verfügt er über eigenständige Stellen und Ressourcen von hoher Leistungsfähigkeit, die allerdings – glücklicherweise – bislang zu den für sie vorgesehenen Zwecken nicht abgerufen worden sind. Die dadurch freien Ressourcen dürfen daher auch für andere Aufgaben des Bundes und partiell der Länder eingesetzt werden. Im Infektionsschutzbereich hat der Bund höhere Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74 Nr. 19 GG), aber fast keine Vollzugskompetenzen. Die Bundesbehörden nehmen hier eher Informations-, Forschungs- und Kommunikationsaufgaben als Vollzugsaufgaben oder Koordinierungsaufgaben wahr. Im Katastrophenschutzrecht, also im Bereich der nicht-militärischen Notlagen außerhalb der Pandemie, hat der Bund nur Spurenelemente von Gesetzgebungs- und nur sehr schwach ausgeprägte und lange umstrittene Vollzugsaufgaben. Dieser Bereich gilt traditionell als Domäne der Länder. Sie haben hier die wesentlichen Gesetzgebungs- und die Vollzugskompetenzen.

Zivilschutz ist demnach zentral, Katastrophenschutz dezentral. Diese Aufgabenverteilung mag historisch auch daher resultieren, dass viele Katastrophen eher regionale Wirkungen haben. Oderhochwasser, Flugzeugabstürze oder Großunfälle in Industriebetrieben wirken sich zentral regional aus. Das wird durch neue katastrophale Großereignisse bzw. deren Szenarien partiell relativiert: Pandemien (sie sind gleichfalls Katastrophen im Rechtssinn, werden aber nicht als solche bezeichnet, weil es für sie eigene Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen gibt), Unfälle mit Nuklearanlagen oder großflächige Stromausfälle bzw. Störun-

---

<sup>17</sup> Zum Einsatzkonzept BVerfGE 115, 118, 146 ff; 132, 1 Rn 23 ff.

gen Kritischer Infrastrukturen zeigen: Es gibt auch Katastrophen, welche gleichsam natürlich länderübergreifend wirken und von einzelnen Ländern allein nicht wirksam bekämpft werden können.

Doch gilt auch hier: Zentralisierung ist kein Allheilmittel. Und große Behörden arbeiten nicht notwendig besser und effektiver als kleinere. Doch muss die vorhandene Behördeninfrastruktur von ihrer Ausstattung, ihrem Personal und ihrem Knowhow in der Lage sein, die notwendigen Aufgaben auch erfüllen zu können. Als notwendige, im Detail allerdings ausgestaltungsbedürftige Anforderungen für den Bund können danach gelten,

- Änderung des GG zum Zweck der Statuierung von Bundeszuständigkeiten zu Katastrophenbekämpfung und -management in Gesetzgebung und Vollziehung, d.h. eine Bundesbehörde zentral für Katastrophenschutz, die nicht an die Stelle der Länder und Kommunen, sondern ergänzend neben sie treten sollte. Sie kann als Zentralstelle ausgestaltet sein, wenn eindeutig geregelt ist, was diese Organisationsform im Katastrophenbereich bedeutet. Der Begriff ist nämlich nicht ganz eindeutig besetzt. Jedenfalls bedarf der Bund einer Behörde, welche in der Lage ist mit der nötigen Ausstattung die notwendigen Bundesaufgaben zu erfüllen.
- Die hinreichende Verzahnung und Vernetzung dieser Bundesbehörde auf Bundesebene mit anderen Bundesbehörden, welche Spezialaufgaben wahrnehmen (RKI, THW, BSI ua.). Die Vernetzung muss jedenfalls informationell hinreichend dicht sein, um die Katastrophenschutzaufgaben nicht neben den anderen Behördenaufgaben herlaufen zu lassen, sondern jene in sie zu integrieren. Die Bundesgesundheitsbehörden sollten also für gesundheitliche Fragen auch im Katastrophenfall zuständig bleiben, aber zugleich die Katastrophenbehörden mit ihrem Knowhow und ihrer Infrastruktur beteiligen - und umgekehrt. Wie dicht diese Kooperation sein kann und muss und ob die Zusammenlegung von Behörden, gemeinsame Taskforces oder ein verstärkter Informationsaustausch ausreichen, bedarf näherer szenariengesteuerter Prüfung und Regelung.
- Hinreichende Verzahnung von Bundes- und der Landesstellen mit

überschneidenden Aufgaben. Je eher eine Katastrophe bundesweit wirkt, desto eher muss der Bund (mit-)zuständig sein. Je spezieller eine Katastrophenschutzaufgabe ist und je seltener sie in den einzelnen Bundesländern auftritt, so dass einzelne Länder die Aufgabe kaum (sinnvoll) wahrnehmen werden, desto eher sollte der Bund zuständig sein (etwa bei der Herausbildung oder Vorhaltung von seltenem Expertenwissen). Je höher der Koordinationsbedarf über Ländergrenzen hinweg ist, desto höher sollten die Steuerungs- und Koordinationskompetenzen des Bundes sein. Dafür bedarf die Bundesbehörde der ausreichenden Informationen. Und hierzu bedarf es der dazu erforderlichen (nicht vollständigen, aber hinreichenden) Vereinheitlichung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Regelwerken, Erfassungs- und Zählweisen.

- Hinreichende Ausstattung des Bundes mit Anweisungsrechten, sofern die Länder nicht von sich aus in bereit oder in der Lage sind, länderübergreifend tätig zu werden (entspr. Art. 35 Abs. 2, 3 GG).
- Hinreichende Ausstattung des Bundes für die notwendige Kooperation mit freien Trägern, Unternehmen und sonstigen privaten oder halbprivaten Einrichtungen, welche an der Katastrophenbekämpfung mitwirken oder die herangezogen werden können. Auch hier stehen Informationen an erster Stelle; Abstimmungs-, Koordinations- und bei Bedarf Weisungsrechte sollten sie ergänzen.
- Hinreichende Bundeskompetenz zur Erreichung einer Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Trägern Länder, Kommunen und freien Trägern, auch beim Ressourcenaustausch und dem Wissen darum. Der Einsatz von Hilfsgütern darf nicht an der Vielzahl der Einrichtungen scheitern.
- Hinreichende Bundeskompetenz zur wirksamen Zusammenarbeit in und mit der EU, den Nachbarstaaten und Internationalen Einrichtungen jedenfalls dort, wo es nicht bloß um die kleine grenzüberschreitende Nachbarschaftshilfe geht.

Nicht alle diese Vorschläge betreffen rechtliches Neuland. Z.T. sind sie eher geeignet, vorhandene Unklarheiten und Streitfälle zu klären als bislang nicht geregelte Materien neu zu gestalten.

Welches Maß an Zentralisierung der Behördenorganisation beim Bund (eine oder vernetzte Behörden) oder welche Organisationsform die richtige ist, bedarf der fachlichen und rechtlichen Prüfung. Dabei kann es keinen „natürlichen“ Primat der einen oder anderen Organisationsform (eine oder mehrere Stellen, Bundesoberbehörde oder Zentralstelle) geben. Wichtig ist, dass alle Stellen die für ihre Aufgaben notwendige Ausstattung haben. Wichtig ist auch, dass das geltende Recht und die Organisation der Aufgabenerfüllung sich wechselseitig optimieren und nicht behindern.

#### b) GeKob im Bundesrecht

Die Zielsetzungen des GeKoB setzen auf die geltenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben und die vorhandenen Behördenstrukturen im Bund auf. Sie sind gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Bundesbehörden., die im Notfall zuständig sein oder werden können; deren institutionelle Unterscheidung, welche die Katastrophenzusammenarbeit als zwischenbehördliches Kooperationsverhältnis erscheinen lässt; schließlich die Erkenntnis von der bislang wenig notfalltauglichen Regelung ihrer Kooperation auf Bundesebene. Diese Fragen liegen der Einflussnahme des Landes und des Landesgesetzgebers weitgehend voraus. Sie sind aber zugleich notwendige Grundlage der Optimierung der Kooperationsbeziehungen nicht nur zwischen unterschiedlichen Bundes und Landesstellen, sondern von Land und Bund insgesamt. Das GeKoB-Konzept des Bundes nimmt diese Fragen in den Blick und sucht Antworten primär auf der Bundesebene. Dabei geht es sowohl um eine Abstimmung der Behördenziele und -aufgaben als auch um die Organisationen ihrer Wahrnehmung durch verstärkte Behördenkommunikation und -interaktion. Insbesondere soll dies erreicht werden durch

- klarer definierte Behördenzuständigkeiten in Bund und Ländern,

- die Möglichkeit einer Beteiligung auch Freier Träger an Planungs- und Abstimmungsprozessen,
- die Etablierung von Gemeinsamen Kommunikationsebenen zwischen den Beteiligten und die Ermöglichung eines Informations- und Ergebnistransfers in alle beteiligten Körperschaften hinein.

Inzwischen sind nicht nur Ziele vereinbart, sondern auch erste operative Strukturen im Verantwortungsbereich des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenvorsorge entstanden. Die neuen Möglichkeiten laufen auf eine gewisse Relativierung der tradierten, in Fachkreisen kritisierten Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern hinaus. In Zukunft soll der Gedanke der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten durch Abstimmung bei ihrer Ausübung zwischen den verschiedenen Trägern und Ebenen zwar nicht überwunden, aber doch in einzelnen Konsequenzen eingeschränkt werden. Für die Gründung von GeKob war es zudem wichtig, dass Aufgaben, Ziele und Instrumente nicht allein vom und beim Bund, sondern in Vereinbarungen mit den Ländern und deren Zielsetzungen, Perspektiven und Verantwortlichkeiten abgestimmt werden konnten. Zudem sind für die administrative Umsetzung erste Ressourcen bereitgestellt worden. Dadurch entsteht jedenfalls die Chance einer Permanentisierung, Optimierung und Koordination der Katastrophenprävention.

Das sind wesentliche Fortentwicklungen von einem Trennungs- hin zu einem kooperativen Föderalismus. Es ist sein (weiterer) Versuch, das bisherige Nebeneinander von Aufgaben und Kompetenzen ein Stück weit durch die schon früher vielfach geforderte Aufnahme von Bedürfnissen der operativ tätigen Stellen in den Ländern zu ergänzen. Und insbesondere ist es ein recht pragmatischer Schritt, der von der Praxis inspiriert und nicht gleich unter Hinweis auf entgegenstehendes Verfassungsrecht blockiert wurde. Hier ist nicht zu entscheiden, ob beim Bund andere Stellen (etwa: DWD) gleichfalls permanent und nicht nur je nach Lage hätten hinzugezogen werden sollen. Dies ist immerhin nicht ausgeschlossen.

Ob die genannten Zielsetzungen nur auf dem Papier oder auch in der Praxis gelingen oder nur ein weiterer Kommunikationszirkel neben den

vorhandenen entsteht, hängt aber nicht nur von den Plänen, sondern auch von deren Umsetzung in den Arbeitskontext der beteiligten Stellen ab. Für eine solche Evaluation ist es gegenwärtig noch zu früh. Im Bund ist jedenfalls bei einzelnen Stellen das Problembewusstsein für solche Notwendigkeiten gewachsen. Solche Grundgedanken in alle zu beteiligenden Träger und Instanzen hineinzutragen bleibt eine vordringliche Aufgabe, welche durch die Gründung des GeKob allein nicht erfüllt ist. Dazu muss es erst in Aktion treten und seine Handlungs- und Leistungsfähigkeit praktisch beweisen. Zugleich führt das GeKob das geltende Recht aus, ändert es aber selbst nicht. Rechtliche Änderungen im GG oder den Bundesgesetzen können auch zu neuen Rechtsgrundlagen und -formen beim GeKob führen.

### c) Zur Bedeutung des GeKob für die Länder

Herausforderungen stellen sich aus der Etablierung des GeKob nicht nur für die Bundes-, sondern auch für die Länderebene. Eine erschwerende Rahmenbedingung ist deren durchaus unterschiedliche Leistungsfähigkeit. Solange diese besteht, kann sie a, ehesten durch wirksame Kooperation und Unterstützung seitens der Länder untereinander und seitens der Bundesebene angenähert werden. Dies ist ein Anliegen auch an NRW, dessen Einlösung der Abstimmung mit den anderen Beteiligten bedarf.

Im Land stellt sich die Herausforderung, die neuen Kooperationsstrukturen mit dem Bund auch in der Verwaltungspraxis des Landes abzubilden. Die schon gegenwärtig involvierten zahlreichen Ministerien, Behörden und Träger sollten nicht bloß durch ein weiteres Gremium ergänzt werden. Vielmehr wird es darauf ankommen, die Exekutivstrukturen im Land stärker zu verzahnen, bei Bedarf zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Dieser Auftrag ist mit der Gründung des GeKob neu gestellt, muss aber landesintern noch in Angriff genommen werden. Insbesondere ist dazu notwendig, dass er auch im Land nicht auf der Programmebene verharret, sondern implementiert und gelebt wird.

Bund-Länder-Kooperation verlangt nicht allein Optimierung der Zusammenarbeitsbedingungen auf der Bundes-, sondern auch auf der Landesebene. Deren Regelung ist eine Landesaufgabe. Dabei geht es sowohl um die Ausgestaltung der Kooperationsfähigkeit und -tätigkeit der Landesstellen mit dem Bund als auch um diejenige der Länderbehörden untereinander gerade unter den besonderen Bedingungen des Katastrophenfalls.

Kurz: Die im GeKob angedachte Zielsetzung geht von realistischen Problembeschreibungen aus und stellt einen praxisorientierten Versuch dar, diese unter den geltenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu realisieren. Es ist ein pragmatischer Schritt in die richtige Richtung, bedarf aber der Erprobung und Bewährung in der Realität sowohl auf Bundes- als auch auf der Landesebene.

**5. Sie haben bei Ihrer Vernehmung im damaligen PUA V gesagt, dass die Frage nach einer Änderung der gesetzlichen Regeln für die am Katastrophenschutz beteiligten Behörden zu früh käme. Können Sie nun mit etwas mehr zeitlichen Abstand zur Hochwasserkatastrophe sagen, ob es eine Reform von Zuständigkeiten benötigt?**

Frage 5 thematisiert zahlreiche Problemkomplexe, die auch in anderen Fragen angesprochen sind. Hier soll daher zusammenfassend versucht werden, rechtspolitische Herausforderungen und gesetzgeberische Prüfungsaufträge zu formulieren.

---

<sup>18</sup> Diese Frage könnte bei der angedachten Optimierung der Bund-Länder-Kooperation auf Bundesebene erneut relevant werden. Bislang sind die gesetzlichen Bedingungen (die möglicherweise eine Grundgesetzänderung umfassen müssen) jedenfalls nicht in Kraft, ihr (möglicher) Inhalt nicht hinreichend konkret absehbar.

<sup>19</sup> Das in solchen Kontexten die Statuierung einer ex- oder implizite Bundesregelungskompetenz allein gleichfalls nicht ausreichend, um ein notwendiges Maß an Effektivierung der Zusammenarbeit zu ermöglichen, zeigt das Verfassungsschutzrecht trotz der expliziten Regelung der Bundeszuständigkeit für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (Art 73 Nr. 10 b GG) und der Zentralstellenkompetenz des Bundes (Art. 87 Abs.1 S. 2GG). Rechtsfragen der gesetzlichen Ausgestaltung der Kooperation zählen zu den umstrittensten Fragen des Nachrichtendienstrechts – sowohl auf der Rechtssetzungs- wie auf der -anwendungsebene.

<sup>20</sup> Zu den unterschiedlichen Institutionen und Schnittstellen Überblick bei Schneider, BHKG aaO, § 1 Rn 19 ff. Politikwissenschaftlich mit allerdings starker Fokussierung auf den Bund Terberl, in: Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S.17 ff.

<sup>21</sup> Deren Stärkung gerade auf kreisübergreifender Ebene betont NRW Mdl aaO., S. 16.

Einige Rahmenbedingungen sollten vorausgeschickt werden. Änderungen des BHKG können gegenwärtig nur im Rahmen der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen des Landes vorgenommen werden. Wenn sich – wie politisch angedacht – die bundesrechtlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen ändern sollten, würden sich auch die landesrechtlichen Rechtssetzungs- und Gestaltungsräume ggf. ändern. Deren Umfang und Einzelheiten können gegenwärtig nicht zuverlässig prognostiziert werden.

Katastrophenschutzrecht setzt entscheidungs- und handlungsfähige Organisationen und in ihnen entscheidungs- und handlungsfähige Personen voraus. Wichtig ist organisationales, nicht personales Denken. Weniger wichtig ist, wo der Minister zu welchem Zeitpunkt warum war oder nicht war. Wesentlich wichtiger ist hingegen, dass die im Katastrophenfall zuständigen Stellen rund um die Uhr erreichbar sind, dass die Erreichbarkeit nicht im Callcenter endet, sondern dass dort Personen mit Entscheidungs- und Handlungsbefugnissen erreicht werden. Das können auch fachkompetente und entscheidungsbefugte Mitarbeitende sein, die selbst, zeitnah und sachgerecht Entscheidungen und konkrete Maßnahmen bei den zuständigen Katastrophenschutzstellen einleiten können.

Das Lernen aus der Katastrophe<sup>22</sup> setzt eine gewisse Distanz von vergangenen Ereignissen und deren konkreten Notwendigkeiten voraus. Jede Katastrophe kann etwas anders sein. Es kommt aber darauf an, für zukünftige Ereignisse gerüstet zu sein, nicht für diejenigen der Vergangenheit. Am Beispiel: Ein Anhäufen von Rettungsmitteln aus der letzten Katastrophe ist nur dann sinnvoll, wenn ein vergleichbares Ereignis erneut wahrscheinlich ist. Wichtiger ist es, Lieferketten zu eröffnen und zu stabilisieren für zukünftige Bedarfe im künftigen Großschadensfall. Lernen ist wichtig – ebenso wichtig ist es, das Richtige zu lernen.

---

<sup>22</sup> Die einzelnen Schritte beschreibt Bundesregierung: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 70.

## a) Katastrophenschutz als gemeinsame Aufgabe von Land und Kommunen

Die prinzipielle Dezentralität des Katastrophenschutzes – er findet auf der kommunalen Ebene statt – hat sich in NRW im Grundsatz währt. Die Kreise sind groß genug, um hier wirksam tätig werden zu können. Und zahlreiche Katastrophenszenarien haben einen klaren örtlichen Schwerpunkt (Explosion in einem Industriebetrieb, Flugzeugabsturz u.a.), können also vor Ort am besten gemanagt werden. Hier sollte es bei dem Grundsatz der primär örtlichen Zuständigkeit verbleiben: Sie haben die personellen (Feuerwehr!) und sachlichen Ressourcen. Und diese haben sich auch bei der Flutkatastrophe am besten bewährt.

Die Flut zeigte jedoch: Wenn einzelne Katastrophen mehrere Kreise betreffen und die Kapazitäten der einzelnen Kreise überfordern, Dann fängt das Katastrophenrecht eigentlich erst an. Die Überforderungssituation ist der zutreffende Kern der Katastrophe und der Sinn des Katastrophenrechts. Hier geht es nicht um Wahrung kommunaler Eigenständigkeit, um Kommunalaufsicht und um Eingriffe in diese, sondern um deren Stärkung. Das ist die zentrale Aufgabe des Landes im Katastrophenrecht. Sie solle eine eigene Aufgabe des Landes und nicht eine bloße Unterstützung fremder Aufgaben sein. Dies fördert Aufgabenbewusstsein und -vorbereitungskompetenz der Landesstellen. Daraus folgen mehrere Handlungsaufträge an den Gesetzgeber:

- Die Landesaufgabe des Katastrophenschutzes ist jedenfalls für Überlastungssituationen im Gesetz zu formulieren. Sie ist nicht nur eine Vorbereitungs-, Planungs- und Ressourcenbereitstellungsaufgabe (das ist sie sicher auch), sondern eine solche auch des Einsatzes im Katastrophenfall. Sie kann eine subsidiäre bleiben. Sobald jedoch die Kommune oder das Land feststellen, dass die untere Ebene überfordert ist, ist das Land berechtigt und verpflichtet mitzuwirken und ggf. die Einsatzleitung zu übernehmen.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Der Zuständigkeitsübergang sollte durch Übernahme stattfinden und in irgendeiner Form formalisiert sein. Ein Übergang kraft Gesetzes, ohne dass den beteiligten Stellen selbst klar ist, ob, wann und auf wen die Aufgabe übergegangen ist, ist im RLP diskutiert worden, aber jedenfalls im Ergebnis kontraproduktiv

- Den Unterstützungspflichten des Landes müssen Unterstützungsansprüche der Kommunen gegenüberstehen. Umgekehrt müssen dem Land Unterstützungsansprüche gegen nicht betroffene öffentliche Träger in Land zustehen müssen. Das kommt in § 39 Abs. 1 BHKG nur teilweise und zu wenig deutlich zum Ausdruck.
- Dazu ist das schon gegenwärtig Land berechtigt und verpflichtet, die Situation vor Ort zu beobachten und zu bewerten (hier sog. „Überlastungsmonitoring“). Dies ist eine ständige Aufgabe, aber keine jederzeit und permanent 24/7 durchzuführende Angelegenheit. Eine solche wird sie aber in Situationen absehbarer oder stattfindender Katastrophen. Ob eine solche droht oder stattfindet, muss gleichfalls vom Land selbst aufgeklärt werden.
- Sollte hingegen das Land in Zukunft eigene Katastrophenpräventionsaufgaben erlangen, wäre ein zusätzliches eigenes Katastrophenmonitoring jedenfalls ergänzend zu dem kommunalen Monitoring notwendig. Gefahrenabwehr setzt Gefahraufklärung voraus. Diese darf das Land jedenfalls nicht vollständig auf die - im Katastrophenfall überlasteten – Kommunen delegieren.
- Auf der Landesebene bedarf es des Bewusstseins und der organisatorischen Vorkehrungen dafür, dass Großschadensereignisse eine Aufgabe des ganzen Landes (und nicht bloß einzelner Bezirke) sind. Für alle Großschäden müssen alle Ressourcen des ganzen Landes zur Verfügung stehen und mobilisierbar sei. Das gilt für betroffene ebenso wie für nicht betroffene Bezirke. Dies sollte sich auch im Organisationsrecht abbilden. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob organisatorische Verstärkungen in den zuständigen Ministerien und Neuregelungen auf Behördenebene notwendig sind. Hier können die Diskussionen in RLP einbezogen werden. Ob das Modell einer zentralen Landesbehörde auf NRW übertragbar ist, muss unter Berücksichtigung der Größe und der Behördenstruktur in NRW geprüft werden. Zentralisierung ist kein Allheilmittel, sondern schafft neue und andere Schnittstellen. Denn auch im Falle einer landeseinheitlichen Stelle werden in Zukunft andere als Katastrophenbehörden (Polizei, Schulbehörden u.ä.) mitzuständig bleiben.

Zu den Bergämtern zuletzt <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/hochwasserkatastrophe-2021-landtag-untersuchungsausschuss-bergamt-kiesgrube-blessem-100.html>.

- Wie auch immer die Neuorganisation der Landesbehörden stattfinden wird: Wichtig sind hier katastrophenadäquate Regelungen, welche nicht nur in der Normal-, sondern auch in der Überlastungssituation funktionieren. Die Zuständigkeiten sind eindeutig zu bestimmen, und zwar sowohl nach innen wie aber auch in Zusammenarbeit mit anderen Bundes-, Landes- kommunalen Stellen und freien Trägern. Diese Zusammenarbeit muss belastbar ausgestaltet sein und im Katastrophenfall belastbar bleiben. Die Suche nach zuständigen Behörden ist im Katastrophenfall kontraproduktiv. Wo Behörden im Normalfall regulär kooperieren, ist zu prüfen, ob diese Kooperationsbeziehungen katastrophentauglich sind. Andernfalls sind sie zu optimieren.
- Die Kooperationswege sind namentlich rund um Katastrophenfälle zu vereinfachen und ggf. redundant zu gestalten. Eigene Unzuständigkeit ist kein zureichender Grund für Nichtstun im Katastrophenfall! Wo Schwachstellen erkennbar werden, sind Reservzuständigkeiten für vorgeordnete Stellen zu statuieren, etwa für die Vorhaltung und Bereitstellung von Ressourcen oder die Warnung nachgeordneter Stellen oder der Bevölkerung.

Dazu näher zu Frage 44.

- Die Gemeinsamkeit der Katastrophenbekämpfungszuständigkeit ist nicht allein gesetzlich zu statuieren, sondern auf Behörden-ebene verwaltungskulturell abzusichern. Der Übergang von der operativen (Kommunen) zur bürokratischen (Landesbehörden) Katastrophenvorsorge ist so weit wie möglich zu erleichtern, etwa durch Öffnung von Laufbahnen.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ähnlich Verband der Feuerwehren NRW, Katastrophenschutz in NRW, 2021, S. 7.

Dazu näher zu Frage 18.

- Krisenstäbe sollten in ihrer Zusammensetzung flexibel bleiben und wo möglich und nötig insbesondere Freie Träger einbeziehen. Ein Krisenstab ist einzuberufen, soweit absehbar ist, dass die Aufgabe dies erfordert und die Tätigkeit eines Krisenstabes das Katastrophenmanagement fördert und nicht behindert oder verzögert.

Dazu zu Frage 18.

- Die Einbeziehung Freier Träger in die Katastrophenschutzplanungs- und Koordinationstätigkeit staatlicher Stellen sollte kontinuierlich erfolgen, jedenfalls soweit sie die Träger betreffen können. Sie ist kontinuierlich auszugestalten.

Dies alles zeigt: Der Grundsatz der Dezentralität erschöpft sich nicht in der Kompetenzverlagerung nach unten. Er setzt eine funktionsadäquate, bedarfs- und sachgerechte Aufgabenverteilung von vor- und nachgeordneten Stellen voraus, welche durch rechtlich Vorkehrungen angeordnet oder ermöglicht, durch administrative Handlungen vor Ort umgesetzt und bei Bedarf durch geeignete Aufsichtsmittel durchgesetzt wird.

## b) Katastrophenschutzorganisation und Ressourcenfragen

Katastrophenschutz ist zentral eine Ressourcenfrage: Außergewöhnliche Situationen bedingen außergewöhnliche personelle, technische und sachliche Ressourcen für ihre Bewältigung. Sie müssen zeitnahdort zur Verfügung stehen, wo sie im Großschadensfall benötigt werden. Dies ist neben der Frage der Ressourcenaufbringung eine Frage der Ressourcenallokation. Hier stellen sich mehrere Herausforderungen:

- Die örtliche Verteilung von Berufsfeuerwehren ist in NRW sehr ungleich. Während dort, wo viele kreisfreie Städte beieinanderliegen, die Dichte der Berufsfeuerwehren hoch, ist sie auf dem Land partiell sehr niedrig. Dies ist nicht nur eine Frage der Fachkenntnis, sondern auch eine solche der Bedeutung, Durchsetzungs- und Anweisungsfähigkeit von Feuerwehrangelegenheiten in der Verwaltung. So stellt sich die Frage, ob hier eine ortsnahe Grundausstattung mit Berufsfeuerwehren – etwa auf Kreisebene – sinnvoller wäre.
- Die Zusammenarbeit der Behörden bis hin zur Zusammenlegung einzelner Stellen mit ähnlichen Aufgaben auf Landesebene sollte geprüft werden. In jedem Fall muss die Zusammenarbeit der Sicherheits-, Katastrophenschutz- und der sonstigen Behörden – etwa im Umwelt-, Wettervorhersage- u.a. -bereich - überprüft und optimiert werden. Wetter, Klima, Erdbeben u.a. hören nicht an der Landesgrenze auf. Wo Defizite bei der Vorhersagbarkeit, der Vorhersage oder deren realistischer Einschätzung liegen können, sind diese in Zusammenarbeit mit dem BBK, anderen Stellen des Bundes und anderer Länder möglichst zu beseitigen.

Einzelne z.T. grenzüberschreitende Verbesserungsmöglichkeiten beschreibt SVer Prof. Adrian, Zwischenbericht, S. 342 ff.

- IT, Technische Standards und Fachausdrücke müssen harmonisiert sein, und zwar zumindest landesweit. Wegen der Notwendigkeit von grenz- und trägerübergreifender Hilfeleistungen bei Großschäden sollten sie mit aber auch über die Landesgrenzen hinaus, im Verhältnis zum Bund und ggf. der EU harmonisiert werden.
- Die Mindestausstattung aller Träger sollte durch das Land festgelegt und überprüft werden (s. dazu § 54 Abs. 3 BHKG). Wichtig ist hier ein Informationsverbund über die Träger hinweg: Die eine Stelle muss wissen, was bei den anderen vorhanden ist und was daher wo im Bedarfsfall angefordert werden kann. Dies ist mög-

lichst niedrigschwellig und dezentral auf möglichst kurzen Informationswegen zu ermöglichen. Die dafür notwendigen rechtlichen und technischen Vorgaben müssen vom Land festgelegt werden.

- Eine angemessene personelle Ausstattung der zuständigen Landesstellen muss gewährleistet sein. Sie muss die eigene Landesaufgabe „Katastrophenabwehr“ abbilden. Das kann zu extrem ungleicher Auslastung der beteiligten Stellen im „Normalfall“ und im Katastrophenfall führen. Auf die Landesebene kommen ohnehin größere Aufgaben gerade auch außerhalb des Katastrophenfalls zu. Auch dem ist durch die Ausstattung Rechnung zu tragen.
- Kostenfragen dürfen die Initiativen der unteren Stellen weder lähmen noch fehlsteuern.

Dazu näher zu Frage 56, 57.

- Im Land sind die Ressourcen dezentral zur Verfügung zu halten.

### c) Katastrophenabwehrrecht als Kooperationsrecht

Die hier maßgeblichen Rechtsfragen betreffen die Kooperation zwischen den bei Großschadensfällen überlasteten Kommunen untereinander sowie mit den vorgeordneten Stellen des Landes, des Bundes und ggf. der EU

Dazu näher zu Frage 17b).

Sie sind von 2 Variablen abhängig: Da ist zunächst eine mögliche Neuregelung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Verhältnis zum Bund. Je mehr dessen Regelungskompetenzen erweitert werden, desto weiter reichen seine Rechtssetzungsrechte zulasten des Landesgesetzgebers. Sie können auch die Neuordnungsmöglichkeiten des Landes einschränken. Und da ist weiter die angedachte Neuorganisation der zuständigen Landesbehörden mit neuen Zuständigkeiten, Schnittstellen

und Kooperationsfeldern. Die maßgeblichen Rechtsfragen sind eingehend bei Frage Nr. 17 b zur Verwaltungskooperationsrecht abgehandelt.

- Insbesondere sind auch Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit mit der Bundeswehr zu prüfen und zu nutzen.

#### d) Bürgerinnen und Bürger im Katastrophenrecht I: Die Warnung

Die hierzu maßgeblichen Rechtsfragen sind bei Frage 44 abgehandelt. Sie gehen davon aus: Das Warnsystem beweist und bewährt sich in der rechtzeitigen Warnung der potentiell Betroffenen. Darauf haben die behördeninternen Warn- und Informationswege ausgerichtet zu sein. Sie haben einen hohen Wert im Verhältnis zwischen den staatlichen Stellen im Hinblick auf ihre Prognose-, Mobilisierungs- und Handlungsfähigkeit. Entscheidende Bewährungsprobe ist jedoch, ob die notwendigen Informationen bei der potentiell Betroffenen rechtzeitig ankommen. Hier sind die nur die dazu notwendigen Schlussfolgerungen aufgenommen.

#### e) Bürgerinnen und Bürger im Katastrophenrecht II: Träger und Helferinnen

Motivation und Engagement der freiwilligen Helferinnen sind zu fördern. Dazu können schon geringfügige materielle Anreize und die Förderung einer eigenen Interessenvertretung beitragen.

Dass vorhandene Ressourcen mobilisiert werden wo möglich: Insbesondere sind freiwillige Unterstützer/innen sinnvoll zu erfassen und zu mobilisieren. Was (ohne Katastrophe) in der Flüchtlingskrise 2015 z.T. hervorragend war, kann auch für andere Krisen genutzt werden. Nichts demotiviert Freiwillige mehr, als wenn sie geübt haben und bereitstehen, aber im Bedarfsfall nicht in Anspruch genommen werden.

Das ist nicht nur eine Frage der Personalstärke, sondern auch seiner Einsatzfähigkeit und erst recht der Einsätze freiwilliger Helfer: Wer im

Normalzustand mangels Gelegenheit nie übt, verfügt im Notfall nicht über die notwendigen und aktuellen Fachkenntnisse, um den zusätzlichen Herausforderungen zu begegnen. Umgekehrt ist nichts demotivierender als die Tatsache, dass Freiwillige bereitstehen und geübt haben, aber im Katastrophenfall nicht mobilisiert werden. Alle diese Fragen werden im Rettungsdienstrecht diskutiert; der Horizont sollten auf die Katastrophenprävention erweitert werden. Sie sind partiell nicht nur politischer, sondern auch rechtlicher – nicht nur haushaltsrechtlicher – Art.

Dabei sind die Einsatzmöglichkeiten namentlich der Spontanhelfender einerseits zu fördern und andererseits zu lenken. Hier können Erfahrungen etwa mit dem Helfershuttle in RLP als Anschauungsobjekt herangezogen werden.

Die Selbsthilfe der Betroffenen sollte durch verbesserte Informationszugangsmöglichkeiten, dezentrale Zugriffsmöglichkeiten auf Hilfsmittel und eine verbesserte permanente Kooperation mit den örtlichen Stellen zu fördern. Das zivilgesellschaftliche Engagement ist da, es muss aber kanalisiert und gefördert werden.

Alle potentiell involvierten Stellen sollten regelmäßig gemeinsame Übungen abhalten (über § 32 Abs. 5 BHKG hinaus, der allein die Feuerwehren betrifft).

Die materiellen und immateriellen Rechte Katastrophenbetroffener sind klarer zu benennen und zu normieren. Sie sind bislang aus juristischer Sicht eher Objekte administrativer Hilfsmaßnahmen: Die Träger sind verpflichtet, aber die Betroffenen nicht berechtigt. Dazu können bestimmte Unterstützungsansprüche zählen. Dazu zählen nicht nur materielle, sondern auch immaterielle Hilfen über die Dauer des unmittelbaren Katastrophenereignisses hinaus. Dies bedarf wegen seiner auch gesundheitsrechtlichen Implikationen allerdings auch bundesrechtlicher Regelungen (etwa in den SGBs).

Wichtig ist umgekehrt: Die dringenden Maßnahmen der Zuweisung knapper Hilfsmittel darf nicht durch Juristen und einstweiligen Rechtsschutz behindert werden. Die „aufschiebende Wirkung“ verwaltungsgerichtlicher Rechtsbehelfe ist auszuschließen.

#### f) Katastrophennachsorge

Mit dem Ende der Flut endet nicht die Überforderung der örtlichen Stellen, die nun neben den eigenen regulären Aufgaben zusätzlich die Flutfolgen zu bewältigen haben. Konkret: Mit dem Hochwasser verschwinden nicht die Schäden. Das ist gleichfalls eine Überforderungssituation, die geregelt werden sollte. Diese „Katastrophe nach der Katastrophe“ führt nicht nur zu Überlastungen der Verwaltungen, sondern auch zu erheblichen Vertrauens- und Akzeptanzeinbußen bei betroffenen Bürgerinnen und Bürgern. Diese Fragen sind im Gesetz bislang völlig ausgeblendet – wie in den vergleichbaren Gesetzen der anderen Bundesländer auch. Die Katastrophenhilfe nach der Katastrophe ist dringend zu regeln und zu optimieren. Hierzu kann mit Freien Trägern und anderen geeigneten Unternehmen und Organisationen, z.B. Versicherungen, zusammengearbeitet werden. Die nachträgliche Hilfe muss unterstützend, ermutigend und aufbauend sein.

### **6. Sie haben damals auch die Bezirksregierungen als das „schwache Glied in der Warnkette“ bezeichnet. Welche Reformen braucht es hier?**

Die „Schwachstelle“ folgt in NRW aus mindestens drei Umständen. Da ist zunächst die rechtliche Ausgestaltung, auf die sich meine damaligen Ausführungen zentral fokussierten. Hier geraten die Bezirksregierungen in eine normative Schiefelage: Einerseits geht das BHKG davon aus, dass die Kommunen im Katastrophenfall überfordert sind und einer verstärkten Unterstützung bedürfen. Andererseits sind gerade in diesem Kontext die Bezirksregierungen gesetzlich nirgends näher erwähnt. An-

ders ausgedrückt: Die Regierungsbezirke haben zwar einzelne planende § 5 Abs. 1 S. 2 BHKG), bündelnde und planende Aufgaben (z.B. § 5 Abs. 2 BHKG: Pflicht zur Errichtung eines Krisenstabes): Deren Rechtsstellung im Katastrophenfall ist dagegen nirgends näher geregelt, Je größer der Bedarf nach Unterstützung durch das Land, desto allgemeiner und vager sind die Bestimmungen zur Bezirksregierung. Hier fehlen namentlich die allgemeine Unterstützungspflicht, das Überlastungsmonitoring und der Anspruch der überlasteten Kommunen auf Unterstützung.

Dazu näher o. zu Frage 5.

Diese Regelungsabstinenz ist umso bemerkenswerter, als die Bestimmungen zu den Landesaufgaben überwiegend aufsichtsrechtlich konstruiert sind (insbes. in § 54 BHKG) und so eher als Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung verstanden werden. Das ist zwar nur z.T. berechtigt: Die Unterstützung überlasteter Kommunen ist kein Eingriff, sondern eine Stärkung der Selbstverwaltung und ihrer verfassungsrechtlichen Garantie. Aber gerade wenn man das Konzept des BHKG zugrunde legt, liegt nahe: Je näher das Land an den Katastrophenschutzaufgaben (der Kommunen) zu beteiligen ist, umso dichter müssen die Regelungen sein. Daran fehlt es insbesondere für die Bezirksregierungen.

Eine weitere Schwachstelle ist nicht rechtlicher, sondern faktischer Art. Die personelle Besetzung der entsprechenden Abteilungen in der Bezirksregierungen wird von Beteiligten als „in extremster Weise unterbesetzt“ beschrieben.<sup>25</sup> Dieser Zustand ist in der Logik administrativer Ressourcenplanung mit angelegt: Wo und wenn es jahrzehntelang keine Katastrophe gegeben hat, liegt es gerade unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nahe, die entsprechenden Stellen jedenfalls nicht auszuweiten. Die Folgen zeigen sich in der Katastrophe. Ähnliche Phänomene kann man etwa in den Gesundheitsämtern zu Pandemiezeiten beobachten. Hier ist eine rechtlich mitverursachte Schwachstelle.

---

<sup>25</sup> Verband der Feuerwehren aaO., S. 7.

Zu weiteren, eher verwaltungskulturellen Schwachstellen s. zu Frage 18. Zu ressourcenbezogenen Schwachstellen s. a. zu Frage 56. Zu weiteren Schwachstellen im Warnrecht s.a. zu Frage 44.

nötige Parallelstrukturen. Andererseits werden die zahlreichen Schnittstellenprobleme eher verschoben als aufgehoben: Die Grenzlinien im administrativen Gefüge verschieben sich, die informationellen und operativen Herausforderungen bleiben unter anderen Vorzeichen.

Die Alternativen zeigen: Beide Modell haben ihre Vor- und ihre Nachteile. Der in der Vergangenheit in Politik und Verwaltungswissenschaft bisweilen zu beobachtende Trend zur Zentralisierung ist jedenfalls kein Allheilmittel. Auch im Katastrophenrecht hat Dezentralität ihren Eigenwert. Zugleich begründet die Notwendigkeit einer zentral organisierten Unterstützung für überforderte Kommunen ein gewisses Maß an Zentralisierung. Die politische Herausforderung liegt demnach darin, nicht die eine oder andere Seite zu verabsolutieren, sondern die richtige Mischung von Zentralität und Dezentralität zu suchen und zu finden.

Dass eine Reform der administrativen Strukturen in NRW bei Katastrophenschutz sinnvoll und notwendig ist, liegt nahe.<sup>26</sup> Dabei erscheint unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen eine Rezeption der projektierten Neuorganisation aus RLP allerdings systemwidrig. Rechtspolitisch zusammenfassend:

Es gibt gegenwärtig auf Länderebene keine stabilen Vergleichsparameter: Dafür sind die Größe der Bundesländer, die Behördenorganisation in ihnen und die Art und Zahl der Großschadensereignisse unterschiedlich. Während etwa Oder- und Elbehochwasser die betroffenen Behörden und Katastrophenschutzkräfte vor große Herausforderungen stellten, waren andere Länder von vergleichbaren Großereignissen

---

<sup>26</sup> S. etwa Verband der Feuerwehren in NRW: Katastrophenschutz in NRW – Vorschläge für eine Weiterentwicklung, 2021.

glücklicherweise verschont. Es gibt also im Ländervergleich keine belastbare best practice.

In NRW würde eine Übernahme der Pläne aus RLP zu einem gewissen Zentralisierungsschub führen. In RLP gab es keine Bezirksregierungen, sondern nur eine ADD, die ohnehin zentrallandesweit agiert. In NRW gibt es 5 Bezirksregierungen, danach gäbe es nur noch eine Landesbehörde. Das mag allgemein von der Sachlage her berechtigt sein, denn der größte Regierungsbezirk in NRW hat fast so viele Einwohner wie das ganze Bundesland RLP. Im Katastrophenfall hätte dies eine Ausgliederung von Zuständigkeiten zur Folge, die neue Schnittstellenfragen mit sich bringen würde. Auch in solchen Situationen können Aufgaben anderer als der unmittelbaren Katastrophenschutzstellen – etwa: Schulbehörden - betroffen sein. Damit einher ginge ein Verlust der – allerdings auf der Ebene der Bezirksregierungen ohnehin stark limitierten – Ortsnähe. Auf der anderen Seite könnte die Zentralisierung auch positive Effekte haben. Denn sie würde die Bewältigung von Großschäden als eine Aufgabe des ganzen Landes (und nicht nur der jeweiligen Region) erscheinen lassen. Und sie hätte unmittelbaren Zugriff auf alle Ressourcen des Landes und im Land. Dies könnte von Vorteil sein jedenfalls dann, wenn die notwendigen Ressourcen im Land dezentral gelagert sind und nicht infolge der zentralisierten Behörde gleichfalls zentralisiert würden.

Die Übernahme der Reformpläne aus RLP auf NRW hätte also Vor- und Nachteile. Sie lassen sich juristisch schwer abwägen, zumal eindeutig ist, dass auf der Ebene der Bezirksregierungen ebenfalls erheblicher Reformbedarf bestehen würde.<sup>27</sup> Wir müssten als eine noch nicht bestehende Landesstelle mit noch nicht bestehenden Organisationsstrukturen der Bezirksregierungen vergleichen. Hier entstehen also fachlich anzuleitende politische Abwägungsfragen.

Wie auch immer die zukünftige Behördenstruktur aussehen wird, so wird es notwendig sein,

---

<sup>27</sup> Praxisorientierte Vorschläge bei Verband der Feuerwehren NRW aaO., S. 7.

- auf Landesebene die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar und eindeutig zu bestimmen und abzugrenzen, und zwar auch von den Aufgaben der Kreise und Kommunen,
- die Zusammenarbeit der katastrophenschutzrelevanten Stellen mit anderen Stellen des Landes auszugestalten, und zwar unter Notfallbedingungen,
- die Zusammenarbeit aller involvierten oder zu involvierenden Träger und Behörden unter dem Paradigma von Kooperation und Kooperationsrecht auszugestalten.
- Zum Kooperationsrecht zu Frage 17.

**7. Wie können freiwillige Helfer im Katastrophenfall besser und effizienter eingesetzt werden, damit es nicht mehr zu den von Ihnen beschriebenen Staus oder Behinderungen von professionellen Einsatzkräften kommt? Braucht es hier vielleicht eine zentrale Datenbank?**

Freiwillige Helfer gibt es aus juristischer Sicht in drei Formen.

Da sind zunächst die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen der Hilfsorganisationen. Sie stellen ein Rückgrat und notwendige Erfolgsbedingungen von Rettungsdienst und Schadensbewältigung dar. Ihr Einsatz ist unentbehrlich, ihre Motivation hoch und ihre Fähigkeit zu organisiertem und effizientem Handeln gar nicht hoch genug einzuschätzen. Sie zählen neben den Feuerwehrmitarbeiter/inne/n zu den „stillen Helden“ der Rettungsarbeit auch an der Erft. Ehrenamtliche wirken mit, weil sie bei einer Hilfsorganisation registriert sind. Und sie handeln freiwillig, weil sie dort freiwillig eingetreten sind. Diese Personen sind regelmäßig erfahren, geschult und nicht selten auch professionell mit vergleichbaren Aufgaben betraut. Ihre Rechtsstellung richtet sich nach § 20-22 BHKG und den internen Regelungen der Hilfsorganisationen (§ 21 Abs. 4 S. 2 BHKG). Sie ist in Gesetzen und Rechtsprechung hinreichend geklärt. Positive Incentives und Anreize für ihre Tätigkeit finden sich in den –

eher pflichtenorientierten - gesetzlichen Regelungen übrigens nur selten (am ehesten für Feuerwehrangehörige in § 9 BHKG). Hier gibt es lediglich zwei Problemkreise auch rechtlicher Art. Die Ehrenamtlichen werden im Durchschnitt immer älter und immer weniger. Die Steigerung der Attraktivität ihrer Tätigkeit (auch jenseits des Bereichs der Katastrophen) muss gesteigert werden – unter welcher Bezeichnung und in welcher Rechtsform auch immer.<sup>28</sup> Die andere Frage ist vergaberechtlicher Art. Sie bezieht sich darauf, ob und wie Aus-, Fortbildungs- und Vorhaltekosten der Hilfsorganisationen bei der staatlichen Auftragsvergabe im Rettungsdienst ein- oder herausgerechnet gerechnet werden dürfen. Diese letztlich europarechtliche Frage hängt von der Wahl der Dienstleistungsmodelle ab, welche landesrechtlich entschieden werden kann.

Da sind weiter die seltenen Fälle, in welchen Personen durch die Behörden zur Mitwirkung an konkreten Einsätzen verpflichtet werden (§ 43 BHKG).<sup>29</sup> Solche „Nichtverantwortliche“ im polizeirechtlichen Sinne handeln aufgrund behördlicher Anordnung, also gerade nicht freiwillig. Als solche sind sie allenfalls zu bezeichnen, weil sie keine Mitarbeitenden staatliche Stellen sind. Ihre Mitwirkung kann im Einzelfall angeordnet werden, wenn weder staatliche Stellen noch von diesen heranzuziehende Unternehmen in der Lage und greifbar sind, um die Gefahr wirksam zu bekämpfen. Diese „doppelte Subsidiarität“ hat im Ordnungsrecht zu einem starken Rückgang der Inanspruchnahme solcher Personen geführt. Namentlich dann, wenn diese über Hilfsmittel oder besondere Fachkenntnisse verfügen, werden sie eher auf vertraglicher Grundlage einbezogen. In beiden Fallgruppen gilt: Die Rechtsstellung solcher Personen ist in Gesetz und Rechtsprechung hinreichend geklärt und bedarf keiner neuen gesetzlichen Regelungen. Sinnvoll erscheinen allerdings Regelungen<sup>30</sup> über die Anlegung von behördlichen Datenbanken entsprechend § 1 Abs. 1 S. 2 NRWPolG, in denen Katastrophenschutzrelevante Informationen über Organisationen und Personen gespeichert werden, die erforderlich sind für die Vorbereitung für Hilfeleistungen und das Handeln in Gefahrfällen.

---

<sup>28</sup> Wendekamm/Matzke, in: Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz aaO., S. 289 ff.

<sup>29</sup> Dazu näher Schneider, BHKG aaO., § 43 Rn 1 ff.

<sup>30</sup> Nützliche Anregungen bei: IM NRW, Katastrophenschutz der Zukunft, 2021, S. 17 f.

Da sind schließlich die sog. „Spontanhelfer“, also Personen, welche sich aus eigener Initiative an Bergungs-, Rettungs- oder Räumarbeiten beteiligen. Sie sind als eine Ausprägung der „Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung“ in § 1 Abs. 4 BHKG genannt. Als solche sind sie einerseits wichtig. Während das Gesetz die Bevölkerung in §§ 41 ff BHKG am ehesten als eher passive Adressaten von Pflichten ansieht, die erst von den Behörden mobilisiert werden müssen, sind sie hier als aktive Zivilgesellschaft tätig, die freiwillig und aus eigener Initiative tätig wird. Dies ist eine Basis wirksamen Katastrophenschutzes: Sie sind – etwa als Anwohner oder Nachbarn – vor Ort, bevor professionelle Hilfe kommen kann. Sie sind freiwillig tätig und vielfach hoch motiviert. Und sie können professionelle Helfende unterstützen, etwa mit Material, Verpflegung oder Informationen. Jedenfalls nach neueren Einsichten setzen Katastrophen und Großschäden prosoziale Kräfte in Bewegung, die als Grundlage autonomer Entscheidung für Hilfeleistungen unentbehrlich sind.<sup>31</sup> Zumeist erfolgt diese spontan; die Beteiligten ziehen sich zurück, sobald ausreichend professionelle Hilfe am Ort ist und sie daher nicht mehr benötigt werden. Diese Hilfe ist gerade in den ersten Stunden vieler Großschadensereignisse unentbehrlich. Soweit dies einvernehmlich verläuft, alle Rettenden und Helfenden zusammen- und nicht gegeneinander arbeiten und sich so wechselseitig unterstützen können, ist dies ein nicht geregelter und auch nicht regelungsbedürftiger Zustand.

Rechtspolitisch diskutabel können hier am ehesten Haftungsfragen sein. Bislang handeln Private auf eigene Verantwortung und eigenes Risiko. Hier kann angedacht werden: Wer mit Wissen und Zustimmung der zuständigen staatlichen Stellen an Rettungshandlungen mitwirkt, könnte haftungsrechtlich und schadensersatzrechtlich den Ehrenamtlichen gleichgestellt werden.

Ein jüngst in Einzelfällen aufgetretenes Sonderproblem der Spontanhelfenden war ihre große Zahl. Diese hing wesentlich ab von der Größe des Unglücks, ihrer medialen Vermittlung und dem Eindruck von der

---

<sup>31</sup> Exemplarisch Goersch/Knuth, Akkon-Bevölkerungsstudien zu Verhalten, Erleben und Bewältigung der deutschen Bevölkerung in der Coronakrise, 2020.

Unzulänglichkeit örtlicher (Selbst-)Hilfe. Die dadurch ausgelöste Hilfsbereitschaft kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das abrufbare zivilgesellschaftliche Potential und Engagement war offenbar größer, als mancherorts angenommen worden war. Jedoch traten in Einzelfällen auch negative Folgen ein: Bei auswärtigen Hilfwilligen konnte dies dazu führen, dass Verkehrswege verstopft und so die Anfahrt professioneller Helfer gestört wurde. Am Ort der Katastrophe fanden sich bisweilen mehr Helfende ein, als gebraucht wurden, und behinderten professionelle bzw. örtliche Hilfe oder sich gegenseitig bei den Rettungsarbeiten. Und manchen fehlten auch notwendige Fachkenntnisse, deren Heranziehung wiederum durch die große Zahl der Spontanhelfenden erschwert wurde. So erhielten einzelne medial vermittelten Erscheinungsformen der Spontanhilfe ein negatives Image. Wichtig bleibt aber festzuhalten: Sie sind in Einzelfällen auftretende negative Konsequenzen an sich positiver Einstellungen und Aktivitäten. Hier können Erfahrungen etwa mit dem Helfershuttle in RLP als Anschauungsobjekt herangezogen werden.

## **8. Wie bewerten Sie die in Rheinland-Pfalz angestrebte Schaffung einer Landesbehörde für Katastrophen- und Bevölkerungsschutz?**

Die projektierte Landesbehörde soll die Kompetenzen des Landes RLP für Fragen des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes bündeln. Sie reagiert darauf, dass im Land RLP das Land eigene Katastrophenschutzaufgaben auch im Großschadensfall selbst wahrzunehmen hat und dort einsatzleitend-operativ tätig werden kann und muss. Diese Landeskompetenzen sind dort auf mehrere Behörden verteilt. Und sie sind gleichfalls verteilt auf die Landesregierung (anweisend und beaufsichtigend) und die nachgeordneten Stellen (operativ und beaufsichtigend). Sie passt sich in das ohnehin tendenziell zentralisierte Katastrophenwesen in RLP ein, wo es nur eine Regierung und eine zuständige Landesbehörde (ADD), aber keine Bezirksregierungen in diesem Bereich gibt. Es soll also weniger „nach oben“ als vielmehr die ohnehin auf Landesebene bestehende Behördenstruktur effektiver und transparenter gemacht werden. zentralisierte Aufgabenwahrnehmung rationalisiert

werden. Dabei ist der genaue Aufgabenzuschnitt der zukünftigen Stelle noch nicht abschließend festgelegt.<sup>32</sup>

Die neue Stelle soll nach den vorliegenden Planungen jedenfalls

- Bündelungsfunktionen wahrnehmen, indem sie bislang auf unterschiedliche Landesstellen verteilte Zuständigkeiten einheitlich in einer neuen Stelle wahrnimmt,
- die Kooperation mit dem Bund (BBK) und den Kommunen optimieren, weil diese dann einheitliche Ansprechpartner auf Landesebene erlangen,
- die Verantwortungsdifferenzierung zwischen Landesregierung und Landesbehörden einschließlich Fragen der Einsatzleitung und der Anweisungsrechte klarer ausgestalten.

Die Eignung der neuen Stelle für ihre Aufgaben hängt nicht allein von den Plänen der Regierung und den notwendig abstrakten gesetzlichen Regelungen in einem neu zu fassenden RLP LBKG ab. Sie wird wesentlich durch konkrete Fragen der konkreten Ausgestaltung und des Gesetzesvollzugs geprägt werden und hängt davon ab, wie der neue Kompetenzzuschnitt konkret beschaffen sein wird, wie er konkret rechtlich ausgestaltet wird und wie die Behörde auf den neuen Grundlagen in Tätigkeit gesetzt wird. Hier stellen sich auch in RLP neue Herausforderungen. Katastrophenschutz als Querschnittsaufgabe der Länder berührt zahlreiche Ressorts und sonstiger Stellen des Landes. Hier werden sich stets auch neue Berührungspunkte der Behördenaufgaben ergeben, etwa zum Gesundheits-, Bildungs- oder Bausektor. Da diese ihrerseits nicht ausschließlich katastrophenschutzgeprägt sind (glücklicherweise ist das eher die seltene Ausnahme: Selbst die hochgradig involvierte Feuerwehr nimmt nicht nur und nicht einmal überwiegend Katastrophenschutzaufgaben wahr), werden die Funktionsdifferenzierungen und Schnittstellen nicht einfach fortfallen, sondern eher verschoben werden. Sie werden also in abgewandelter Form weiterhin bestehen. Eine neue Behörde und ihre Rechtsgrundlagen können diese also nicht einfach beseitigen, sondern nur neu und ggf. anders als bislang regeln. Das bedarf der konkreten, fachlichen Beurteilung sowohl des

---

<sup>32</sup> Zum noch nicht sehr fortgeschrittenen Stand der Realisierung: Behördenspiegel vom 11.1.2023.

„Ob“ als auch des „Wie“. Wichtig ist, dass die Neuregelung die zentralen rechtspolitischen Anliegen mehr fördert als behindert: Nämlich die Optimierung des Katastrophenschutzsektors insgesamt, die Förderung (und nicht nur Beaufsichtigung oder gar Behinderung) der örtlichen zuständigen Stellen und die Optimierung der Zusammenarbeit aller im Bund im Land und in den Kommunen bestehenden katastrophenschutzrelevanten Stellen. Diese Aufgabe ist schon groß genug: Von ihrer Bewältigung hängt die Einschätzung der neuen Behörde und ihrer Kompetenzausstattung notwendig ab. Auch hier kommt es also nicht zentral darauf an, was im Gesetz- oder Verordnungsblatt steht, sondern wie dessen Regelung operationalisiert und ausgeführt werden.

Ein Aspekt ist allerdings ganz wesentlich: Die neue Stelle sollte im Bundesland nicht nur Katastrophenschutzaufgaben wahrnehmen. Solche Großschäden sind auch in RLP glücklicherweise sehr selten. Wenn die neue Stelle allein mit der Organisation, Vorbereitung und ggf. Evaluation dieser seltenen Großereignisse betraut wäre, ergäbe sich eine extrem ungleiche Auslastung in Katastrophen- und in normalen Zeiten. Da letztere wesentlich länger dauern, bedarf die Behörde auch in diesen Zeiten der Wahrnehmung eigener, permanenter Aufgaben. Würde sie sich allein auf Katastrophenfragen beziehen, bestünde andernfalls das Risiko, dass sie in normalen Zeiten entweder ruhig gestellt und erst in Katastrophenzeiten zu einem dann längst nicht mehr eintrainierten Anforderungsüberschuss erweckt würde.<sup>33</sup> Oder aber es besteht das Risiko, dass die Behörde in normalen Zeiten regulierend, beaufsichtigend und intervenierend tätig wird und so andernorts vorhandene Katastrophenschutzeinrichtungen eher behindert als befördert. Zwischen beiden Risiken den richtigen Ausgleich zu finden ist eine anspruchsvolle Aufgabe des Landesgesetzgebers in RLP.

Zu möglichen Vorbildwirkungen der neuen Organisationsformen in RLP für NRW, den dafür maßgeblichen rechtlichen und einzelnen faktischen Rahmenbedingungen s. o. zu Frage 6.

---

<sup>33</sup> Einige Tendenzen dieser Art beschreibt Der SPIEGEL 2020, Heft 21: „Das vergessene Amt“.

## **9. Welche Kompetenzen und Aufgaben müsste eine Landesbehörde in NRW übernehmen, damit es eine sinnvolle Aufteilung zwischen Bundes- und Landesaufgaben gibt?**

Die Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg – also sowohl mit dem Bund als auch mit anderen Bundesländern – kann vom Land NRW nur partiell geregelt werden. Das Land kann allein die Maßnahmen seiner eigenen Stellen (und partiell diejenigen der anderen Träger öffentlicher Gewalt im eigenen Land - regeln. Wie sich die anderen Träger (Bund und sonstige Länder) organisieren, ob und wie sie kooperieren, ist deren eigene Entscheidung im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben. Kooperationsfähigkeit und -möglichkeiten NRWs mit dem Bund hängen also auch von Rahmenbedingungen ab, die das Land selbst nicht gestalten kann. Das ist insoweit für Frage 9 von Bedeutung, als auf Bundesebene derzeit gleichfalls Reformanstrengungen laufen, welche für dessen Zusammenarbeit mit dem Land und umgekehrt die Zusammenarbeit des Landes mit dem Bund relevant werden können. Die Rahmenbedingungen für eine Antwort auf Frage 9 hängen so letztlich von Bedingungen ab, die derzeit ihrerseits im Fluss sind. Für solche bundesrechtlichen Regelungen oder zu treffende Vereinbarungen wäre in NRW am ehesten die Landesregierung, nicht der Landtag zuständig. Ihm stünde dann die Aufgabe zu, solche zukünftigen Neuregelungen in Landesrecht umzusetzen.

Aus gegenwärtiger Sicht stellen sich Zivil- und Katastrophenschutz als Aufgaben dar, die immer stärker von Bund und Länder nicht getrennt, sondern gemeinsam wahrgenommen werden. Dieser Trend wird sich nach den Erfahrungen von Pandemie und Flutkatastrophe fortsetzen. Je gemeinsamer eine Aufgabe ist, desto größer ist der Bedarf nach Abstimmung und Kooperation und damit nach Kooperationsrecht.<sup>34</sup>

Dazu allgemein zu Frage 17.

---

<sup>34</sup> Dieser wird nicht allein dadurch erfüllt, dass bestimmte Rechtsformen gewählt werden (etwa: Zentralstelle). Die Erfahrungen im Verfassungsschutzverbund, wo schon jetzt eine Zentralstelle des Bundes besteht, haben gezeigt, dass diese Rechtsform allein das notwendige Maß an Zusammenarbeit nicht stets und überall sichert.

Dessen Grundelemente zwischen Bund und Ländern sind

- eine möglichst klare Bestimmung der wechselseitigen Kernaufgaben, also der Aufgaben des Bundes einerseits und der Länder andererseits, und der daraus entstehenden Kooperationsfelder: Gerade Kooperationsverhältnisse neigen dazu, Verantwortlichkeiten zu verwischen bzw. hin- und her zu verschieben.
- Regeln über die Aufbringung der notwendigen Ressourcen von allen beteiligten Seiten,
- Eine Synchronisierung der Zuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene, also die klare Bestimmung von Ansprechpartner der einen für die andere Seite und eine Regelung der Umsetzung dieser Kooperationsverhältnisse auf beiden Seiten, also der Distribution von Informations- und Handlungskompetenzen auch im Land. Die Zusammenarbeit darf eben nicht nur zwischen den jeweils zuständigen Kooperationsbehörden bestehen, sondern muss darüber hinaus auf alle möglicherweise zu involvierenden Stellen im Land bezogen werden.
- Standardisierung der Fachtermini und der IT in Bund, Ländern und Kommunen (und möglicherweise noch darüber hinaus bis in die EU), um Informationsverluste zu reduzieren. Das gilt auch für technische Standards im Katastrophenwesen, wo diese noch nicht harmonisiert sind.
- Wechselseitige Zugriffsrechte auf Dateien und Informationsansprüche der beteiligten Träger gegeneinander: Wer Unterstützungsansprüche gegen andere Träger geltend machen will, muss selbst offenlegen, welche Ressourcen er einbringt und über welche davon er (noch) verfügt. Das gilt schon allein deshalb, weil nur so eine Reservebedarfsplanung der anderen Träger möglich wird. Dies kann letztlich bis zu einer gemeinsamen Ressourcenplanung von Bund und Ländern führen.
- Dezentrale Lokalisierung der Hilfsgüter in Bund und Ländern, damit diese im Bedarfsfall nicht erst von einem Ende der Republik an das andere transportiert werden müssen.
- Einbeziehung der Freien Träger in die so zu begründenden wechselseitigen Informations- und Kooperationsverhältnisse.

Alle diese Fragen reichen über die Reichweite des Landesrechts hinaus und müssen durch Bundesrecht – soweit verfassungsrechtlich zulässig – bzw. durch Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern bzw.- der Länder untereinander (und mit den sonstigen Trägern) geregelt werden.

Dem Landesrecht stellen sich hierbei (mindestens) folgende Herausforderungen:

- Bestimmung der zuständigen Ebene für die Kooperation (Ministerium oder Oberbehörde),
- Wenn nicht Ministerium: Bestimmung der zuständigen Stelle im Land (neue Zentralbehörden, Bezirksregierungen u.ä.),
- Begründung von Informations- und Kooperationspflichten aller Stellen und Träger im Land mit den Behörden, die für die Zusammenarbeit mit dem Bund zuständig sind,
- Regelung der Einbeziehung anderer zuständiger Stellen im Land, insbesondere der Informationsweitergabe,
- Vereinheitlichung technischer, informationeller u.ä. Standards im Land nach Maßgabe der mit Bund und Ländern zu treffenden Vereinbarungen,
- Regelung der Kooperationsverhältnisse im Land auf dieser Grundlage (z.B. mit Wetterämtern, Umwelt- oder Gesundheitsbehörden),
- Begründung von Unterstützungspflichten und -ansprüche der Träger im Land untereinander,
- Bestimmung von Notfallzuständigkeiten für den Fall des Ausfalls einzelner zu beteiligender Stellen, etwa bei den Warnwegen,
- Regelung dieser Fragen nicht erst für den Katastrophenfall, sondern auch für die Katastrophenvor- und -nachsorge.

Zahlreiche Grund- und Einzelfragen hängen allerdings von bundesrechtlichen Rahmenbedingungen (oder solchen aus Bund-Länder-Vereinbarungen oder gar der EU) ab, die gegenwärtig evaluiert und ggf. geändert werden. Auf dieser Grundlage können sich weitere Rechtssetzungsnotwendigkeiten im Land ergeben, die gegenwärtig konkret noch nicht absehbar sind.

**10. Sie sollen im Rahmen Ihres Besuches des Untersuchungsausschusses in Rheinland-Pfalz gesagt haben, „Katastrophenrecht ist Kompetenzverschiebungsrecht nach oben“. In diesem Zusammenhang wüssten wir gern, ob im Juli 2021 in NRW materielle Voraussetzungen zur Übernahme der Einsatzleitung durch das Land vorgelegen haben?**

Die Rechtslage in NRW ist an diesem Punkt von derjenigen in Rheinland-Pfalz (RLP) verschieden.<sup>35</sup> Dort ist die Aufgabe des Katastrophenschutzes nicht nur generell, sondern auch im Notfall selbst eine geteilte. Regulär sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig, bei bestimmten großen Schadenslagen hingegen das Land und für das Land die ADD. Neben den Kommunen hat also das Land RLP eine eigene Katastrophenschutz-Einsatzleitungsaufgabe mit den sich daraus ergebenden Konsequenzen im Hinblick auf Schadensbeobachtung, Übernahmepflichten der Einsatzleitung durch Landesstellen und die sich daraus ergebenden Leitungs- und Koordinationsaufgaben. Ein zentraler Untersuchungsgegenstand in RLP war daher die Frage: Zu welchem Zeitpunkt war die Flut groß genug, als dass das Land die Einsatzleitung hätte übernehmen müssen? Und wann haben die Stellen des Landes davon Kenntnis gehabt?

In NRW stellt sich diese Lage anders dar. Hier haben die Kreise und kreisfreien Städte im Katastrophenschutzrecht – neben anderen Aufgaben, § 3 BHKG – die Leitungsaufgabe (§ 35 Abs. 1 LBKG). Diese steht ihnen in jedem Fall zu und geht auch in keinem Fall auf andere Stellen über. Dem Land kommen also im Katastrophenschutzrecht vorbereitende, ergänzende und beaufsichtigende Aufgaben zu (insbes. §§ 5 Abs. 2, 5; 39 Abs. 2 BHKG). Hier hat das Land also keine eigene Einsatzleitungsaufgabe. Vielmehr kommen ihm allein Unterstützungsaufgaben, die regelmäßig auf Aufforderung zu leisten sind (§ 39 Abs. 2 BHKG),<sup>36</sup> und Aufsichtsaufgaben zu (§ 43 BHKG), die sich weniger an der Größe der Gefahr als vielmehr an der Befolgung von einzelnen Wei-

---

<sup>35</sup> Zur Rechtslage in RLP näher: Gräff, Brand- und Katastrophenschutz in RLP, 2020; Stollenwerk, Brand- und Katastrophenschutzgesetz RLP, 2022.

<sup>36</sup> Schneider, BHKG aaO., § 39 Rn 11 f, 13 ff.

sungen und Beanstandungen des Landes durch die Kommunen ausrichten. Die kommunale Pflichtaufgabe setzt aber voraus, dass das Land nicht nur seine daraus folgenden Rechte wahrnimmt, sondern auch seine dadurch begründeten Verpflichtungen wirksam ausübt. Pflichtaufgaben begründen nicht nur Aufgaben der Kommunen, sondern auch des Landes. Dazu zählen ausreichende Regulierung, Beratung, finanzielle Ausstattung, Vorhaltung überörtlicher Ressourcen und deren Zurverfügungstellung im Notfall in angemessener Zeit unter angemessenen Bedingungen. Pflichtaufgaben sind keine Einbahnstraßen.

S. zum Überlastungsmonitoring proportional zur Katastrophennähe/-wahrscheinlichkeit s.o. Frage 17 b).

Eine Situation wie diejenige in RLP, in welcher Landesstellen im Einsatzfall zuständig werden und selbst die Einsatzleitung zu übernehmen haben, kann also in NRW nach dem BHKG nicht eintreten. Insoweit ist die bislang geltende Rechtslage hier mit derjenigen in RLP nicht vergleichbar. Meine Ausführungen vor dem UA-Flut des Landtags RLP sind insoweit also nicht auf die Rechtslage in NRW übertragbar. Rechtsfolgen jener Unterschiede sind: In RLP hat das Land eine eigene Katastrophenschutzaufgabe, aus welcher eine eigene Katastrophenaufklärungsaufgabe folgt. Gefahrenabwehr setzt Gefahrenaufklärung voraus und macht diese jedenfalls zur Aufgabe der Gefahrenabwehrbehörden. Das Land RLP hat eine eigene Katastrophenaufklärungsaufgabe im Hinblick auf das mögliche Stattfinden und erst recht ein unmittelbares Bestehen von Katastrophen, die Möglichkeiten der unmittelbar zuständigen Kommunen, ihnen wirksam zu begehen, deren mögliche Überforderung und die eventuelle Notwendigkeit einer Unterstützung durch das Land selbst einschließlich der Möglichkeit oder gar. Notwendigkeit einer Übernahme der Einsatzleitung durch Landesstellen.

Eine solche eigene Leitungsaufgabe hat das NRW nicht: Diese Aufgabe verbleibt vielmehr bei den Kreisen, eine Übernahme durch das Land ist gleichfalls nicht vorgesehen. Daher kann aus einer solchen Landesauf-

gabe Gefahrenabwehr auch keine Landesaufgabe der Gefahraufklärung hergeleitet werden. Das heißt aber nicht, dass das Land keinerlei vergleichbare Beobachtungs- und Aufklärungsaufgaben hätte. In NRW kann also – anders als in RLP – nicht die Situation auftreten, dass eine Katastrophe dermaßen anwächst, dass die örtlichen Behörden überfordert sind und daher die Einsatzleitung kraft Gesetzes auf das Land übergeht, ohne dass die Landesstellen dies wissen. Dann wäre also eine Einsatzsituation ausgerechnet im Katastrophenfall ohne Leitung. Diese Rechtslage ist in RLP zwar nicht unbestritten, wurde aber vor dem UA Flut RLP von Experten vertreten. Umgekehrt hat die stark subsidiäre Zuständigkeit des Landes in NRW den Nachteil, dass hier das Land auf eine eher passiv-reaktive Aufgabe beschränkt ist. Das gilt grundsätzlich auch für den Fall, dass die zuständigen Kommunen derart überfordert sind, dass sie vorrangig andere Aufgaben zu erledigen haben und daher keine Unterstützung des Landes anfordern können. Hier ist das Land auf eigene, gesetzlich allenfalls schwach ausgeprägte Beobachtungs-, Anweisungs- und Aufsichtsrechte (§ 54 BHKG) beschränkt - und zwar auch dann, wenn die Kommunen von der Größe und Dringlichkeit der Aufgabe überfordert sind. Selbsteintrittsrechte des Landes entstehen hier nicht daraus, wie groß die Aufgabe und wie überfordert die Kommunen sind, sondern eher danach, ob der Erfolg von Abwehrmaßnahmen, namentlich durch Weisungen der Aufsichtsbehörden, sichergestellt ist oder nicht.<sup>37</sup>

Die Rechtslage hat also in beiden Bundesländern gewisse Vorteile und gewisse Schwächen.

Als rechtspolitische Folgerungen in NRW sollte erwogen werden,

- ob der Katastrophenschutz hier gestärkt und effektiviert werden kann, wenn den Landesstellen eigene Beobachtungs- und Selbsteintrittsrechte über die Weisungsrechte nach § 2 Abs. 2 BHKG und das Aufsichtsrecht nach § 54 Abs. 6 BHKG hinaus zugesprochen werden sollten. In einer Sachlage, in welcher Katastrophenrecht auf Überforderung der örtlichen Stellen reagiert, liegt es

---

<sup>37</sup> Näher, aber knapp Schneider, BHKG aaO., § 54 Rn 34 ff.

nicht nahe, besondere Rücksicht auf die kommunalen Selbstverwaltungsrechte zu nehmen. Durch eine Absicherung gegen Überforderungen würde die Selbstverwaltung im Gegenteil nicht geschwächt, sondern gestärkt.

- Dies würde für die Landesstellen eigene Beobachtungs-, Bewertungs- und ggf. Handlungsrechte begründen, welche die Katastrophensituation selbst beobachten, bewerten und ggf. auf deren Grundlagen eigene Leitungsaufgaben treffen können. Darin läge also eine gewisse Kompetenzverteilung „nach oben“.

Das wäre zugleich ein Schritt hin zum Katastrophenschutzrecht als Verwaltungskooperations- und nicht primär als Aufsichtsrecht. Zugleich ist diese Kompetenzverlagerung voraussetzungsvoll: Sie setzt voraus, dass auch auf der Landesebene hinreichend sachkundige, einsatzbereite und ausreichend ausgestattete Katastrophenschutzstellen vorhanden sind.

### **11. Ist die Situation mit dem ADD in Rheinland-Pfalz vergleichbar und hätte es dann hier auch der „Kenntnis von Gefahren höheren Ausmaßes“ bedurft und wenn ja, von wem?**

Die ADD nimmt in RLP nicht bloß Aufgaben der mittleren Verwaltungsebene wahr. Gerade im Katastrophenrecht ist sie dort auch für ausgelagerte Regierungsaufgaben zuständig. Sie erfüllt also nebeneinander Regierungs- und mittelbehördliche Funktionen. Maßgebliche Gründe dafür liegen darin, dass es in ganz RLP nur eine Regierung und eine ADD gibt. Und sie liegen darin, dass bei der ADD ein höheres Maß an spezialisiert-fachlicher Kompetenz erwartet wird als in den Ministerien. Daher nimmt die ADD die Leitungsaufgaben für das ganze Land im Bedarfsfall wahr. Die Landesregierung, einzelne Ministerien oder die Ministerpräsidentin haben in RLP keine einsatzleitenden Aufgaben, sondern sich auf anweisende und beaufsichtigende Funktionen – auch gegenüber der ADD – begrenzt. In diesem Sinne war die ADD in RLP im Kontext des Flutgeschehens auf Landesebene zuständig.

In NRW kann insoweit keine vergleichbare Situation eintreten, als es keine eigenen Landeseinsatzleitungsaufgaben gibt und daher keine Landesstelle beobachten musste, ob sie ggf. für die Leitung zuständig gewesen wäre und diese auszuüben hätte.

Das Land hätte allenfalls beobachten müssen, ob es ein Großschadensereignis gab und ob die Kommunen mit deren Bewältigung überfordert gewesen wären. Diese Aufgabe ist jedoch implizit stark auf die Kreise selbst übertragen, welche einen Antrag auf Unterstützung durch das Land stellen dürfen, aber auch müssen (§ 39 Abs. 2 BHKG). Dass in NRW eine gewisse Stärkung der Landesaufgaben iS eigener Leitungsaufgaben sinnvoll und zwecktauglich sein könnte, ist bereits zur Frage 10 dargelegt worden.

**12. Gibt es in NRW auch eine „Beobachtungspflicht“, die zu einer intensiveren Beobachtung und einer stetigen Überprüfung hätte führen müssen?**

Eine solche Aufgabe ist in RLP gesetzlich nicht explizit statuiert und vorrangig aus der Aufgabe des Landes als Katastrophenabwehrstelle herzuleiten, welche zugleich eine Gefahraufklärungsaufgabe begründet. Da in NRW das Land in einer insoweit schwächeren Rechtsposition ist, kann auch seine Beobachtungspflicht nur eine schwächere sein: Sie bezieht sich primär auf die Frage nach der Überforderung der Kommunen.

Zum Überlastungsmonitoring s. zu Frage 17 b).

Sie ist hier – ebenso wie ein RLP – gesetzlich nicht näher ausgestaltet.

Zum Reformbedarf in NRW s. zu Frage 10.

### **13. Hätten in NRW auch zentrale Abwehrmaßnahmen durchgeführt werden müssen?**

Das Land hat in NRW keine eigenen Katastrophenabwehraufgaben, sondern allenfalls anweisende und koordinierende Aufgaben (§ 5; 38, 40 Abs. 4; 54 Abs. 4, 6 BHKG). Sie entstehen parallel zur Größe der Gefahr, der Betroffenheit mehrerer Kommunen von der Gefahr und der Wahrnehmung ihrer Überforderung durch das Land oder durch die Kommunen selbst.

Im Hinblick auf die Größe der Gefahr wäre diese Frage jedenfalls unter der Voraussetzung zu bejahen, dass es kommunale Anforderungen gegeben hat (§ 39 Abs. 2 S.1 BHKG). Andernfalls wären sie nur als Anweisungen oder als Koordinationsaufgaben – also etwa: Zurverfügungstellung eigener Hilfsmittel durch das Land, Weisungen an nicht betroffene Kommunen zur Hilfeleistung oder Anforderung von Hilfen durch außenstehende Dritte sowie Freie Träger – zulässig gewesen. Ein Selbsteintrittsrecht des Landes für Einsätze im Land ist hingegen im BHKG (bis auf den aufsichtsrechtlichen § 54 Abs. 6 BHKG) nicht statuiert.

Zentrale Abwehrmaßnahmen im Katastrophenfall sind also gegenwärtig nach dem Gesetz allenfalls als Unterstützungsaufgaben des Landes subsidiär zulässig. Hier unterscheiden sich die Rechtslage in NRW noch von derjenigen in RLP.

### **14. Sie sollen in Rheinland-Pfalz betont haben, dass bei „Spezialwissen“ und einer „nicht ausreichenden Kompetenz der unteren Ebenen“ eine Übernahme notwendig sei. Gibt es vergleichbare Situationen in NRW?**

Ja. In RLP sind im LBKG z.B. auch Nuklearunfälle als Katastrophen genannt. Für solche Spezialfragen hat nicht jeder Kreis eigene Expertise, da die Zahl der betreffenden Anlagen zu gering ist, als dass jeder Ort Vorsorge treffen könnte und müsste. Ähnliches kann gelten bei Lagen,

in welchen besonders spezialisiertes Expertenwissen etwa medizinischer, pharmakologischer u.ä. Art notwendig ist, das allenfalls in (bestimmten) Spezial- oder Universitätskliniken aufgeboten werden kann. Auch daraus drohende Großschäden können Katastrophen sein, für welche die kommunale Ebene nicht ausreicht. Es gibt also vergleichbare Situationen auch in NRW. In solchen Fällen entsteht für die vor Ort zuständigen Kommunen ein Unterstützungsanspruch gegen das Land aus der Pflichtaufgabe selbst: Diese ist eben keine Einbandstraße.

Rechtspolitische Folgerung: Eine nähere Regelung der Unterstützungsansprüche der Kommunen gegen das Land im BHKG wäre zielführend.

**15. Sie sollen gefordert haben, ein ständiger „Kontakt zu den Wetterbehörden“ sei unerlässlich. Wäre dies in NRW auch so und wer hätte in NRW diesen Kontakt pflegen müssen?**

Eindeutig ja. Solche Kooperationsverhältnisse gibt es nach dem Zwischenbericht des PUA V auch nicht nur punktuell, sondern kontinuierlich.

SV FM, Zwischenbericht S. 360. Punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten beschreibt der SVe Adrian ebd., S. 342 ff.

Auf der Seite der Wetterämter scheint es danach keine besonderen Organisations- oder Informationsprobleme zu geben. Auf der Seite des Landes bedarf es rechtspolitisch dringend

- der eindeutigen und transparenten Klärung der Zuständigkeitsfrage,
- eine eindeutige Klärung der Informations-, Bewertungs- und Warnkompetenzen und -wege auf Grundlage der Informationen einschließlich der Überprüfung ihrer Tauglichkeit auch unter Katastrophenbedingungen,

Dazu. näher zu Frage 44.

- der Regelung der Informationsweitergabe an alle potentiell zu beteiligten Stellen: Je konkreter eine bevorstehende Katastrophe erkennbar ist, desto wichtiger ist die rasche und effektive informationelle Kooperation jenseits der Dienstwege.

Dazu zu Frage 44.

Dass die Frage 18 überhaupt entstehen kann, zeigt die Defizite der gegenwärtigen Rechts- und Organisationslage besonders deutlich. Insbesondere zeigt sie Schnittstellen mit dem Risiko des Informationsverlusts und daraus resultierenden Probleme wenig geklärter Verantwortlichkeiten. Welche Landesbehörde mit den Wetterämtern optimal kooperieren kann und sollte, wird eine Folge der notwendigen Organisationsänderungen in diesem Bereich sein.

Dazu zu Fragen 5, 9.

**16. In dem Termin vor dem Untersuchungsausschuss in Rheinland-Pfalz soll neben Ihnen auch Professor Grzeszick<sup>38</sup> gehört worden sein. Dieser soll von einem „Konkurrieren um Hubschrauber mit NRW“ gesprochen haben, welches auch dazu geführt habe, die Einsatzleitung nicht vor Ort, sondern seitens des Landes anzusiedeln. Wie schätzen Sie diese Meinung ein?**

Die Fragestellung und die Antwort resultierten aus den Besonderheiten der Flutkatastrophe einerseits und einer Besonderheit der Rechtslage in RLP andererseits. Sowohl in RLP als auch in NRW soll Hilfe ortsnah geleistet, vorgehalten und angefordert werden. Das gilt auch für Flutereignisse. Von daher hätte es nahegelegen, an der Ahr Hilfe ortsnah im nur wenige Kilometer entfernt gelegenen NRW anzufordern. Das hätte auch für die Flutkatastrophe und die Rettungshubschrauber gegolten.

---

<sup>38</sup> Ich war bei der Anhörung von Prof. Grzeszick nicht zugegen, kenne die Problematik aber aus seinem zuvor erstatteten Gutachten. Nur darauf kann ich mich hier beziehen. Ob er im Ausschuss selbst diese oder andere Vorschläge vorgetragen hat, weiß ich daher nicht.

Da aber die Hubschrauber (und anderes Gerät) in NRW in den Flutgebieten im Land selbst benötigt wurden, standen sie naheliegenderweise nicht gleichzeitig für die Ahr zur Verfügung. Hieraus resultierte die in der Fragestellung beschriebene Konkurrenzsituation: Die Einsatzkräfte waren in beiden Ländern vor Ort auf das Äußerste gefordert und daher nicht in der Lage, sich wechselseitig Hilfe zu leisten. Hier wie überall geht zwingender Eigenbedarf vor Fremdbedarf.<sup>39</sup>

In der Praxis löste sich das Problem derart auf, dass RLP Hilfe aus Hessen, Bayern und Baden-Württemberg anforderte, die wegen der längeren Vorbereitungszeiten und des längeren Anreisewegs erheblich später eintrafen, als es die Unterstützung aus der Eifel in NRW hätte leisten können. Umgekehrt hat NRW gleichfalls keine Hilfe aus RLP erhalten (und nach meiner Vermutung auch gar nicht angefordert). Sie kam vielmehr aus Westfalen und den nordwestdeutschen Bundesländern. Aus der Sicht unseres Bundeslandes war die Situation derjenigen in RLP durchaus vergleichbar: Dringender Bedarf nach knappen, aber wegen eigener Beanspruchung nicht für Ressourcen.

Die weitere Folgerung von Prof. Grzeszick lautete: Wegen der Notwendigkeit der Inanspruchnahme von Hilfeleistungen aus anderen Bundesländern oder der Bundeswehr hätte die Einsatzleitung vom Land übernommen werden müssen. Tatsächlich sieht das RLPLBKG (§ 6 Nr. 2, 3 LBKG) vor, dass das Land Hilfe (auch von auswärts) beantragen darf.<sup>40</sup> Daraus zieht Herr Prof. Grzeszick den Schluss, dass aus der Notwendigkeit der Beantragung auswärtiger Hilfe zugleich die Notwendigkeit einer Übernahme der Einsatzleitung durch das Land zu folgern gewesen wäre. Ich halte diesen Schluss aber nicht für zwingend. Zu dem Zeitpunkt, als das Land die Einsatzleitung übernahm, war Hilfe von auswärts von lokaler Seite bereits angefordert und angeboten worden. Das Nachbarland ist vielfach auch der Nachbarkreis, wo Unterstützungen formal und informal geleistet, angeboten und angefordert wird. Ein Monopol der Anforderung von auswärtiger Hilfe allein für das Land und

---

<sup>39</sup> Ob in NRW und in RLP jeweils überhaupt eine hinreichende Zahl von Hubschraubern zur Verfügung stand und steht, kann und muss hier offenbleiben.

<sup>40</sup> Dazu Gräff, LBKG, 2020, zu § 6 Nr. 2, 3. Diese Ansicht bedarf allerdings bereits einer intensiven Auslegung des § 6 LBKG.

nicht für dessen Kommunen ist in RLP jedenfalls nicht zwingend vorgeschrieben.<sup>41</sup> Folgt man dem, so gab es auch in RLP keine zwingende Notwendigkeit eines Übergangs der Einsatzleitung auf das Land aus diesem Grund. Und im übrigen ist die Fragestellung auf NRW nicht übertragbar, da es hier keinen Übergang der Einsatzleitung gibt (s. o. zu Frage 10).

**17. In Ihrer Anhörung im Dezember 2021 sind Sie auf den Begriff des Behördenkooperationsrechts eingegangen. Können Sie bitte noch einmal erläutern, warum gerade im Katastrophen- und Katastrophenschutzrecht die Behördenkooperation von zentraler Bedeutung ist, welche Probleme hierbei auftreten können und wie man diese Prozesse idealerweise optimieren kann?**

a) Was ist Verwaltungskooperationsrecht?

Verwaltungs- bzw. Behördenkooperationsrecht ist kein Gesetzesbegriff. Er ist in der Rechtswissenschaft entwickelt, um bestimmte Phänomene genauer zu beschreiben, zu regeln und zu entscheiden.<sup>42</sup> Er beschreibt also kein „Rechtsgebiet“, sondern näher zu bestimmende Regelungs- und Entscheidungsbedürfnisse im Recht. Als Ausgangspunkt ist festzuhalten: Katastrophen und Katastrophenschutz begründen in Deutschland Kooperationspflichten und -beziehungen. Das ist zunächst eine empirische Feststellung.<sup>43</sup> Sie setzen ein, wenn eine eigentlich zuständige Behörde überfordert ist und daher andere unterstützend tätig werden können und müssen. Eine solche Unterstützung begründet eine Kooperationsbeziehung zwischen denjenigen Stellen, die unterstützen, und denjenigen, die unterstützt werden. Dabei geht es um Arbeitsteilung, die Zuweisung von Rollen, Aufgaben und Ansprüchen der jeweils Beteiligten und deren Optimierung. Das ist zunächst die Notwendigkeit

---

<sup>41</sup> Zur Unterstützung durch die Bundeswehr in NRW Schneider, BHKG aaO., § 39 Rn 18 ff.

<sup>42</sup> Ausführliche Nachw. bei Bauer, in: Hoffmann-Riem u.a. Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2. A., § 36 Rn 15.

<sup>43</sup> Näher Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophenschutz, 2015.

der Verwaltungskooperation, die sich in Katastrophensituationen noch deutlicher zeigt als im Normalfall des Verwaltungshandelns.<sup>44</sup>

Grundlage und Ausprägung ist das BHKG, welches Kooperationsverhältnisse voraussetzt und fordert. Es geht von der Notwendigkeit der Unterstützung zuständiger Stellen durch „erheblichen Koordinierungsbedarf und rückwärtige Unterstützung“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BHKG) und des „Zusammenwirkens“ zuständiger Stellen und Organisationen unter einer einheitlichen Gesamtleitung aus (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG). Dazu begründet das Gesetz Pflichtaufgaben (§ 2 Abs. 1 BHKG), die nicht nur Pflichten der nachgeordneten Stellen begründen. Dem Land werden dabei die Aufgaben der Vorbereitung „koordinierter Hilfe“, der Planung und der Absprache mit andern Trägern übertragen (§ 5 Abs. 1 BHKG). Dies geht über die staatlichen Stellen hinaus und kann auch Freie Träger und sonstige Verwaltungshelfende einbeziehen. Koordinations- und Abstimmungspflichten bestehen u.a. zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden (§ 35 BHKG), der Bereitstellung von Einrichtungen eines Trägers auch für andere Träger (§ 38 BHKG) und wechselseitige Unterstützungspflichten unterschiedlicher Gemeinden und Kreise untereinander. Kurz: Kooperation ist nicht nur ein faktischer Modus des Katastrophenschutzes, sondern auch ein rechtlicher Modus der Ordnung dieses Geschehens. Katastrophenschutzrecht in diesem Sinne ist Kooperationsrecht.

Kooperationsverhältnisse können hierarchisch (etwa: Aufsichtsbehörde – beaufsichtigte Behörde) oder nicht-hierarchisch zwischen gleichgeordneten Trägern oder Behörden organisiert sein. Konstituierend an ihnen ist: Sie lassen die Differenzierung zwischen Trägern und Ebenen unberührt. Sie verändern nicht die Aufgaben, wohl aber die Modalitäten ihrer Wahrnehmung im Sinne einer Orientierung aufeinander und an einem gemeinsamen Zweck. Wo der Einsatzzweck den Behördenzweck überschreitet, kann sich jede zuständige Stelle nicht mit ihrem Teilzweck und seiner Erfüllung begnügen, sondern ist zugleich auf den Gesamtzweck verpflichtet. Daraus entstehen das Recht und die Pflicht der

---

<sup>44</sup> Zum Kooperationsprinzip im Katastrophenrecht Kloepfer, Katastrophenrecht aaO., S. 115 f.

einzelnen Stellen an der Mitwirkung des Gesamtzwecks und seiner Verfolgung auch mit anderen zuständigen Stellen. Die so entstehenden Rechtsbeziehungen werden als Kooperationsrecht bezeichnet. Geht es um die Kooperation zwischen unterschiedlichen Verwaltungsträgern oder -behörden, gilt zwischen ihnen das Verwaltungskooperationsrecht.

Von daher ist Katastrophenschutzrecht auch Kooperationsrecht. Doch regelt es die Materie nicht vollständig, sondern lediglich fragmentarisch. Es enthält einzelnen Sonderbestimmungen, lässt aber die übrige Rechtsordnung unberührt. Auch eine Katastrophe veränderte Rechte und Pflichten nur insoweit, als dies durch das Recht selbst, namentlich auch das Katastrophenrecht, zugelassen ist. Rechtlich ist jedenfalls Kooperation eher die Ausnahme als die Regel, und das Kooperationsrecht ist es auch. Zwar gibt es etablierte Instrumente zwischenbehördlicher Zusammenarbeit und Unterstützung wie etwa die Amtshilfe. Deren Regelungen werden jedoch als kompliziert und namentlich bei dringendem Bedarf als nicht ausreichend angesehen.

Die allgemeine Rechtsordnung geht demgegenüber primär davon aus, dass die staatlichen Stellen ihre je eigenen Aufgaben je selbst, verselbstständigt voneinander, mit je eigenen Ressourcen, z.B. je eigenem Personal und je eigenen Informationen, erfüllen. Hier ist weniger Kooperation als vielmehr Differenzierung und Trennung das maßgebliche Leitbild. Diese „Gewaltenteilung in der Verwaltung“ (B. Schlink) mag ihren guten Sinn haben, steht jedoch dem Kooperationsgedanken in gewisser Weise entgegen. Sie differenziert zwischen Behördenzwecken und –mitteln, zwischen eigenen und fremden Ressourcen und zwischen eigenen und fremden Informationen. Es gibt auch Rechtsnormen im EU-Recht und im GG, welche diese Trennungen vorschreiben bzw. stabilisieren. Dazu zählen etwa Bestimmungen über Hierarchie, Verantwortlichkeiten und den Datenschutz. Sie lassen sich deshalb auch nicht einfach abschaffen.

Verwaltungskooperationsrecht im Katastrophenschutz ist demnach ein Modus der Aufgabenerfüllung neben anderen. Vor dem Hintergrund dieses Befundes – das Katastrophenkooperationsrecht setzt auf ein allgemeines Verwaltungsrecht auf, welches in wesentlich geringerem Maße

auf Kooperation setzt – entsteht die Notwendigkeit, die Kooperation auch rechtlich katastrophentauglich zu machen. Es geht also darum, die allgemeine, auch weiterhin geltende Rechtsordnung des Normalfalls jedenfalls für Katastrophen um notwendige Kooperationsregelungen zu ergänzen.<sup>45</sup> Es stellt damit die Frage nach dem richtigen Maß zwischen Trennung und Zusammenarbeit. Konkret stellt sich die Frage danach, wie das kooperative Leitbild des Katastrophenrechts auf das eher trennungsorientierte Leitbild des sonstigen Verwaltungsrechts aufgesetzt werden. Daraus entsteht insbesondere die Frage: Wie viel Kooperation ist – auch über die allgemeine Rechtsordnung hinaus – nötig? Wie viel Kooperation ist möglich? Und wie viel Trennung ist vorgegeben?

#### b) Was erfordert Verwaltungskooperationsrecht im Katastrophenfall?

Kooperationsrecht ist das Recht der Kooperationsbeziehungen zwischen Trägern und Behörden der öffentlichen Verwaltung. Es kann darüber hinaus auch Freie Träger einbeziehen,<sup>46</sup> soweit sie in das Katastrophenmanagement einbezogen sind. In diesen Fällen nehmen sich auch eine behördenähnliche Rechtsstellung ein. Ziele des Kooperationsrechts können sein

- die Ermöglichung von Kooperation,
- die Optimierung der Durchführung von Kooperation.

Da das Katastrophenrecht ohnehin auf Kooperation angelegt ist, geht es primär um die Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten ihrer optimalen Ausgestaltung. Zugleich gestaltet Kooperationsrecht die Verantwortungsverteilung im Falle von Großschäden näher aus. Ziel ist die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten und zu beteiligenden Stelle für die Katastrophenbewältigung. Es geht um Verantwortungszuwei-

---

<sup>45</sup> Eine darüber hinausreichende Frage ist, ob Kooperationsrecht auch über Katastrophen hinaus als allgemeiner Grundgedanke des Verwaltungsrechts anzusehen ist und welche Folgen sich daraus für Rechtssetzung und Rechtsanwendung ergeben würden. Diese Frage reicht aber über den Untersuchungsgegenstand weit hinaus und soll daher hier offenbleiben.

<sup>46</sup> Ähnlich Bundesregierung: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 57.

sung und -übernahme, nicht um Hin- und Herverweisung und Verschiebung von Verantwortlichkeit zwischen den involvierten Stellen mit dem Ziel ihrer Abwälzung auf je andere Stellen.

- (1) Kooperationsrecht fängt bei der Informationsverarbeitung an. Hier hat sich gezeigt, dass schon im Vorhinein an unterschiedlichen Stellen vielfältige Informationen vorhanden waren, sie aber nicht oder nicht rechtzeitig an diejenigen gelangten, welche sie am dringendsten benötigten. Behördengrenzen dürfen im Katastrophenfall keine unübersteigbaren Informationsgrenzen sein. Es geht also weniger um eine Mehr an Daten als um die Optimierung ihrer Allokation. Hierher zählen auch wechselseitige Informationsansprüche: Pflichtaufgabe sind eben keine Einbahnstraße. Dazu notwendig sind eine Vereinheitlichung der technischen Standards für die Aufzeichnung und Verarbeitung katastrophenbezogener Informationen im Land, aber auch über die Landesgrenzen hinweg und im Idealfall auch mit den Nachbarstaaten. Sie sollten in abrufbaren (zentralen oder vernetzten) gemeinsamen Datenbanken gespeichert und allen berechtigten Stelle rasch und ohne größere Barrieren zugänglich sein. Dazu können nicht nur unmittelbar betroffene Körperschaften zählen, sondern auch solche, welche nicht selbst betroffen sind, aber zur Unterstützung der betroffenen Stellen beitragen können oder gar müssen. Vorrangig sind dabei Regelungen zur Einstellungsberechtigung, zur Abrufberechtigung und zur Datenpflege, damit diese auch katastrophennah bei sich rasch ändernden Sachlagen aktuell bleiben.<sup>47</sup>
- (2) Die gemeinsamen Datenbestände sollten sich auch auf vorhandene Kapazitäten von Hilfs- und Rettungsmitteln beziehen. Dazu bedarf es der Einsichtsrechte bzw. Auskunftsansprüche der beteiligten Stellen gegeneinander, welche Kapazitäten vorhanden, welche beansprucht und welche noch frei sind. Jedenfalls bei größeren und nicht einfach beschaffbaren Hilfsmitteln, die potentiell

---

<sup>47</sup> Da es sich hier zumeist um sach- und nicht um personenbezogene Daten handelt, spielt der Datenschutz hier nur ausnahmsweise eine Rolle. Im übrigen rechtfertigt das Ziel der Verhinderung von Großschäden oder der Optimierung der Rettung vor deren Folgen Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung. Näher Hornung, GSZ 2021, 4.

knapp werden können (wie Klinikbetten, Notarztwagen, Löschzügen, Bergungsfahrzeugen u.ä.) müssen solche Informationen vorhanden und aktuell sein, um einen Unterstützungsbedarf rechtzeitig zu erkennen und die Möglichkeit der Unterstützung optimal – und ohne längeres Nach- und Herumfragen – auszugestalten. Diese Informationen sollten gleichfalls in die gemeinsamen Datenbestände (s. soeben (1)) eingestellt werden, sofern nicht schon vorhanden.

- (3) Wo noch nicht hinreichend geschehen, sind auch technische Standards und Fachtermini zu vereinheitlichen - auch über Ländergrenzen hinweg.
- (4) Katastrophenrecht soll die nachgeordneten Stellen in Fällen ihrer Überlastung unterstützen. Diese Unterstützung kann aber nur gewährt werden, wenn die unterstützenden Stellen über die Überforderungssituation informiert sind. Diese Informationen können sie nicht allein den überlasteten Stellen selbst überlassen, die unter hohem Zeitdruck eine Vielzahl anderer Aufgaben zu bewältigen haben. Kooperationsrecht begründet hier in Fällen bevorstehender oder stattfindender Katastrophenereignisse eine eigene Beobachtungspflicht der vorgeordneten Stellen im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Schadensmanagements vor Ort (im folgenden auch Überlastungsmonitoring genannt). Es geht um rechtzeitige Erkenntnis von Überlastungssituationen und der Notwendigkeit von Hilfe für die überlasteten Stellen und weniger um Aufsichtsmaßnahmen – wie im Recht der Kommunalaufsicht – als vielmehr um Unterstützungsmaßnahmen. Hilfeleistung für überlastete Kommunen ist kein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, sondern deren Stärkung. Diese Beobachtungspflicht darf auch nicht (vollständig) auf die überlasteten Stellen selbst abgewälzt werden, die dann ihrerseits um Hilfe nachsuchen müssen.<sup>48</sup> Vielmehr trifft sie auch die unterstützenden Stellen selbst. Das muss kein permanentes Überlastungsmonitoring für 365 Tage des Jahres rund um die Uhr sein. Jedoch gilt: Je belastbarere Informationen über mögliche Großschadensereignisse

---

<sup>48</sup> So der Tendenz nach § 39 Abs. 1 BHKG; s. Schneider, BHKG, § 39 Rn 11.

vorliegen, umso intensiver ist die Beobachtungspflicht. Diese sollte gesetzlich angeordnet und ausgestaltet sein.

- (5) Die vorgeordneten Stellen sind zur Hilfeleistung verpflichtet. Dagegen fehlt ein Anspruch der Kommunen im Gesetz. Ein solcher sollte explizit statuiert werden.
- (6) Die Notwendigkeit und Möglichkeit informaler Zusammenarbeit unterhalb der Handlungsformen der Amtshilfe sollte nicht nur für die Kommunen untereinander (§ 39 BHKG), sondern auch zwischen Land und Bund und freien Trägern ausdrücklich anerkannt werden.

Aus der Perspektive des Untersuchungsausschusses mag dies auch unter dem Aspekt interessant sein, welche Folgerungen aus festgestellten Defiziten für das zu schaffende Recht gezogen werden sollten. Das ist nicht stets und überall allein eine Frage der Gesetzgebung. Zwingend gesetzlich geregelt werden muss das Kooperationsrecht dann, wenn es geltende Gesetze ändert oder aber eine Materie regelt, für welche die Gesetzesform zwingend vorgeschrieben ist. Andere Fragen der Kooperationsbeziehungen können auch in anderen Rechtsformen geregelt werden. Der Untersuchungsausschuss kann beide Arten von Maßnahmen jedoch anregen.

Einzelne konkrete Kooperationsfragen stellen sich auch im Recht der Warnungen und der ihnen vorgelagerten Informationsverarbeitung (dazu zu Frage 1, 17 a), der Krisenstäbe (dazu zu Frage 1) und zum Kostenrecht (dazu zu Frage 56. 57).

Zu Kooperationsfragen auch über den rechtlichen Rahmen hinaus s.a. Fragen 18, 25, 48.<sup>49</sup>

## **18. Gibt es in diesem Kontext Grenzen hinsichtlich einer (rein) rechtlichen Ausgestaltung? Muss es also auch über die rechtliche**

---

<sup>49</sup> Defizite bei der Digitalisierung der Träger und Einsatzkräfte beschreibt Bundesregierung: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 59 ff.

## **Rahmensetzung hinaus Maßnahmen zur Verbesserung der (notwendigen) Kooperation zwischen verschiedenen Behörden geben?**

Das Recht regelt stets und überall nur einen Ausschnitt aus den sozialen Beziehungen, und zwar nicht immer den wichtigsten. Es ist ein politisches Leitbild und eine Reserveordnung, wenn die freien und freiwilligen Vereinbarungen der Menschen nicht funktionieren. Daneben treten andere soziale Ordnungen und Normen, die wichtig sind. Kooperation ist also ein Modus, der weit über rechtliche Regelungen hinausgeht. Das gilt namentlich für Polizeien, Feuerwehren und Katastrophenschützer/innen, die einen wesentlichen Teil ihres Wir-Gefühls und ihrer Kooperationsbereitschaft aus dem gemeinsamen Erleben und Bestehen von Gefahrensituationen herleiten und aus dem Bewusstsein, dass sie bei schweren Gefahren bisweilen existenziell auf die Hilfe anderer Angehöriger derselben oder verwandter Gruppe angewiesen sind. Dieses Gefühl der Zusammengehörigkeit und der Angewiesenheit ist wesentlich stärker als jede Rechtsnorm. Das hat sich nicht zuletzt in der Flutkatastrophe 2021 gezeigt, als Feuerwehrleute ihr eigenes Leben riskierten und das Leben (u.a.) der Kolleg/inn/en retteten nicht primär deshalb, weil sie dazu rechtlich verpflichtet waren, sondern deshalb, weil sie sich dazu aus intrinsischen Motiven verpflichtet fühlten nach dem Motto: Der Mensch, der jetzt in Gefahr ist, würde mich auch retten, wenn ich in Gefahr wäre. Man darf das Recht als eine Kooperationsordnung nicht verabsolutieren.

Die sozialen Regeln und Normen im Feuerwehr-, Rettungs- und Katastrophenschutzbereich sind stark ausgeprägt. Sie begründen insbesondere ein sehr hohes Maß an Kohäsion der Gruppen untereinander. Zugleich können sie aber auch Grenzen der Gruppen gegeneinander begründen, wo sie dann eher abgrenzend als zusammenführend wirken. („Diese anderen sind keine von uns ...“). Abgrenzungs- und Schnittstellenprobleme können auch eine Aufgabe des Rechts sein. Dabei zeigt sich insbesondere ein erheblicher „kultureller“ Unterschied zwischen den Rettern vor Ort und den Rettern am Schreibtisch. Hier herrscht bisweilen an der Basis ein gewisses Misstrauen: Aus Forschungsprojekten

wissen wir: Es entstehen Fragen danach, ob die Menschen am Schreibtisch eher helfen oder eher kontrollieren wollen. Auch im BHKG ist das System der Intervention höherer Stellen eher beaufsichtigend als unterstützend angelegt (namentlich in § 54 BHKG).

Möglicher außerrechtliche Abhilfen könnten sein: Hier sollte überlegt werden, ob Laufbahnen auch in den vorgeordneten Stellen wie Ministerien oder Bezirksregierungen auch für Aufsteiger aus den nachgeordneten Stellen stärker geöffnet werden können, als dies bislang der Fall war. Das sind dienst- und beamtenrechtliche Fragen, die im Einzelfall schwierig, aber nicht unlösbar sein sollten. Das Bewusstsein der Stellen vor Ort, dass an den Schreibtischen jedenfalls auch „unsere Leute“ sitzen, kann das Vertrauen stärken und zugleich die vorgeordneten besser in die Lage versetzen, Unterstützungsbedarf zu erkennen und möglichst zu erfüllen, dass dies bei den nachgeordneten Stellen als Unterstützung ankommt. Ein gemeinsamer Geist für eine gemeinsame Aufgabe und die Notwendigkeit gemeinsamen Tätigwerdens wäre eine gute Grundlage für wirkliche Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Stellen.

Geprüft werden könnte und sollte auch, ob eine hinreichende Interessenvertretung der freiwilligen Helferinnen hinreichend handlungsfähig ist, um deren Interessen politisch hörbar zu artikulieren.

## **19. Sind aus Ihrer Sicht bundeseinheitliche Regeln zu empfehlen?**

Das Dezentralitätsprinzip des geltenden Rechts geht gegenwärtig davon aus, dass Katastrophenschutzaufgaben vor Ort geregelt und wahrgenommen werden. Es geht also von den Fähigkeiten zur konkreten Erkenntnis, Abwehr und ggf. Folgenmanagement von Großschäden aus und ist damit primär eine Frage der Exekutive. Davon partiell zu unterscheiden ist die Frage nach den Regelungsbedürfnissen. Nicht alles, was „vor Ort“ am besten getan werden kann, muss auch notwendigerweise vor Ort geregelt werden.

Doch gibt es grundgesetzliche Vorgaben und verwaltungswissenschaftliche Anforderungen an die Gesetzgebung auch bei Großschäden. Verfassungsrechtlich liegen die Regelungsaufgaben bei den Kommunen und den Ländern. Der Bund hat demgegenüber nur begrenzte Zuständigkeiten, namentlich auch nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG. Deren inhaltliche Reichweite ist gegenwärtig ansatzweise geklärt. Und es scheint, dass hier Rechtsänderungen bis hin zu Verfassungsänderungen geplant sind. Diese würden dann den Rahmen der bundesrechtlichen Rechtssetzungsbefugnisse neu und höchstwahrscheinlich weiter ziehen.

Dezentral ist insbesondere die Katastrophenerkenntnis im Detail, die Bereitstellung und Abschätzung der notwendigen Ressourcen und des Personals mit den Ortskenntnissen „vor Ort“.

Für vorgelagerte bzw. übergeordnete Planungs-, Koordinations-, Ressourcenbereitstellungs- und Unterstützungsleistungen des Bundes sollte gelten:

Bundesgesetzgebung ist Voraussetzung und Grundlage möglicher neuer, ausgebauter und optimierter Bundesbehörden. Insbesondere im Bereich des BBK zeigten sich Defizite von Gesetzgebung und Vollzugsaufgaben, welche den neuen Aufgaben nicht mehr in vollem Umfang adäquat sind. Es fehlen dem Bund zureichende Koordinationsaufgaben gegenüber Länderbehörden und ausreichende eigene Zuständigkeiten für Großschadenslagen über mehrere oder alle Bundesländer. Die neuen Vollzugsaufgaben des Bundes sollten diejenigen der Länder und Kommunen ergänzen, nicht ersetzen.

Die Behördenvielfalt auf Bundesebene sollte auf ihre Zweckmäßigkeit und ihre Leistungsfähigkeit hin geprüft werden. Es gibt Überschneidungen namentlich zwischen BBK, DWD, RKI, BSI und einzelnen anderen Stellen. Hier stellt sich die Frage der Neuorganisation. Leitend dabei sollten folgende Grundsätze sein: Eine große Behörde ist nicht zwingend leistungsfähiger als mehrere kleinere. Umgekehrt ist eine Parallelzuständigkeit mehrerer Stellen für ein und dieselbe Aufgabe nicht notwendig besser als eine Zuständigkeit einer handlungsfähigen großen

Behörde. Und Vernetzung ist besser als Nebeneinander und Gegeneinander.

Dabei geht es um die angemessene und notwendige Ausstattung aller Ebenen mit Personal, IT, Knowhow und Hilfsmitteln. Vielfalt und Zersplitterung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Handlungs- und Kommunikationsroutinen oder der IT sollten vermieden werden, wo sie die Koordination der unterschiedlichen Behörden der mittleren und unteren Ebenen unnötig erschweren.

Katastrophen begründen Mangel, Verteilungsnotwendigkeiten und -entscheidungen. Diese und die dabei notwendigen Prioritätensetzungen sind als solche zu erkennen, wo nötig in ihren Grundsätzen gesetzlich zu regeln, aber hinreichend flexibel für unterschiedliche Sachlagen im Einzelfall zu halten.

Die höheren Stellen brauchen angemessene Aufsichts-, Koordinations- und Weisungsrechte. Insbesondere sollte ein institutionen- und regionsgrenzenüberschreitender Austausch von Personal (auch: Freiwilligen), Hilfsgütern und Informationen sichergestellt werden mit dem Ziel ihrer optimalen Allokation am Ort des Bedarfs oder in seiner Nähe. Die vorhandenen Ressourcen müssen nicht irgendwo sein, sondern zur richtigen Zeit am richtigen Ort.

Die Einbeziehung nicht-staatlicher Hilfsorganisationen und ihrer Freiwilligen sind zu fördern und zu gewährleisten. Sie sind das Rückgrat wirksamen Katastrophen- und Pandemiemanagements.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten, der EU und Internationalen Organisationen ist zu optimieren.

Die hierzu notwendigen Institutionen und Verfahren sind als Kritische Infrastrukturen besonders schutzbedürftig.

Eine inhaltliche Vollregelung des Bundes – entsprechend dem Zivilschutzrecht – ist wegen der Dezentralität der Katastrophenbekämpfung jedenfalls nicht notwendig und wohl auch nicht sinnhaft. Jedenfalls

brauchen die Länder Ausführungsbestimmungen für die jeweiligen Besonderheiten des Landes.

Für konkrete Katastrophenfälle kann demgegenüber gelten:<sup>50</sup>

- Je größer die Schadenslage,
- je grenzüberschreitender – im Innern der Landesgrenzen, aber auch der Außengrenzen der Bundesrepublik einschließlich einer notwendigen Kooperation innerhalb oder mit der EU - die Auswirkungen und
- je weniger einzelne Länder in der Lage sind, die Katastrophe wirksam zu bekämpfen,
- so dass der Einsatz von Ressourcen auch des Bundes oder anderer Staaten notwendig wird,

umso eher sollte der Bund für Regelungen zuständig sein.

Das Land NRW ist im Bundesrat und ggf. bei der Ausgestaltung zukünftiger Bund-Länder-Vereinbarungen mitwirkungsberechtigt. Nach entsprechenden Neugestaltungen auf der Bundesebene ist das Landesrecht im Hinblick auf mögliche Neuregelungen des Bundes anzupassen und zu optimieren. Dies hängt allerdings vom Inhalt der bundesgesetzlichen Regelungen ab.

**20. Wo genau liegen welche Zuständigkeiten bei der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Katastrophensituationen? Was ist also bundesrechtlich, was landesrechtlich und was auf Kreis- und Kommunalebene zu regeln?**

Zum Bundesrecht s. zu Frage 19.

Zum Landesrecht s. zu Frage 5.

---

<sup>50</sup> Gusy, Vortrag vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages in der Anhörung am 6.4. 2021.

Den Kommunen steht die Aufgabe der Rechtssetzung für ihre „örtlichen Angelegenheiten“ (Art. 28 Abs. 2 GG) zu. Diese nehmen sie nach Maßgabe des § 7 NRW-Gemeindeordnung wahr. Dazu können auch katastrophenspezifische Angelegenheiten zählen, die durch Gemeindeorgane oder auf dem Gebiet der Gemeinde wahrzunehmen sind, sofern die entsprechenden Normen nicht bereits durch Bund oder Land erlassen worden sind. Dies betrifft in erster Linie allgemeine Feuerwehraufgaben. Katastrophenspezifische Rechtssetzungsbefugnisse enthält das BHKG nur in Spurenelementen. Dies liegt schon deshalb nahe, weil die Katastrophe die Stunde der Überforderung der Kommunen ist und es deshalb nicht sinnvoll erscheint, ihnen in dieser Situation zusätzliche Rechtssetzungsaufgaben zuzuweisen. Dies betrifft etwa die im BHKG erwähnten „Pläne“ (z.B. § 3 Abs. 3; 4 Abs. 3 BHKG) der Kommunen für die aber keine bestimmte Rechtssetzungsform, vorgeschrieben ist.

Tendenziell lässt sich festhalten: Im Katastrophenfall erfährt das Land einen Zuwachs an Rechtssetzungsrechten, die Kommune hingegen nicht. Dem entspricht eine hier nur arg stichprobenhaft durchgeführte Recherche bei einzelnen Kommunen,

**21. Aus der bisherigen Arbeit des PUA haben wir mitgenommen, dass das dreistufige Modell unter Umständen nicht immer sachlich sinnvoll ist und Kreise und Gemeinden im Katastrophenfall häufig überfordert sind. Wie schätzen Sie in diesem Zusammenhang die Vereinbarungen aus dem NRW-Koalitionsvertrag ein, dem Land mehr Zuständigkeiten zuzuschreiben, was ja unter anderem mit der Schaffung einer Zentralen Landesstelle für den Katastrophenschutz durch Mittelbereitstellung im Nachtragshaushalt 2022 bereits angegangen wird?**

Die Pläne im Koalitionsvertrag

[https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag\\_CDU-GRUeNE\\_Vorder-und-Rueckseite.pdf](https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag_CDU-GRUeNE_Vorder-und-Rueckseite.pdf), S. 89 f.

weisen – gerade auch aus der Sicht dieses Gutachtens – in eine richtige und zukunftstaugliche Richtung. Sie sind bislang überwiegend Pläne, die der Konkretisierung und Abstimmung – auch durch den Landesgesetzgeber – bedürfen. Hierfür sind hier weitere Vorschläge gemacht worden, die vom Untersuchungsausschuss bewertet werden können und müssen.

S. insbes. die Zusammenfassung.

Dass dies die Notwendigkeit der Bereitstellung von Finanzmitteln im Landeshaushalt zur Folge haben wird, ist naheliegend und bei der Ausgestaltung zukünftiger Haushaltspläne zu beachten.

**22. Sie haben seinerzeit erklärt, dass sich das Recht bzw. der Umgang mit dem Recht in der Notsituation von dem im Normalfall unterscheidet (APr 17/1658, S. 24). Kann man diesen Umstand in der Rechtsgestaltung berücksichtigen und wenn ja, wie?**

Wir wissen recht wenig über die Wirkungen des Rechts in Katastrophensituationen. Gesichert erscheint: Auch Katastrophen brauchen Recht. Dieses muss allerdings geeignet sein, die Katastrophenprävention und das Folgemanagement zu stärken und nicht zu erschweren oder zu behindern. Wir brauchen das Recht, aber anders. Recht setzt also ein gewisses Maß an Normalität Vorhersehbarkeit und Beherrschbarkeit der tatsächlichen Lebenssituation voraus, die im Katastrophenfall nur eingeschränkt oder gar nicht gegeben ist. Der Zusammenhang von Recht, Orientierung und Verhalten der Menschen wird umso geringer sein, je näher und unmittelbarer die Katastrophe ist. In solchen Fällen ist das Verhalten von Einzelnen, Gruppen und Institutionen eher situations- und daher sach- geprägt als rechtsgeprägt. Am Extrembeispiel: Die Feuerwehr, die Menschen aus einem gerade stattfindenden Hochwasser herausholt, führt vorher keine Triage durch. Das ist durch Sachstrukturen vorgegeben und in Grenzen auch rechtlich anerkannt.

Das Verhalten von unmittelbar betroffenen Rettern und unmittelbar geschädigten Menschen in der Katastrophe selbst ist daher kaum regelbar

und jedenfalls dann auch kaum regelungsbedürftig, wo und wenn der Großschaden prosoziale Verhaltensweisen auslöst.

Dazu o. zu Frage 7.

Im Großschadensfall selbst kann das Recht für Betroffene, für Helfer und Retter gewisse Orientierungsrahmen schaffen und Legitimation herstellen. Diese dient sowohl der Verhaltensteuerung im Ernstfall als auch namentlich der limitierten Entlastung von Folgen falscher oder richtiger Entscheidungen. Für die Geschädigten oder Bedrohten selbst braucht es keine besonderen Handlungsermächtigungen: Hier reichen die geltenden Vorschriften über den Notstand (§ 34 StGB) aus. Wichtiger sind die Regelungen für Helfer und Retter, die Rechte der Menschen schützen, aber dazu auch Rechte anderer einschränken können und ggf. sogar müssen. Insbesondere besonders schwerwiegende Grundrechtseingriffe sind regelungsbedürftig. Das gilt etwa für die (zeitweise) Räumung von Wohnungen, Ortsteilen oder ganzen Gebieten gelten, die noch nicht die Eingriffsschwere einer Evakuierung erreichen (§ 34 Abs. 2 S. 3 BHKG).<sup>51</sup> Und wenn die Räumung selbst schon geregelt ist, so sollte die Evakuierung<sup>52</sup> erst recht geregelt werden. Besonders schwerwiegende Eingriffe sind geeignet, auf den Widerstand Betroffener zu treffen. Insoweit wäre erwägenswert, bei Bedarf den eingesetzten Feuerwehrleuten Zwangsbefugnisse zur Durchsetzung ihrer Anordnungen einzuräumen. Die Vorschrift des § 34 Abs. 5 BHKG ist hier sehr offen gehalten.

Besonders schwerwiegende Maßnahmen bedürfen also eindeutiger gesetzlicher Befugnisnormen, um ggf. Zwangsmittel einsetzen zu können und den eingesetzten Rettungskräften die notwendige Legitimation zu vermitteln.

Unterhalb dieser Schwelle sind gesetzliche Generalklauseln notwendig, welche einerseits die erforderlichen Handlungsbefugnisse verleihen,

---

<sup>51</sup> Die Evaluierung und Überprüfung der Vorschrift regt an: Verband der Feuerwehren NRW, Katastrophenschutz in NRW, 2021, S. 9.

<sup>52</sup> Zu ihr Kloepfer, Katastrophenrecht, aaO., § 8 Rn 62 f.

andererseits aber den eingesetzten Kräften den notwendigen Beurteilungs- und Ermessensfreiraum im Einzelfall offenhalten. Jede Katastrophe ist (etwas) anders und bedarf daher auch der sachangemessenen Regelung, welche die Aufgaben und Befugnisse der eingesetzten Kräfte hinreichend flexibel gestaltet. Dies ist im Polizei- und Ordnungsrecht vorgezeichnet, wo ähnliche Regelungsstrukturen zu finden sind.

§ 34 Abs. 2 S. 2 BHKG weist hier in die zutreffende Richtung. Ob diese Regelungen aus fachlicher Sicht der Feuerwehren, Rettungsorganisationen u.ä. auch im Katastrophenfall ausreichen, bedarf auch der fachlichen Diskussion mit den beteiligten Verbänden und Organisationen. Rechtspolitisch könnte alternativ erwogen werden, allen mit Zustimmung der Einsatzleitung tätigen Rettungskräften – und nicht nur der Einsatzleitung und ihren „beauftragten Personen, § 34 Abs. 2, 5 BHKG - zumindest der Feuerwehr im Katastrophenfall die Rechtsstellung von Ordnungsbehörden zu übertragen.

Diese z.T. widersprüchlichen Vorgaben können vom Gesetzgeber in der Fragestellung „berücksichtigt“, aber nicht einfach gelöst werden. Es kann am ehesten um Annäherungen an optimale Regelungsstrukturen gehen. Sie bedürfen der parlamentarischen Diskussion in Gesetzgebungs- oder Kontrollverfahren. Die Leitlinie sollte stets sein: Wo das Recht die Katastrophenbewältigung fördern kann, ist es sinnvoll und notwendig. Wo es diese eher behindern kann, ist es kontraproduktiv und politisch wie rechtlich unerwünscht.

Im Umfeld des Katastrophenereignisses selbst sind eher allgemeine als Sonderregelungen notwendig. Sie fehlen gegenwärtig namentlich für die Katastrophennachsorge, die nicht nur faktisch, sondern zumindest partiell auch rechtlich als defizitär empfunden wird.

**23. In diesem Kontext wurde in Ihrer Befragung im Dezember 2021 unter anderem auch erörtert, dass die strikte Einhaltung der**

**Dienstwege im Katastrophenfall durchaus auch zu Problemen führen kann (APr 17/1658, S. 39). Wie kann man diese Problematik (rechtssicher) auflösen?**

S. dazu am Beispiel der Warnung zu Frage 44 c).

**24. Zum Thema Krisenstab: Würde es Ihrer Einschätzung nach Sinn machen, auf der Landesebene die Einrichtung eines Krisenstabes in klar definierten Situationen zur Pflicht zu machen?**

S. o. zu Frage 1 g).

**25. Wie kann man aus Ihrer Sicht auch die Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren, insbesondere in rechtlicher Hinsicht, bestmöglich gestalten?**

Die Antwort bemisst sich nach der Qualifikation der „privaten Akteure“.

Dazu Überblick zu Frage 7.

Die „privaten“ Hilfsorganisationen sind in das System der staatlichen Katastrophenhilfe integriert (§ 18 BHKG) und hier ihren haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeitenden das Rückgrat namentlich der Katastrophenfolgenbewältigung.

S. dazu schon o. zu Frage 7.

Ihre Rechtsstellung richtet sich gegenwärtig im Rahmen des § 18 BHKG nach Vereinbarungen zwischen ihren Trägern und den öffentlichen Stellen. Im Einsatzfall unterliegen die Mitarbeitenden dem Weisungsrecht der Einsatzleitung (§ 37 Abs. 2 S. 2 BHKG).<sup>53</sup> In der Praxis funktioniert

---

<sup>53</sup> Schneider, BHKG aaO., § 37 Rn 12.

die Zusammenarbeit nach Aussagen der Beteiligten beider Seiten namentlich im Einsatzfall gut. Rechtliche Defizite werden nicht benannt.

Rechtspolitisch ist zu erwägen,

- die Hilfsorganisationen zu Krisenstäben beizuziehen, wo dies sinnvoll ist.
- S. dazu o. zu Frage 1 g) (3).

Bislang ist dies nur fakultativ vorgesehen (s. Runderlass-Krisenstäbe 2016, Nr. 2.4.4.4). Eine bessere Einbeziehung kann die gerade im Krisenstab notwendige Abstimmung der Perspektiven und Ressourcen aller beteiligten Stellen fördern.

- die Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen untereinander in den Blick zu nehmen. Hier scheint bisweilen eher organisationsinternes als -übergreifendes Denken vorzuherrschen: Die Aufgabe wird eher als Herausforderung der eigenen als eine solche aller Rettungskräfte angesehen. Dies steht einer gerade im Notfall organisationsübergreifenden Nutzung aller verfügbaren ortsnahen und rasch einsetzbaren Ressourcen eher im Wege zu stehen.<sup>54</sup>

Zur Rechtsstellung der Mitarbeitenden und der Förderung des Ehrenamts s. zu Frage 7.

Daneben kommen als „private Akteure“ Unternehmen, Gewerbetreibende oder private Organisationen in Betracht, die über besondere Fachkenntnisse, Maschinen oder Hilfsmittel verfügen, welche im Katastrophenfall auch für deren Bewältigung eingesetzt werden können. Das können etwa (Tief-)Bauunternehmen, Transportfirmen, Firmen zur Herstellung, zum Betrieb oder zur Wartung technischer Anlagen, Energieunternehmen u.ä. sein, welche im Geschäftsverkehr (auch) Leistungen erbringen, die für die Katastrophenbewältigung nutzbar gemacht werden können. Schwere Kräne, Bagger und Lkw sind normalerweise für

---

<sup>54</sup> Hier muss jedoch angefügt werden, dass bei der Flutkatastrophe in NRW mögliche Kooperationsmängel nicht bekannt geworden sind. Die Erwägung speist sich eher aus anderen früheren Ereignissen außerhalb NRWs.

das Baugeschehen, nicht für den Katastrophenfall bestimmt. Sie sind aber in bestimmten Katastrophenfällen unentbehrlich. Unter diesen Voraussetzungen können auch Unternehmen zum "privaten Akteur" im Katastrophenfall werden. Als private Unternehmen unterliegen sie keinen besonderen rechtlichen Verpflichtungen aus dem oder im Katastrophenfall. Sie können allenfalls als private Helfer iS des § 43 BHKG wie jede andere Privatperson auch herangezogen werden. Die doppelte Subsidiarität dieser Heranziehung macht das Gesetz an dieser Stelle zu einem eher stumpfen und selten genutzten Instrument.

Ein ungeschriebener Ausgangspunkt des BHKG ist die historische Erfahrung, wonach freiwillige Hilfsleistung effektiver ist als erzwungene. Hoheitliche Mittel sollten danach aus Gründen der Effektivität der Gefahrenabwehr das letzte Mittel sein. Ob diese Erfahrung allein eine praktische Regel ist oder aber wegen des Übermaßverbots auch rechtliche Wirkung erlangen kann, ist bislang nicht diskutiert. Wendet man sie an, ergibt sich: Ein geschäftlicher Auftrag durch Vertrag erscheint in solchen Fällen effektiver als eine gesetzliche Eingriffsermächtigung. Das würde jedenfalls gelten, solange die Unternehmen nicht zeitgleich andere, ihnen wichtiger oder lukrativer erscheinende Aufträge ausführen. Geht man also vom jedenfalls faktischen Vorrang freiwilliger vor zwangsweiser Kooperation zwischen Katastrophenschutzbehörden und Unternehmen aus, so bieten sich am ehesten einzelne rechtliche Instrumente an, welche die entsprechenden Rahmenbedingungen ausgestalten können. Dazu können zählen

- Rahmenverträge öffentlicher Träger mit Unternehmen, welche für den Notfall die vorrangige Erfüllung von Katastrophenabwehr- oder -folgenbeseitigungsaufgaben sicherstellen. Hierfür kommen insbesondere private Vertragspartner in Betracht, die ohnehin mit öffentlichen Händen zusammenarbeiten.
- Vergaberechtliche Regelungen, welche solche Verträge absichern können, insbesondere die vorrangige Wahrnehmung von Katastrophenaufgaben gegenüber anderen vertraglichen Verpflichtungen der Unternehmen sicherstellen.

Die Motivation der Unternehmen, solche Verträge abzuschließen oder solchen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, hängt maßgeblich von der Möglichkeit der öffentlichen Hände ab, bestimmte Gegenleistungen anbieten zu können (etwa: Bevorzugung bei bestimmten Auftragsvergaben, Entlastung von bestimmten administrativen Pflichten oder Lasten in Vergabeverfahren u.ä.). Denn wo die öffentlichen Hände bestimmte Hilfsmittel nicht selbst vorhalten, sind sie bei der Beschaffung im Katastrophenfall von der rechtlich freiwilligen Kooperationsbereitschaft Außenstehender abhängig. Das gilt auch für die Interessenlagen der Unternehmen, solche Hilfsmittel im konkreten Bedarfsfall bereitzustellen oder eben nicht bereitzustellen. Solche Leistungs- und Gegenleistungsverhältnisse, welche in Vergabeverfahren auch zu Lasten Dritter wirken können, bedürfen allerdings der vergaberechtlichen Absicherung. Dafür bin ich aber kein Spezialist. Daher kann ich hier nur die Herausforderung benennen, aber keine eigenen Lösungen aufzeigen.

## **26. Wie sieht es in diesem Kontext bei der Miteinbeziehung freiwilliger Helfer mit Fragen der Haftung aus?**

Aus der heterogenen Gruppe der Freiwilligen Helfenden

Zu den freiwilligen Helfenden und ihren unterschiedlichen Rechten und Pflichten schon o. zu Frage 7.

werden hier zunächst diejenigen abgehandelt, die mit Wissen und Zustimmung der Behörden an der Erfüllung von Behördenaufgaben (etwa: Katastrophenschutzaufgaben) mitwirken. Mitarbeiterinnen von Hilfsorganisationen oder Feuerwehren haben für Personenschäden Ersatzansprüche aus der gesetzlichen Unfallversicherung. Die etwas komplizierten Regelungen entsprechen weithin denjenigen über Mitarbeitende im öffentlichen Dienst.<sup>55</sup> ihren jeweiligen Dienstverhältnissen mit ihren

---

<sup>55</sup> Ausführlich Schneider, BHKG aaO., § 22 Rn 23 ff.

Hilfsorganisationen. Für Sachschäden kann staatliche Haftung in Betracht kommen, weil die Organisationen im staatlichen Auftrag tätig werden (§ 22 Abs. 3 BHKG)

Wer aufgrund besonderen Auftrags der Einsatzleitung im Einzelfall tätig wird und dadurch einen Schaden erleidet, hat einen Entschädigungsanspruch nach den Grundsätzen des Ordnungsbehördenrechts (§ 39 NRWOBG). Das ist in § 45 BHKG geregelt.<sup>56</sup>

Erleiden Helfende einen Gesundheitsschaden, gelten die Regelungen über die gesetzliche Unfallversicherung.<sup>57</sup>

Verursachen umgekehrt freiwillige Helfer der genannten Gruppen in Ausübung ihrer Hilfe Schäden für Dritten, so haftet für diese grundsätzlich die staatliche Stelle, deren Aufgaben sie wahrgenommen haben (§ 839 BGB). Die Helfer selbst haften nicht. Doch kann ein Rückgriffsanspruch gegen sie – analog den Regelungen des Beamtenrechts – entstehen (nur) bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit.

Spezielle und bislang wenig bearbeitete Rechtsfragen entstehen namentlich für die sog. „Spontanhelfer“. Personen, die ohne Kenntnis oder Zustimmung der Behörden freiwillig tätig geworden sind, haften selbst und haben auch keine Aufwendungs- oder unfallversicherungsrechtlichen Anspruch. Dies hängt letztlich damit zusammen, dass ihre Tätigkeit weder von der Einsatzleitung veranlasst noch aber auch von ihr kontrolliert ist. Die Helfenden gehen also selbstgesetzte Risiken ein und verursachen ggf. und setzten selbst mögliche Schadensursachen. Es fehlt juristisch an der „Zurechnung“ ihres Verhaltens zum Staat. Eine Änderung dieser rechtlichen Situation setzt m.E. eine grundsätzliche Änderung der Rechtsstellung der „Spontanhelfer“ voraus. Rechtspolitisch kann möglicherweise unterschieden werden zwischen Personen, die tätig werden, weil und solange noch keine Einsatzleitung am Ort des Geschehens tätig sein konnte oder tätig ist, und solchen, die erst nachträglich tätig werden. Diese Diskussion geht aber weit über den Horizont der Frage 26 hinaus.

---

<sup>56</sup> Zu Einzelheiten Schneider, BHKG aaO., § 45 Rn 1 ff.

<sup>57</sup> Schneider, BHKG aaO., § 22 Rn 23 ff.

S. nochmals zu Frage 7.

**27. Während der Aufräumarbeiten kam es zu Arbeitszeitverletzungen im kommunalen und privaten Bereich (auch Fahrzeitüberschreitungen von LKW- Fahrern). Wie sieht hier die rechtliche Situation im Katastrophenfall aus?**

Die Arbeitszeit der Lkw-Fahrer/innen ist in § 187 ArbeitszeitG bundesrechtlich geregelt. Dort findet auch der Fahrtenschreiber seine Rechtsgrundlage. Die Vorschrift konkretisiert europarechtliche Vorgaben.<sup>58</sup>

Dort sind keine Ausnahmen von der Fahrtenschreiberpflicht thematisiert. Das gilt auch nicht für Not- oder Katastrophenfälle. Grundsätzlich gilt die Verpflichtung also auch in Notfällen und ist danach keiner Ausnahme zugänglich.

Dies schließt jedoch nicht aus, im Verfahren wegen möglicher Ordnungswidrigkeiten § 16 OWiG anzuwenden, weil hier ein „rechtfertigender Notstand“ in Betracht kommen könnte. Ein solcher kann nach allg. Ansicht nicht nur zugunsten von bedrohten Rechten einzelner Dritter, sondern auch zugunsten von Rechtsgütern der Allgemeinheit ausgeübt werden. Er setzt eine „gegenwärtige, nicht anders abzuwehrende Gefahr“ für ein hochwertiges Rechtsgut und die Abwägung voraus, ob die zu schützenden Rechtsgüter und der Grad ihrer Gefährdung das betroffene Rechtsgut (also die durch die Fahrtenschreiberpflicht geschützten Belange) „wesentlich übersteigt“. Das ist keinem Katastrophenschutz Einsatz regelmäßig zu bejahen. Dazu können auch die durch Katastrophen begründeten Gefahren zählen.

Rechtsprechung oder juristische Fachliteratur dazu gibt es bislang allerdings nicht. Damit ist insbesondere die Frage offen, wie lange Lenkzeitüberschreitungen ungeahndet bleiben dürfen.

---

<sup>58</sup> Näher Koberski, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht II, 5. A., 2021, § 187 Rn 2 ff.

**28. Viele Aufgaben konnten nur durch freiwillige Unterstützung ortsansässiger Firmen (Arbeitskräfte, Fahrzeuge und Geräte) bewältigt werden. Gibt es die rechtliche Möglichkeit, spezielle Aufgaben und Vorhaltung von Geräten für den Katastrophenfall von vornherein an Firmen zu delegieren, da Ausstattung und Know-how dort besser vorhanden sind?**

Die rechtlichen Vorgaben unterscheiden zwischen freiwilligen Vereinbarungen zwischen Behörde und Unternehmen einerseits sowie verpflichtenden Vorgaben der Behörden an die Unternehmen andererseits.

Freiwillige Vereinbarungen können Unternehmen verpflichten, bestimmte Vorräte vorzuhalten und auf Anforderung zur Verfügung zu stellen. Das kann etwa sinnvoll sein, etwa wenn die Behörden keine eigenen Bevorratungskapazitäten haben oder aber sonst zur Bevorratung nicht in der Lage sind. Auch Kostenersparnis kann dabei eine Rolle spielen. Solche Vereinbarungen haben Vertragscharakter und basieren auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Die den Unternehmen zu zahlenden Preise oder sonstige Gegenleistungen sind – im Rahmen des geltenden Rechts - Aushandlungssache. Bei der Beauftragung kann das Vergaberecht anwendbar werden.

Verpflichtende Vorschriften über die Bevorratung sind Eingriffe in die unternehmerische Freiheit und unterliegen als solche einem strikten Vorbehalt des Gesetzes: Ohne Gesetz keine Bevorratungspflicht. Solche Pflichten gibt es eine Reihe von Gesetze, etwa für die Mineralöl- und Erdgasbevorratung oder bestimmte Bevorratungspflichten für Apotheken. Im Katastrophenrecht finden sie sich bislang nicht. Sofern solche Verpflichtungen eingeführt werden sollten, wären mehrere Rechtsfragen zu beachten:

- die Gesetzgebungskompetenz des Landes, die nicht besteht, wenn die Materie bereits bundesrechtlich geregelt ist (etwa durch „Recht der Wirtschaft“),
- Das Übermaßverbot, namentlich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

- die Entschädigungsfrage, die wohl mit der Nähe der Bevorratung zum “Kerngeschäft“ der Unternehmen zusammenhängt,
- die Überwachungsfrage, ob also gesetzliche Pflichten auch durchgesetzt werden können.

**29. Wie können Zusammenarbeit und Kommunikation der Behörden in NRW und zwischen den nordrhein-westfälischen Behörden und den Behörden anderer Bundesländer, des Bundes und der EU verbessert werden?**

S. dazu o. zu Frage 9.

**30. Wie können die unteren Katastrophenschutzbehörden besser durch die Landesbehörden unterstützt werden?**

Die Unterstützung einer Behörde durch eine andere ist primär eine Frage ihres faktischen Verhaltens und nicht der Regelung durch Rechtsnormen oder der Behördenorganisation. Das Recht kann lediglich Vorkehrungen treffen, dass es die Unterstützung fördert bzw. möglichst wenig behindert. Dazu zählen namentlich

- die Statuierung eigener Landesaufgaben für den Katastrophenschutz, von Unterstützungspflichten des Landes und Unterstützungsansprüchen der Kommunen,
- die Etablierung eines trägerübergreifenden Katastrophenprognosesystems unter Einbeziehung aller verfügbaren meteorologische, hydrologischen etc. Informationen<sup>59</sup> und in Zusammenarbeit mit benachbarten Ländern und Staaten für den Fall grenzübergreifender Großschäden,
- die Statuierung von Transparenz im Hinblick auf vorhandene bzw. nicht vorhandenen Ressourcen bei allen involvierten Stellen einschließlich der gegenseitigen Einsichtsrechte,

---

<sup>59</sup> Verband der Feuerwehren NRW, Katastrophenschutz in NRW, 2021, S. 12 ff.

- die hinreichende personelle und fachliche und sachliche Ausstattung (z.B. Hubschraubern) auch der Landesstellen, unabhängig von der zu wählenden Organisationsform,
- die Effektivierung des Überlastungsmonitoring der Landesstellen über § 54 BHKG hinaus,
- die – wo noch nicht geschehen - dezentrale Lozierung von Hilfsmitteln im Land zur Vermeidung weiter und langer Transportwege,
- die Etablierung einer Kultur der Zusammenarbeit und nicht der Fehlervermeidung,
- die Informalisierung, Beschleunigung und Effektivierung von Melde- und Warnwegen der Behörden untereinander und gegenüber der Bevölkerung,
- die möglichst klare und eindeutige Regelung von Zuständigkeiten und Reservezuständigkeiten für den Fall des Ausfalls oder der Beeinträchtigung einer involvierten Stelle.

Dafür geeignete oder notwendige Rechtsänderungen finden sich zu Frage 5 und im Anhang dieses Gutachtens.

**31. Inwieweit müssen Änderungen am BHKG vorgenommen werden, um Katastrophenschutz und -vorsorge in NRW zu verbessern?**

S. dazu schon o. Frage 5.

**32. Wie müsste aufgrund der Erfahrungen des Hochwasserereignisses das bestehende BHKG dahingehend überarbeitet und ergänzt werden, dass kreisgrenzübergreifende und regionsweite Maßnahmen rechtlich geregelt und abgesichert sind?**

Kreisgrenzenüberschreitende Großschäden sind eine zentrale Herausforderung des BHKG, weil dieses vom Grundsatz der Kreiszuständigkeit

ausgeht. Mehrere betroffene Kreise sind daher tendenziell nebeneinander zuständig, jeder für die auf seinem Gebiet drohenden odereingetretenen Schäden.

Für die Bewältigung solcher Schäden gibt es die horizontale Unterstützung (der Kommunen untereinander) und die vertikale Unterstützung (des Landes für die Kommunen und der Kommunen für das Land). In horizontaler Hinsicht sind die Regelungen recht klar: Die Kommunen sind im Falle von (drohenden) Katastrophen gegenseitig unterrichtungspflichtig (§ 4 Abs. 5 BHKG). Sie sind einander zur Hilfeleistung verpflichtet (§ 39 Abs. 1 BHKG), in bestimmten Fällen sogar unentgeltlich. Die Hilfe ist nur auf Anforderung zu leisten (§ 39 Abs. 2 BHKG). Hier sind die Regelungen recht eindeutig und klar, bedürfen aber der Evaluation im Hinblick auf den Katastrophenfall. In solchen Fällen kann die Situation eintreten, dass die örtlich primär zuständigen Stellen mit dem Großschaden und seiner Bekämpfung überfordert sind und daher Informations- und Hilfeersuchenswege nicht einhalten können. Dabei sollte geprüft werden, inwieweit proaktive Informations- und Unterstützungsmöglichkeiten auch ohne Information oder Ersuchen durch die betroffene Körperschaft sinnvoll sein.<sup>60</sup> Potentielle Schwachstellen können sich auch ergeben bei

- der Kooperation vor der Katastrophe, etwa bei gemeinsamen Katastrophenszenarien mehrerer Körperschaften bei grenzüberschreitende Gefahrlagen, etwa der gemeinsamen Lage an einem hochwassergefährdeten Fluss,
- der Schadens- und Überlastungsbeobachtung hinsichtlich benachbarter Kommunen im Großschadensfall,
- bei der Unterstützung nach der Katastrophe.

Die Regelungsform ergibt sich dabei nicht zwingend aus dem Regelungsauftrag. So können etwa interkommunale Zusammenarbeit auch durch Vereinbarung der Gemeinden und Kreise auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze vereinbart und geregelt werden, soweit dadurch ein Netz ohne unvertretbare offene Stellen entsteht.

---

<sup>60</sup> In der Praxis dürfte es solche Verhaltensweisen ohnehin geben, die unterhalb der Ebene rechtlicher Regelungen sich aus der Kultur der Zusammenarbeit ergeben.

Hinsichtlich der vertikalen Kooperation zwischen Land und kommunalen Träger ist gegenwärtig zentral § 54 BHKG einschlägig, welcher die „Zusammenarbeit“ in einem eher aufsichtsrechtlichen Sinne regelt. Die ergänzend notwendige eigene Katastrophenabwehrzuständigkeit des Landes und das Überlastungsmonitoring einschließlich der Notwendigkeit proaktiven Handelns der Landesstellen und der Bereitstellung dafür hinreichend ausgestatteter Landesbehörden sind hier bereits mehrfach erwähnt worden.

S. namentlich zu Frage 17 b).

Konkreter geregelt werden sollten auch

- der Katastrophenschutz als Landesaufgabe über Regierungsbereichsgrenzen hinweg (bei einer Katastrophe im Regierungsbezirk Köln ist auch die Bezirksregierung in Münster abwehr-, nämlich unterstützungspflichtig),
- die Unterstützungsansprüche des Landes hinsichtlich Personal und Material gegenüber auswärtigen, nicht selbst betroffenen Kommunen, die Hilfe leisten können,
- die notwendigen Mindestausstattungen der Kommunen zum Katastrophenschutz (dazu schon § 54 Abs. 3, § 56 Abs. 1 Nr. 6 BHKG) einschließlich des Zugriffs des Landes auf die relevanten Informationen, um selbst rasch entscheiden zu können, wo im Einzelfall Hilfe sinnvoll angefordert werden kann und wo nicht.
- die Katastrophennachsorge nach Beendigung des unmittelbaren Katastrophenereignisses.
- die Regelung der daraus entstehenden möglichen Kostenfolgen.

**33. Wie müsste aufgrund der Erfahrungen des Hochwasserereignisses das bestehende BHKG dahingehend überarbeitet und ergänzt werden, damit rechtliche Vorgaben vorhanden sind, wann Krisenstäbe verpflichtend (früh genug) einzurichten sind?**

S. dazu o. zu Frage 1 g).

**34. Wie müsste aufgrund der Erfahrungen des Hochwasserereignisses das bestehende BHKG dahingehend überarbeitet und ergänzt werden, dass nicht konkurrierende Krisenstäbe innerhalb eines Kreises (z.B. in mehreren Städten und auf Kreisebene) existieren?**

Die Bildung von Krisenstäben ist im Gesetz partiell obligatorisch (auf Kreis-, Regierungsbezirks- und Landesebene) vorgeschrieben. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden findet sich keine gesetzliche Regelung.<sup>61</sup> Wohl aber lassen untergesetzliche Regelwerke erkennen, dass Gemeinden vergleichbare Stäbe für außergewöhnliche Ereignisse (SAE) bilden können (35 Abs. 5 S. 2 BHKG).<sup>62</sup> Das kann auch sachgerecht sein, wo und wenn Gemeinden mit eigenen Kräften und Behörden an Aufgaben der Großschadensbewältigung mitwirken und so Aufgaben wahrnehmen, welche in besonderen Lagen benötigt werden und zudem die Kreise entlasten. Das kann namentlich der Fall sein, wo und wenn Gemeinden Hilfsleistung für Kreise zu übernehmen verpflichtet sind. Hier können auf kommunaler Ebene Aufgaben wahrgenommen werden, welche denen der Kreise vergleichbar sind und vergleichbare Organisationsstrukturen jedenfalls nahelegen.

Die Zusammenarbeitspflicht von Kreisen und Mitgliedsgemeinden kann zu Zuständigkeitsüberschneidungen führen. Das kann sich auf die Aufgaben der jeweiligen Krisenstäbe auswirken. Da Katastrophenschutzrecht Kompetenzverschiebungsrecht ist und in diesem Fall der Kreis vorrangig zuständig wird (§ 34 Abs. 1 BHKG), ist auch der Krisenstab des Kreises vorrangig zuständig. Seine Tätigkeit und seine Ergebnisse gehen denen möglicher Krisenstäbe der Gemeinden vor. Umgekehrt gilt auch: Die Gemeinden sind zur Zusammenarbeit verpflichtet, ihre Tätigkeit darf diejenige des Kreises und seiner Organe nicht beeinträchtigen.

---

<sup>61</sup> Deren Unverzichtbarkeit betont Verband der Feuerwehren NRW, Katastrophenschutz in NRW, 2021, S. 9.

<sup>62</sup> Schneider, BHKG aaO., § 35 Rn 24 f.

Wo dies durch gemeindliche Organisations- oder Handlungsformen geschieht oder droht, darf der Kreis Unterlassung einfordern. Das schließt gemeindliche Krisenstäbe nicht aus, doch sind sie gleichfalls zur Zusammenarbeit mit dem Kreis verpflichtet. Gerade unter dem Aspekt der Ortsnähe, aber auch der Leistungsfähigkeit mancher kreisangehöriger Gemeinden und mancher Kreise mag es sinnvoll sein, gemeindliche Krisenstäbe zu bilden und deren Expertise in die Aufgabenerfüllung des Kreises einzubeziehen. Hier ist ein striktes Entweder - Oder daher nicht zwingend. M.E. ist es nicht ratsam, gemeindliche Krisenstäbe von vornherein gänzlich auszuschließen.

Die Stunde des Großschadens ist aber der ungeeignetste Zeitpunkt für Kompetenzstreitigkeiten zwischen unterschiedlichen Verwaltungsträgern oder Krisenstäben mit überschneidenden Zuständigkeiten. Deren Vermeidung setzt daher voraus,

- dass die Aufgaben der Krisenstäbe auf den jeweiligen Verwaltungsträger strikt begrenzt sind. Gemeindliche Stäbe haben im Großschadensfall keine eigenen, sondern nur Mitwirkungs- und Zuarbeitsaufgaben.
- Dass die personelle Zusammensetzung Kompetenzstreitigkeiten ausschließt. Es kann aber sinnvoll sein, dass einzelne Personen beiden Krisenstäben angehören und so stabsübergreifend Expertise und Zusammenarbeit organisieren können.
- der Vorrang der Krisenstäbe des Kreises gegenüber denjenigen kreisangehöriger Gemeinden statuiert wird.

**35. Wie müsste aufgrund der Erfahrungen des Hochwasserereignisses in dem bestehenden BHKG die Regelungen zur Einberufung des Krisenstabes auf Landesebene und dessen Aufgaben rechtlich neu bzw. weiter geregelt werden?**

S. o. zu Frage 1 g)

**36. Welche Regelungen müssten aufgrund der Erfahrungen des Hochwasserereignisses in dem bestehenden BHKG aufgenommen werden, um landesgrenzübergreifende koordinierende Maßnahmen zu ermöglichen?**

S. dazu zu Frage 32.

**37. Welche weiteren Regelungen müssten unter Berücksichtigung des Vorbehalts des Gesetzes in das BHKG aufgenommen werden?**

Der Vorbehalt des Gesetzes ist eine rechtliche Figur und fragt danach, was aus Rechtsgründen im Gesetz geregelt sein muss, nicht was aus Sachgründen geregelt sein muss. Was dem Gesetzesvorbehalt unterliegt, muss vom parlamentarischen Gesetzgeber geregelt werden. Alle andere regelungsbedürftigen Fragen können von der Exekutive (etwa: der Landesregierung oder den Kommunen) in anderen Rechtsformen (Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift, Runderlass u.ä.) geregelt werden. Ein wichtiger Ausgangspunkt ist: Wo Neuregelungen bislang geltende Gesetze ändern oder aufheben sollen, bedarf es für die Neuregelung stets eines Gesetzes. Das gilt etwa für das o. angeregte Behördenkooperationsrecht jedenfalls insoweit, wo bislang geltende gesetzliche Regelungen im Organisations- oder Verfahrensgesetze modifiziert werden sollen.

Einer gesetzlichen Regelung bedarf es weiter, wo und wenn Handlungs- oder Kostenpflichten der Kommunen begründet werden (Art. 78 Abs. 2-4 NRWLV) oder sonst deren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden sollen. Das gilt auch für die Statuierung von Kooperationspflichten der Kommunen untereinander, mit Landes- oder anderen öffentlichen Stellen oder mit freien Trägern. Da sie im Zentrum der Katastrophenbewältigung stehen,

S. dazu zu Frage 5.

wird dies eine zentrale Aufgaben des Gesetzgebers sein. Gesetzlich geregelt werden müssen allerdings nur Einschränkungen, keine Stärkungen der Selbstverwaltung(sträger). Gesetzlich regelungsbedürftig sind dagegen die Fragen der Kostenaufteilung zwischen Land und Kommunen, sofern neue Aufgaben oder Belastungen für diese begründet werden.

Gesetzlich geregelt werden müssten auch neue Landesoberbehörden, wenn das Land dem Weg von Rheinland-Pfalz folgen und eine landeseinheitliche Katastrophenpräventionsbehörde errichten will (§ 6 LandesorganisationsG). Änderungen der Organisations- oder Aufsichtsstrukturen bedürfen einer gesetzlichen Regelung, soweit sie Vorschriften des LOG oder anderer Landesgesetze ändern. Dazu würde auch zählen, wenn etwa katastrophenrelevante Aufgaben bei einzelnen Bezirksregierungen etwa mit Wirkung in anderen Regierungsbezirken geändert würden.

Dem Gesetzesvorbehalt unterliegen namentlich Grundrechtseingriffe gegenüber den Menschen, also die Statuierung von Handlungs-, Duldungs- und Unterlassungspflichten. Sie sollten ohnehin überprüft und ggf. modernisiert werden, notwendigerweise im Gesetz.

Schließlich ist auch die Datenverarbeitung partiell gesetzlich regelungsbedürftig. Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn es um die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Stellen des Landes geht – das ist katastrophenspezifisch aber nur selten der Fall, namentlich bei der Anlegung von Datenbanken für unterstützungsfähige und –bereite Unternehmen, Betriebe oder Personen. Schließlich gilt dies für nicht-personenbezogene Daten dann, wenn sie bislang gesetzlich geregelte Strukturen verändern. Hier folgt aus der älteren gesetzlichen Regelung die Notwendigkeit von Neuregelungen durch Gesetz.

Sonstige Regelungen können auch durch untergesetzliche Rechtsnormen, also Rechtsverordnungen (mit gesetzlicher Ermächtigung) oder Erlasse der Landesregierung ergehen. Der Kreis der Handlungsaufträge an das Land reicht also weiter als derjenige der Gesetzgebungs-

aufträge. Der Gesetzgeber muss auch nicht jedes Detail regeln, sondern allein die wesentlichen Grundstrukturen der neuen Zuständigkeiten Aufgaben und Pflichten. Doch sollte der Landtag von solchen Neuerungen nicht ausgeschlossen sein. Das gilt namentlich für Regelungen, welche Grundstrukturen der Verfassung, die Kooperation von Hoheitsträgern oder die Datenverarbeitung betreffen.

Rechtspolitisch bedeutet dies: Nicht alle der hier vorgeschlagenen Überprüfungs- oder Neuregelungsaufträge müssen gerade in der Form eines förmlichen Gesetzes durch den Landtag ergehen. Die Abgrenzung nach dem Kriterium des Gesetzesvorbehalts erfolgt dabei nicht nach Sach-, sondern nach rechtlichen Vorgaben. Von daher beantworte ich in Frage 36 nicht, was alles geregelt werden müsste,

Dazu o. Frage 5 und u. Zusammenfassung.

sondern allein, was daraus in Gesetzesform gegossen werden muss.

**38. Wo sollte die Zusammensetzung des Krisenstabes und die Aufgaben desselben sowie die Zusammenarbeit mit den unteren Ebenen gesetzlich geregelt werden?**

S. dazu o. zu Frage 1 g).

**39. Welche Bestimmungen im BHKG müssten aufgrund der Erfahrungen des Hochwasserereignisses zwingend neu geregelt werden?**

S. dazu schon o. Frage 5.

**40. Welche Regelungen sollten systematisch in das BHKG zum Bereich „Behördenkooperation“ neu aufgenommen bzw. neu gefasst werden?**

S. dazu o. zu Frage 17 b).

**41. Wie soll das Instrument der „freiwilligen Helfer“ mit Regelungsfunktionen gesetzlich verankert werden?**

S. dazu schon o. zu Frage 7.

**42. Müsste in Hinblick auf die Resilienzstrategie des Bundes vom 22.7.2022 das bestehende BHKG (Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz) hin zu einem „Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung, die landesweite Vorsorge-, Resilienz und den Katastrophenschutz“ erweitert werden und müsste der Gesetzgeber damit ganz neue Abschnitte in das bestehende Gesetz einbauen?**

Resilienz von Menschen, Gesellschaften, Institutionen und dem Staat ist seit ca. 20 Jahren in das Zentrum auch sicherheitsrechtlicher Diskussionen gelangt. Dabei ist das Phänomen nur zum Teil neu entdeckt. Zu wesentlichen Teilen bezieht es sich auch auf Fragestellungen, die zuvor unter anderen Stichwörtern erforscht und diskutiert worden sind. In Spurenelementen – mit allerdings älterer Terminologie – findet sie sich auch schon in § 1 Abs. 3, 4 BHKG. Die Resilienzstrategie des Bundes<sup>63</sup> verknüpft so ältere und neuere Fragestellungen und Herausforderungen unter Aufnahme auch internationaler Vorgaben und Vereinbarungen. Dabei verfolgt sie jedoch ein zugleich übergreifendes und integriertes Konzept. Auch wenn die Ziele zentral auf Katastrophenrisiken ausgerichtet sind, so reichen doch die Instrumente weiter: Vorsorge, Bewältigung, Nachsorge von Katastrophen. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als „Kohärenz in allen Politikbereichen“. In diesem Sinne wird

---

<sup>63</sup> Bundesregierung: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022. Zitate ebd., S. 4, 5, 9. Zu den Zielen der Resilienzstrategie ebd., S. 24 ff.

Resilienz nicht als eigenständiger Sachbereich verstanden, sondern als übergreifendes Querschnittsziel ganz unterschiedlicher Sach- und Rechtsbereiche. Sie soll deshalb auch nicht zu anderen Handlungsfeldern hinzutreten, sondern vielmehr als integrierter Bestandteil anderer Politikfelder verstanden werden. Sie ist dann ein Element etwa der Daseinsvorsorge, der technischen Sicherheit, der Bildungspolitik, der Sozialpolitik und der Justiz. Resilienzpolitik fängt – so verstanden – auch nicht erst mit und in der Katastrophe an. Doch soll sie sich hier wesentlich auswirken. Das hat Konsequenzen gerade auch im Recht der Resilienzherstellung und -gewährleistung: Es erscheint gerade im Konzept der Bundesregierung nicht als eigenes Rechtsgebiet, sondern als Querschnittsaufgabe des Rechts in allen irgendwie resilienzrelevanten Politik- und Rechtsbereiche. Demnach ist Resilienzpolitik eine Aufgabe, die über den Bereich des Katastrophenvorsorge- und des Katastrophenschutzrechts wie hinausreicht. Sie ist eher eine Annexfragestellung zu anderen Rechtsgebieten und -materien. Das gilt – wie bei einem Programm des Bundes naheliegend – zunächst für die Gesetzgebung des Bundes im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen.

Übertragen auf den Bereich des Landes bedeutet dies: Das gilt *ceteris paribus* auch für die Landesgesetzgebung. Wenn das Land insoweit den bundesrechtlichen Konzepten folgen will, geht diese Aufgabe weit über den Anwendungsbereich des BHKG hinaus. Dieses wäre eher die letzte Stufe der Resilienzbewahrung, wenn alle vorhergehenden rechtlichen, politischen und individuellen Stufen versagt haben. Eine solche Aufgabe würde die Untersuchung des Landesrechts im Hinblick auf resilienzrelevante Aspekte erfordern einschließlich der Analyse ihrer Stärken und Schwächen. Dies wäre eine Aufgabe über das Katastrophenschutzrecht hinaus, über den Bereich des Innenministeriums hinaus bis hin zur Querschnittsaufgabe für die Landesregierung. Was dann wo geregelt werden darf, geregelt werden kann und geregelt werden sollte, lässt sich allein übergreifend untersuchen.

Rechtspolitisch bedeutet dies: Es kann erwogen werden, das Ziel der Resilienz von Individuen, Gesellschaft und Staat in die Ziele des § 1 BHKG aufzunehmen. Welche inhaltlichen Neuerungen dies begründet,

kann gegenwärtig kaum abgeschätzt werden (zumal wie gesagt einzelne Elemente ohnehin schon in § 1 Abs. 3, 4 BHKG enthalten sind). Welche weiteren resilienzrelevanten Aspekte in das BHKG aufzunehmen sind oder auch aufgenommen werden könnten, ist von zahlreichen Vorentscheidungen auf Bundes- und Landesebene und hier zwischen den Ressorts und den Verfassungsorganen abhängig. Sie herbeizuführen kann ein weiterer und weit ausgreifendes zukunftsgerichteter Schritt sein, der allerdings die aktuellen Aufgaben einer Fortentwicklung gerade des BKHG erheblich verzögern und auf die lange Bank schieben würde.

**43. Beim Katastrophenschutz gilt landesrechtlich zunächst der Grundsatz der Dezentralität. Gemäß den Aussagen von Prof. Dr. Gusy im rheinland-pfälzischen Untersuchungsausschuss können jedoch höhere staatliche Stellen zuständig sein, falls „eine Katastrophe größeren Ausmaßes eintrete und ‚diese Stelle davon Kenntnis‘ habe.“ Prof. Gusy bezog sich dabei auf die dem rheinland-pfälzischen Innenministerium nachgeordnete Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD). Diese war im Jahr 2000 aus den zuvor aufgelösten Bezirksregierungen hervorgegangen. Wäre diese Zuständigkeit einer höheren staatlichen Stelle auch in Nordrhein-Westfalen gegeben gewesen oder wäre das aufgrund der Bestimmungen des BHKG ausgeschlossen? Falls ja, welche Stelle wäre im Fall des Hochwassers 2021 in Frage gekommen?**

In NRW hat das Land keine eigenen Katastrophenschutz- und –einsatzleitungsaufgaben. Von daher können solche auch nicht auf das Land übergehen. Für Unterstützungs- und Aufsichtsaufgaben sind primär die Bezirksregierungen verantwortlich. Die Landesregierung selbst ist ihrerseits für die Beaufsichtigung der Bezirksregierungen verantwortlich. Eigene einsatzleitende Funktionen kommen beiden Landesstellen hingegen bis auf das aufsichtsrechtliche Selbsteintrittsrecht (§ 54 Abs. 6 BHKG) in NRW nicht zu.

S. dazu o. zu Frage 8, 10, 11, auch zu den rechtlichen Unterschieden zwischen NRW und RLP.

**44. Prof. Dr. Gusy sagte am 3. Dezember 2021 im nordrhein-westfälischen Untersuchungsausschuss: „Die Bezirksregierungen haben im Zusammenhang mit den Warnungen praktisch keine eigenständigen Aufgaben, sie reichen lediglich die Warnungen weiter. Aber dass sie selber Warnungen erheben oder selber Warnungen machen oder aber umgekehrt, dass die Bezirksregierungen an dieser Stelle die Gemeinden in irgendeiner Form ergänzen oder ersetzen, ist eigenartigerweise in unserem Katastrophenschutzrecht in Nordrhein-Westfalen nicht vorgesehen.“ Im Januar meldete eine Beamtin der Bezirksregierung Münster: „Wir haben den hydrologischen Lagebericht des LANUV nie [...] an die unteren Wasserbehörden oder andere Stellen weitergeleitet.“ Die Bezirksregierungen, so die Beamtin weiter, verfügten auch nicht über die Strukturen, um eine „aktive Warnfunktion“ zu übernehmen. Wenn die Bezirksregierungen rechtlich weder eigenständig warnen, noch die Gemeinden ersetzen können, geht dann aus dem BHKG zumindest die Pflicht zur Informationsweitergabe hervor, damit die Gemeinden ihrer Aufgabe, d. h. der Bevölkerungswarnung, auch nachkommen können?**

Hinsichtlich der Warnungsthematik sind aufgrund des bisherigen Diskussionsverlaufs auch im PUA V zwei Fragestellungen zu unterscheiden:

Die eine Frage betrifft die Warnung durch Information der Behörden untereinander, also die Herstellung besonderer Einsatzfähigkeit von nachgeordneten Stellen oder Hilfsorganisationen. Sie bleibt also im staatlichen Innenbereich.

Die andere Frage betrifft die Warnung durch Information der Bevölkerung, also der potentiell betroffenen Personen. Hier verlässt also die Information den staatlichen Bereich und erreicht die Menschen selbst.

Beide Dimensionen hängen ein Stück weit voneinander ab: Eine rechtzeitige und wirksame Warnung der Bevölkerung setzt voraus, dass die

dafür verantwortlichen Stellen über hinreichende, rechtzeitige und ausreichend eindeutige Informationen verfügen, um diese aufzubereiten und an die potentiell Betroffenen weiterzugeben. Ein Scheitern der Warnkaskaden nach innen ist dann eine Ursache für das Scheitern der Warnung nach außen.

#### a) Gefahrinformationen und Warnungen im Mehrebenensystem

##### aa) Warnkaskade im Bundesstaat

Die Warnkaskade folgt in Deutschland z.T. der bundesstaatlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Landesbehörden. Und sie folgt im Land der Kompetenzdifferenzierung zwischen den unterschiedlichen Ebenen. Sie ist also nicht aus der Sache selbst vorgegeben, sondern folgt auch rechtlichen und politischen Vorentscheidungen. Die Warnkaskade setzt also die rechtlich vorgesehene Beteiligung einer Vielzahl von Stelle und Instanzen voraus. Und sie setzt eine vollständige, wirksame und ununterbrochene Informationskette zwischen allen beteiligten Stellen voraus.

Dabei befasst sich die Bundesebene (§ 4 Abs. 2 DWDG) namentlich mit den Wetterprognosen, den daraus resultierenden möglichen Starkregen und den in diesem Kontext anfallenden Unwetterwarnungen im Hinblick auf besonders intensive Starkregengebiete. Die Zahl dieser Meldungen ist sehr hoch – die Angaben reichen bis zu 6.000 pro Jahr in Deutschland - und für konkrete Verwaltungsmaßnahmen kaum brauchbar: Viele Unwetterereignisse ereignen sich weit draußen in der Natur und begründen dort für die Verwaltung keine Aufgaben. Zudem sind sie geografisch im Vorhinein noch nicht hinreichend exakt festzumachen und können daher schon gar nicht Aufgaben einzelner örtlichen Stellen begründen. Weder resultiert aus ihnen allein eine erhöhte Überschwemmungsgefahr noch gar eine hinreichend konkrete Wahrscheinlichkeit solcher Ereignisse in bestimmten Gebieten. Vielmehr bedürfen die Feststellungen zur Wetterlage dazu einer Aufarbeitung durch andere Stellen, namentlich für Hydrologie und Hydrogeografie, und der lokalen Konkretisierung angesichts der konkreten Verhältnisse vor Ort. Erst aus

der Zusammenführung dieser Informationen ergibt sich sodann die Möglichkeit

- der Feststellung erhöhter Katastrophenrisiken
- an bestimmbareren Orten
- in bestimmbareren Zeiträumen
- und die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit konkreten Verwaltungshandelns auf ihrer Grundlage.

Diese Feststellungen, die den Warnungen zugrunde liegen müssen und deren Notwendigkeit begründen, können nach der vorhandenen Aufteilung von Behördenaufgaben und bundesstaatlicher Kompetenzordnung nicht von einzelnen Stellen allein erbracht werden. Sie müssen vielmehr kooperativ hergestellt werden. Dabei setzen sie einerseits die rechtzeitige und zutreffende Informationsverarbeitung der vorgeordneten Stellen voraus, die nachgeordneten hängen insoweit informationell von den vorgeordneten Stellen teilweise ab. Und es setzt deren hinreichende Verarbeitung und Übermittlung durch die nachgeordneten Stellen im Land voraus. Warnung ist also nicht nur Informationsweitergabe, sondern setzt intensive Informationsnutzung voraus. In diesem Prozess wird zugleich die Zahl der ursprünglichen Warnmeldungen auf ein für konkrete Verwaltungstätigkeit relevantes und handhabbares Maß – die Schätzungen reichen hinab bis zu einstelligen Zahlen pro Jahr im Bundesland - zurückgeführt.

Das Land ist auf die Informationen des Bundes teils rechtlich verwiesen, teils von ihnen faktisch abhängig, wo und wenn es über keine eigenen und besseren Daten verfügt. Der Anfang der Informationskette auf der Bundesebene ist dort Gegenstand erheblicher fachlicher und rechtspolitischer Debatten. Insbesondere werden dort ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen, ggf. eine Zusammenfassung unterschiedlicher Stellen, eine frühzeitige und stärkere Einbeziehung des BBK – und damit der Katastrophenvorsorge – in deren Aufgaben und Kommunikationen sowie die Schaffung einer Zentralstelle auf Bundesebene – ggf. sogar durch eine Grundgesetzänderung – diskutiert.

Skizziert o. zu Frage 4.

Diese Vorschläge und Ideen sind nicht Teil des Untersuchungsauftrages des Landtags, zugleich aber Grundlage und inhaltsbestimmendes Moment für eine Verbesserung der Warninfrastruktur im Land NRW. Daher wird es Aufgabe der Landesregierung sein, solche Bemühungen auf Bundesebene proaktiv zu fördern und zu begleiten.

bb) Rechtliche Bewertung der Untersuchungsergebnisse zur Warnsituation vor dem und am 14.7.2021.

#### (1)Zwei Warnungsebenen

Für die Frage nach der Möglichkeit und Notwendigkeit von Warnungen der Bevölkerung ist hier eine terminologische Differenzierung notwendig: Die betrifft die Unterscheidung zwischen allgemeinen Warnungen (Makroebene) und konkret-individuellen Warnungen (Mikroebene).

Öffentliche Warnungen können in zwei Stufen erfolgen, auf der Makro- und der Mikroebene. Beide verfügen über je eigene Kommunikationsformen und -foren. Ihre Regelung im Warnerlass der Landesregierung<sup>64</sup> geht im Ansatz gleichfalls von dieser Zweistufigkeit aus, regelt sie allerdings dann nicht strikt getrennt voneinander. Auf der Makroebene geht es um die Warnung der gesamten Bevölkerung oder wesentlicher Teile von ihr in einem größeren Gebiet, welche bevorstehende Schadensereignisse ankündigt und alle Gewarnten zu bestimmbareren Maßnahmen aufrufen. Hierzu zählen etwa Verlautbarungen von Regierungen oder Landräten im Rundfunk, im Internet oder anderen geeigneten Kommunikationsmitteln, die sich an potentiell alle Menschen im jeweiligen Gebiet richten. Am Beispiel: Ankündigung starker Regenfälle mit Wahrscheinlichkeit von Hochwasser in der Eifel. Diese Warnung ist einerseits breitbandig: Sie erreicht viele Menschen. Auf der anderen Seite ist sie

---

<sup>64</sup> v. 5.6.2020, MBI S. 269. Zur Warnung der Bevölkerung § 3 Abs. 1 S. 2 BHKG und Schneider, BHKG aaO, § 3 Rn 63.

aber vergleichsweise unspezifisch, weil nicht alle Adressaten denselben Bedrohungslagen und Handlungsanforderungen unterliegen. In der Eifel ist eben nicht immer überall gleichzeitig Hochwasser, und die Reaktionen der Bevölkerung können daher sehr unterschiedlich ausfallen. Insoweit hat die zweistufige Warnung zugleich ein eher vorbereitendes Element: Sie bereitet die Bevölkerung auf ihr potentiell drohende Gefahrenlagen vor und fordert sie zugleich auf, auf sie speziell betreffende Warnmeldungen (der 2. Stufe) zu achten.

Diese eher allgemeinen Warnungen sind gesetzlich im BHKG kaum näher geregelt. Sie setzen

- eine Klärung der Zuständigkeit voraus: Welche Stelle in der Landesverwaltung ist für welche Warnungen zuständig und verantwortlich?
- eine zureichende Information der warnenden Stellen, also das Funktionieren der zwischenbehördlichen Informations- und Meldewege,<sup>65</sup>
- Rechtzeitigkeit und Richtigkeit der Warnung und
- die Wahl geeigneter Kommunikationsmedien.

Diese Warnebene funktioniert, wenn die Warnung richtig und rechtzeitig abgesetzt wurde und bei den potentiell Betroffenen ankam. Dafür ist durch das Gesetz hinreichend Sorge zu tragen. Auch hier gilt: Wenn die für die Warnung der Bevölkerung zuständige Stelle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht oder nicht hinreichend in der Lage ist, hat das Monitoring der vorgeordneten Stellen dieses so rechtzeitig wie möglich zu erkennen und die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen selbst anzumahnen bzw. sicherzustellen, ggf. selbst in die Warnzuständigkeit einzutreten. Unter dem Aspekt der Effektivität des Katastrophenschutzes ist die Warnung durch eine nicht zuständige Stelle besser als keine Warnung. Der Verweis auf die eigene Unzuständigkeit einer Stelle ist der schlechtest-mögliche Katastrophenschutz.

Die (zweite) Mikroebene der Warnkette ist die konkrete Warnung konkret gefährdeter Menschen, z.B. durch Sirenen, Durchsagen oder das in Deutschland noch recht neue<sup>66</sup> Cell-Broadcasting-System (CBS). Sie ist in § 3 Abs. 1 S. 2 BHKG, § 4 Abs. 1 S. 4 BHKG den Gemeinden und

---

<sup>65</sup> Dazu o. a)

<sup>66</sup> Die Rechtsgrundlagen dafür wurden auf Bundesebene erst 2021 geschaffen.

Kreisen „gemeinsam“ zugewiesen. Hier geht es insbesondere um die Konkretisierung der Warnungen erster Stufe durch Hinweise auf besondere Gefährdungen gerade der Empfänger und sie betreffende Handlungsanforderungen regelmäßig zur Eigensicherung oder zum Schutz ihrer unmittelbaren Umgebung. Hier geht es nicht um potentielle oder abstrakte Betroffenheiten, sondern um die aktuelle und akute Betroffenheit konkret abgrenzbar Personen(gruppen) in konkret abgrenzbaren Regionen. Das gilt also dort, wo das Hochwasser steigt, wo etwa eine giftige Chemikalienwolke entlangzieht oder ein Tornado droht. Dies ist praktisch nie im ganzen Landesgebiet, sondern nur in einigen Orten oder Regionen der Fall. Um diese Personen geht es bei der Warnung auf der Mikroebene. Dabei ist daran zu erinnern: Die Warnung ist kein konkretes Handlungsgebot. Sie begründet keine gesetzlich durchsetzbare Handlungspflicht, sondern ist letztlich auf freiwillige Befolgung angewiesen. Warnung können Gebote und Zwang eher legitimieren, aber nicht ersetzen.

Solche besonderen Warnungen richten sich also an besonders gefährdete Personen und begründen besondere Handlungsanforderungen, die nicht für alle Menschen im Kreis oder der Gemeinde gelten müssen. Sie betreffen dann nicht das ganze Gemeindegebiet, sondern nur die konkret gefährdeten Gemeindegebiete, etwa potentielle Überschwemmungsgebiete. Dadurch unterscheiden sie sich von den vorbereitenden Warnungen der ersten Stufe. Beide können daher nicht einfach gegeneinander ausgetauscht oder aufgerechnet werden. Insbesondere sind nach BHKG und Warnerlass konkrete Warnungen der 2. Stufe auch dann zulässig, wenn zuvor keine allgemeinen Warnungen der 1. Stufe herausgegeben worden sind.

Aus dieser spezifisch örtlichen Situation der Gefahr wie auch der Möglichkeiten der Gefahrenabwehr „vor Ort“ rechtfertigt sich auch die Zuweisung der Aufgaben an die Kommunen selbst. Hier kennen sie sich am besten aus und können Bedrohungsszenarien und mögliche Hilfsmittel am besten gemeinsam in den Blick nehmen. Zugleich geraten die Kommunen dadurch in den informationellen Schnittpunkt der zwischenbehördlichen Warnwege im Innen der Exekutiven und der bürgeradres-

sierten Warnung nach außen. Nach innen sind sie die entweder die ersten, welche aus eigener Wahrnehmung die notwendigen Informationen erlangen: Ob im Gemeindegebiet Hochwasser ist, kann man am besten vor Ort selbst feststellen. Und zudem weiß man dort am genauesten, welche möglichen Instrumente zur Bekämpfung des Großschadens zur Verfügung stehen und ob sie zu dessen Bewältigung voraussichtlich ausreichen oder nicht. Hingegen sind sie bei gemeindegebietsübergreifenden Notfällen die letzten, die gleichsam auf den Dienstweg die notwendigen Informationen erhalten. Und nach außen sind sie ersten, die für die Sicherheit ihrer Einwohner Sorge zu tragen haben. Genau diese „Sandwichposition“ ist aber diejenige, welche im Fokus der Regelungen des BKHG steht. Und das gilt zudem unter der Prämisse einer Überforderung der kommunalen Leistungsfähigkeit.

Für die Notwendigkeit und Zulässigkeit von Warnungen ist aus juristischer Sicht festzuhalten: Die Warnung darf einerseits nicht aus Gründen der Vorsicht zu spät erfolgen oder gar unterbleiben. Dies wäre amtspflichtwidrig,<sup>67</sup> weil die Warnung in Ausübung staatlicher Schutzpflichten ergeht<sup>68</sup> und im Falle ihres Zuspätkommens oder Unterlassens ihren Zweck nicht mehr erreichen könnte. Sie darf aber andererseits auch nicht zu früh oder zu oft erfolgen,<sup>69</sup> da sie andernfalls einen wichtigen Teil ihrer Wirksamkeit und damit ihre Eignung im „Ernstfall“ einbüßt. Denn sie ist letztlich auf freiwillige Befolgung angelegt, ihre Durchsetzung mit Zwangsmitteln ist nur mit besonderer gesetzlicher Ermächtigung und kaum je flächendeckend möglich. Ihre Wirksamkeit basiert darauf, dass die Adressaten darauf vertrauen, eine Warnung ergehe wirklich nur in Situationen höchster Gefahr und höchster Handlungsnotwendigkeit. Kommt sie zu früh, ist sie ggf. unverhältnismäßig. Und sie führt mittelfristig dazu, dass ein Abstumpfungseffekt eintritt. Wer ein- oder mehrmals seine Wohnung verlassen hat, weil eine Gefahr angekündigt wurde, die dann nicht eintrat, wird dies später seltener tun. Dadurch

---

<sup>67</sup> BGH, NVwZ-RR 2005, 149.

<sup>68</sup> Kloepfer, Katastrophenrecht aaO., S. 144.

<sup>69</sup> So soll es vor der Flut 288 Warnmeldungen des BBK gegeben haben, und zwar für z.T. unterschiedliche Gebiete und z.T. unterschiedliche Schadensausmaße.

verliert die Warnung ihren Effekt. Warnen ist eben keine kommunikative Einbahnstraße.<sup>70</sup>

## (2) Ergebnisse der Beweisaufnahme des PUA V

Die Beweisaufnahme des PUA V hat den Beweis erbracht: Vor dem 14.7. hätten Warnungen im Hinblick auf extreme Starkregenereignisse herausgegeben werden können, welche umrisshaft auch das später betroffene Gebiet bezeichnet hätten nennen können (Makroebene).

Zugleich hat sie aber nicht den Beweis erbracht, dass vor dem 14.7. mit hinreichender Sicherheit für die Eifel derart konkrete Informationen vorlagen, welche eine

- hinreichend konkrete Warnung
  - vor den dann eintretenden Flutereignissen
  - an den konkret betroffenen Orten möglich gemacht hätte
- (Mikroebene).

Zwar divergierten die Angaben der Sachverständigen an dieser Stelle zum Teil: Der SV Kachelmann sah zwar die Möglichkeit, früher zu warnen.

Zwischenbericht, S. 63 f: ab 13.7. erkennbar.

Doch konnte oder wollte er sich ex post nicht festlegen, ob eine solche Warnung mit hinreichender Eintrittswahrscheinlichkeit vor dem Flutereignis selbst in einer Form hätte abgegeben werden können, welche auf eine „Jahrhundertflut“ in dem dann eingetretenen Ausmaß in dem dann betroffenen Gebiet und für die betroffenen Menschen hingewiesen hätte. Er bejahte eher eine allgemeine Gefahr in der Eifel und deren Nordhang, welche eine Warnung gewiss gerechtfertigt hätte, nicht aber das später eintretende Katastrophenereignis konkret hätte benennen können. Es blieb also im vorhinein etwas offen, wer konkret an welchem

---

<sup>70</sup> Zur Katastrophenkommunikation: Wahl, Behördliche Katastrophenkommunikation und Partizipation, 2020.

Ort wann hätte gewarnt werden können und müssen. Oder im Sinne der hier zugrunde gelegten Zweiteilung der Warnungen:

Dazu Frage 17 c).

Er hielt eine allgemeine Warnung für möglich und zulässig, eine besondere Warnung hingegen nicht mit der notwendigen Sicherheit.

Die SVE Dr. Horneffer war während der Flutereignisse selbst mit der Wettervorhersage befasst gewesen. Sie sah gleichfalls eine allgemeine Gefahr und eine allgemeine Warnmöglichkeit, nicht hingegen eine konkrete Warnmöglichkeit. Sie wäre allenfalls innerhalb eines ganz kurzen Zeitraums vor der Katastrophe möglich gewesen, der nach ihrer Einschätzung allerdings wohl kaum hinreichend gewesen wäre, vor Ort wirksamere Schadensbegrenzungsmaßnahmen einzuleiten.

Zwischenbericht, S. 289, 291.

Ebenso sah die Sachverständige Prof. Cloke

Zwischenbericht, S. 40 f, 43.

zwar für den 13.7. die Möglichkeit eine Prognose eines sehr ernst zu nehmenden Hochwassers, das allerdings regional und erst recht im Hinblick auf konkret betroffene Orte oder Personen noch nicht hätte eingegrenzt werden können.

S.a. SVE Prof. Cloke ebd., S. 44 f.

Die Beweisaufnahme hat so ein ambivalentes Bild erbracht: Einerseits zeigte sich, dass eine allgemeine Warnung in den betroffenen Regionen vor einem größeren Flutereignis in der betroffenen Region – ohne die

verheerende Jahrhundertflut – möglich gewesen wäre. Dies bestätigt auch die Aussage der SVen Prof. Adrian

Zwischenbericht, S. 339.

und des Sachverständigen F.M.

Zwischenbericht, S. 351, 361, 364.

Zugleich hat sich aber auch gezeigt: Eine insgesamt frühere Warnung potentiell betroffener Personen in betroffenen Straßenzügen, Ortschaften oder Gemeinden vor dem dann stattfindenden Flutereignis war demnach jedenfalls nach den Feststellungen der Sachverständigen vor dem 14.7. nicht mit hinreichender Sicherheit möglich. Und sie war daher auch nicht rechtlich geboten. konkreten Sicherheit nicht leistbar. Es wäre also nicht möglich gewesen, durch eine Warnung etwa mehrere Tage zuvor die Großschadensereignisse dadurch zu verhindern, dass etwa Menschen und Sachgüter rechtzeitig vorher in Sicherheit hätten gebracht werden können.

Auf dieser Grundlage lässt sich als „gesichert“ lediglich annehmen, dass vor dem 14.7. Warnungen im Hinblick auf extreme Starkregenereignisse hätten herausgegeben werden können, die Warnungen vor extremem Unwetter mit Großschadenscharakter in den betreffenden Gebieten mit hinreichender Sicherheit aber nicht vor dem 14.7. möglich gewesen wären.

## b) Die zwischenbehördliche Warnkaskade in NRW

Für den Untersuchungsausschuss ist daher von ausschlaggebender Bedeutung, wie im Land mit den Warnungen umgegangen wurden, die von der Bundesebene kamen. Auffällig ist in diesem Kontext jedenfalls, dass

- die zwischenbehördlichen Warnungen offenbar nicht in allen zu beteiligten Stellen angekommen sind,
- die zuständigen Stellen mit zum Teil erheblicher Verzögerung informiert wurden und
- die Warnungen bei Teilen der betroffenen Bevölkerung spät, zu spät, zufällig oder gar nicht angekommen sind.

Zwischenbericht, S. 1140 ff. Dieser Verweis auf die „Krisenchronik“ soll hier nur auf deren zeitliche Angaben erfolgen.<sup>71</sup>

In solchen Fällen führt der Verweis auf die Behördenzuständigkeit, Dienst- und Meldewege oder formalisierte Meldeverfahren<sup>72</sup> namentlich dann, wenn Eile geboten ist, nicht zu einer Effektivierung der Katastrophenbewältigung. Sie führt vielmehr eher zu deren Behinderung. Das ist das Gegenteil des Zwecks, zu dessen Erfüllung das Katastrophenschutzrecht in Kraft gesetzt ist. Maßgeblich kommt es also darauf an, die Informationskanäle den Bedingungen des Katastrophenfalls anzupassen, unter welchen eben nicht mit einem ordnungsgemäßen Funktionalisieren der regulären Kommunikationswege gerechnet werden kann. Es geht vielmehr darum, unter den besonderen Bedingungen des Großschadensereignisses die richtigen Informationen an die richtigen Behörden und dort die richtigen Adressaten zu bringen. Das muss auch möglich gemacht werden, wenn die empfangende Behörde Hochwasser in Kellern hat, von bestimmten Kommunikationskanälen abgeschnitten ist oder pandemiebedingt einen hohen Krankenstand aufweist.

Das gilt namentlich auch für das Warnrecht: Wenn die nachgeordneten Stellen vom Großschaden und der Notwendigkeit besonderer Maßnahmen zu spät, nicht vollständig oder gar nicht erfahren, können sie weder selbst notwendige und richtige Maßnahmen rechtzeitig ergreifen noch aber auch potentiell Betroffenen rechtzeitig warnen. Warnung ist Infor-

---

<sup>71</sup> Damit mache ich mir nicht zugleich die dort offenbar intendierte Fehlerchronik zu eigen, kann sie aber im Rahmen dieses Gutachtens weder überprüfen noch widerlegen.

<sup>72</sup> Zum Meldesystem in NRW (von u. nach o.): Schneider § 5 Rn 22.

mationsübermittlung und setzt Informationsübermittlung voraus. An dieser Stelle sind Defizite keine landesspezifische Besonderheit von NRW: Sie haben sich unter anderen Vorzeichen und in anderer Form auch in RLP gezeigt.

Zwischen den Behörden stellt sich die Aufgabe, dass Warnmeldungen einschließlich der ihnen zugrunde liegenden oder sie begleitenden Informationen bei allen richtigen Empfängern rechtzeitig, richtig und vollständig ankommen. Das gilt ebenso wie umgekehrt für Schadensmeldungen, Überforderungsanzeigen und Unterstützungsersuchen der nachgeordneten an vorgeordnete Stellen. Hier unterscheidet sich der Katastrophenfall erheblich vom behördlichen Alltag im „Normalfall“. Das gilt namentlich angesichts der Umstände, dass Katastrophengeschehen dynamisch sein können, sich die relevante Informationslage also sehr rasch ändern kann, und dass mit der Katastrophenbewältigung befasste Stelle überlastet oder überfordert sind, so dass sie eingehende Meldungen ggf. nicht rechtzeitig zur Kenntnis nehmen, weiterleiten oder aktualisieren können. Hier geht es also um die richtige, zeitnahe und vollständige Informationslage bei den involvierten Behörden selbst unter der Rahmenbedingung der Überforderung oder Überlastung. In diesen Fällen besteht ein erhöhtes Risiko, dass Dienstwege nicht oder nur eingeschränkt funktionieren,<sup>73</sup> Meldekettten überlastet oder die technische Infrastruktur – ggf. durch das Katastrophenereignis selbst – gestört ist. Es gilt also, die dafür bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu evaluieren und ggf. zu optimieren.

Das gilt zunächst für eindeutige Klärung der Warnwegen zwischen den Behörden, namentlich also von „oben“ nach „unten“, einschließlich der Frage, wer welche Warnmeldung zu erhalten und an wen die jeweilige Stelle sie weiterzuleiten hat. Dass diese Kenntnis und das Bewusstsein dafür bei einzelnen Behörden unterschiedlich ausgeprägt sind, hat die Beweisaufnahme gezeigt.

Zitat: Frage 44; mehrfach erwähnt und bestätigt: Zwischenbericht, S. 638 ff.

---

<sup>73</sup> Verband, der Feuerwehren NRW, Katastrophenschutz in NRW, 2021, S. 12, plädiert hier für gesetzliche Fortentwicklungen.

Im Interesse der Effektivierung der Warnwege ist auf möglichst kurze Warnwege zu achten. Die Zahl derjenigen Stellen, welche die Meldungen weiterleiten oder verteilen, ist auf das unabweisbare Minimum zu reduzieren. Das gilt namentlich für Stellen, welche nicht unmittelbar in die Katastrophenabwehr involviert sind. Wichtig dabei ist, dass alle hier beteiligten Stellen rund um die Uhr erreichbar, entscheidungs- und handlungsfähig sind. Eine Hotline allein reicht dafür nicht aus, wenn dort keine Personen mit Entscheidungsbefugnis alarmierbar sind.

Der Katastrophenfall ist nicht die Stunde des Dienstwegs. Dieser mag im Normalfall die Verwaltungstätigkeit verbessern. Bei Großschäden ist dies nicht notwendigerweise der Fall. Namentlich bei bevorstehenden oder stattfindenden Großschadensereignissen, wenn die Beobachtungs- und Unterstützungspflicht der Landesbehörden einsetzt, muss die Melde- und Warninfrastruktur gegen auch nur zeitweise Störungen der ansonsten vorgeschriebenen Wege abgesichert werden. Hier bietet es sich an, eine besondere Informationsinfrastruktur aufzubauen, welche zwischenbehördliche Warninformationen an alle zu beteiligenden Stellen unmittelbar übermitteln können. Je dringender eine Meldung ist, desto unmittelbarer und vorrangiger ist sie weiterzuleiten und zu verarbeiten. Auf diese Weisen könnten also Informationen des Innenministers, wenn sie solche Sachverhalte in solchen Situationen betreffen, an alle potentiell zu beteiligenden Stellen gleich welcher Ebene – Bezirksregierung, Kreise oder Gemeinden – weitergegeben werden. Sie erhalten gleichzeitig und ohne Zwischenschaltung anderer Stellen die wichtigen Informationen selbst und unmittelbar. Ein daraus entstehender Kommunikationsbedarf der nachgeordneten Stelle, etwa Ergänzungen oder Konkretisierungen der einen an andere nachgeordnete Stellen, können dann im Anschluss daran immer noch erfolgen. Auf eine solche Weise könnte im gegenwärtig größtmöglichen Umfang vermieden werden, dass einzelne relevante Stellen wegen Störungen der Kommunikationswege von einer auch sie betreffenden Notlage zu spät oder gar keine Kenntnis erlangen. Das gilt namentlich für die Kommunen als unmittelbar Katastrophenverantwortliche.

Dabei ist auch hier grundsätzlich institutionell, nicht personell zu denken. Am Beispiel: Es kommt auf die Institution des Ministeriums, nicht auf die Person des Ministers an. Denn das Ministerium ist die handlungs- und entscheidungsfähige Einheit, welches die Notwendigkeit einzelner Maßnahmen prüfen und über ihren Einsatz entscheiden kann. Keine an der Warnkaskade mitwirkende Behörde darf sich in Zukunft unmittelbar vor, im Katastrophenfall oder bei der unmittelbaren Schadensbewältigung darauf berufen können, für die notwendigen Kommunikationen seien andere Stellen zuständig gewesen.

Ebenso wichtig ist die horizontale Warnebene der betroffenen Kommunen untereinander. Sind sie zu wechselseitiger Unterstützung verpflichtet (§ 39 BHKG), so kann sich dies auch auf Informationsübermittlung und Warnwege beziehen. Eine Kommune muss dann rechtlich und technisch in der Lage sein, andere potentiell betroffene Kommunen zu informieren. An dieser Möglichkeit oder der Einsicht in die Notwendigkeit hat es ersichtlich in RLP an der Ahr gefehlt.

Eindrucksvoll Der Spiegel, 2021, Nr. 37, S. 26 f. S.a. ebd., Nr. 30, S. 52 ff.

An der Erft fällt insbesondere die starke Ungleichzeitigkeit der Warnmeldungen in unterschiedlichen Kommunen auf.

Die Entformalisierung der Warnwege muss auch die umgekehrte Informationsrichtung erfassen. Das Gegenstück zur Warnung von „oben“ nach „unten“ sind hier Meldungen über (bevorstehende) Großschäden, Überlastungsanzeigen und Unterstützungsersuchen von „unten“ nach „oben“. Angesichts der vorausgesetzten Überlastung der nachgeordneten Stellen ist gerade hier auf Entformalisierung zu achten.

Dass in solchen Fällen der Datenschutz regelmäßig nicht im Wege steht, sei nur der Vollständigkeit halber bemerkt. Regelmäßig werden hier keine personenbezogenen Daten übermittelt. Und die Verhinde-

rung von Großschäden oder Katastrophen stellt einen derart überragenden öffentlichen Belang dar, dass im Einzelfall die Übermittlung von Daten mit Personenbezug gerechtfertigt wäre.

Keine Rechtsfrage und deshalb nur am Rande vermerkt stellt sich die Notwendigkeit, die Katastrophenfestigkeit der verwendeten Informationstechnik zu überprüfen und ggf. zu optimieren. Das gilt nicht nur retrospektiv, um die Technik gegen das nächste Hochwasser zu optimieren. Es gilt vielmehr auch prospektiv in dem Sinne, sie gegen andere Großschadensszenarien als Hochwasser – etwa: großflächiger Stromausfall - abzusichern.

### c) Warnung der Bevölkerung

Die Warnung der Bevölkerung (§§ 3 Abs. 1 S. 2; 4 Abs. 1 S. 4 BHKG) setzt die Information der warnenden Stelle voraus.<sup>74</sup> Das zwischenbehördliche Informations- und Warnsystem ist also Grundlage, Voraussetzung und Vorbereitungshandlung für die Warnung der Bevölkerung. Letztere ist der Sinn und Zweck der ersteren. Wenn die Warnung der Bevölkerung nicht funktioniert, dann ist das ein starkes Indiz dafür, dass auch das vorgelagerte Informationssystem nicht oder nicht richtig funktioniert hat. Und zudem verfehlt das Warnsystem dann ein wichtiges Element seines gesetzlich vorgegebenen Zwecks (s. § 3 Abs. 1 S. 2 BHKG: „Warnung der Bevölkerung“).

Dabei ist der gesetzliche Grundgedanke der Dezentralität der Warnungen richtig. Am ehesten verfügen die Gemeinden selbst – und sodann subsidiär die Kreise – über die notwendige Kenntnis von potentiellen Gefahren, Möglichkeiten ihrer Abwehr ohne besondere Mittel des Katastrophenschutzes und die vorhandenen Hilfsmittel für die Katastrophenbekämpfung. Ob und wie sich ein Schadensereignis zum Großschaden

---

<sup>74</sup> Dazu Schneider, BHKG aaO., § 4 Rn 19 ff.

ausweiten kann, können sie aus ihrer Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten am besten beurteilen. Der gesetzliche Vorrang der Dezentralität der Warnung ist also richtig.

Doch können und dürfen die Kommunen damit nicht alleingelassen werden, wenn sie wegen der Überlastung durch das Großschadensereignis oder des Ausfalls von Kommunikationsmitteln dazu nicht mehr uneingeschränkt) in der Lage sind. Hier setzt das Katastrophenrecht als Kooperationsrecht an.

Dazu näher zu Frage 17.

Richtig ist auch der Grundgedanke, dass ggf. Mitarbeitende, Hilfsorganisationen und potentiell Helfende zu anderen Zeitpunkten und anders als die Allgemeinheit gewarnt werden dürfen, wenn nicht gar müssen. Die mag sich schon daraus ergeben, dass Hilfe auch vorbeugende Hilfe sein kann, wenn potentiell Betroffene noch keine Maßnahmen der Eigenrettung vornehmen müssen. Zudem kann auch der Inhalt der Warnungen divergieren.<sup>75</sup> Dabei geht es

- für das Hilfs- und Rettungspersonal am ehesten um rechtzeitige Information, Priorisierung (wer wo zuerst?) und Mobilisierung,
- für die „Normalbevölkerung“ eher zur Mobilisierung für die Unterstützung des Rettungspersonals im konkreten Überlastungsfall, der Eigensicherung und ggf. des Verlassens des Katastrophengebiets.

Der Inhalt kann so divergieren und sich auch am vorauszusetzenden Empfängerhorizont orientieren. So können etwa Helfende oder besonders geschulte Personen möglicherweise differenziertere Warnungen erhalten als die Normalbevölkerung, welche mit den Inhalts- und Bedeutungsvarianten der Warnungen weniger vertraut ist.

Gleichfalls setzt das Funktionieren dezentraler Warnungen auf Orts- und Kreisebene das Vorhandensein geeigneter Informationen und

---

<sup>75</sup> Näher der Warnerlass der Landesregierung, Nr. 9.

Warnmedien vor Ort voraus. Hier hat sich gezeigt, dass das Vorhandensein der unterschiedlichen institutionalisierten Warnwegen (Katwarn, Mowas u.a.) allein nicht ausreichend ist. Teils hat es keine ausreichende Reichweite, erreicht also zu wenige Menschen in den betroffenen Gebieten. Teils ist auch das Nutzendenverhalten noch nicht hinreichend auf solche Systeme abgestellt. Im Ergebnis reicht unter den gegenwärtigen technischen und personellen Rahmenbedingungen der bloße Verweis auf diese Apps noch nicht aus.<sup>76</sup>

Die öffentliche Warnung erfolgt in zwei Stufen, auf der Makro- und der Mikroebene. Beide verfügen über je eigene Kommunikationsformen und -foren. Ihre Regelung im Warnerlass der Landesregierung<sup>77</sup> geht im Ansatz gleichfalls von dieser Zweistufigkeit aus, regelt sie allerdings dann nicht strikt getrennt voneinander.

Zur nachfolgenden Differenzierung s.o. a) aa).

- Auf der Makroebene geht es um die Warnung der gesamten Bevölkerung oder wesentlicher Teile von ihr in einem größeren Gebiet, welche bevorstehende Schadensereignisse ankündigt und alle Gewarnten zu bestimmbareren Maßnahmen aufrufen. Hierzu zählen etwa Verlautbarungen von Regierungen oder Landräten im Rundfunk, im Internet oder anderen geeigneten Kommunikationsmitteln, die sich an potentiell alle Menschen im jeweiligen Gebiet richten. Am Beispiel: Ankündigung starker Regenfälle mit Wahrscheinlichkeit von Hochwasser in der Eifel.
- Auf der Mikroebene der Warnkette geht es um die konkrete Warnung konkret gefährdeter Menschen, z.B. durch Sirenen, Durchsagen oder das in Deutschland noch recht neue<sup>78</sup> Cell-Broadcasting-System (CBS). Sie ist in § 3 Abs. 1 S. 2 BHKG, § 4 Abs. 1 S. 4 BHKG den Gemeinden und Kreisen „gemeinsam“ zugewiesen.

---

<sup>76</sup> Da schließt selbstverständlich das Desiderat und ggf. die Notwendigkeit ihrer Fortentwicklung und besseren Verbreitung nicht aus. Das ist aber noch Zukunftsmusik.

<sup>77</sup> v. 5.6.2020, MBI S. 269. Zur Warnung der Bevölkerung § 3 Abs. 1 S. 2 BHKG und Schneider, BHKG aaO, § 3 Rn 63.

<sup>78</sup> Die Rechtsgrundlagen dafür wurden auf Bundesebene erst 2021 geschaffen.

Hier geht es insbesondere um die Konkretisierung der Warnungen erster Stufe durch Hinweise auf besondere Gefährdungen gerade der Empfänger und sie betreffende Handlungsanforderungen regelmäßig zur Eigensicherung oder zum Schutz ihrer unmittelbaren Umgebung.

Die Rechtsordnung kann an dieser Stelle fehlende Informationen, fehlende Warnmittel und fehlende Handlungsmöglichkeiten nicht ersetzen. Sie kann nur die möglichst optimalen Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass diese zur Verfügung gestellt werden oder Im Falle ihres Ausbleibens die kommunalen Aufgaben von anderen Stellen wirksam erfüllt werden.

Rechtspolitische Folgerungen daraus wären demnach

- die Verpflichtung aller Landesbehörden zur permanenten Beobachtung vorhandener Gefahrinformationen und ihrer rechtzeitigen, vollständigen und zutreffenden Weitergabe an potentiell betroffene Stellen, namentlich auch die Kommunen,
- der Anspruch der Gemeinde auf bestmögliche und frühzeitige Information über bevorstehende oder vorhandene Gefahrenlagen, welche ihr gebiet betreffen können, gegen das Land,
- eine Beobachtungspflicht der vorgeordneten Stellen im Falle bevorstehender) Großschäden, ob die warnende Stellen ihrer Aufgabe auch hinreichend nachkommen (können),
- ggf. Eintrittsrechte der vorgeordneten Stellen zur Warnung nicht nur nachgeordneter Behörden, sondern auch der Bevölkerung selbst.

Ein solches System setzt allerdings voraus, dass geeignete Warnmittel in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Gewiss: Lautsprecherdurchsagen der Feuerwehr sind fast immer und überall möglich, geraten aber an ihre Grenzen, wenn die Feuerwehr zeitgleich bei der Gefahrbekämpfung selbst benötigt wird.

Sirenen sind ein geeignetes Mittel, wenn sie in ausreichendem Maße und in hinreichender Nähe der Gefahrenstelle vorhanden sind. Wichtig ist aber zugleich: Ihre Warnfunktion reicht nur so weit wie die Kenntnis

derjenigen Menschen, welche gewarnt werden sollen, von dem Inhalt der Warnung und eigenen Handlungsmöglichkeiten. Was ist zu tun, wenn die Sirene heult? Hier bedarf es der rechtzeitigen Information der Menschen über die Bedeutung des Sirenenfalls – nicht erst im Katastrophenfall. Besonders deutlich wird in diesem Kontext, dass Warnungen nur ein Element in einem Staat-Bürger-Kommunikationsverhältnis sein können. Und es zeigt zugleich: Die Sirenenwarnung ist am ehesten sinnvoll, wenn sie so frühzeitig erfolgt, dass andere Warnungsmittel noch funktionsfähig sind: Wenn man beim Sirenenfall Radio, Fernseher oder Smartphone konsultieren soll oder Hotlines anrufen soll, um dort nähere Verhaltensanweisungen zu erfahren, ist dies allein sinnvoll, wenn diese Medien noch funktionsfähig und nicht selbst Opfer des Großschadens geworden sind. Ähnliches gilt, wo und wenn bekannte Hotlines (s.a. § 38 BHKG) im Katastrophenfall – wie wohl regelmäßig - überlastet sind. Auch hier zeigt sich: Die Sirene kann nur ein Element in einer behördlichen Warninfrastruktur sein.

Das CBS ist technisch noch nicht so weit, als dass es bereits als vollständiger Ersatz angesehen werden kann. Doch ist es immerhin eine technisch überlegene Alternative, die weiterentwickelt werden kann und muss. Dies hat primär auf der Bundesebene, also außerhalb der Reichweite des Landtags, zu erfolgen.

**45. Laut Innenminister Herbert Reul muss das BHKG überarbeitet und dem Land mehr Führungsverantwortung zugewiesen werden. Das BHKG, so der Innenminister, biete eine Antwort darauf, warum der Katastrophenschutz mit der kreisübergreifenden Juli-Flut überfordert war. Der örtliche Katastrophenschutz sei zu sehr auf Punkt- statt auf Flächenlagen ausgerichtet. Ist diese Einschätzung berechtigt?**

Das BHKG gilt nach vorherrschender, aber nicht mehr unbestrittener Auffassung für alle Katastrophen ohne Rücksicht darauf, ob diese schnell oder langsam eintreten, flächendeckend oder punktuell stattfinden.

den oder aber allein kurz- oder auch mittelfristige Maßnahmen erfordern. In jüngerer Zeit gibt es aber Auffassungen, welche unter dem Eindruck der Pandemie sog. Slow-Onset-Disaster nicht mehr als Katastrophen ansehen und – ohne dass dies stets ausgesprochen wird – das Katastrophenschutzrecht in solchen Fällen nicht mehr anwenden wollen.<sup>79</sup> Das soll hier als juristische Streitfrage dahingestellt bleiben.

Richtig ist aber: Das Katastrophenschutzrecht der Länder, auch nicht das BHKG, enthält nahezu ausschließlich Maßnahmen, die auf punktuelle Wirkungen angelegt sind. Ein über längere Zeit hinweg durchzuführendes Katastrophenpräventionsprogramm oder –folgenmanagement ist dort nicht vorgesehen oder angelegt. Katastrophenschutzrecht der Länder ist ganz überwiegend Katastrophenfolgeschutzrecht. Daraus können Regelungsdefizite entstehen, wenn z.B. einerseits das Gesundheitsrecht die normale Krankenversorgung regelt (und Katastrophenfolgen ausspart) und umgekehrt das Katastrophenrecht nur die gesundheitlichen Katastrophen regelt (und die normalen Gesundheitsfragen ausspart). Daraus können dann Regelungslücken und -defizite folgen, da es ein- und dasselbe Gesundheitssystem ist, welches beide Art von Versorgungs- und Heilungsaufträgen bewältigen muss. Regelungslücken entstehen so weniger, wenn die Katastrophe gerade geschieht. Sie entstehen eher

- bei einem integrierten Katastrophenprognose- und -präventionssystem, bevor die Katastrophe beginnt, aber Vorkehrungen getroffen werden müssen, die sich auch im Katastrophenfall bewähren müssen (hier ist übrigens das Gesundheitssystem bereits weit überdurchschnittlich organisiert);
- beim einem nachfolgenden integrierten Katastrophenfolgenmanagement, wenn das Katastrophenereignis vorbei ist und die Katastrophenhelfer abgezogen sind, aber die normalen“ Verwaltungen mit der Situation und ihren Folgen weiterhin überfordert sind.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Unterschiede zeigen Dittmer/Lorenz, Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz, 2022, S. 13 ff. Unterschiedliche Phasen zeigen dies. ebd., S. 20 ff. Ebd., S. 30 ff, betonen sie die Notwendigkeit, den Zivil- und Bevölkerungsschutz auch auf die slow-onset disaster auszurichten.

<sup>80</sup> Eine Paradigmaerweiterung von der Katastrophenabwehr zum -folgenmanagement beschreibt Bundesregierung: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 65.

Diese Fragen sind nicht alle neu, aber durch die Flut (und die Pandemie) stärker in das Bewusstsein gedrungen. Ihre juristische Bewältigung ist auch nicht ganz einfach, weil es mit Änderungen des BHKG allein nicht getan sein würde. Vielmehr würden z.T. weiter reichende Gesetzesänderungen notwendig sein, für die z.T. der Bund zuständig ist (etwa im Bereich der Sozialleistungen), z.T. im Land aber auch andere Spezialgesetze (z.B. das Krankenhausgestaltungsgesetz) einschlägig wären.

Insoweit ist das Problem, das Minister Reul benannt hat,<sup>81</sup> richtig und wichtig, die juristischen Lösungen sind hingegen notwendigerweise breiter angelegt als bloße Änderungen des BHKG. Es ist eine Querschnittsherausforderung für nahezu alle Ministerien des Landes.

Richtig und wichtig ist aber schon aus gegenwärtiger Perspektive auch des Landesrechts: Für das nachwirkende Katastrophenfolgenrecht, namentlich Entschädigungsfragen, psychische Hilfen u.ä.) fehlt es an Sonderregelungen, welche hier für die Zeit besonderen Bedarfs die eigentlich zuständigen Stellen ggf. unter Einbeziehung auch privater Träger und Unternehmen entlasten. Hier kann und sollte auch im BHKG nach Lösungswegen gesucht werden.<sup>82</sup>

**46. Wie ließe sich das Monitoring der höheren Behörden verbessern für den Fall, dass die unteren Behörden, u. a. bei der Bevölkerungswarnung, überfordert sein sollten? Wären z. B. mehr Vollzugszuständigkeiten der höheren Behörden im Rahmen eines Kooperationsrechts der einzige Weg?**

Hier ist in besonderer Weise der Gedanke des Verwaltungskooperationsrechts gefordert. Es stellt differenzierte Handlungs- und Reaktions-

---

<sup>81</sup> Übergreifend NRW Mdl, Katastrophenschutz der Zukunft, 2022.

<sup>82</sup> Versicherungsfragen nennt Bundesregierung: Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 77.

mechanismen zwischen dem bloßen Gewährenlassen der unteren Stellen und formalisierten Anweisungs- und Aufsichtsrechten zur Verfügung (s. namentlich § 54 Abs. 4, 6 BHKG).

Dazu o. zu Frage 17.

Dabei geht es primär um Unterstützung und weniger um Weisung und Aufsicht. Rechtspolitisch kann die Unterstützung offensichtlich überforderter nachgeordneter Stellen besondere Unterstützungsmaßnahmen der vorgeordneten Behörden bis hin zum Selbsteintrittsrecht rechtfertigen (s. bislang allein § 54 Abs. 6 BHKG).

Dazu auch zu Frage 5, 10.

Zentralisierung ist auch hier kein Allheilmittel. Es geht nur partiell um mehr, partiell eher um die richtigen Vollzugszuständigkeiten der höheren Stellen.

S. dazu Zusammenfassung

**47. In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder findet sich keine Regelung zur Mobilisierung, Begrenzung oder Kontingentierung von freiwilligen Helfern.**

S. dazu o. zu Frage 7.

**48. Die Gründung einer sogenannten Crisis Response Unit und eines nicht-polizeilichen, operativ-taktischen Führungsstabs auf Landesebene soll dem Land mehr Koordinierungs- und Steuerungsmöglichkeiten bieten. Stehen sich stärkere Steuerungsaufgaben des Landes einerseits und Kooperationsrecht andererseits entgegen oder komplementieren sie sich?**

S. dazu o. zu Frage 5 a), b).

#### **49. Hätte die Landesregierung insgesamt ein Ersuchen auf Amtshilfe der Bundeswehr stellen sollen?**

Die Bundeswehr ist gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG berechtigt, „zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall“ auf Anforderung eines Landes Hilfe zu leisten. Diese Voraussetzungen lagen bei der Flutkatastrophe eindeutig vor.

Ob das Land eine solche Hilfe anfordert oder nicht, liegt in seinem politischen Ermessen. Hier gilt der Vorrang der landeseigenen Mittel vor der Hilfe durch den Bund. Denn Ressourcen des Landes sind vielfach ortsnäher und daher schneller an die Unglücksstellen heranzuführen als diejenigen der Bundeswehr.

Ein solcher Antrag des Landes setzt selbstverständlich voraus, dass die zuständigen Stellen von der (bevorstehenden) Katastrophe und der Notwendigkeit ihrer Bewältigung gerade mit Hilfe der Bundeswehr hinreichende Kenntnis haben. Solange und soweit das Land keine eigenen Ressourcen mobilisiert, liegt daher ein Antrag an den Bund zumindest nicht nahe.

Schließlich ist keine Rechtsnorm erkennbar, nach welcher gerade und nur die Landesregierung berechtigt oder gar verpflichtet gewesen wäre, einen solchen Antrag zu stellen. Antragsberechtigt sind nach den Regularien der Bundeswehr auch Behörden unterhalb der Regierungsebene.

Schließlich wäre auch keineswegs sicher, dass im Falle eines solchen Antrags die Katastrophenbewältigung schneller und effektiver verlaufen wäre als ohne ihn. Denn auch bei der Bundeswehr bedarf es der Entscheidungswege und der Heranführung der Hilfsmittel zum Unglücksort – auch in Abwägung etwa mit dem nahen Flutereignisse an der Ahr. Ob hier die Bundeswehr effektiver als die gleichzeitig herange-

fürten Hilfsmittel des Landes NRW wie auch der anderen Bundesländer gewesen wäre und damit eine bessere Bewältigung der Katastrophe eingetreten wäre, ist keineswegs sicher.

Kurz: Das Land war berechtigt, einen Antrag zu stellen. Ob dies zu einer Verbesserung der Lage vor Ort hätte beitragen können, lässt sich angesichts des kurzen Prognosezeitraums und der notwendigen Entscheidungswege nicht mit Sicherheit feststellen. Das Land war daher jedenfalls nicht verpflichtet, einen Antrag zu stellen. Ein Rechtsverstoß ist daher weder bei der Landesregierung noch bei anderen Stellen des Landes zu erkennen.

**50. Wie bewerten Sie, dass vom Mittel der Verlautbarung kein Gebrauch gemacht wurde? Inwieweit kann eine Landesregierung hier eventuell auf Fahrlässigkeit hin belangt werden?**

Gem. § 8 WDR-Gesetz steht der Landesregierung ein Verlautbarungsrecht zu. Dieses ist dort inhaltlich-thematisch nicht näher umgrenzt, insbesondere – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – nicht explizit auf Fälle besonderer Dringlichkeit, wie Katastrophenfälle, Seuchengefahr oder Verteidigungsfall beschränkt. Das gilt jedenfalls, soweit solche Verlautbarungen der unverzüglichen Verbreitung durch das sekunden-schnelle Medium Rundfunk bedürfen.<sup>83</sup> Das gegenständlich nicht näher umschriebene Verlautbarungsrecht in NRW kann auch Katastrophen-Sachverhalte erfassen.

Die Vorschrift ist jedoch als Recht, nicht hingegen als Pflicht der Landesregierung ausgestaltet. Und sie wird u.a. als Eingriff in die Rundfunkfreiheit des WDR angesehen, welcher rechtfertigungsbedürftig ist. Dies ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls. Er unterliegt der politischen Entscheidung der Landesregierung, die – außer durch die Rundfunkfreiheit und das Distanzgebot der Rundfunkanstalten - rechtlich we-

---

<sup>83</sup> Zum Ganzen näher Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2004, S. 300 f; Flechsig, in: Binder/Vesting, Rundfunkrecht, 4. A., 2018, S. 1237.

nig gebunden ist. Sie dürfte noch freier sein als die Ermessensentscheidungen der Landesbehörden mit ihren Grenzen nach § 40 VwVfG. Es käme also ein Rechtsverstoß demnach allenfalls in Betracht, wenn aus Gründen des Einzelfalls die Landesregierung ausnahmsweise verpflichtet wäre, ihr Verlautbarungsrecht auszuüben. Hier käme wohl allein eine Schutzpflicht zugunsten des bedrohten Lebens potentiell betroffener Flutopfer in Betracht (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).

Mit Gewissheit bestand in oder unmittelbar vor der Flut eine solche Gefahr von einer ganz besonderen Größe, so dass hier jede Form wirksamen Schutzes geboten war. Ob diese Schutzpflicht allerdings zu einer Verlautbarungspflicht der Landesregierung führen konnte, ist damit noch nicht festgestellt. Hier sind die Maßstäbe des Verhältnismäßigkeitsprinzips, d.h. der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit, anzuwenden. Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe wäre eine Verlautbarung möglicherweise geboten gewesen, wenn

- entweder bei den Betroffenen keine anderen Informationen über die Flut vorgelegen hätten oder
- die Landesregierung über Wissen und Bewertungen verfügt hätte, die bei anderen Stellen nicht vorlagen,
- oder aber gerade eine Stellungnahme der Landesregierung zur Katastrophenbewältigung notwendig oder zumindest sinnvoll gewesen wäre
- und der WDR nicht ohnehin über die bevorstehenden oder aktuellen Ereignisse hinreichend berichtet hätte.

Diese Voraussetzungen lagen im Zeitpunkt des Flutgeschehens aber nicht vor.

Die Landesregierung verfügte über nicht mehr und andere Informationen als die zuständigen Behörden selbst. Warnungen durch die Behörden waren das primär geeignete Mittel. Solche Warnungen wurden, wo sie ergingen, auch vom WDR zeitnah jedenfalls in seiner Berichtserstattung untergebracht. Und wo und wenn die zuständigen Katastrophenschutzbehörden sich noch nicht untereinander rechtzeitig und vollständig informiert haben sollten, kann nicht davon ausgegangen werden, dass statt ihrer die Landesregierung informiert worden wäre und somit als einzige über das entsprechende Wissen verfügt hätte. Sie wusste

nicht mehr als die warnenden Behörden und die zu warnenden Menschen, und sie wusste es nicht vorher. Ein überlegenes Sachwissen der Regierung lässt sich daher nicht feststellen.

Das gilt ebenso für die Bewertungskompetenz: Welche tatsächliche Folgen und insbesondere Schäden die Flut auslösen würde, war der Landesregierung nicht klarer als den Fachbehörden. Insbesondere war zu diesem Zeitpunkt auch keine besondere politische Bewertung erforderlich oder auch nur sinnvoll.

Eine solche Positionierung wäre am ehesten nach dem Ereignis in Betracht gekommen. Zu diesem Zeitpunkt fand sich aber in den Medien bereits eine Kaskade von Stellungnahmen und Bewertungen durch Mitglieder der Landesregierung. Hier hätte eine Verlautbarung im WDR jedenfalls nichts hinzugefügt, was für die Bewältigung der Krisenfolgen hätte notwendig sein können. Für die Betonung der Handlungswilligkeit und -fähigkeit der Staatsorgane und des Vertrauens der Menschen in sie hätte jetzt noch betont werden können war die Verlautbarung gewiss nicht der einzig mögliche oder sinnvolle Weg hierzu. Denn solche Aufgaben können auch auf andere Weise, etwa durch medial verbreitete Besuche von Regierungspolitikern vor Ort, geleistet werden. Solche fanden in den Folgetagen unmittelbar nach den katastrophalen Ereignissen statt und waren von den Medien eingehend begleitet. Dort demonstrierten sie, was eine Verlautbarung auch hätte demonstrieren können: Nämlich Handlungswillen und Handlungsfähigkeit der politisch Verantwortlichen.

Zusammengefasst: Da eine Katastrophenlage bestand, wäre eine Verlautbarung rechtlich denkbar gewesen. Sie war aber rechtlich nicht notwendig. Ihre Unterlassung stellte daher keine Rechtsverletzung dar.

**51. Welche Verantwortung ist der Landesregierung, den Ministerien und nachgeordneten Behörden im Katastrophenfall, insbesondere bei Hochwasser oder Starkregen, gesetzlich übertragen?**

S. o. zu Frage 6 (Bezirksregierungen), 10 (Landesregierung).

**52. Ist die Entscheidung, einen Krisenstab nicht einzuberufen, rechtlich mit Blick auf § 5 Abs. II BHKG NRW als Fehler zu qualifizieren?**

S. dazu o. zu Frage 1 e, f).

**53. Spielt bei dieser Entscheidung die Einrichtung der KGS eine Rolle?**

S. dazu o. zu Frage 1 c), d).

**54. Ist die technische und materielle Ausstattung der Beteiligten für einen solchen Katastrophenfall rechtlich geregelt?**

Das BHKG selbst enthält keine Regelung für bestimmte technische Ausstattungen, wohl aber eine Verordnungsermächtigung, die sich auch auf solche Regelungen beziehen kann (§ 56 Abs. 1 Nr. 5 BHKG).<sup>84</sup> Das ist besonders wichtig für das Feuerwehrwesen allgemein, um einerseits eine Mindestausstattung bereitzuhalten und andererseits die Kompatibilität der Ausstattungen einzelner Gemeinden mit denen anderer Gemeinden sicherzustellen. Darauf kann das Katastrophenrecht aufbauen. Wo noch keine Mindestausstattung der Kommunen für das Katastrophenwesen vorgeschrieben ist,<sup>85</sup> ist der Bedarf dafür dringend zu prüfen. Mindestbedingungen sind dafür

- landesweit einheitliche technische Standards über kommunale Grenzen hinweg, die tunlichst mit anderen Bundesländern und dem Bund abzustimmen sind,

---

<sup>84</sup> Nach Schneider, BHKG aaO., § 56 Rn 11, war davon jedenfalls im Jahre 2016 noch kein Gebrauch gemacht worden.

<sup>85</sup> Bei Müller-Platz, Praxis der Kommunalverwaltung NRW, Losebl., Stand: 2022, sind keine derartigen Vorschriften zum Katastrophenschutz aufgeführt (s. ebd., zu § 54 Abs. 3, 56 Abs. 1 Nr. 6). Er sieht einen "geringen Umfang zentraler Regelungen" als Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

- landesweite Transparenz hinsichtlich der Frage, wo welche Hilfsmittel zur Verfügung stehen, zwischen den Kommunen sowie den Kommunen und dem Land (und optimal dem und hinsichtlich der Zivilschutzressourcen).
- Dies wäre zu verbinden mit Landesförderprogrammen zur Einführung, zum Erhalt und zur technischen Modernisierung der vorhandenen Ausstattungen.

### **55. Haben Wasserverbände und andere Talsperrenbetreiber in Fällen von Unwettern und durch Unwetter drohenden Katastrophen gesetzlich zugewiesene konkrete Aufgaben und Pflichten?**

Für Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken und bestimmte Rückhaltebecken gelten spezielle gesetzliche Verpflichtungen im Hinblick auf Bauvorschriften zur Katastrophenprävention, die mögliche Festsetzung von Überschwemmungsgebieten und einzelne Betriebsanforderungen (s. dazu § 75 LWG, § 76 WHG, § 36 WHG).<sup>86</sup> Sie begründen gesetzliche Verpflichtungen im Hinblick auf Katastrophen, namentlich bei Fragen der Katastrophenprävention und der katastrophentauglichen Ausgestaltung ihrer Einrichtungen und Anlagen. Diese entstehen ganz überwiegend vor der Katastrophe, dienen also der Prävention

In der Katastrophe enthält das BHKG jedenfalls keine proaktiven besonderen Verpflichtungen für solche Anlagen oder ihre Betreiber. Auch die besonderen Verpflichtungen besonders gefährdungsgeneigter Anlagen und Betriebe entstehen allein reaktiv auf Verlangen der Behörden (§ 29 BHKG).<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Näher Czychowski/Reinhardt, WHG, 12. A., 2019, § 76 Rn 4 ff; § 36 Rn 33 ff. S.a. Runderlass „Hochwasserkrisenmanagement in NRW“, idF v. 11.6.2021, MBI S. 435.

<sup>87</sup> Zu diesen näher Schneider, BHKG aaO., § 29 Rn 10. Die weitergehende Frage, ob die Bestimmung allein für Anlagen oder Einrichtungen anwendbar ist, von denen besondere Gefahren iS der Störfallverordnung ausgehen können (Schneider ebd., Rn 2 (ff)), wird überwiegend entstehungsgeschichtlich beantwortet. Ganz eindeutig ist diese Auslegung nach dem bloßen Text des § 2 BHKG aber nicht. Hier könnte ein gesetzgeberischer Klarstellungsbedarf entstehen.

## **56. Wer übernimmt in einem Krisenfall wie der Hochwasserkatastrophe 2021 bei der Anforderung überörtlicher Hilfe die Kosten?**

Die Frage betrifft die Kostenfrage und Kostenansprüche der involvierten oder zu involvierenden öffentlichen Träger untereinander. Diese Kostenfragen sind im Katastrophenschutzrecht für den Großschadensfall nur ansatzweise geregelt.<sup>88</sup> Im Normalzustand gilt: Jeder öffentliche Träger trägt seine Kosten selbst. Wenn ein zuständiger Träger die Unterstützung eines anderen Trägers anfordert, so hat der Anfordernde dem Angeforderten die dadurch entstehenden (Mehr-)Kosten zu erstatten. Diese Regelungssystematik gilt grundsätzlich auch im Katastrophenrecht.<sup>89</sup> Sonderregelungen zu Kostenfragen sind im BHKG nur ansatzweise statuiert. § 50 BHKG bestätigt die genannten Grundsätze und die prinzipielle Kostenzuordnung zu Gemeinden und Kreisen, sofern keine gesetzlichen Sonderregelungen einschlägig sind (§ 50 Abs. 9, 10 BHKG). Das Land trägt nur die Eigenkosten der ihm gesetzlich zugewiesenen punktuellen Aufgaben (§ 50 Abs. 4, 5 BHKG). Die genannten allgemeinen Rechtsgrundsätze gelten zwischen den unterschiedlichen Trägern im Land (Gemeinden, Kreise, Land), aber auch im Verhältnis zum Bund. Die zentrale Ausnahmeregelung davon ist § 39 Abs. 4 BHKG für die Kostenfreiheit der Hilfeleistung „unmittelbar angrenzender Gemeinden“ untereinander.<sup>90</sup> Sie stellt insoweit eine Ausnahmeregelung dar, die nicht geeignet ist, die zuvor genannten allgemeinen Regelungen zu modifizieren.

Bei äußerlicher Betrachtung kann so der Eindruck einer gewissen Kostenverlagerung nach unten entstehen. Die Gemeinden und Kreise tragen die Kosten für das, was sie leisten können, und für das, was sie in Überforderungssituationen nicht leisten können. Dies kann bei Großschäden kleinere und weniger leistungsfähige kommunale Träger härter treffen als große und leistungsfähige, die mit eigenen Mitteln Großschäden eher beseitigen können. Umgekehrt kann aber das geltende Erstat-

---

<sup>88</sup> Zum Kostenrecht Kloepfer, Katastrophenrecht aaO., § 10 Rn 197 ff; systematisierend Kugelmann, in: Lange/Endreß/Wendekamm, Versichertheitlichung des Bevölkerungsschutzes, 2013, S. 221.

<sup>89</sup> Kloepfer, Katastrophenrecht aaO., § 10 Rn 197 ff.

<sup>90</sup> Schneider, BHKG aaO., § 39 Rn 36 ff.

tungssystem dazu führen, dass Kommunen überörtliche Hilfe erst später oder gar nicht in Anspruch nehmen, um so Kostenerstattungsansprüchen anderer Träger zu entgehen.

Dieser äußerliche Eindruck wäre allerdings unvollständig. Die Kommunen erhalten vom Land allgemeine Zuwendungen zu ihren Aufgaben, welche auch den Bedarf für Brandschutz und die Katastrophenvorsorge zumindest als Rechnungsposten betreffen. Sie werden in § 50 Abs. 4 BHKG z.T. genannt, z.T. vorausgesetzt. Deren Höhe und Berechnung mag im Einzelfall als unzureichend empfunden werden. Dies ist allerdings eher eine Frage des allgemeinen Kommunalfinanzausgleichs- als des Katastrophenrechts. Zudem kann auf die Erstattung von Kosten auch im Einzelfall verzichtet werden. Dafür gibt es Verwaltungspraktiken, die darauf hindeuten, dass die Kommunen zumindest von den Kosten ihrer besonderen Vorkehrungen und Einsätze im Großschadensfall entlastet werden. Dass gerade sie und nicht andere Kommunen betroffen sind, ist vielfach nur Zufall. Von daher liegt es nahe, dass solche zufälligen besonderen Betroffenheiten vom und im Land ausgeglichen werden. Dies kann auch ohne eigene gesetzliche Ermächtigung geschehen und geschieht in der Praxis auch.

Die Kostentragung lässt sich so nicht allein dem Gesetzestext entnehmen. Bislang ist jedenfalls nicht erkennbar, dass aus Gründen (potentieller) Kostenbetroffenheit oder -ersparnis Maßnahmen der Kommunen stattgefunden hätten oder unterblieben wären. Auch nachträgliche Streitigkeiten grundsätzlicher Art zu Kostenfragen sind nicht ersichtlich. Das gilt auch nicht für Haftungsregelungen der unterschiedlichen öffentlichen Träger untereinander.<sup>91</sup> Ein gesetzlicher Neuregelungsbedarf besteht an dieser Stelle also nicht.

---

<sup>91</sup> Schneider, BHKG aaO., § 2 Rn 6 ff, § 9 Rn 21, § 32 Rn 15, behandelt nur das Außenrecht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

**57. Ist die Frage des Trägers der Kosten für Feuerwehren, THW, DLRG, Hilfsorganisationen oder der Bundeswehr in einem Krisenfall ausreichend geregelt (Arbeitsstunden, Verdienstausfall, Verpflegung, Beschädigungen an den Einsatzfahrzeugen etc.)?**

Die Zusammenarbeit mit den „anerkannten Hilfsorganisationen“ ist in § 18 BHKG geregelt.<sup>92</sup> Sie sind das Rückgrat der Hilfeleistung bei Großschäden. Namentlich die hohe Zahl ihrer ehrenamtlichen Helferinnen, ihre gute Ausbildung und ihre hohe Motivation, sind unentbehrlich für die Effektivität öffentlicher Hilfeleistung. Die Kooperation wird von den Beteiligten selbst als gut beschrieben.<sup>93</sup> Dies gilt sowohl für die Organisationsebene wie auch für die Mitarbeitenebene vor Ort. Maßgeblich dafür ist nicht zuletzt der Umstand, dass die Hilfsorganisationen nicht erst im Großschadensfall tätig werden, sondern auch bei anderen Gelegenheiten kooperieren, so dass die Beteiligten sich untereinander kennen und die wechselseitigen Fähigkeiten, Unterstützungsbedürfnisse und -möglichkeiten aus Erfahrung einschätzen können. Hier findet sich also über den rechtlichen Rahmen hinaus eine etablierte Kultur der Hilfeleistung und Zusammenarbeit.

Sie erfolgt im Rahmen des § 18 BHKG, der den allgemeinen Rahmen regelt. Kostenfragen regelt namentlich § 51 BHKG, welcher eine Kostenteilung zwischen öffentlichen Trägern und Hilfsorganisationen vorsieht. Letztere erhalten allerdings gleichzeitig Zuwendungen für bestimmte Kosten, z.B. Verwaltungskosten, bestimmte Ausstattungen und weitere einzelne Kosten.<sup>94</sup> Auch hier gilt: Die Höhe dieser Zuschüsse mag im Einzelfall als unzulänglich empfunden werden. Doch ist dies eher eine Frage des Finanzausgleichssystems als des Katastrophenrechts. Innerhalb dieser weitmaschigen Vorgaben finden sich formelle und informelle Vereinbarungen, welche die Arbeitsweisen weiter konkretisieren. Dabei wird auch unterschieden zwischen den Allgemeinkosten sowie den besonderen Einsatzkosten und deren jeweiliger Erstattungsfähigkeit. Die gesetzlichen Regelungen sind hier also nicht ab-

---

<sup>92</sup> Eingehend Schneider, BHKG aaO., § 18 Rn 1 ff.

<sup>93</sup> Terberl, in: Lange/Gusy, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 17 ff; s.a. Wendekamm/Matzke ebd., S. 289 ff.

<sup>94</sup> Näher Schneider, BHKG aaO., § 51 Rn 2 ff.

schließend, sondern im Rahmen der Bedürfnisse vor Ort weiter konkretisierbar und konkretisiert. Weniger eindeutig sind hier am ehesten die rechtlichen Vorgaben für die Kooperation der Hilfsorganisationen untereinander.

Die Hilfsorganisationen mit ihren Mitarbeitenden nehmen im Einsatzfall die Rechtsstellung von Verwaltungshelfern ein (§ 18 Abs. 5 BHKG). Die Kostenregelungen für einzelne Aufträge und Einsätze richten sich nach den zu treffenden Vereinbarungen mit den Kommunen. Für die einzelnen Ehrenamtlichen richten sich die Ansprüche nach § 20 (Freistellungsansprüche u.ä.), § 21 (Verdienstausfall) und § 22 BHKG (Auslandersatz und Schadensersatz). Diese Regelungen sind zwischen den Beteiligten selbst nicht im Streit. Einzelfragen ergeben sich am ehesten bei der Durchsetzbarkeit im Einzelfall, etwa den Freistellungsansprüchen gegen Arbeitgeber: Da diese die Großschäden gleichfalls regelmäßig nicht voraussehen können, können sie den Ausfall der Helfenden auf den Arbeitsplätzen nicht einplanen. Daraus entsteht in nicht seltenen Einzelfällen Konfliktpotential, namentlich bei länger andauernden Einsätzen. Die Durchsetzung namentlich der Ansprüche aus § 20 Abs. 2 BHKG im Einzelfall bereitet dann Schwierigkeiten, was sich auf die Einsatzbereitschaft und -fähigkeit der Helferinnen auswirken kann.<sup>95</sup> Doch ist dies gleichfalls keine spezifische Frage des Katastrophenrechts, welches auch hier keine grundsätzlich neuen Rechtsprobleme begründet, aber vorhandene offene Fragen deutlicher sichtbar macht. .

Die Höhe der einzelnen finanziellen Leistungen ist im BHKG nicht explizit geregelt. Sie richtet sich nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen (z.B. Lohnfortzahlungsg) bzw. den in deren Rahmen getroffene Vereinbarungen. Diese sind zwischen den Beteiligten nicht grundsätzlich umstritten. Die Zahl der gerichtlich entschiedenen Einzelfälle ist dementsprechend gering.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> S. z.B. Verband der Feuerwehren in NRW, Katastrophenschutz in NRW, 2021, S. 10, dort auch zur „Sensibilisierung“.

<sup>96</sup> Z.B. bei Schneider, BHKG aaO., § 22 Rn 12 ff.

Helfende sollten einen Anspruch auf psychologische (Nach-) Betreuung erhalten. Dieser ist bislang – auch für Geschädigte, Hinterbliebene u.ä. – nicht gesetzlich geregelt. Er bedarf aber auch nicht zwingend einer Begründung durch Gesetz, sondern kann auch untergesetzlich in Normen der Exekutive statuiert werden.

Auf der Ebene der Gesetzgebung gibt es hier keinen spezifischen Handlungsbedarf, wohl aber bei der Exekutive im Hinblick auf die Sensibilisierung der Arbeitgeber.

## **Anhang: Systematische Übersicht zur Modernisierung des Katastrophen- rechts in NRW**

### **I. Verfassungs- und bundesrechtliche Rahmenbedingungen**

Das Land hat auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes nur eingeschränkte Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen. Aktuelle Reformbestrebungen im Bund können die grundgesetzlichen und gesetzlichen Vorbedingungen auch für NRW verändern. Insoweit sind die Vor- und Rahmenbedingungen des Landesgesetzgebers zur Zeit im Fluss. Einzelne Aussagen zum Landesrecht können daher nur vorläufig Geltung beanspruchen.

Die im Bund angedachte Resilienzpolitik ist ein übergreifendes Querschnittskonzept für zahlreiche Politikbereiche. Es würde in Bund und Ländern umfassende Gesetzesänderungen, die gegenwärtig kaum absehbar sind, über das Zivil- und Katastrophenschutzrecht hinaus notwendig machen. Seine Umsetzung in NRW sollte daher von den aktuellen Aufgaben einer Fortentwicklung des BKHG getrennt werden.<sup>97</sup>

### **II. Katastrophenorganisation- und -organisationsrechtsrecht in NRW**

Es gibt im Ländervergleich keine eindeutige best practice. Dafür sind die Größe der Bundesländer, ihre Behördenorganisation und ihre Betroffenheit von Großschadensereignissen zu unterschiedlich.

Behördenzentralisierung ist etwa einer denkbaren Neuschaffung eines Landesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – vergleichbar entsprechenden Plänen in Rheinland-Pfalz - kann Steuerungsgewinne auslösen, z.B. durch unmittelbaren Zugriff auf alle Ressourcen des Landes und im Land. Dies könnte von Vorteil sein, wenn

---

<sup>97</sup> Dazu näher zu Frage 3.

die notwendigen Ressourcen im Land dezentral loziert würden. Umgekehrt schafft sie aber auch neue Schnittstellen und einen Verlust der – allerdings auf der Ebene der Bezirksregierungen ohnehin stark limitierten – Ortsnähe. Die Übernahme der Reformpläne aus RLP auf NRW hätte also Vor- und Nachteile. Sie lassen sich gegenwärtig schwer abwägen, zumal in NRW auf der Ebene der Bezirksregierungen ebenfalls erheblicher Reformbedarf bestehen würde. In keinem Falle darf die neue Stelle ausschließlich für Katastrophenprävention zuständig sein.

Unabhängig von dieser Organisationsfrage sind in NRW auf Landesebene die Behördenzuständigkeiten und -verantwortlichkeiten zu klären und eindeutig zu bestimmen und abzugrenzen, und zwar sowohl zwischen den Landesstellen als auch gegenüber Kreisen und Kommunen.

Die Zusammenarbeit der katastrophenschutzrelevanten Stellen mit den anderen Stellen ist unter Notfallbedingungen, Überlastungsbedingungen und eingeschränkten Kommunikationswegen und unter dem Paradigma von Kooperation und Kooperationsrecht auszugestalten. Die Zusammenarbeit muss im Katastrophenfall belastbar bleiben.

### **III. Katastrophenschutz in NRW: Gemeinsame Aufgabe von Land und Kommunen**

Alle katastrophenschutzrelevanten Aufgaben – nicht nur „zentrale“ - sollten auch eine (zumindest subsidiäre) als Aufgabe des Landes und nicht nur als Unterstützung kommunaler Aufgaben im Gesetz formuliert werden.<sup>98</sup> Sie ist nicht nur eine Vorbereitungs-, Planungs- und Ressourcenbereitstellungsaufgabe (das ist sie sicher auch), sondern auch eine solche auch des Einsatzes im Katastrophenfall.

Den Unterstützungspflichten des Landes müssen Unterstützungsansprüche der Kommunen gegenüberstehen, dem Land Unterstützungsansprüche gegen nicht betroffene öffentliche Träger.

---

<sup>98</sup> Dazu näher zu Frage 5 a).

Gegenwärtig ist das Land berechtigt und verpflichtet, eine mögliche Überforderung vor Ort zu beobachten und zu bewerten (hier sog. „Überlastungsmonitoring“). Sollte das Land in Zukunft eigene Katastrophenpräventionsaufgaben erlangen, wäre ein eigenes Katastrophenmonitoring der Landesstellen ergänzend zur kommunalen Gefahraufklärung und -bewertung notwendig. Diese darf das Land jedenfalls nicht vollständig auf die - im Katastrophenfall überlasteten – Kommunen delegieren.

Großschadensereignisse müssen Aufgabe des ganzen Landes (und nicht bloß einzelner Bezirke) sein. Für alle Großschäden müssen alle Ressourcen des ganzen Landes zur Verfügung stehen und mobilisierbar sein. Wo Schwachstellen erkennbar werden, sind Reservezuständigkeiten für vorgeordnete Stellen, etwa für die Warnung, zu statuieren.

#### **IV. Insbesondere: Krisenstäbe**

Krisenstäbe sollten so organisiert sein, dass sie die eigenen Zwecke optimal erfüllen können.<sup>99</sup> Der Krisenstab der Landesregierung stand und steht im Fokus politischer Kritik, während die Krisenstäbe auf der Kreis- und - wo vorhanden – Gemeindeebene offenbar funktioniert haben.

Der Krisenstab soll fachliche und politische Expertise zusammenzuführen und übergreifende Entscheidungen treffen bzw. vorbereiten. Die Zweiteilung in KGS und Krisenstab hat zu einer Zweiteilung der Aufgaben geführt, wonach die KGS fachliche, der Krisenstab dagegen politische Arbeit leistet. Beide Aufgaben gehören zusammen und sollten durch die Zusammensetzung des Gremiums abgebildet werden. Das personale Denken (Staatssekretär) sollte durch ein institutionelles Denken abgelöst werden.

---

<sup>99</sup> Ausführlich zu Frage 1.

Katastrophenschutz ist regelmäßig eilbedürftig. Die Regeln ihrer Zusammensetzung, Einberufung und ihres Zusammentritts sind so zu überprüfen, dass sie mit der gebotenen Schnelligkeit handeln können.

Hinzutreten sollten (zumindest fakultativ) Vertreter/innen solcher Freien Träger, die nicht im Landes- oder Ministeriumsdienst stehen, wohl aber Katastrophenexpertise und -verantwortung mitübernehmen.

Der Krisenstab soll die Katastrophenbewältigung fördern und nicht hemmen. Seine Einberufung ist nur sinnvoll, wo und wenn er eigenes beitragen kann. Erscheint seine Einberufung zweckwidrig, so besteht nach ihm kein „Bedarf“, er sollte dann auch nicht einberufen werden müssen. Dies kann in § 5 Abs. 2 BHKG klarer zum Ausdruck gebracht werden.

Überörtliche regelmäßige Übungen/Simulationen für Krisenstäbe sollten vorgesehen werden, um Entscheidungserwartungen und Handlungsmöglichkeiten kennenzulernen und abzustimmen.

## **V. Verhältnis Land – Kommunen**

Eine gemeinsame Katastrophenschutzaufgabe von Kommunen und Land bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung.<sup>100</sup>

Ein Unterstützungsanspruch der Kommunen nicht nur gegen andere Kommunen, sondern auch gegen das Land ist gesetzlich zu begründen. Das Überlastungs- und (jedenfalls im Fall der Einführung einer eigenen Landesaufgabe) Katastrophenmonitoring und einer rechtzeitigen, vollständigen und zutreffenden Weitergabe an potentiell betroffene Stellen ist gesetzlich zu begründen: Je belastbarere Informationen über mögliche Großschadensereignisse vorliegen, umso wichtiger werden die Monitoringaufgaben.

---

<sup>100</sup> Dazu näher zu Frage 5 a).

Ergänzende Warnungsaufgaben des Landes nicht nur von Behörden, sondern auch der Bevölkerung sind zu begründen. Die Zusammenarbeit von Land und Kommunen unmittelbar vor, in und nach der Katastrophe bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung.

Verordnungsermächtigungen des Landes zu den notwendigen Mindestausstattungen der Kommunen zum Katastrophenschutz (dazu schon § 54 Abs. 3, § 56 Abs. 1 Nr. 6 BHKG) einschließlich des Zugriffs des Landes auf die relevanten Informationen sind wahrzunehmen.

Ergänzend bedarf es der Regelung der daraus entstehenden zusätzlichen Kosten der Kommunen durch Gesetz.

## **VI. Zum Verwaltungskooperationsrecht**

Kooperationsrecht<sup>101</sup> regelt die trägerübergreifende Zusammenarbeit aller mit dem Katastrophenschutz befassten Stellen sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung.

Die an unterschiedlichen Stellen vorhandenen Informationen müssen rechtzeitig an diejenigen Stellen gelangen, welche sie am dringendsten benötigen. Dazu notwendig sind eine Vereinheitlichung technischer Standards für die Aufzeichnung und Verarbeitung katastrophenbezogener Informationen. Vorrangig sind Regelungen zur Einstellungsberechtigung, zur Abrufberechtigung und zur Datenpflege, damit diese auch in der Katastrophe aktuell bleiben.

Informationen über Hilfs- und Rettungsmittel müssen im Katastrophenfall allen beteiligten Stellen zugänglich sein.

Wo noch nicht hinreichend geschehen, sind auch technische Standards und Fachtermini zu vereinheitlichen.

---

<sup>101</sup> Dazu näher zu Frage 17.

Die Notwendigkeit und Möglichkeit informaler Zusammenarbeit unterhalb der Handlungsformen der Amtshilfe sollte nicht nur für die Kommunen untereinander (§ 39 BHKG), sondern auch zwischen Land und Bund und freien Trägern ausdrücklich anerkannt werden.

## **VII. Freie Träger und Hilfsorganisationen**

Hilfsorganisationen<sup>102</sup> sollten stärker zu Krisenstäben beigezogen werden, wo dies sinnvoll ist. Eine bessere Einbeziehung kann die notwendige Abstimmung der Erwartungen und Leistungen aller beteiligten Stellen fördern.

Die Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen untereinander sollte geregelt werden mit dem Ziel, im Notfall eine organisationsübergreifende Nutzung aller verfügbaren ortsnahen und rasch einsetzbaren Ressourcen zu ermöglichen.

## **VIII. Ehrenamtliche Mitarbeitende und freiwillig Helfende**

Motivation und Engagement der freiwilligen Helferinnen sind zu fördern.<sup>103</sup> Dazu können schon geringfügige materielle Anreize und die Förderung einer eigenen Interessenvertretung beitragen.

Insbesondere sind Ehrenamtliche und Freiwillige (soweit möglich) sinnvoll zu erfassen und zu mobilisieren. Das ist nicht nur eine Frage der Personalstärke, sondern auch seiner Einsatzfähigkeit freiwilliger Helferinnen. Wer im Normalzustand mangels Gelegenheit nie übt, verfügt im Notfall nicht über die notwendigen und aktuellen Fachkenntnisse. Hier müssen Rettungsdienst-, Vergabe- und Katastrophenschutzrecht harmonisiert werden.

Einsatzmöglichkeiten Spontanhelfender sind zu fördern und zu lenken.

---

<sup>102</sup> Dazu näher zu Frage 7, 57.

<sup>103</sup> Dazu näher zu Frage 7.

Hier können Erfahrungen etwa mit dem Helfershuttle in RLP herangezogen werden.

Helfende sollten einen Anspruch auf materielle und immaterielle (Nach-) Betreuung erhalten. Dieser ist bislang nicht geregelt.

Potentiell involvierte Stellen sollten regelmäßig gemeinsame Übungen abhalten (über § 32 Abs. 5 BHKG hinaus, der allein die Feuerwehren betrifft).

Die Selbsthilfe der Betroffenen sollte durch Optimierung von Informationszugangsmöglichkeiten, dezentrale Zugriffsmöglichkeiten auf Hilfsmittel und katastrophenadäquate Organisationsstrukturen vor Ort gefördert werden.

Materielle und immaterielle Unterstützungsansprüche Katastrophenbetroffener sind klarer zu benennen und zu normieren auch über die Dauer des unmittelbaren Katastrophenereignisses hinaus.

Die Katastrophenhilfe nach der Katastrophe ist zu regeln und zu optimieren. Hier fehlt es an Unterstützungsansprüchen der bislang wieder allein zuständigen Kommunen zum Katastrophenfolgenrecht. Es fehlt aber auch an Entschädigungsregelungen, psychischen Hilfs- und Betreuungsansprüchen für Helfende und Betroffene für die Zeit anhaltenden besonderen Bedarfs. Hierzu kann mit Freien Trägern und anderen geeigneten Unternehmen und Organisationen, z.B. Versicherungen, zusammengearbeitet werden. Die nachträgliche Hilfe muss unterstützend, ermutigend und aufbauend sein.