

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Christoph Gusy

THÜR. LANDTAG POST
03.05.2024 10:43

www.jura.uni-bielefeld.de

12074/2024

Thüringer Landtag Z u s c h r i f t 7/3518 zu Drs. 7/9658
--

Stellungnahme

Zur Anhörung des Innenausschusses des Thüringer Landtags zu LT-Drs. 7/9658

Zum Thema: Thüringer Gesetz über den Brandschutz pp.

I. Vorbemerkung: Gegenstand der Stellungnahme

Das Gesetz regelt mehrere Materien. Hier zentral ist die Differenzierung in Brandschutzfragen im „Normalfall“ und im Katastrophenfall. Ersteres betrifft den Schutz der Bevölkerung außerhalb besonderer Not- und Katastrophenfälle, letzteres diejenigen für solche besonderen Situationen.

Da ich nur Experte für Katastrophenorganisationsrecht (und nicht für Feuerwehrfragen) bin, werde ich mich auf Ausführungen zu diesen Abschnitten (§§ 32 ff E-TBKG) beschränken. Zu vergleichbaren

Fragen habe ich Gutachten für den Innenausschuss des Deutschen Bundestags, den Landtag Rheinland-Pfalz und den Landtag NRW erstellt (sämtlich auf der Homepage des Lehrstuhls aufrufbar).

II. Zu Einzelfragen des Katastrophenschutzes im Gesetzentwurf (E-TBKG)

Der vorgelegte Entwurf ist rechtstechnisch gut gelungen. Es wertet die Erfahrungen positiver wie negativer Art aus, die in anderen Bundesländern mit dem Katastrophenhilferecht gemacht worden sind, und zieht daraus eine Reihe richtiger und wichtiger Schlüsse. Wenn im folgenden Kritik geübt wird, ist diese im Wesentlichen dazu bestimmt, Gutes noch besser zu machen. Dazu werde ich auch auf Erfahrungen in anderen Bundesländern zurückgreifen in dem Bewusstsein, dass diese wegen unterschiedlicher faktischer Gegebenheiten nicht einfach auf Thüringen übertragen werden können. Der Innenausschuss ist in solchen Fällen gebeten, solche Vergleichbarkeiten zu prüfen und ggf. zu bewerten. Zudem gebe ich Hinweise auf die Auslegung der Vorschriften, die vom Ausschuss darauf überprüft werden sollten, ob sie seinem Verständnis entsprechen. Wo dies nicht der Fall ist, mag es nahelegen, dies im Gesetzestext oder der Begründung zum Ausdruck zu bringen.

1. Der Katastrophenfall im Gesetz

§ 32 E-TBKG geht zu Recht von einem materiellen Katastrophenfall aus. Die Katastrophe ist demnach da, wenn die faktische Lage entsprechend ist, nicht erst, wenn dies förmlich festgestellt ist.

Die förmliche Feststellung des Katastrophenfalls (§ 41 E-TBKG) hat demnach keine rechtsbegründende, sondern allein -feststellende Bedeutung. Sie begründet bestimmte besondere Rechte und Ansprüche der feststellenden Stelle gegen andere staatliche und private Stellen. Insbesondere können bestimmte katastrophenbedingte Grundrechtseinschränkungen (§§ 37 ff E-TBKG) nicht erst vorgenommen werden, wenn die Lage förmlich festgestellt ist, sondern bereits dann, wenn sie eingetreten ist. Dies ist wichtig für die Ersthilfe, wenn der Notfall eintritt und vor Ort bereits das Wissen um die Tatsachen besteht, ohne dass aber bereits rechtlich relevante Maßnahmen vorgenommen werden konnten. Ersthilfe ist ein zentraler Baustein des Katastrophenmanagements.

2. Aufgaben und Organisation der Katastrophenschutzbehörden

Die Organisation der Katastrophenschutzbehörden sollte dem vorausgesetzten Katastrophenkonzept entsprechen. Dieses setzt voraus, dass ein Großschadensereignis droht oder eingetreten ist, welches die eigentlich zuständigen Gefahrenabwehrbehörden überfordert und daher der gebündelten Abwehranstrengungen überörtlicher, einheitlicher Stellen erfordert (§ 3). Die Katastrophe fängt

also an, wo die eigentlich zuständigen örtlichen Stellen sowohl rechtlich gefordert als auch im Einzelfall tatsächlich überfordert sind.

Richtigerweise ist der Katastrophenschutz in Thüringen dezentral auf Kreisebene (dies umfasst hier immer auch die kreisfreien Städte) organisiert. Vor Ort sind die Ressourcen, die Kenntnisse möglicher gefahrbezüglicher und -erhöhender Zustände oder Ereignisse und das Personal, dem bei der Bewältigung der Schadenslage auch in außergewöhnlichen Fällen zentrale Bedeutung zukommt. Höhere Instanzen verfügen darüber nicht in gleichem Maße und sind demnach nach dem Entwurf richtigerweise subsidiär zuständig. Das Konzept der dezentralen Katastrophenabwehr hat sich im Wesentlichen bewährt. Voraussetzung dafür ist, dass die nun zuständigen Kreise hinreichend groß und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sind, um die Lage bewältigen zu können. Nicht alle Kreise und kreisfreien Städte sind in Thüringen gleich einwohnerstark, und sie sind auch nicht sämtlich in gleichem Maße ausgestattet, solche Ereignisse zu bewältigen. Im Gegenteil: Ihre sächliche, personelle u.a. Ausstattung ist durchaus unterschiedlich. Von daher ist zu prüfen, ob in Thüringen alle nun zuständigen Stellen über die notwendige Mindestausstattung verfügen, die im Wesentlichen derjenigen der anderen zuständigen Stellen entspricht. Wo dies nicht der Fall sein sollte, wäre über Abhilfemöglichkeiten nachzudenken.

Dezentralität ist gut und richtig, solange und soweit die nun primär zuständigen Stellen in der Lage sind, die Katastrophe zu bewältigen. Denn die Katastrophe ist der Fall der Behördenüberforderung, auch über das Gebiet einzelner Kreise und die Leistungsfähigkeit der Kreise hinaus. In dieser Situation bedarf jede Katastrophenschutzbehörde der

Unterstützung durch andere und ggf. alle Katastrophenschutzstellen im Land und je nach Lage darüber hinaus. Auf eine solche Unterstützung hat sie einen Anspruch, der allerdings im Gesetz eher vorausgesetzt als angeordnet ist. Zwar geht der Entwurf von *Unterstützungspflichten* der vorgeordneten gegenüber den nachgeordneten Stellen aus. Einen *Unterstützungsanspruch* der letzteren normiert er jedoch nicht - dabei wissen doch die unteren Stellen zumeist am ehesten und am besten, was bei ihnen fehlt und was sie brauchen. Hier sollte also ein Unterstützungsanspruch der nun zuständigen Katastrophenstelle gegenüber allen anderen Katastrophenschutzstellen im Land normiert werden. Der allgemeine Hinweis auf die allgemeinen Rechts- und Amtshilfepflichten (Art. 35 GG) allein wäre dafür zu umständlich und langwierig.

Sind die unteren Katastrophenschutzbehörden zur wirksamen Schadensbekämpfung allein nicht in der Lage, so treten vorgeordnete Stellen ein. Wichtig dabei ist: Sie können die *Leitung übernehmen* (§ 34 E-TBKG), also von oben nach unten entscheiden, und werden dann und dadurch zuständig. Wichtig ist zugleich: Eine „*Übergabe*“ durch die überforderte Stelle gibt es nicht, insbesondere kann es keine stillschweigende Übergabe an höheren Stellen geben, die dann aber möglicherweise nichts von ihnen neuen Aufgaben wissen. Das Gesetz ist insoweit schlüssig.

Die Übernahme der Leitung setzt die höhere Stelle im Katastrophenfall an die Stelle der nachgeordneten Behörde, ggf. also das Land an die Stelle der Kreise. Diese Entscheidung und ihre Ausführung darf nicht an allgemeine Subsidiaritätserwägungen geknüpft werden: Subsidiarität bedingt Handlungsfähigkeit „unten“ und

Unterstützungsmöglichkeiten von „oben“. Wenn die Kreise die Notlage mit eigenen Mitteln bewältigen können, sind sie handlungsfähig, die höheren Behörden dürfen allenfalls im Einzelfall tätig werden. Wenn die Kreise überfordert sind, dann ist der Eintritt des Landes kein Eingriff in die Subsidiarität, sondern ihre stellvertretende Wahrnehmung und Unterstützung. Dann kann sie aber nicht durch das Subsidiaritätsprinzip gebunden sein. Denn das ist nicht mehr der Fall der Subsidiarität, sondern deren Versagen. In solchen Fällen schützt das Prinzip nicht nachgeordnete, aber handlungsunfähige Instanzen gegenüber vorgeordneten, handlungsfähigen Einheiten.

Der katastrophenrechtliche „Instanzenzug“ führt von Kreis über das Landesverwaltungsamt hin zum zuständigen Ministerium. Das ist sinnvoll, solange feststeht: *Die höhere Stelle muss leistungsfähiger sein als die überforderte nachgeordnete Stelle.* Namentlich in NRW erwiesen sich an der Erft die Mittelbehörden als Schwachstelle. Verwaltungsämter und Bezirksregierungen sind typischerweise mit bürokratischen Aufgaben befasst, kaum je mit operativen Aufgaben. Daher fehlt es ihnen im Normalfall an ausreichendem Personal, an sachlichen und technischen Ressourcen, um rasch und wirkungsvoll tätig werden zu können. Wenn dies auch in Thüringen der Fall sein sollte, wäre zu prüfen, ob die Aufgabe der Oberen Katastrophenschutzbehörde beim Landesverwaltungsamt hinreichend aufgehoben ist. Jedenfalls in Rheinland-Pfalz hat dies zu Erwägungen geführt, den Katastrophenschutz als eigenständige Stelle auszugliedern. Aber auch das ist kein Allheilmittel: In Anbetracht der Seltenheit von Katastrophen und Katastropheneinsätzen in Deutschland könnte die Gefahr bestehen, dass eine möglicherweise zu schaffende selbständige Stelle kaum je eigene Aufgaben effektiv

wahrnimmt und daher mangels Trainings „on the job“ die Kompetenzen verliert, die sie eigentlich ausüben sollte. Es sollte in Thüringen daher geprüft werden,

- ob das Landesverwaltungsamt für diese Aufgabe gerade unter Katastrophenbedingungen hinreichend personell, ressourcenmäßig und rechtlich aufgestellt und ausgestattet ist und,
- ob sich bei festgestellten Defiziten eine Umorganisation oder aber eine geänderte Ausstattung als notwendig erweist.

Schließlich ist darauf hinzuweisen: Die vorgeordneten Stelle sollte in jedem Fall zuständig werden und tätig werden können, wenn und soweit die nachgeordneten Stelle zur Wahrnehmung auch ihrer gesetzlich vorgegebenen Aufgaben nicht in der Lage ist. Ist also der Kreis nicht in der Lage, den Katastrophenfall auszurufen, ist dazu auch die obere Behörde zuständig (§ 34 Abs. 5 E-TBKG). Zudem kann und darf die vorgeordnete Stelle alle Maßnahmen ergreifen, die von der Sache her notwendig sind, um Defizite der Handlungsfähigkeit der Kreise auszugleichen. Sie darf also Unterstützung anfordern, Anordnungen treffen, Kommunikationswege eröffnen und ausgefallene kommunale Anlagen oder Einrichtungen in Funktion setzen. Das sind – s.o. – keine Eingriffe in die Subsidiarität, sondern deren Unterstützung. Das könnte im Gesetz noch klarer zum Ausdruck kommen: Trotz der vorausgesetzten Überforderung der zuständigen Stellen geht das Gesetz im Übrigen eher davon aus, dass der normale Behördenbetrieb auch auf der überforderten Ebene normal weitergeht.

Genau das ist aber zumindest nicht stets der Fall. Es gilt, für solche Fälle vorzusorgen: Genau dafür ist der Katastrophenschutz da.

3. „Private“ Hilfsorganisationen

„Private“ Hilfsorganisationen sind für einen wirksamen Katastrophenschutz unentbehrlich. Sie können Personal und Ressourcen mobilisieren, die normalerweise bei Feuerwehren u.ä. nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Und sie bilden Helfende aus und fort, die jedenfalls als Einsatzreserven mobilisiert werden können. Das Gesetz unterscheidet im Ansatz zu Recht zwischen den Hilfsorganisationen (§§ 35 f E-TBKG) und privaten Helfenden, etwa Unternehmen, die Geräte oder Fachpersonal auf Aufforderung zur Verfügung stellen (§ 47 Abs. 3, 4 E-TBKG). Hier soll nur darauf hingewiesen werden, dass erstere nicht allen rein „private“ Organisationen sind, sondern staatlich anerkannt und mit bestimmten Aufgaben betraut sind. Sie sind also gleichsam „Freie Träger“ und als solche einsatzberechtigt und –verpflichtet.

Ein (zumindest) scheinbarer Widerspruch findet sich zwischen § 35 Abs. 6 und § 36 Abs. 2 E-TBKG. Ersterer scheint davon auszugehen, dass Weisungsrechte der Katastrophenschutzbehörden auch gegenüber den Kräften der Hilfsorganisationen bestehen können und m.E. übrigens im Einsatzfall auch müssen. Letzterer hingegen bindet die Rechte und Pflichten der Helfenden allein an die Hilfsorganisationen selbst. Das würde zur Konsequenz haben, dass im Einsatzfall die Katastrophenschutzbehörden ihre Weisungen an ggf.

weiter entfernte Leitstellen u.ä. erteilen müssten, die dann ihrerseits die Helfenden vor Ort anweisen. (So ähnlich verläuft jedenfalls in der Praxis der Weisungsweg gegenüber der Bundeswehr). M.E. ist das gerade im Katastrophenfall, der einen besonders großen und zeitlich dringenden Hilfsbedarf auslöst, zumindest kontraproduktiv. Das Weisungsrecht der Behörden sollte im Einsatzfall auch unmittelbar gegenüber den Helfenden vor Ort ausgeübt werden können. Hier könnte eine Klarstellung im Gesetz nützlich sein, denn der Text gibt dies – s.o. – jedenfalls nicht eindeutig her. Hier ist Klarheit ein hohes Gut: Der Katastrophenfall sollte so wenig wie möglich mit Rechtsstreitigkeiten belastet und ggf. behindert werden.

Als zusätzliche Anregung möchte ich vorschlagen zu prüfen, ob alle oder jedenfalls bestimmte Helfende im Einsatz alle oder jedenfalls bestimmte ordnungsrechtliche Befugnisse erlangen sollten. Das ist m.E. in bislang keinem Katastrophenschutzgesetz so vorgesehen, sollte aber in Anbetracht mancher Schwierigkeiten der Helfenden, zum Einsatzort zu gelangen oder dort von Dritten ungehindert ihre Aufgaben erfüllen zu können, jedenfalls erwogen werden.

4. Katastrophenhilfe als Kooperationsaufgabe

Katastrophenschutz ist eine Kooperationsaufgabe zwischen einer großen Zahl unterschiedlichen Ebenen, Trägern und Behörden. Sie sind je für sich mit den Bewältigungsaufgaben überfordert und sollen sie stattdessen gemeinsam erfüllen. Hierzu bedarf es eines angemessenen notfalltauglichen Katastrophenschutzrechts. Dies ist in

§§ 38-40 E-TBKG auch ansatzweise geregelt. Hier sollen deshalb nur einzelne Anregungen gegeben werden.

- Nicht explizit genannt ist die *Aufgabe der Landesbehörden zur vorbereitenden Katastrophenverhütung*. Diese ist nicht einfach identisch mit der Aufgabe von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenverhütung. Denn die Katastrophe geht über den Wahrnehmungs-, Handlungs- und Wirkungsbereich der einzelnen Polizei- und Ordnungsbehörden hinaus. Hier sollte erwogen werden, die Katastrophenvermeidungs- und -verhütungsaufgabe als eigenständige Landesbehördenaufgabe zu normieren.
- Dazu kann auch die *vorbeugende Katastrophenschutzplanung* zählen, welche vorbeugende Planungsaufgaben, Abstimmungsaufgaben im Vorfeld und ein präventives Gesamtkonzept thematisieren würde. Zwar wird die „Katastrophenvorsorge“ auch schon vom Bund durch das BBK wahrgenommen. Das gilt allerdings im Wesentlichen eher für länderübergreifende Planungsaufgaben. Deshalb würde es jedenfalls sinnvoll sein, diese Aufgaben im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnisse des Landes Thüringen zu konkretisieren. Und die Kooperation mit anderen Staaten und der EU könnte im Gesetz jedenfalls als Auftrag genannt werden.
- Der Kooperationsverpflichtung aller Behörden sollten *Kooperationsansprüche gegenüber allen involvierten Behörden* jedenfalls des Landes entsprechen (s.o.).

- Die *Kooperation mit Behörden anderer Länder* sollte nicht allein eine Aufgabe der obersten Katastrophenschutzbehörde sein, wenn die Katastrophe im Grenzgebiet stattfindet und eine Abstimmung vor Ort sinnvoller ist. Hier könnte zwischen der „großen“ und der konkret fallbezogenen „kleinen“ Kooperation mit Stellen anderer Länder unterschieden werden.

Wichtig und richtig ist die Einrichtung von Hotlines zur Auskunfterteilung an die Bürgerinnen und Bürger (§ 35 Abs. 6 E-TBKG). Sie müssen personell hinreichend besetzt, technisch hinreichend erreichbar und insbesondere selbst katastrophenfest sein. Das Katastrophenereignis darf nicht als erstes die Kommunikationsinfrastruktur lahmlegen – im Gegenteil!

5. Ziele und Befugnisse im Katastrophenfall

Katastrophenschutzrecht ist in Deutschland primär Katastrophenfolgenrecht: Es geht um die Bewältigung von Schäden aus dem Katastrophengeschehen. Dessen Ziel ist im Entwurf nicht näher konkretisiert. Es könnte und sollte ausdrücklich normiert werden. Als solches Ziel wäre die *Stärkung der Selbsthilfefähigkeit (potentiell) Betroffener und der Gesellschaft* anzugeben. Die Betroffenen sollten als Akteure des Geschehens anerkannt, die Gesellschaft in ihrer Selbsthilfefähigkeit gestärkt und unterstützt werden. Das kommt im Entwurf an mehreren Stellen zum Ausdruck, könnte aber explizit gemacht werden. Die Geschädigten sind eben

nicht nur Störer und ggf. passive Adressaten behördlicher Katastrophenschutzmaßnahmen, sondern Partner, Unterstützer und Akteure des Katastrophenschutzes. Das könnte im Gesetz deutlicher formuliert werden. Diese Selbsthilfefähigkeit könnte und sollte Grundlage aller behördlichen Katastrophenschutzmaßnahmen sein. Sie könnte also auch abgerufen und ggf. eingefordert werden. Die Rangfolge der Schutz- und Rettungsmaßnahmen wäre danach eindeutig: Unterstützung vor Verpflichtung und Grundrechtseingriff.

Im Gesetz sollte die *Unterscheidung zwischen Räumung* (§ 37 Abs. 2 E-TBKG) *und Evakuierung* eines Gebiets deutlicher angelegt werden. Erstere ist eher vorübergehend, kurzfristig und deshalb weitgehend verfahrensfrei, letztere länger andauernd, eher vorsorglich und verfahrensmäßig abzusichern. Das Nebeneinander beider Maßnahmen ist im Entwurf (wie im Katastrophenschutz der anderen Länder) nur schwach akzentuiert.

III. Folgeschäden: Die Katastrophe nach der Katastrophe

Der Entwurf nimmt eine Reihe der jüngeren Erfahrungen des Katastrophengeschehens- und des Katastrophenschutzrechts auf.

Ein wichtiger Punkt bleibt allerdings unerwähnt: Wie alle anderen Landeskatastrophenschutzgesetze hört der Entwurf mit dem Ende der unmittelbaren Katastrophenfolgen auf. Ist das Hochwasser abgeflossen, sind die Pandemiepatienten aus der Klinik entlassen oder ist der Stromausfall behoben, endet das Gesetz.

Hier fehlt ein wichtiger Punkt des Katastrophenfolgenmanagements: Nämlich die *Unterstützung Betroffener über das unmittelbare Katastrophenereignis hinaus*. Hierfür sollten Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten und ggf. Ressourcen wenigstens genannt werden. Das Land hat sozialstaatlich auch die Verpflichtung, Geschädigte bei der Bewältigung der Folgeschäden zu unterstützen: effektiver Zugang zu ihnen zustehenden Entschädigungen, Unterstützung bei gesundheitlichen Folgefragen (z.B.: Long Covid) und bei dem Umgang mit Versicherungen. Hier ist alles (nicht nur im Entwurf, sondern auch in allen anderen Ländern) un geregelt, die Betroffenen werden weithin allein gelassen und müssen mit den Folgen selbst fertig werden. Das schafft ein Gefühl von Diskriminierung, Benachteiligung und Politikverdrossenheit: Der Katastrophenschaden darf nicht zum Dauerschaden werden. Wer Anspruch auf Entschädigungen und Unterstützung haben kann, darf nicht einfach darauf verwiesen werden, sich diese selbst zu beschaffen und ggf. in lange Warteschlangen einzureihen. Vielmehr muss er Unterstützung erfahren, um den Zugang zu solchen Leistungen zu ermöglichen. Dies umso mehr, als es sich für die Betroffenen dabei zumeist nicht um Routinefragen des Lebens, sondern um einmalige und einzigartige Vorgänge unter erschwerten Bedingungen handelt.

Diese wichtige Erfahrung etwa auch dem Hochwassergeschehen fehlt im Gesetz leider völlig - wie in allen anderen Katastrophenschutzgesetzen auch.

Bielefeld, den 25.4.2024