SEBASTIAN BRETTHAUER

Katastrophenschutzrecht

Jus Publicum
343

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 343

Sebastian Bretthauer

Katastrophenschutzrecht

Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz

Mohr Siebeck

Sebastian Bretthauer, geboren 1983; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Mannheim; Rechtsreferendariat am OLG Zweibrücken; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), der Universität Frankfurt/Main und der Universität zu Köln; 2017 Promotion (Frankfurt/Main); 2025 Habilitation (Köln); Vertretungsprofessuren in Kassel, Wiesbaden und Augsburg.
orcid.org/0000-0002-3609-2096

Diese Publikation ist an der Universität zu Köln entstanden und wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität zu Köln finanziert.

Die Publikation wurde durch das Bundesministerium des Innern gefördert.

ISBN 978-3-16-200216-7 / eISBN 978-3-16-200217-4
DOI 10.1628/978-3-16-200217-4

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über https://dnb.dnb.de abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Sebastian Bretthauer.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Krefeld

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im April 2025 als Habilitationsschrift angenommen. Stand der Arbeit ist Mai 2026.

Mein allerherzlichster Dank gilt zunächst meiner akademischen Lehrerin, Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmann, LL.M., die sich stets die Zeit für meine Fragen und Gedanken nahm und jederzeit offen für den gemeinsamen wissenschaftlichen Austausch war. Zugleich schenkte sie mir das Vertrauen und den Freiraum, meinen eigenen wissenschaftlichen Weg einzuschlagen und zu verfolgen. Ihre Begeisterung für wissenschaftliche Fragen und ihr hohes Maß an wissenschaftlicher Verantwortung werden mir auch künftig Vorbild und Ansporn zugleich sein. Für ihre langjährige akademische Begleitung und die daraus erwachsene Freundschaft bin ich ihr von Herzen dankbar. Außerdem danke ich ihr für die zügige Erstellung des Erstgutachtens.

Ebenso danke ich Prof. Dr. Stephan Rixen sehr herzlich für seine wertvollen weiterführenden Anregungen und Hinweise sowie für die Übernahme und die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Für die sorgfältige und konstruktive Auseinandersetzung mit meiner Arbeit bin ich ihm besonders dankbar.

Meinen Kolleginnen und Kollegen zunächst am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informationsrecht, Umweltrecht und Verwaltungswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie später am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informationsrecht und Rechtstheorie und am Institut für Digitalisierung der Universität zu Köln danke ich für die vielen anregenden und unterhaltsamen Gespräche, die mir in schöner Erinnerung bleiben.

Für die großzügige finanzielle Unterstützung der Drucklegung gilt mein Dank dem Bundesministerium des Innern sowie dem Open-Access-Publikationsfonds der Universität zu Köln.

Dem Verlag Mohr Siebeck und insbesondere Frau Mang, Frau Taudt und Frau Meister danke ich sehr herzlich für die stets freundliche, sorgfältige und verlässliche Betreuung der Veröffentlichung.

Außerdem danke ich besonders meinen Freunden Yvonne Ferrant und Tobias Kieffer dafür, dass sie sich trotz vielfältiger richterlicher Verpflichtungen die Zeit genommen haben, das Manuskript dieser Arbeit kritisch zu lesen und die Überarbeitung mit zahlreichen hilfreichen Anmerkungen zu begleiten.

Mein tiefster Dank gilt schließlich meiner Familie und insbesondere meinen Eltern, Maria und Georg Bretthauer. Sie haben mich zu jeder Zeit und in allen Lebenslagen unterstützt, mir stets Rückhalt gegeben und mich auf meinem Weg vorbehaltlos begleitet. Meinem Vater danke ich darüber hinaus ganz besonders dafür, dass er sich die Zeit genommen hat, das Manuskript dieser Arbeit mehrfach kritisch und mit großer Sorgfalt zu lesen. Seine wertvollen Hinweise waren mir eine große Hilfe.

Karlsruhe, im Juli 2026 Sebastian Bretthauer

Inhaltsübersicht

Vorwort V
Inhaltsverzeichnis XI

Kapitel 1: Einleitung 1

§ 1 Einführung 1
§ 2 Ziel und Gang der Untersuchung 3
§ 3 Katastrophe als Gegenstand im Recht 5

Kapitel 2: Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte 11

§ 1 Von Katastrophen, Krisen, Risiken und mehr im Recht 11
A. „Katastrophe" als Begriff 12
B. Der Katastrophenbegriff und seine begriffsgeschichtliche Entwicklung 14
C. Wesensmerkmale von katastrophischen Ereignissen 26
D. Der Katastrophenbegriff im Recht 33
E. Wesensverwandte katastrophenähnliche Begrifflichkeiten 55
F. Abgrenzungslinien 64
G. Zwischenfazit 67

§ 2 Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz 69
A. Notwendigkeit der Kooperation und Koordination 70
B. Kooperation und Koordination als Problem der sog. Mischverwaltung 72
C. Ausbau katastrophenschutzrechtlicher Kooperation und Koordination 75
D. Katastrophenschutzkooperationsrecht 78
E. Katastrophenschutzkoordinationsrecht 79

§ 3 Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts 80
A. Katastrophenschutz – Bevölkerungsschutz – Zivilschutz 80
B. Katastrophe als Stufenabfolge 81
C. Akteursvielfalt im Katastrophenschutz 82
D. Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem 86
E. Rechtsprinzipien im Katastrophenschutz 94
F. Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht 108

§ 4 Katastrophenkontexte 110
A. Katastrophen als Gegenstand der Katastrophensoziologie 110
B. Katastrophen als Gegenstand der Umwelt- und Technikwissenschaften 130

Kapitel 3: Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion 135

§ 1 Europäisches Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht 135
A. Entwicklungslinien des europäischen Katastrophenschutzrechts 136
B. Art. 196 AEUV als zentrale europäische Katastrophenschutzkooperationsnorm 142
C. Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union 150
D. Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven einer vertiefenden europäischen Kooperation und Koordination 156
E. Europäisches Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht 174
F. Zwischenfazit 181

§ 2 Katastrophenschutz im Bundesstaat 183
A. Entwicklungslinien des nationalen Katastrophenschutzrechts 183
B. Grundrechtliche Maßstabsbildung 189
C. Staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz 210
D. Katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat 236
E. Akteure im nationalen Katastrophenschutz 243
F. Bundesstaatliche Katastrophenhilfe 269
G. Bundesrechtliche Grundlagen im Katastrophenschutz 275
H. Zwischenfazit 301

§ 3 Kernbereiche des nationalen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts: Die Katastrophenschutzgesetze der Länder 302
A. Strukturelle Besonderheiten: Integrationsprinzip versus Trennungsprinzip 303
B. Anwendungsbereich, Ziele und Feststellung des Katastrophenfalls 309
C. Befugnisse im Katastrophenfall 312
D. Katastrophenschutzakteure 321
E. Grundstrukturen des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts 330
F. Zwischenfazit 336

Kapitel 4: Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 339

§ 1 Der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 340
A. Verbundgedanke im europäischen Katastrophenschutzrecht 340
B. Europäischer Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund 342
C. Vorzüge der Verbundverwaltung 370
D. Zwischenfazit 374

§ 2 Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 375
A. Die Idee des Verwaltungsverbundes im nationalen Recht 375
B. Nationaler Katastrophenschutz als erweiterter Verwaltungsverbund 383
C. Folgerungen und Konsequenzen eines erweiterten Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz 397

§ 3 Fazit 405

Kapitel 5: Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht 407

§ 1 Organisationsrechtliche Strukturen 407
A. Sachliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht 408
B. Örtliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht 411
C. Instanzielle Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht 417
D. Katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten 418
E. Zwischenfazit 435

§ 2 Kooperationsrechtliche Strukturen 439
A. Landesrechtliche Kooperationsformen 439
B. Bundesrechtliche Kooperationsformen 457
C. Kooperation mit privaten Akteuren 512
D. Zwischenfazit 530

§ 3 Koordinationsrechtliche Strukturen 532
A. Koordinationsrechtliche Strukturen 532
B. Koordinierung auf Landesebene 534
C. Koordinierung auf Bundesebene 543
D. Zwischenfazit 552

Kapitel 6: Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht 555

§ 1 Koordination durch verfassungsrechtliche Zentralisierung 557
A. Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz 558
B. Ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz 562

§ 2 Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz 568
A. Verfassungsrechtliche Absicherung einer Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz, Art. 91f GG nF 569
B. Errichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Katastrophenschutz 572
C. Verfassungsrechtliche Absicherung des BBK 574

§ 3 Kooperation und Koordination durch Staatsverträge 575
A. Der Staatsvertrag als Kooperations- und Koordinationsinstrument 576
B. Katastrophenschutzrechtliche Staatsverträge 577

§ 4 Elemente eines Musterentwurfs für ein Katastrophenschutzgesetz 578
A. Katastrophenschutzorganisation 580
B. Katastrophenschutzkooperation 581
C. Katastrophenschutzkoordination 582

Kapitel 7: Wesentliche Ergebnisse der Arbeit und Ausblick 583

§ 1 Einleitung 583

§ 2 Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte 583

§ 3 Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion 586

§ 4 Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 590
§ 5 Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht 592
§ 6 Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht 596
§ 7 Ausblick 598

Literaturverzeichnis 601

Sachregister 633

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V
Inhaltsübersicht VII

Kapitel 1: Einleitung 1

§ 1 Einführung 1
§ 2 Ziel und Gang der Untersuchung 3
§ 3 Katastrophe als Gegenstand im Recht 5

Kapitel 2: Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte 11

§ 1 Von Katastrophen, Krisen, Risiken und mehr im Recht 11
A. „Katastrophe" als Begriff 12
B. Der Katastrophenbegriff und seine begriffsgeschichtliche Entwicklung 14
I. Das antikengeschichtliche Begriffsverständnis 14
1. Herkunft des Katastrophenbegriffs 14
2. Drei Ebenen des Katastrophenbegriffs 16
II. Vom dichtungsbezogenen Verständnis zur negativ konnotierten Abbildung der Realwelt 17
1. Katastrophe als poetisches Prinzip und als Lebensattribut 17
2. Von der positiven zur negativen Konnotation 19
3. Von der Poetologie zu den Erdwissenschaften 20
III. Begriffsamplifikationen im 20. Jahrhundert 22
1. Vom Ereignis- zum Zustandsbegriff 22
2. Modernes Verständnis eines Katastrophenbegriffs 24
IV. Begriffsgeschichtliches Fazit 25
C. Wesensmerkmale von katastrophischen Ereignissen 26
I. Ausgewählte verheerende Ereignisse 26
1. Das Erdbeben und der Tsunami im Indischen Ozean 2004 26
2. Die Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 27
3. Das Erdbeben in der Türkei und Syrien 2023 28
4. Die Waldbrände in Griechenland 2023 28
5. Das Elbehochwasser 2002 28
6. Das Ahrtal-Hochwasser 2021 29
7. Die Corona-Pandemie 2020–2023 30
II. Charakteristika katastrophischer Ereignisse 31
1. Drohende oder bereits eingetretene Schäden 31
2. Zeitliche Dringlichkeit im Handeln 32
3. Zentrale Gesamtleitung der hilfeleistenden Akteure 33

D. Der Katastrophenbegriff im Recht ... 33
I. Ursache als Anknüpfungspunkt für Katastrophen im Völkerrecht ... 34
II. Weites Begriffsverständnis im europäischen Recht ... 36
1. Überlegungen zum europäischen Katastrophenbegriff ... 37
2. Katastrophe als weiter und dynamischer Rechtsbegriff ... 40
3. Der europäische Katastrophenbegriff am Beispiel ausgewählter Ereignisse ... 41
4. Katastrophenschutz zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ... 47
III. Zwei-Elemente-Begriff im nationalen Recht ... 50
1. Katastrophenbegriff kein Gegenstand von Bundes- bzw. Landesverfassungsrecht ... 50
2. Katastrophenbegriff kein Gegenstand von Bundesrecht ... 52
3. Katastrophe als zentraler Gegenstand der Landeskatastrophenschutzgesetze ... 52
4. Merkmale einer Katastrophe nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen ... 53
IV. Präzisierung und Eingrenzung des Katastrophenbegriffs ... 54
E. Wesensverwandte katastrophenähnliche Begrifflichkeiten ... 55
I. Krise ... 56
II. Gefahr ... 57
III. Risiko ... 59
IV. Ausnahmezustand ... 61
V. Notstand ... 62
VI. Großschadensereignis ... 63
VII. Besonders schwerer Unglücksfall ... 63
VIII. Störfall ... 63
IX. Streuschaden ... 64
F. Abgrenzungslinien ... 64
G. Zwischenfazit ... 67

§ 2 Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz ... 69
A. Notwendigkeit der Kooperation und Koordination ... 70
B. Kooperation und Koordination als Problem der sog. Mischverwaltung ... 72
C. Ausbau katastrophenschutzrechtlicher Kooperation und Koordination ... 75
D. Katastrophenschutzkooperationsrecht ... 78
E. Katastrophenschutzkoordinationsrecht ... 79

§ 3 Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts ... 80
A. Katastrophenschutz – Bevölkerungsschutz – Zivilschutz ... 80
B. Katastrophe als Stufenabfolge ... 81
C. Akteursvielfalt im Katastrophenschutz ... 82
I. Staatliche Akteure ... 83
II. Private Akteure ... 83
III. Notwendigkeit der Integration privater Akteure ... 84
IV. Akteursvielfalt am Beispiel der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe ... 86

D. Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem ... 86
I. Internationales Katastrophenschutzrecht ... 87
II. Europäisches Katastrophenschutzrecht ... 87
III. Nationales Katastrophenschutzrecht ... 89
1. Katastrophenschutzverfassungsrecht ... 90
2. Einfachrechtlicher Katastrophenschutz ... 92
3. Zwischenfazit: Notwendigkeit rechtlich überformter Vernetzung im Katastrophenschutzrecht ... 93
E. Rechtsprinzipien im Katastrophenschutz ... 94
I. Dezentralisation in Bund und den Ländern ... 94
1. Rechtliche Verankerung der Dezentralisation ... 94
2. Katastrophenschutzrechtliche Dezentralisation in der Praxis und deren Vor- und Nachteile ... 96
II. Kooperationsprinzip ... 97
III. Koordinationsprinzip ... 99
IV. Effektivitätsprinzip ... 101
V. Subsidiaritäts- und Subordinationsprinzip ... 104
VI. Redundanzprinzip ... 105
VII. Vermeidungsprinzip ... 106
VIII. Verursacherprinzip ... 106
IX. Aktivierungsprinzip ... 107
X. Das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit ... 107
F. Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht ... 108

§ 4 Katastrophenkontexte ... 110
A. Katastrophen als Gegenstand der Katastrophensoziologie ... 110
I. Grundlagen und Modellbildung ... 110
1. Entwicklung der Katastrophensoziologie ... 111
2. Katastrophen als Extrem sozialen Wandels ... 112
3. Soziologische Katastrophenablaufmodelle ... 114
4. Das makrosoziologische Phasenmodell FAKKEL ... 115
5. Das mikrosoziologische Ablaufmodell LIDPAR ... 119
II. Katastrophe aus soziologischer Perspektive ... 121
1. Der Katastrophenbegriff nach Dombrowsky ... 121
2. Der Katastrophenbegriff nach Brauner ... 122
3. Der Katastrophenbegriff nach Hofmann ... 122
4. Der Katastrophenbegriff nach Hempel/Bartels/Markwart ... 124
5. Der Katastrophenbegriff nach Geenen ... 126
6. Der Katastrophenbegriff nach Macamo ... 128
7. Der Katastrophenbegriff nach Correa ... 128
8. Der Katastrophenbegriff nach Perrow ... 129
9. Der Katastrophenbegriff nach Korff ... 129
10. Fazit ... 129
B. Katastrophen als Gegenstand der Umwelt- und Technikwissenschaften ... 130
I. Umwelt- und technikwissenschaftliche Grundlagen ... 130
II. Umwelt- und technikwissenschaftliche Katastrophenbezüge ... 131
1. Technische Regeln, Leitlinien und Normen ... 131

2. Technische Normung: DIN, DEN-EN, DIN EN ISO, DIN EN IEC ... 132
III. Umwelt- und technikwissenschaftliche Folgerungen ... 134

Kapitel 3: Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion ... 135

§ 1 Europäisches Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht ... 135
A. Entwicklungslinien des europäischen Katastrophenschutzrechts ... 136
I. Von den Ursprüngen und ersten Ansätzen der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz seit den 1970er Jahren ... 136
II. Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit seit den 1990er Jahren ... 137
III. Vom Gemeinschaftsverfahren zum Katastrophenschutzverfahren ... 138
1. Stärkung der Kooperation und Koordination ... 139
2. Maßgebliche Akteure ... 140
IV. Der Vertrag von Lissabon und die primärrechtliche Verankerung des europäischen Katastrophenschutzrechts ... 141
B. Art. 196 AEUV als zentrale europäische Katastrophenschutzkooperationsnorm ... 142
I. Differenzierte Ausgestaltung der europäischen Zusammenarbeit ... 142
1. Grundlagen des europäischen Katastrophenschutzkooperationsrechts ... 143
2. Tätigkeiten der Union ... 146
II. Rechtssetzungsbefugnis ... 149
C. Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union ... 150
I. Ziele und Gegenstand des Katastrophenschutzverfahrens ... 150
II. Katastrophenschutzprävention ... 151
1. Katastrophenschutzprävention im Kontext von Art. 196 AEUV ... 151
2. Maßnahmen der Katastrophenschutzprävention ... 152
III. Katastrophenschutzvorsorge ... 153
IV. Katastrophenbekämpfung ... 155
D. Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven einer vertiefenden europäischen Kooperation und Koordination ... 156
I. Reservekapazität rescEU als weiterer europäischer Kooperationsakteur ... 156
1. Forderung nach europäischer Katastrophenschutztruppe ... 156
2. Europäischer Katastrophenschutz-Pool und rescEU ... 157
3. Legitimation von rescEU ... 158
4. Verbesserte Kooperation und Koordination durch rescEU ... 161
II. Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als europäische Koordinationsplattform ... 162
1. ERCC als Koordinationsplattform ... 162
2. Keine Weisungsbefugnisse des ERCC ... 163

III. Katastrophenschutz und die „offene Methode der Koordinierung (OMK)“ ... 163
1. OMK-Verfahren als flexibles Koordinierungsinstrument ... 163
2. Keine Eignung des OMK-Verfahrens zur Koordinierung im europäischen Katastrophenschutz ... 165
IV. Kooperation und Koordination in ausgewählten Sektoren ... 166
1. Terroranschläge ... 166
2. Cyberattacken ... 167
3. Epidemien und Pandemien ... 167
V. Zusammenarbeit im Katastrophenschutz und Solidarität ... 168
1. Solidarität als allgemeines Rechtsprinzip ... 168
2. Katastrophenschutz im Anwendungsbereich von Art. 222 AEUV ... 170
3. Freiraum bei der Ausgestaltung der Solidarität im Katastrophenfall ... 171
VI. Kooperativer Hochwasserschutz zwischen Umweltschutz und Katastrophenschutz ... 172
1. Hochwasserschutz als Teil des europäischen Umwelt- und Katastrophenschutzes ... 173
2. Maßstab: Schwerpunktbildung im Bereich des kooperativen Hochwasserkatastrophenschutzes ... 174
E. Europäisches Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht ... 174
I. Kooperation durch finanzielle Unterstützung ... 175
II. Kooperation und Koordination im grenzüberschreitenden Gesundheitsbereich ... 177
1. Gesundheitsschutz und Katastrophenschutz ... 177
2. Gesundheitssicherheitsausschuss als Koordinierungsakteur ... 178
III. Kooperation und Koordination bei Notfällen im Bereich der Energieversorgungssicherheit ... 180
1. Energieversorgungssicherheit und Katastrophenschutz ... 180
2. Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als Akteur im Rahmen der Katastrophenvermeidung ... 180
F. Zwischenfazit ... 181

§ 2 Katastrophenschutz im Bundesstaat ... 183
A. Entwicklungslinien des nationalen Katastrophenschutzrechts ... 183
I. Von den Anfängen des Katastrophenschutzes ... 184
II. Der Katastrophenschutz in Zeiten des Kalten Krieges ... 185
III. Überwindung des Ost-West-Konflikts und Gründung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ... 186
IV. Stärkung des Bevölkerungsschutzes: Kooperation und Koordination als strategische Ziele ... 188
V. Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit ... 189
B. Grundrechtliche Maßstabsbildung ... 189
I. Keine Suspendierung von Grundrechten im Katastrophenschutz ... 190
1. Historische Grundrechtssuspendierungen ... 190

2. Notstandsgesetzgebung 1968 191
3. Geltungsanspruch der Verfassung auch im Katastrophenfall.... 192
II. Freizügigkeitseinschränkungen zur Katastrophenbekämpfung..... 193
III. Wohnungsbeeinträchtigungen aufgrund gesetzlicher Betretungsbefugnisse 196
IV. Mitwirkung in Pflichtfeuerwehren als Arbeitszwang 197
V. Ersatzdienstpflichten im Zivil- und Katastrophenschutz 199
VI. Inanspruchnahme von Eigentum zur Katastrophenbekämpfung ... 200
VII. Versammlungseinschränkungen aus Gründen des Katastrophenschutzes 201
VIII. Datenverarbeitung, digitale Lösungen und informationelle Selbstbestimmung 203
IX. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit..... 205
X. Flächendeckende Alarmierung der Bevölkerung und das Fernmeldegeheimnis..... 207
XI. Verhältnismäßigkeitsprinzip..... 209
C. Staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz 210
I. Der Staat als Adressat von Katastrophenschutz 211
II. Das „Ob" der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz..... 213
1. Grundrechtliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz..... 213
2. Staatliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz 220
3. Zwischenfazit..... 225
III. Das „Wie" der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz..... 225
1. Katastrophenschutzrechtliches Untermaßverbot 226
2. Präzisierung staatlicher Schutzpflichten 227
3. Ausgestaltung der staatlichen Katastrophenschutzpflicht 228
4. Zwischenfazit..... 232
IV. Notwendigkeit der Ausgestaltung von Kooperation und Koordination..... 233
1. Notwendigkeit kooperativer Katastrophenschutzplanung in der Rechtsprechung des BVerfG 233
2. Katastrophenschutz durch Kooperation und Koordination..... 234
V. Zwischenfazit 235
D. Katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat..... 236
I. Katastrophenschutz versus Zivilschutz 236
II. Bundesrechtliche Sektoren mit Katastrophenbezug..... 237
1. Keine allgemeine bundesrechtliche Zuständigkeit auf dem Gebiet des regionalen und überregionalen Katastrophennotstands..... 237
2. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) 238
3. Luftverkehrsrecht..... 238
4. Internationaler Terrorismus 239
5. Atomrecht 240
6. Seuchenschutz und Seuchenbekämpfung..... 240

7. Küstenschutz 241
8. Naturschutz 242
9. Wasserwirtschaftsrecht 242
III. Zwischenfazit 243
E. Akteure im nationalen Katastrophenschutz 243
I. Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat 244
1. Vielfalt der Verwaltungskompetenzen 244
2. Zivilschutz- und Katastrophenschutzverwaltung 245
3. Katastrophenschutzrelevante Bundesbehörden 246
II. Akteure auf Bundesebene 246
1. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) 247
2. Technisches Hilfswerk (THW) 251
3. Bundespolizei 253
4. Bundeswehr 253
5. Weitere katastrophenrelevante Akteure 256
6. Zwischenfazit 264
III. Akteure auf Landesebene 266
1. Aufbau der Landeskatastrophenschutzverwaltung 266
2. Brandschutz und Rettungsdienst 267
3. Fachbehörden 268
IV. Private Akteure 268
F. Bundesstaatliche Katastrophenhilfe 269
I. Zwischenbehördliche Hilfeleistung 270
II. Amtshilfe als Kooperationsinstrument 271
III. Arten bundesstaatlicher Katastrophenhilfe 272
1. Regionaler Katastrophenfall 272
2. Überregionaler Katastrophenfall 272
IV. Bedeutungszuwachs bundesstaatlicher Katastrophenhilfe 273
G. Bundesrechtliche Grundlagen im Katastrophenschutz 275
I. Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) 276
II. THW-Gesetz 277
III. Bundespolizei- und Soldatengesetz 277
IV. Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze 277
1. Katastrophenbezug der Sicherstellungs- und Vorsorgesetze 278
2. Struktur der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze 279
3. Ausgewählte Sektoren 281
V. Ausgewählte katastrophenschutzspezifische bundesrechtliche Regelungen 292
1. Hochwasserschutz 293
2. Brandschutz 299
VI. Zwischenergebnis 300
H. Zwischenfazit 301

§ 3 Kernbereiche des nationalen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts: Die Katastrophenschutzgesetze der Länder 302
A. Strukturelle Besonderheiten: Integrationsprinzip versus Trennungsprinzip 303
I. Integrationsmodell 304
II. Trennungsmodell 305
III. Von der Trennung zur Einheit 306
IV. Wege zu einem kohärenten Katastrophenschutzrecht 308
B. Anwendungsbereich, Ziele und Feststellung des Katastrophenfalls 309
I. Katastrophe als wesentliches Merkmal 309
II. Ziele des Katastrophenschutzrechts 309
III. Feststellung des Katastrophenfalls 310
IV. Zwischenfazit 311
C. Befugnisse im Katastrophenfall 312
I. Differenzierte Ausgestaltung von Standardbefugnissen 313
II. Evakuierungen, Räumungen und Sperrungen 314
III. Betretungsbefugnisse zu Wohnungen und Grundstücken 314
IV. Inanspruchnahme von Sachen 316
V. Hilfspflichten der Bevölkerung 317
VI. Datenverarbeitung 318
VII. Katastrophenschutzrechtliche Generalklausel 319
VIII. Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern 320
D. Katastrophenschutzakteure 321
I. Staatliche Akteure: Landkreise und kreisfreie Städte 322
II. Private Hilfsorganisationen 323
1. Mitwirkungserklärung 323
2. Hilfsorganisationen als Verwaltungshelfer 324
3. Aufgabenspektrum 325
4. Freiwillig organisierte Helfer 325
III. Nicht-organisierte Helfer 327
IV. Katastrophenschutzdienst und Katastrophenschutz-Task-Forces 328
V. Führungsorganisation 329
E. Grundstrukturen des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts 330
I. Das Brandschutzrecht der Länder 331
1. Zweck: Abwehr von Brandgefahren 331
2. Organisation und Aufgabenspektrum 331
3. Brandschutzrechtliche Generalklausel 332
4. Kooperation im Brandschutz 333
II. Das Rettungsdienstwesen der Länder 334
1. Zweck: Rettung von Leben und Gesundheit 334
2. Rettungsdienst als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge 334
3. Differenzierung nach Gefahrenlagen und Einbeziehung von weiteren privaten Akteuren 335
4. Katastrophenschutzrechtliche Hochzonung 336
F. Zwischenfazit 336

Kapitel 4: Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 339

§ 1 Der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 340
A. Verbundgedanke im europäischen Katastrophenschutzrecht 340
B. Europäischer Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund 342
I. Vom Netzwerk zum Verbund 342
1. Der Netzwerkbegriff 342
2. Netzwerkstrukturen des europäischen Katastrophenschutzrechts 344
II. Kennzeichen des Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz 346
1. Funktionale Zusammenarbeit im Katastrophenschutz 348
2. Kooperations- und Verflechtungsphänomene im Katastrophenschutz 351
3. Intensität der Kooperation im Katastrophenschutz 353
4. Abgrenzung zur bloßen Verwaltungskooperation im Katastrophenschutz 355
III. Erscheinungsformen von Verbundverwaltungen und der Katastrophenschutz als Mischverbund 357
1. Erscheinungsformen 357
2. Verwaltungsverbund Katastrophenschutz als Mischverbund 363
IV. Maßgebliche Akteure im Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 364
1. Akteure der Verbundverwaltung 364
2. Akteure im europäischen Katastrophenschutz 366
C. Vorzüge der Verbundverwaltung 370
I. Effektivitätssteigerung 370
II. Verhinderung von Informationsasymmetrien 371
III. Akzeptanzsteigerung 372
IV. Integration gemeineuropäischer Interessen 373
V. Wechselseitige Kontrolle 373
D. Zwischenfazit 374

§ 2 Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 375
A. Die Idee des Verwaltungsverbundes im nationalen Recht 375
I. Verwaltungsverbund als Ordnungsmodell für den Katastrophenschutz 375
II. Verbundstrukturen im nationalen Recht 377
1. Verbundstrukturen im Lebensmittelrecht 377
2. Verbundstrukturen im Integrationsrecht 378
3. Verbundstrukturen im Recht der inneren Sicherheit 379
4. Verbundstrukturen im Verwaltungsverfahrensrecht 381
5. Zwischenfazit: Verwaltungsverbünde im nationalen Recht 381
III. Verbundstrukturen im nationalen Katastrophenschutzrecht 382
B. Nationaler Katastrophenschutz als erweiterter Verwaltungsverbund 383
I. Anwendungsszenario Hochwasserkatastrophe 384
1. Hochwasservermeidung und -vorsorge 384
2. Hochwasserbekämpfung 386
3. Hochwassernachsorge 386
4. Wesentliche Akteure im Hochwasserschutz 386

II. Verbundstrukturmerkmale im nationalen Katastrophenschutz am Beispiel einer Hochwasserkatastrophe ... 387
1. Funktionale Zusammenarbeiten im nationalen Katastrophenschutzrecht ... 387
2. Kooperations- und Verflechtungsphänomene im nationalen Recht ... 390
3. Intensitätsschwelle ... 392
4. Von der Kooperation zum erweiterten Verwaltungsverbund Katastrophenschutz ... 395
C. Folgerungen und Konsequenzen eines erweiterten Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz ... 397
I. Kooperation im Katastrophenschutzrecht ... 397
1. Kooperation im Bundesrecht ... 398
2. Kooperation im Landesrecht ... 398
3. Überörtliche Kooperation ... 399
4. Interbehördliche Kooperation ... 400
5. Kooperation mit privaten Akteuren ... 400
II. Koordination im Katastrophenschutzrecht ... 401
1. Fehlende Selbstkoordinationsmechanismen bei länderübergreifenden Katastrophen ... 401
2. Rudimentäre Normierung landesrechtlicher Koordinationsinstrumente ... 402
III. Integration privater Akteure ... 403
§ 3 Fazit ... 405

Kapitel 5: Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht ... 407

§ 1 Organisationsrechtliche Strukturen ... 407
A. Sachliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht ... 408
I. Festlegung der Sachaufgabe ... 408
II. Zuständigkeit von Landkreisen und kreisfreien Städten ... 408
III. Erschwernisse im länderübergreifenden Katastrophenschutz ... 409
B. Örtliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht ... 411
I. Erfordernis der Überbrückung örtlicher Zuständigkeitsgrenzen ... 412
II. Fehlende örtliche katastrophenspezifische Zuständigkeitsvorschriften ... 412
1. Legitimation örtlicher Zuständigkeit bei räumlich begrenzten Katastrophen ... 413
2. Örtliche Zuständigkeit bei großflächigen und gebietsübergreifenden Katastrophen ... 415
III. Zweckmäßigkeit katastrophenspezifischer örtlicher Zuständigkeitsnormen ... 416
C. Instanzielle Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht ... 417
I. Recht zur Erstentscheidung ... 417
II. Erstzuständigkeiten im Katastrophenschutz ... 417
III. Zweckmäßigkeit hinreichend klarer instanzieller Zuständigkeitsnormen ... 418

D. Katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten 418
I. Sachliche Notzuständigkeiten 420
1. Gemeindliche Gefahrenabwehr auf Grundlage der Katastrophenschutzgesetze 420
2. Gemeindliche Gefahrenabwehr aufgrund anderer Gesetze 422
II. Örtliche Notzuständigkeiten 424
1. Notzuständigkeiten im Landesinnenverhältnis 424
2. Notzuständigkeiten im Landesaußenverhältnis 426
3. Staatsgrenzenüberschreitende Notzuständigkeiten 428
III. Instanzielle Notzuständigkeiten 429
1. Selbsteintrittsrecht der Katastrophenschutzaufsichtsbehörde 429
2. Katastrophenspezifische instanzielle Notzuständigkeiten 430
IV. Bundesrechtliche Notzuständigkeiten 432
V. Keine ungeschriebenen Notzuständigkeiten 433
E. Zwischenfazit 435
I. Differenzierte Ausgestaltung des Katastrophenschutzorganisationsrechts 436
II. Regelungslücken im Katastrophenschutznotzuständigkeitsrecht 437
III. Strukturelle Defizite im Katastrophenschutzorganisationsrecht 438

§ 2 Kooperationsrechtliche Strukturen 439
A. Landesrechtliche Kooperationsformen 439
I. Mitwirkungspflicht gegenüber der zuständigen Katastrophenschutzbehörde 441
1. Adressaten der Mitwirkungspflicht 441
2. Ersuchen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde 442
3. Vorbehalt der Wahrnehmung dringender eigener Aufgaben aus § 5 VwVfG 443
4. Koordinierungsfunktion der Katastrophenschutzbehörde 444
II. Gebietsübergreifende Katastrophenhilfe 445
III. Länderübergreifende Katastrophenhilfe 447
IV. Keine Zuständigkeitskonzentration trotz Kooperation 449
V. Exkurs: Zusammenarbeit im Sächsischen Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz 453
1. Gemeinsamer Landesbeirat 453
2. Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule 453
3. Integrierte Leitstellen 454
4. Schnell-Einsatz-Gruppen und organisierte Erste Hilfe 454
5. Katastrophenschutzübungen 455
6. Überörtliche und auswärtige Einsätze 456
7. Vorbildwirkung für andere Bundesländer 456
B. Bundesrechtliche Kooperationsformen 457
I. Verfassungsrechtliche Rahmung der Kooperation im regionalen Katastrophenfall, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG 458
1. Materielle Elemente 459
2. Prozedurale Elemente 472

3. Aufgabenwahrnehmungslegitimation landesfremder Akteure ... 474
4. Landesrechtlicher Befugniserwerb ... 477
5. Regionaler Katastrophenfall als Kooperationsmodell sui generis ... 478
6. Zwischenfazit ... 482
II. Verfassungsrechtliche Rahmung der Kooperation im überregionalen Katastrophenfall, Art. 35 Abs. 3 GG ... 483
1. Materielle Elemente ... 484
2. Prozedurale Elemente ... 489
3. Überregionaler Katastrophenfall als Kooperationsmodell sui generis ... 502
4. Zwischenfazit ... 503
III. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Kooperation von Bund und Ländern im ZSKG ... 504
1. Kooperationsakteure ... 505
2. Allgemeine Grundsätze bundesstaatlicher Katastrophenhilfe ... 506
3. Besondere Kooperationsbereiche ... 508
C. Kooperation mit privaten Akteuren ... 512
I. Vertragliche Kooperationsformen der Zusammenarbeit ... 513
II. Gesetzlich verankerte Ausgestaltung der Kooperation ... 515
1. Mitwirkung privater Akteure nach Maßgabe des ZSKG ... 516
2. Kooperation institutioneller Akteure (private Hilfsorganisationen) ... 517
3. Kooperation mit nicht-organisierten Helfern ... 528
D. Zwischenfazit ... 530

§ 3 Koordinationsrechtliche Strukturen ... 532
A. Koordinationsrechtliche Strukturen ... 532
B. Koordinierung auf Landesebene ... 534
I. Prozedurale Koordinationsmechanismen ... 534
II. Institutionelle Koordinationsinstrumente ... 536
1. Administrativ-organisatorischer Verwaltungsstab ... 538
2. Operativ-taktischer Führungsstab ... 541
C. Koordinierung auf Bundesebene ... 543
I. Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund, § 16 ZSKG ... 545
1. Unschärfe des Koordinierungsbegriffs des ZSKG ... 546
2. Keine Bundeskoordinierung bei ausschließlichen Hilfsmaßnahmen der Länder ... 547
3. Bundeskoordinierung als ultima-ratio ... 548
4. Ersuchensentscheidungsbefugnis ... 549
5. Bereitstellung von Koordinierungsinstrumenten ... 550
II. Mangel an weiteren koordinationsrechtlichen Regelungen ... 551
D. Zwischenfazit ... 552

Kapitel 6: Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht 555

§ 1 Koordination durch verfassungsrechtliche Zentralisierung 557
A. Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz 558
I. Katastrophenschutz als ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz 559
II. Errichtung eines Bundeskatastrophenschutzministeriums 561
B. Ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz 562
I. Partieller Katastrophenschutz als ausschließliche Bundesgesetzgebungszuständigkeit 562
1. Innere Sicherheit: Katastrophenschutz 563
2. Innere Sicherheit: Zusammenarbeit von Bund und Ländern 564
II. Weiterentwicklung des BBK zu einer Zentralstelle 566

§ 2 Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz 568
A. Verfassungsrechtliche Absicherung einer Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz, Art. 91f GG nF 569
B. Errichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Katastrophenschutz 572
C. Verfassungsrechtliche Absicherung des BBK 574

§ 3 Kooperation und Koordination durch Staatsverträge 575
A. Der Staatsvertrag als Kooperations- und Koordinationsinstrument 576
B. Katastrophenschutzrechtliche Staatsverträge 577

§ 4 Elemente eines Musterentwurfs für ein Katastrophenschutzgesetz 578
A. Katastrophenschutzorganisation 580
B. Katastrophenschutzkooperation 581
C. Katastrophenschutzkoordination 582

Kapitel 7: Wesentliche Ergebnisse der Arbeit und Ausblick 583

§ 1 Einleitung 583

§ 2 Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte 583

§ 3 Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion 586

§ 4 Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz 590

§ 5 Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht 592

§ 6 Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht 596

§ 7 Ausblick 598

Literaturverzeichnis 601

Sachregister 633

Kapitel 1:
Einleitung

Die Geschichte der Erde und Menschheit ist auch eine Geschichte von Katastrophen.[1] Vom Aussterben der Dinosaurier durch Meteoriteneinschlag über den Großen Brand von London 1666 bis hin zum massiven Elbehochwasser 2002 führen verheerende Ereignisse immer wieder zu Katastrophen. Zu denken ist dabei an Naturgefahren[2] (etwa Hochwasser, schwere Unwetter oder Starkregen), geologische Gefahren (etwa Erdbeben oder Erdrutsche), chemische, biologische und nukleare Gefahren, aber auch menschliches oder technisches Versagen (etwa großflächige Ausfälle lebenswichtiger Infrastrukturen wie Energie, Telekommunikation oder Ernährung). Schließlich können Katastrophen auch menschengezielt durch Terrorismus, Krieg und Cyberattacken hervorgerufen werden. Nicht zuletzt die Ahrtal-Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 in Deutschland oder die folgenschweren Überschwemmungen in Spanien 2024 sowie die Waldbrände in Griechenland im August und September 2023 direkt an den Touristenhochburgen von Rhodos sind noch in das Gedächtnis vieler Menschen eingebrannt. Eine tiefergehende Befassung mit Katastrophen – auch aus rechtlicher Perspektive – ist daher angezeigt, da gerade in unüberschaubaren Notsituationen Klarheit über die Zuständigkeiten und das gemeinsame Handeln der katastrophenrelevanten Behörden bestehen muss.

§ 1 Einführung

Das Recht kann Katastrophen nicht verhindern. Allerdings kann es einen Rechtsrahmen setzen und dazu beitragen, um auf solche Ereignisse besser vorbereitet zu sein und beim Eintritt einer Katastrophe einen wirksamen Katastrophenschutz sicherzustellen.

Der Katastrophenschutz als Teil des Bevölkerungsschutzes ist eine dauerhafte Aufgabe, die allerdings oftmals nach dem Motto „There is no glory in prevention."[3] ver-

---

[1] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (164).

[2] Generell werden in den kommenden Jahren klimabedingte Naturkatastrophen zunehmen. Vgl. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, World Disaster Report 2020.

[3] Der Begriff wird dem britischen Epidemiologen *G. Rose* zugeschrieben, der ihn am Beispiel der koronaren Herzerkrankungen eingeführt hat und besagt, dass präventive Maßnahmen, die für eine Gesamtbevölkerung sehr nützlich sind, dem Einzelnen teilweise nur wenig nutzen und umgekehrt. Vgl. *G. Rose*, Sick Individuals and Sick Populations, International Journal of Epidemiology 1985, Volume 14, Issue 1, S. 32 ff., https://doi.org/10.1093/ije/14.1.32.

nachlässigt wird. Denn Ruhm lässt sich für die erfolgreiche Vorbeugung vor und gegen Katastrophen nur selten ernten. Eine Katastrophe, die wegen vorausschauender Gestaltung verhindert werden kann, ist schon keine mehr und kommt damit in der öffentlichen Wahrnehmung kaum vor.

Für den Katastrophenschutz ist es charakteristisch, dass er generell durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren getragen wird. Es agiert nicht nur ein staatlicher Akteur mit der zuständigen Katastrophenschutzbehörde, um Katastrophen zu vermeiden sowie zu bekämpfen, sondern zahlreiche weitere staatliche Akteure treten hinzu. Allein auf Bundesebene sind das etwa das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das Technische Hilfswerk (THW), die Bundespolizei und die Bundeswehr. Auf Landesebene sind neben den Katastrophenschutzbehörden insbesondere die Feuerwehren sowie der Rettungsdienst involviert. Daneben kommen zahlreiche Fachbehörden – etwa die Wasser- und Umweltbehörden – hinzu, die über spezifisches Wissen verfügen, das für einen effektiven Katastrophenschutz und jeweils eine spezifische Katastrophenart notwendig ist. Beim Hochwasser im Ahrtal wurden etwa Mitarbeiter der Landestalsperrenverwaltung Sachsens in Nordrhein-Westfalen unterstützend tätig.[4] Neben staatlichen Akteuren wird der Katastrophenschutz aber vor allem auch von privaten Hilfsorganisationen sowie im Übrigen von individuell und institutionellen Spontanhelfern getragen, die letztlich in einem Katastrophenfall zusammenwirken (können).[5] Nicht weniger als 1,7 Millionen Menschen engagieren sich in Deutschland ehrenamtlich im Katastrophenschutz.[6]

Obwohl eine Vielzahl von gemeinsam agierenden Akteuren mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufgaben im Katastrophenschutz betraut sind, scheint aus praktischer Sicht kein Bedarf nach einer tiefergehenden rechtlichen Analyse und Durchdringung zu bestehen, da der Katastrophenschutz im Ernstfall offensichtlich nach dem Motto „Jeder macht sein Ding" reibungslos funktioniert.[7] Wie schnell dies aber anders sein kann, eben weil nichts geregelt ist, und mit welch' verheerenden Folgen, hat die Ahrtalflut 2021 eindrücklich gezeigt. Auch wenn eine endgültige Beurteilung noch aussteht, so ist doch schon jetzt klar, dass mangelnde Abstimmung, unklare

[4] *Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen*, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, 2021, S. 18.

[5] So engagieren sich knapp 1,7 Millionen Menschen freiwillig im Katastrophenschutz. Vgl. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/11/pm-13-ehrenamtskarte.html.

[6] Vgl. https://mit-dir-fuer-uns-alle.de/ehrenamt/.

[7] So der Befund bei *R. Stober*, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 43 (45 mwN); ebenso *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1222); ein Überblicksartikel über praktische Erfahrungen zum Katastrophenschutz in Deutschland findet sich bei *C. Unger*, Ist Deutschland auf Katastrophen vorbereitet?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 89 ff.

Kompetenzen und eine daher unzureichende Kommunikation wesentliche Treiber der katastrophalen Folgen der Flut waren.[8]

Es ist daher ein Rechtsrahmen erforderlich, der die Zusammenarbeit auch rechtlich konturiert, Mögliches und Unmögliches auslotet und Leitplanken hierfür einschlägt. Dies folgt schon aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz, die ein Mindestmaß an Regulierung von rechtlicher Kooperation und Koordination notwendig macht.[9] Daran fehlt es aber bislang im nationalen Recht weitestgehend. Rechtliche Mechanismen zur Koordinierung der katastrophenrelevanten Akteure sind im Recht bisher nur äußerst rudimentär abgebildet.[10]

§ 2 Ziel und Gang der Untersuchung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung liegt darin, das Katastrophenschutzrecht, das bisher ein unübersichtliches, wenig geordnetes und unstrukturiertes Rechtsgebiet darstellt, rechtssystematisch im Hinblick auf die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure zu erschließen und darüber eine Hinführung zu einer systematischen rechtskonformen Regelung zu ermöglichen. Es werden die organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Strukturen des Katastrophenschutzrechts offengelegt. Denn für das Zusammenwirken der zahlreichen hilfeleistenden Akteure ist ein Rechtsrahmen erforderlich, der den Beteiligten die im Katastrophenfall notwendige Rechtssicherheit verschafft, der aber darauf aufbaut, welches rechtliche Gefüge existiert und wie die bestehenden tatsächlichen Strukturen integriert werden können. Nur durch hinreichend präzise Regeln kann das Zusammenspiel der katastrophenrelevanten Akteure rechtlich abgesichert werden und trägt so zu einem effektiven Katastrophenschutz bei.

Dazu werden zunächst in Kapitel 2 die Grundlagen des Katastrophenschutzrechts aufbereitet. Das betrifft die Präzisierung des Katastrophenbegriffs (§ 1) sowie die Darstellung der Grundzüge von Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz (§ 2). Sodann werden die Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts dargestellt, wozu die maßgeblichen Rechtsprinzipien wie das Effektivitätsprinzip und die Verortung des Katastrophenschutzrechts als besonderem Gefahrenabwehrrecht zählen, an denen die Kooperation und Koordination ausgerichtet sein muss (§ 3). Da Katastrophen aber

[8] Siehe dazu insbesondere den Bericht des Untersuchungsausschuss 18/1 „zur Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz, deren Folgen und zur rechtlichen und politischen Verantwortung der Landesregierung, ihrer nachgeordneten Behörden sowie aller sonstigen öffentlichen Stellen hierfür". Vgl. Rheinland-Pfalz LT-Drs. 18/10000.

[9] Eine staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz wurde – soweit ersichtlich – erstmalig von *E. G. Mahrenholz* in einem abweichenden Votum zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von C-Waffen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitet. Vgl. BVerfGE 77, 170 (235 ff.).

[10] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261, 270, 343 f., 361; *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (354); *H.-J. Blanke/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023, S. 15 (34).

nicht nur Gegenstand im Recht sind, sondern auch in anderen Wissenschaftsdisziplinen, wird der Blick auf die Katastrophensoziologie sowie die Umwelt- und Technikwissenschaften geweitet (§ 4), weil sie einen besonderen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen.

Anschließend wird in Kapitel 3 das Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem aufbereitet und dekonstruiert, seine Entwicklungslinien werden nachgezeichnet und das katastrophenschutzkooperations- und katastrophenschutzkoordinationsrechtliche Fundament auf europäischer Ebene (§ 1) sowie bundesrechtlicher (§ 2) und landesrechtlicher (§ 3) Ebene dargestellt.

Kapitel 4 arbeitet danach die katastrophenschutzrechtlichen Verbundstrukturen auf europäischer Ebene (§ 1) und auf nationaler Ebene (§ 2) heraus. Denn die katastrophenrelevanten Akteure agieren gemeinsam im Verbund, sodass nur ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken einen effektiven Katastrophenschutz gewährleisten kann.

Dem folgend wird in Kapitel 5 der Blick auf das nationale Katastrophenschutzrecht gerichtet. Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz wird auf seine spezifischen organisations- (§ 1), kooperations- (§ 2) und koordinationsrechtlichen (§ 3) Strukturen untersucht. Die Zusammenarbeit der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure muss auf organisationsrechtlich hinreichend bestimmten und präzisen Zuständigkeiten basieren. Denn unklare Zuständigkeiten führen im Katastrophenfall zu Zeitverzögerungen, Entscheidungsdefiziten und Verantwortungsdiffusion. Nur aufgrund einer exakten Zuschreibung von Zuständigkeiten lassen sich die notwendige katastrophenschutzrechtliche Kooperation und Koordination näher ausgestalten. Die geltende Ausgestaltung des Katastrophenschutzorganisations-, -kooperations- und -koordinationsrechts wird sich dabei als unzulänglich und unterkomplex erweisen.

In Kapitel 6 werden daher aus den zuvor erzielten Erkenntnissen einige ausgewählte und besonders geeignete Handlungsoptionen für die rechtliche Ausgestaltung eines Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts abgeleitet. Dazu zählen verfassungsrechtliche Modifikationen (§ 1, § 2) sowie die Verabschiedung von zwischenstaatlichen Abkommen (§ 3) oder – unter Beibehaltung der geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen zum Katastrophenschutz – die Schaffung vergleichbarer Landeskatastrophenschutzgesetze durch einen Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz (§ 4).

Schließlich werden in Kapitel 7 die gewonnenen Erkenntnisse thesenhaft zusammengefasst und die Arbeit durch einen Ausblick abgerundet.

§ 3 Katastrophe als Gegenstand im Recht

Das Katastrophenrecht – oder Katastrophenschutzrecht, da es den Menschen vor der Katastrophe schützen soll oder wenigstens zur Schadensminimierung beitragen soll – stellt ein bisher wenig beachtetes und bearbeitetes Rechtsgebiet dar.[11] Es ist zwar Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen[12], gleichwohl liegen insbesondere monographische Abhandlungen zum Katastrophenschutzrecht bisher nur vereinzelt

[11] So bereits etwa *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 44; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (165); *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (121); *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (344) spricht von einem „Mauerblümchen des juristischen Diskurs".

[12] Vgl. etwa *M. Lodd*, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023; *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 ff.; *B. Grzeszick*, Katastrophenschutz ohne (förmlichen) Katastrophenfall, VerwArch 2023, S. 139 ff.; *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 ff.; *D. Freudenberg/C. Hagebölling*, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85 ff.; *W. Weiß*, Naturkatastrophen und das EU-Beihilferecht, NVwZ 2022, S. 605 ff.; *O. Lepsius*, Ausnahme und Krise, Die Verwaltung 55 (2022), S. 309 ff.; *S. Rixen*, Katastrophensensible Infrastruktur im Gesundheitssozialstaat, Die Verwaltung 54 (2021), S. 319 ff.; *M. Schnatz*, Vier Vorschläge zur Modernisierung des Katastrophenschutzes, SozSich 2021, S. 350 ff.; *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 ff. und S. 185 ff.; *C. Gusy*, Pandemien als Stresstest der Demokratie, DÖV 2021, S. 757 ff.; *C. Waldhoff*, Der Bundesstaat in der Pandemie, NJW 2021, S. 2772 ff.; *S. Eisenmenger*, Die Neuordnung des Bevölkerungsschutzes aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, NVwZ 2021, S. 1415 ff.; *C. G. Paulus*, Der Solidargedanke als Grundlage des Katastrophenrechts, JZ 2021, S. 931 ff.; *C. Gusy*, Katastrophenrecht, GSZ 2020, S. 101 ff.; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 ff.; *M. Glombik*, Der Europäische Katastrophenschutz, VR 2019, S. 159 ff.; *H.-H. Trute*, Pandemien als potentiell globale Katastrophe, GSZ 2018, S. 125 ff.; *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 ff.; *J. Froese*, Bundeswehreinsätze im Innern zur Terrorismusbekämpfung: Die „terroristische Großlage" als Katastrophennotstand?, DVBl 2017, S. 546 ff.; *H.-J. Peters/T. Hesselbarth*, Hochwasser als Katastrophe oder als sonstiges außergewöhnliches Ereignis, VBlBW 2014, S. 130 ff.; *M. Ladiges*, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2012, S. 1225 ff.; *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 ff.; *A. von Zimmermann/T. Czepull*, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Katastropheneinsatz, DVBl 2011, S. 270 ff.; *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 ff.; *D. Bruch*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, DVBl 2010, S. 770 f.; *A. Walus*, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, S. 152 ff.; *M. Kloepfer/S. Deye*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, DVBl 2009, S. 1208 ff.; *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 ff.; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 ff.; *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 ff.; *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 ff.; *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 ff.; *J. Lorse*, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, Die Verwaltung 38 (2005), S. 471 ff.; *M. Middelberg*, Kostentragung im Katastrophenschutz, NVwZ 1997, S. 543 ff.; *D. Majer*, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht, NVwZ 1991, S. 653 ff.; *G. Robbers*, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, S. 926 ff.; *N.-P. Kleiner*, Koordination von Katastrophenschutzeinsätzen durch Kräfte des Bundes (BGS und Streitkräfte), DVBl 1977, S. 240 ff.

vor;[13] erst recht nur wenige Publikationen, die sich speziell dem Katastrophenschutzrecht aus einer verwaltungs- und insbesondere organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Perspektive widmen[14]. *Klafki* hat sich mit Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien beschäftigt.[15] Mit überwiegend besonders ausgewählten und spezifischen rechtlichen Aspekten von Katastrophen befassen sich die Veröffentlichungen[16] des an der Humboldt-Universität zu Berlin angesiedelten Forschungszentrums Katastrophenrecht (FZK)[17], wie etwa dem Hochwasserschutz[18], dem Schutz kritischer Infrastrukturen[19] oder der Feststellung des Katastrophenfalls[20]. Die an der Freien Universität Berlin eingerichtete Krisen- und Katastrophenforschungsstelle (KFS)[21] beschäftigte sich demgegenüber aus einer stark sozialwissenschaftlich-interdisziplinär geprägten Perspektive mit der Thematik.[22] Zuletzt hat sich im September 2024 auch der 74. Deutsche Juristentag in der Abteilung

[13] Vgl. etwa *M. Lodd*, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023; *A.-M. Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017; *A.-K. J. Hübler*, Staatliche Verhaltenspflichten im völkerrechtlichen Katastrophenfall, 2017; *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017; *S. Jablonski*, Hochwasserschutzrecht, 2014; *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012; *M. Thiel*, Die „Entgrenzung" der Gefahrenabwehr, 2011; *T. Unger*, Katastrophenabwehrrecht, 2010; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008; *R. Böhme*, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007; *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000; *F. Vogelbusch*, Katastrophenschutz in Arbeitsstätten, 1992.

[14] Vgl. nur bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (46 ff.); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012 und *H.-J. Lange/C. Gusy*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015.

[15] *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017.

[16] *M. Kloepfer*, Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008; *M. Kloepfer*, Hochwasserschutz, 2009; *M. Kloepfer*, Schutz kritischer Infrastrukturen, 2010; *M. Kloepfer,* Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011; *M. Kloepfer*, Hochrisikoanlagen, 2012; *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012; *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierung der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015; *K. von Lewinski*, Resilienz des Rechts, 2016; *A. M. Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017.

[17] Vgl. http://fzk.rewi.hu-berlin.de.

[18] *M. Kloepfer*, Hochwasserschutz, 2009.

[19] *M. Kloepfer*, Schutz kritischer Infrastrukturen, 2010.

[20] *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012.

[21] Vgl. https://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/katastrophenforschung/index.html.

[22] Vgl. etwa *M. Voss*, Symbolische Formen, 2006; *M. Voss/C. Dittmer/K. Schulze/A. Rüger/N. Bock*, Katastrophenbewältigung als sozialer Prozess: Vom Ideal- zum Realverständnis von Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement, Notfallvorsorge 2022, S. 22 ff.; *C. Dittmer/D. F. Lorenz,* Die Flüchtlingskrise 2015/16 und ihre Bedeutung für den Bevölkerungsschutz heute, Notfallvorsorge 2022, Heft 1, S. 8 ff.

Öffentliches Recht mit der Bewältigung von zukünftigen Krisen beschäftigt und dabei auch den Katastrophenschutz adressiert.[23]

Einzelne monographische Abhandlungen größeren Umfangs in der Rechtswissenschaft haben sich in vergangener Zeit insbesondere mit dem Recht in Krisen- und Ausnahmesituationen beschäftigt, ohne aber einen spezifischen Bezug zu Katastrophen herzustellen,[24] wobei ohnehin nicht jede Krise gleichzeitig auch eine Katastrophe ist. In Krisenzeiten geraten Gesetzgebung und Gesetzgebungswissenschaft unter Druck, wie *Schwerdtfeger* am Beispiel der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise nachzeichnet, wobei sie sich dabei insbesondere mit verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Zusammenwirken von Parlament und Regierung im Gesetzgebungsverfahren beschäftigt und verfassungskonforme Vorschläge für eine gute Gesetzesgestaltung unterbreitet.[25] *Finke* versteht Krisen als Anpassungsprozesse von zunächst enttäuschten Erwartungen und damit verbundene Auslegungsänderungen im Recht als Teil des Rechts.[26] Mit den Stärken und Schwächen der ausnahmeverfassungsrechtlichen Strukturen des Grundgesetzes befasst sich *Kaiser* und differenziert zwischen Ausnahme, Ausnahmezustand und Ausnahmeverfassungsrecht, wobei sich der Umgang mit den Grundrechten im Ausnahmezustand als entscheidend erweist.[27] Schließlich tritt nach *Barczak* an die Stelle des verfassungsrechtlichen Ausnahmeregimes mittlerweile ein permanent abrufbares Präventionsrecht, das der Verhinderung von Krisen weit im Voraus konkretisierter Gefahren dient.[28] Im Bereich der Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren unterschiedlichster Ebenen gibt es einige maßgebliche Veröffentlichungen, wobei diese wiederum den Katastrophenschutz nicht näher thematisieren.[29]

In der Rechtsprechung ist der Katastrophenschutz bzw. der Umgang mit Katastrophen ebenfalls kein zentrales Thema, sodass eine gefestigte Rechtsprechung oder

---

[23] Siehe dazu insbesondere die beiden Gutachten von *F. Becker* und *H. Kube*. Vgl. *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 ff. sowie *H. Kube*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, E 1 ff.; *M. Droege*, Öffentliches Krisenreaktionsrecht, JZ 2024, S. 757 ff.; *F. Gräber/C. Magaard*, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlich-rechtlichen Maßstäben, NVwZ 2024, S. 1284 ff.

[24] Vgl. dazu *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020; *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021; *J. Finke*, Krisen, 2020; *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018.

[25] *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 147 ff. und S. 325 ff.

[26] *J. Finke*, Krisen, 2020, S. 139 ff.

[27] *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 35 ff. und S. 207 ff.

[28] *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 353 ff.

[29] Vgl. etwa *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009; *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009; *T. I. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005; *G. Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004; *H.-G. Dederer*, Korporative Staatsgewalt, 2004; *T. Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999; *B. Rückwardt*, Koordination des Verwaltungshandelns, 1978.

gar eine Kontinuität der Rechtsprechung zum Katastrophenschutzrecht nicht existiert, auch wenn sich sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wie auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vereinzelt mit im Katastrophenschutzrecht angesiedelten Maßnahmen befasst haben.

Zwei Urteile des BVerfG sind allerdings von besonderer Bedeutung, einerseits das Urteil zum Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG)[30] von 2012 bzw. 2013 sowie andererseits das Urteil zum Einsatz von C-Waffen[31] von 1987. Im Urteil zum LuftSiG versucht sich das BVerfG an einer Definition zum Tatbestandsmerkmal des „besonders schweren Unglücksfalls" im Sinne des Art. 35 Abs. 2 GG. Demnach sollen jedenfalls „Ereignisse von ‚katastrophischen Dimensionen'" darunter subsumiert werden können.[32] Ob diese Interpretation jedoch zu mehr Rechtsschärfe und -klarheit beiträgt, ist umstritten.[33] Das Urteil zum Einsatz von C-Waffen ist daneben bemerkenswert, als in einem Sondervotum des Richters *Mahrenholz* die Ansicht vertreten wird, dass das Unterlassen für Maßnahmen des Katastrophenschutzes bzw. zur Katastrophenschutzplanung gegen die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sich ergebende staatliche Schutzpflicht verstoßen könne.[34]

Das BVerwG musste sich in der Vergangenheit nur punktuell mit spezifischen Maßnahmen im Zusammenhang mit Katastrophenschutz befassen. Hervorzuheben sind die Urteile zur Vergabe von Leistungen der Notfallrettung[35], zur Geldentschädigung für Feuerwehrbeamte für rechtswidrig abverlangte Dienste[36], Wehrdienstausnahmen für Katastrophenschutzhelfer[37], Haftungsansprüche des Bundes gegen ein Land aus dem Vollzug des Katastrophenschutzgesetzes[38] sowie der Ersatz von Aufwendungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen.[39]

Daraus ist bereits deutlich zu erkennen, dass eine systematische Aufarbeitung des Katastrophenschutzrechts im Hinblick auf das Zusammenwirken der beteiligten, unterschiedlichen Akteure bisher kaum rechtswissenschaftlich erfolgt ist. Nur vereinzelt werden solche Überlegungen aufgegriffen und dann auf ganz spezifische Szenarien

---

[30] BVerfGE 132, 1 sowie BVerfGE 133, 241.

[31] BVerfGE 77, 170.

[32] BVerfGE 132, 1 (17); 133, 241 (256, 263); allgemein hierzu vgl. *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 20 ff.

[33] Kritisch etwa *M. Ladiges*, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2012, S. 1225 (1227); vgl. auch http://www.spiegel.de/politik/deutschland/karlsruhe-erlaubt-restriktiven-einsatz-der-bundeswehr-im-inneren-a-850573.html.

[34] BVerfGE 77, 170 (235 ff.).

[35] BVerwG GewArch 2024, S. 66 ff.

[36] BVerwGE 143, 381.

[37] BVerwGE 107, 245.

[38] BVerwG BeckRS 1995, 30936008.

[39] BVerwG VerwRspr 1974, S. 4 ff.

abgebildet.[40] Eine Befassung mit dem Katastrophenschutzrecht aus einer primären kooperations- und koordinationsrechtlichen Perspektive fehlt in seiner Gesamtheit,[41] obwohl eine solche dazu beitragen könnte, die Zerrissenheit des Katastrophenschutzrechts insgesamt zu verringern.[42] Diese Lücke schließt das vorliegende Werk.

[40] Vgl. etwa das Verbundprojekt S2UCRE, das sich mit Fragen der Sicherheit in städtischen Umgebungen am Beispiel von Kultur- und Volksfesten beschäftigte. Siehe dazu https://www.iosb.fraunhofer.de/de/projekte-produkte/s2ucre.html.

[41] So auch der Befund u.a. bei *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (130), die von „ein[em] Bedürfnis nach einer grundlegenden Neuausrichtung des Sicherheitskonzepts [im Katastrophenrecht]" sprechen, „dessen Erarbeitung zuvörderst vom Gesetzgeber zu leisten ist". *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (373) halten eine „Neustrukturierung des Katastrophenschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland für erforderlich". *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (197) konstatiert, dass „das geltende Katastrophenschutzrecht [...] einen unübersichtlichen Gesamteindruck [macht]".

[42] So bereits *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (198).

Kapitel 2:
Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte

Kapitel 2 bereitet die Grundlagen des Katastrophenschutzrechts auf. Es verortet den Katastrophenbegriff als Gegenstand im Recht und grenzt ihn von verwandten katastrophenähnlichen Begrifflichkeiten wie Krise, Risiko, Gefahr und Ausnahmezustand ab (§ 1). Dem schließen sich Überlegungen zur Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure an, wobei die in der Verfassung angelegte katastrophenschutzspezifische Zusammenarbeit im Kontext des Verbots der sog. Mischverwaltung adressiert wird (§ 2). Anschließend werden die Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts herausgearbeitet, wozu neben der Akteursvielfalt, der Verankerung im Mehrebenensystem auch die tragenden Rechtsprinzipien wie das Dezentralisations- und Effektivitätsprinzip zählen, die das gesamte Katastrophenschutzrecht anleiten und darum für die Kooperation und Koordination von besonderer Bedeutung sind (§ 3). Schließlich wird der Blick auf Katastrophen auf zwei andere Wissenschaftsdisziplinen – die Katastrophensoziologie und die Umwelt- und Technikwissenschaften – geweitet, weil diese einen besonderen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen und daher auch für ein belastbares Verständnis im Recht beitragen können (§ 4).

§ 1 Von Katastrophen, Krisen, Risiken und mehr im Recht

Katastrophen, Krisen, Risiken, Großschadensereignisse, Unglücksfälle, besonders schwere Unglücksfälle, Gefahren, Notstände und Ausnahmezustände sind allesamt Begriffe, mit denen das Recht auf unterschiedliche Weise in Berührung kommt. So ist etwa der Eintritt einer Gefahr ein Teil der tatbestandlichen Voraussetzungen für ein polizeiliches Einschreiten.[1] Der Krisenbegriff wiederum beschreibt besondere Phänomene, die das Recht in den vergangenen Jahren etwa während der Finanzkrise[2] oder der Flüchtlingskrise[3] besonders beschäftigt und herausgefordert haben.[4] Daher wird sich zunächst allgemein

[1] Vgl. exemplarisch etwa §§ 1, 5 HSOG; §§ 1, 8 PolG NRW.

[2] Vgl. etwa *S. Egidy*, Finanzkrise und Verfassung, 2019; *C. Bringmann*, Bankenbeihilfe im Zuge der Finanzkrise, 2015; *P. M. Huber*, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014.

[3] *D. Thym*, Die Flüchtlingskrise vor Gericht, DVBl 2018, S. 276 ff.; *K. Hailbronner/D. Thym*, Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, JZ 2016, S. 753 ff.; *M. Wendel*, Asylrechtlicher Selbsteintritt und Flüchtlingskrise, JZ 2016, S. 332 ff.; *A. Peukert/C. Hillgruber/U. Foerste/H. Putzke*, Die Flüchtlingskrise rechtsstaatlich bewältigen, JZ 2016, S. 347 ff.; *S. Rixen*, Zwischen Hilfe, Abschreckung und Pragmatismus, NVwZ 2015, S. 1640 ff.

[4] Grundsätzlich zur Krise siehe etwa *J. Finke*, Krisen, 2020; *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018.

dem Katastrophenbegriff genähert (A.). Anschließend werden die begriffsgeschichtliche Entwicklung des Katastrophenbegriffs nachgezeichnet (B.), Wesensmerkmale von katastrophischen Ereignissen herausdestilliert (C.), der Katastrophenbegriff als Gegenstand des Rechts verortet, eingegrenzt sowie präzisiert (D.) und verwandte katastrophenähnliche Termini geschildert (E.). Schließlich werden diese verschiedenen Begriffe voneinander abgegrenzt (F.) und die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst (G.).

A. „Katastrophe" als Begriff

Bereits der als Ausgangspunkt der Überlegungen dienende und äußerst schillernde Begriff der Katastrophe[5] ist nicht eindeutig definiert. Er kann vielfältig interpretiert werden und je nach Perspektive sehr unterschiedliche Bedeutungen aufweisen.[6]

So wird ganz allgemein Katastrophe etwa im Zusammenhang mit Eisenbahnunglücksfällen wie Zugentgleisungen, Flugzeugabstürzen, Erdbeben, Börsenentwicklungen oder den Weg in den Faschismus genannt. [7] Hingewiesen wird ebenso auf Szenarien wie biologische Gefahrenlagen (Influenza-Pandemien, SARS[8], Vogelgrippe, Freisetzung biologischer Agenzien mit terroristischem Hintergrund), länderübergreifende Hochwasser, Gefährdung des Schutzes kritischer Infrastrukturen (etwa der großflächige Ausfall der Stromversorgung), die Havarie in einer kerntechnischen Anlage oder schwere Chemieunfälle an exponierten Standorten.[9] Besonders aktuell werden Katastrophen im Zusammenhang mit Terrorismusanschlägen genannt. Für den einzelnen Menschen kann rein subjektiv aber etwa auch das Scheitern der Ehe oder der Verlust einer nahestehenden Person eine Katastrophe darstellen[10]; für einen objektiven und unbeteiligten Betrachter mag das nicht zwangsläufig so sein. Zuletzt hat der Begriff insbesondere im Rahmen des Ahrtal-Hochwassers eine wesentliche Rolle gespielt.

Ganz allgemein wird der Begriff der Katastrophe mit einem schweren Unglück oder einem Naturereignis mit verheerenden Folgen in Verbindung gebracht.[11] Seinem griechischen Ursprung nach bedeutet das Wort eine unvorhergesehene Wendung (meist

---

[5] *A. Musil/S. Kirchner* bezeichnen den Begriff der Katastrophe „unscharf". Vgl. *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (374 f.); ähnlich *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 (85).

[6] *A. Thiele*, Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, 2012, S. 69 (72 ff.); *W. R. Dombrowsky,* Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 5 ff.

[7] Beispiele nach *W. R. Dombrowsky,* Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 1; siehe auch *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, Freiburg 1990, S. 9 ff.

[8] SARS = Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom (eng. severe acute respiratory syndrome).

[9] Beispiele nach *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1226).

[10] *C. Gusy* weist daraufhin, dass „der soziale Zustand ‚Katastrophe' [...] subjektiv empfunden und kommunikativ verbreitet [wird]". Vgl. *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 (86).

[11] So jedenfalls der Duden. Vgl. http://www.duden.de/rechtschreibung/Katastrophe.

zum Schlechten), die in einem klassischen Drama dessen Ende einleitet.[12] Darauf rekurriert auch die Literaturwissenschaft, die ihrerseits unter Katastrophe die entscheidende Wendung (zum Schlimmen) als Schlusshandlung im (antiken) Drama betrachtet.[13]

In der Rechtswissenschaft existiert keine einheitliche Definition.[14] Es tauchen verschiedene Begrifflichkeiten wie Krise, Naturkatastrophe, Unglücksfall, schwerer Unglücksfall, Großschadensereignis, Störfall oder öffentlicher Notstand auf, um nur einige dort benutzte Termini zu benennen.[15] Überwiegend wird im juristischen Kontext sodann darauf abgestellt, dass einer Katastrophe jedenfalls zwei Merkmale innewohnen.[16] Einerseits setze eine Katastrophe ein Großschadensereignis voraus und andererseits gehe dieses mit einer Institutionenüberforderung einher.[17]

---

[12] *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (141 mwN).

[13] Vgl. http://www.duden.de/rechtschreibung/Katastrophe.

[14] Zwar enthalten die jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetze oftmals eine Definition von Katastrophe, gleichwohl sind diese Begriffe nicht immer identisch. Vgl. etwa § 24 HBKG: „Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Ereignis, das Leben, Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung, Tiere, erhebliche Sachwerte oder die natürlichen Lebensgrundlagen in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder beeinträchtigt, dass zur Beseitigung die einheitliche Lenkung aller Katastrophenschutzmaßnahmen sowie der Einsatz von Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes erforderlich sind."; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW: „Im Sinne von (…) ist eine Katastrophe ein Schadensereignis, welches das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung zahlreicher Menschen, Tiere, natürliche Lebensgrundlagen oder erhebliche Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder wesentlich beeinträchtigt, dass der sich hieraus ergebenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nur wirksam begegnet werden kann, wenn die zuständigen Behörden und Dienststellen, Organisationen und eingesetzten Kräfte unter einer einheitlichen Gesamtleitung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken."; § 32 ThürBKG: „Eine Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die natürlichen Lebensgrundlagen, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt werden kann, wenn die Behörden, Dienststellen, Organisationen, Einheiten, Einrichtungen und eingesetzten Kräfte unter einheitlicher Leitung zusammenwirken."; § 16 Abs. 3 SBKG: „Eine Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein über die Schadensfälle des täglichen Lebens und eine Großschadenslage hinausgehendes Ereignis, das Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die lebensnotwendige Unterkunft sowie Versorgung der Bevölkerung, erhebliche Sachwerte oder die Umwelt in außergewöhnlichem Umfang gefährdet oder beeinträchtigt und zu dessen wirksamer Bekämpfung die zuständigen Behörden und Dienststellen mit der Feuerwehr und dem Rettungsdienst sowie den Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes unter einheitlicher Leitung einer Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken müssen.". Vgl. auch *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 (87), der zumindest dem Katastrophenbegriff im Katastrophenschutzrecht zwei konstitutive Merkmale beimisst. In diese Richtung auch *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (142).

[15] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (167).

[16] So jedenfalls *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (142) und *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 (87).

[17] So *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (142).

Juristisch ist ein feststehender und präziser Rechtsbegriff notwendig, um insbesondere Rechtssicherheit als ein die Rechtsordnung tragendes Grundprinzip zu ermöglichen und sicherzustellen. Denn im Extremfall könnte auf dieser Basis ein Ereignis in einem Bundesland als Katastrophe eingestuft werden, in einem anderen hingegen nicht. Die divergierende und nicht einheitliche Einordnung von Katastrophe im Rechtssinn führt zu Unsicherheiten bei ihrer Bewältigung und darüber hinaus zu Unklarheiten bei der Zuständigkeit sowie der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure.

B. Der Katastrophenbegriff und seine begriffsgeschichtliche Entwicklung

I. Das antikengeschichtliche Begriffsverständnis

Einen Überblick über die begriffsgeschichtliche Entwicklung des Katastrophenbegriffs liefern *Briese*[18] und *Briese/Günther*[19]. Dabei kann bisher nicht genau gesagt werden, welchen Weg das Wort „Katastrophe" in den europäischen Sprachen genommen hat.[20] So übergehen renommierte Fachlexika wie das „Historische Wörterbuch der Philosophie"[21], „Ästhetische Grundbegriffe"[22], „Historisches Wörterbuch der Rhetorik"[23] oder „Der Neue Pauly"[24] die begriffsgeschichtliche Entwicklung.[25]

1. Herkunft des Katastrophenbegriffs

Wie jede begriffsgeschichtliche Aufarbeitung hat sich der Terminus „Katastrophe" dem Dilemma zu stellen, dass nicht der Ursprung, sondern nur die Herkunft ermittelt werden kann.[26] Aufgrund der überkommenen Quellenlage können genuine Ursprünge wenig bis gar nicht ermittelt werden. Denn denkbar ist, dass das Wort „Katastrophe" seinen Ursprung in der gesprochenen Sprache gefunden hat und erst wesentlich später in überlieferte schriftliche Dokumente Einzug gefunden hat. Als geklärt gilt weitestgehend nur, dass das Wort Katastrophe ursprünglich dem griechischen Wort

---

[18] *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 ff.

[19] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 ff.; kritisch dazu *L. Hempel/T. Markwart*, Katastrophe und Souveränität – Zur Genese eines ästhetisch-politischen Paradigmas, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 141 ff.

[20] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (155).

[21] *J. Ritter/K. Gründer/G. Gabriel*, Historisches Wörterbuch der Philosophie, 2022.

[22] *K. Barck/M. Fontius/D. Schlenstedt/B. Steinwachs/F. Wolfzettel*, Ästhetische Grundbegriffe, 2010.

[23] *G. Ueding*, Historisches Wörterbuch der Rhetorik, 1998.

[24] *H. Cancik/H. Schneider*, Der neue Pauly, 1999.

[25] *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 f.

[26] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (157).

„katastrophé" entstammt.[27] Dieses setzt sich einerseits aus dem Wort „katá", was soviel wie „herab-„ oder „nieder-„ bedeutet, und anderseits aus dem Wort „stréphein", was soviel wie „wenden" bedeutet, zusammen.[28] In einem weiten Sinne verstanden bedeutet das Wort deshalb soviel wie Wendung oder Umkehr.[29] In die deutsche Sprache fand der Katastrophenbegriff ganz generell erst sehr langsam seit dem 16. Jahrhundert Eingang, wobei er erst überhaupt im 18. Jahrhundert geläufig wurde.[30] Dabei wurde die deutsche Begriffsrezeption weitestgehend im Zeichen religiöser Auseinandersetzungen geführt.[31]

Der älteste in der Literatur erhaltene Beleg für das Substantiv „Katastrophe" stammt aus der Tragödie „Hiketiden" des *Aischylos* (Die Schutzflehenden), die ca. 465 v. Chr. zu datieren und zeitgeschichtlich der Antike zuzuordnen ist.[32] Das Stück handelt von zwölf Frauen, die aus Ägypten ins griechische Argos fliehen, um sich der Ehe zu entziehen. Der dortige König steht nun vor dem Dilemma, ob er die Frauen bei sich aufnehmen soll oder zurückschicken muss. In diesem Kontext wird der Begriff „Katastrophe" verwendet, um die Ausweglosigkeit der gesamten Situation darzustellen, die, wie immer man sie betrachtet, Leiden zur Folge haben wird – wenn die Frauen nach Ägypten zurückgeschickt und bestraft werden – sowie bestehendes (ägyptisches) Recht gefährdet – wenn die Frauen in Argos verbleiben dürfen – und überkommende Religion verletzt wird.[33] Ferner belegen zwei weitere Textstellen die Verwendung

---

[27] Vgl. *„Katastrophe"*, in: Pfeifer (Hrsg.), Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 1993, digitalisierte und von *Pfeifer* überarbeitete Version im Digitalen Wörterbuch der deutschen Sprache, https://www.dwds.de/wb/etymwb/Katastrophe. Dieses entspricht jedoch grundsätzlich nicht unserem gleichlautenden Lehnwort, berührt sich allerdings mit diesem in einigen Konnotationen. Vgl. *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 (54).

[28] Vgl. *„Katastrophe"*, in: Pfeifer (Hrsg.), Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, 1993, digitalisierte und von *Pfeifer* überarbeitete Version im Digitalen Wörterbuch der deutschen Sprache, https://www.dwds.de/wb/etymwb/Katastrophe; *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (25 f.); *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (19); ausführlich *L. Hempel/T. Markwart*, Katastrophe und Souveränität – Zur Genese eines ästhetisch-politischen Paradigmas, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 141 (145).

[29] So auch *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 16.

[30] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 16.

[31] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 32.

[32] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (158); umfangreich zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie vgl. *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 ff.; *Hempel/Markwart* stellen demgegenüber auf die Geschichtsschreibung Herodots ab und sehen den Katastrophenbegriff einer bestimmten historischen Situation sowie politischen Erfahrung entspringen. Vgl. dazu *L. Hempel/T. Markwart*, Katastrophe und Souveränität – Zur Genese eines ästhetisch-politischen Paradigmas, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 141 (145 ff.).

[33] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (159).

des Wortes „Katastrophe“, wobei der Akzent dort auf Verstößen gegen moralische Normen und Rechtsnormen liegt.[34] In „Der Peloponnesische Krieg“ des *Thukydides* (ca. 460–400 v. Chr.) wird der Begriff im Sinne von Unterwerfung oder Unterjochung verwendet.[35] Einerseits bedeutet Katastrophe somit eine militärisch-politische Unterjochung, andererseits kann es aber auch auf das Ende einer Handlung oder eines Lebens hindeuten.[36] Eine gänzlich andere Akzentuierung erfährt der Begriff bei dem attischen Komödiendichter *Antiphanes* (ca. 408–334 v. Chr.) sowie dem Ingenieur *Heron* (ca. 1. Jahrhundert n. Chr.). Dort bezeichnet der Begriff den vierten und letzten Teil einer Komödie oder den Abschluss einer Automatenvorführung[37] in antiken Automatentheatern[38]. Beide Autoren verwenden den Begriff in einem Kontext, der für die weitere Entwicklung des Wortes „Katastrophe“ äußerst folgenreich wurde, indem er eine kunstterminologische Bedeutung erhält.[39] Der Begriff wurde teilweise später als terminus technicus verstanden, der den letzten Teil eines antiken Dramas beschreibt.[40] Gleichzeitig wurde der Begriff aber auch verwendet, um den letzten Teil einer antiken Komödie zu beschreiben, wobei dabei die Konnotation auf den Zustand von Stille, der Beruhigung sowie des Abebbens von Gefühlen liegt.[41] In der späteren europäischen Rezeption der Renaissance und Frühen Neuzeit scheint jedenfalls die dichtungsbezogene Konzeptualisierung eine gewisse Dominanz erhalten zu haben.[42]

2. Drei Ebenen des Katastrophenbegriffs

Für den Zeitraum der Antike ist zu schlussfolgern[43], dass vor allem der poetologische Katastrophenbegriff folgenreich war. Es lassen sich insgesamt mindestens drei Ebenen

[34] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (159).

[35] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (160); *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien“ – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (26).

[36] *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien“ – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (26).

[37] In der heutigen Zeit meint dies die Schaustellung oder Darbietung von unterschiedlichen Kunstfertigkeiten wie auf einem Jahrmarkt oder in einem Zirkus. Vgl. dazu etwa *M. Rausch*, Heron von Alexandria, 2012, S. 20 ff.

[38] Damit ist eigentlich der Automatenbau gemeint. Vgl. dazu *T. Beck*, Herons des Älteren Automatentheater, in: Matschoss (Hrsg.), Beiträge zur Geschichte der Technik und Industrie, 1909, S. 182 ff.

[39] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (161); *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien“ – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (27).

[40] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (161).

[41] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (162).

[42] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (161); *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien“ – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (28).

[43] Vgl. dazu auch *L. Hempel/T. Markwart*, Katastrophe und Souveränität – Zur Genese eines ästhetisch-politischen Paradigmas, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 141 ff.

unterscheiden:[44] die Ebene des poetologischen Strukturbegriffs, wonach die Katastrophe der letzte Teil eines Dramas (oder einer Komödie) ist, die Ebene des dramatischen Veränderungsbegriffs, wonach die Katastrophe mit einem Umschlag zum Schlechten oder zum Guten verknüpft ist, sowie die Ebene des intentionalen Wirkungsbegriffs, wonach die Katastrophe eine beruhigende und friedvolle Wirkung auf die Akteure des Dramas sowie auf das Publikum hat. Demnach bringt die Katastrophe Komödien und Tragödien zu einem der Tendenz nach erfreulichem Ende, da sie zu Stille und Ruhe führt.[45]

II. Vom dichtungsbezogenen Verständnis zur negativ konnotierten Abbildung der Realwelt

Im Deutschen taucht der Katastrophenbegriff, soweit ersichtlich, zwischen dem 16. und 17. Jahrhundert auf, wobei eine Übernahme aus dem Französischen oder Lateinischen erfolgte.[46] Dabei lassen sich wesentliche Neuerungen erkennen, da der Begriff der Katastrophe nun nicht mehr nur ausschließlich in Kunstwerken wirkt, sondern seinen Platz in der Lebenswelt und dort insbesondere in der politisch-militärischen Wirklichkeit findet. Gleichzeitig wird der Katastrophenbegriff in einem immer größeren Maße negativ konnotiert, da einerseits der Begriff um seinen möglichen friedvollen Ausgang beschnitten wird sowie andererseits um seine mögliche überraschende positive Wendung.[47]

1. Katastrophe als poetisches Prinzip und als Lebensattribut

Zunächst aber lehnte sich *Melanchthon* in seinen frühen poetologischen Studien von 1516 ausdrücklich und eng an die antiken Vorgaben an und bezeichnete Katastrophe als den jeweils dritten Teil einer Komödie.[48] Hiervon ausgehend transferierte er den Begriff um 1530 in ganz verschiedene Diskursebenen wie die Pädagogik oder Astrologie.[49] Zeitgleich verwendeten Reformatoren wie *Zwingli*, *Bullinger* oder *Luther* den Be-

---

[44] Nach *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (163) sowie *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (28).

[45] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (163).

[46] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (163) mwN; *F. Kluge*, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 2012, Lemma ‚Katastrophe'; *H. Paul*, Deutsches Wörterbuch, 2002, S. 525; *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 16.

[47] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (164); *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (29).

[48] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (164) mwN; *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (30).

[49] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (164) mwN.

griff in ihren Theologien.[50] Ebenso diente der Katastrophenbegriff dem Humanisten Erasmus von Rotterdam bereits um 1500 als Gegenstand ausführlicher Reflexionen.[51]

Bereits 1656 vermerkte im englischen Sprachraum ein Wörterbuch den Begriff „Catastrophe" als „last part of a Comedy or any other thing […] as Vitae humanae catastrophe, the end of a mans life".[52] Im französischen Sprachgebrauch wiederum war die Begrenzung von Katastrophe auf einen poetologischen Gehalt sehr lange verbreitet. So sprach noch 1758 *Diderot* wie selbstverständlich von „catastrophe" als dem letzten Teil eines Dramas.[53] Stattdessen gewann dort der Begriff „désastre" für Naturvorgänge an Einfluss.[54]

Im Deutschen lässt sich der zweideutige Bedeutungsgebrauch – Katastrophe als poetisches Prinzip und Katastrophe als Lebensattribut – im 18. und 19. Jahrhundert anhand von Lexikaeinträgen deutlich belegen.[55] Ein erster Eintrag findet sich bereits 1690 in Nehrings „Manuale Juridico-Politicum", wonach „Catastrophe eine geschwinde Veränderung" darstellt.[56] 1827 findet sich in Krugs Allgemeinen Wörterbuch der philosophischen Wissenschaften unter dem Stichwort Katastrophe vermerkt: „eine plötzliche Umkehrung der Dinge, besonders im menschlichen und gesellschaftlichen Leben. Auch wird der Tod, vornehmlich ein schneller, unerwarteter oder gewaltsamer, so genannt". In Pierers Universal Lexikon von 1843 wird Katastrophe als eine „plötzliche Umkehrung der Dinge, bes. im gesellschaft. Leben, so ein unerwarteter Tod, ein Bankerot, eine Entsetzung etc." beschrieben.[57]

Daneben sind für die Begriffsgeschichte von „Katastrophe" auch die Schriften der jüdischen und christlichen Religion bedeutsam, da dort an unterschiedlichen Stellen auf den Begriff rekurriert wird.[58] Dennoch überrascht es, dass weder die lateinische

---

[50] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (164) mwN.

[51] *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 (44).

[52] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (165) mwN.

[53] *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (31 mwN).

[54] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (165); zum Begriff „désaster" siehe auch *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 27.

[55] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (165 f.); *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (31).

[56] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (166).

[57] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (166) mwN; *W. T. Krug*, Allgemeines Handwörterbuch der philosophischen Wissenschaften nebst Literatur und Geschichte, Bd. 2, 1969, S. 508.

[58] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (167) mit weiteren Ausführungen dazu.

Übersetzung der Bibel, die Vulgata[59], noch die englische King James-Bibel[60] oder die Luther-Bibel[61] das Wort ausdrücklich aufnehmen.[62] Noch 1809 vermerkte der Urbrockhaus unter dem Begriff „Katastrophe" eine „unerwartete erwünschte Wendung", die „hauptsächlich bei Schauspielen" zu verzeichnen sei, aber auch „bei andern Begebenheiten", und „könnte also ungefähr Glückswechsel genannt werden".[63] Demnach könne mit Katastrophe auch weiterhin ein positives Ereignis oder ein positiver Erfolgsvorgang konzipiert werden.

2. Von der positiven zur negativen Konnotation

Dieser grundlegend positiven Konnotation lassen sich aber auch erste Entwicklungen entgegengehalten, die dem Katastrophenbegriff einen klaren Negativbezug zuweisen.[64] So gewann der Begriff in den Dichtungen von Sturm und Drang[65] bis zur Frühromantik[66] eine klare negative Bedeutung. Aber auch vor allem in den Geisteswissenschaften gewann der negativ besetzte Begriff an Bedeutung. Geschichtsphilosophische Entwürfe von *Herder*, *Hegel* und *von Humboldt* integrierten „Katastrophen" als vorübergehende Negativereignisse in einen jeweils progressiven Geschichtsverlauf.[67] Um 1800 war schließlich die negative Betonung des Begriffs „Katastrophe" die vorherrschende Tendenz und die vormals mit Katastrophe verbundene positive geschichtliche Entwicklung wurde zu einer altertümlichen Ausnahme.[68] Im militärisch-politischen Gebrauch des 18. und 19. Jahrhunderts bedeutete Katastrophe nicht mehr lediglich einen (allgemeinen) geschichtlichen Wechsel, sondern vielmehr einen Sturz, Umsturz oder Absturz.[69] Spätestens mit der französischen Revolution von 1789 wandelte sich der Begriff von einem vormals deskriptiv-politischen Veränderungsbegriff zu einem normativen Richtungsbegriff großer Reichweite mit negativer Bedeutung.[70] Schließlich ist zu konstatieren, dass sich der Begriff „Katastrophe" gegenüber seinen bisherigen neuzeitlichen Gebrauchsweisen verändert hat. In quantitativer Hinsicht ist Katastrophe noch nicht die erlösende Wandlung, sondern liegt ihr erst voraus.[71] In

[59] Darunter versteht man die im Mittelalter verbreitete lateinische Fassung der Bibel.

[60] Die King James-Bibel ist die englische Übersetzung der Bibel. Ihre Erstveröffentlichung erfolgte 1611. Seitdem ist sie die einflussreichste englischsprachige Übersetzung der Bibel.

[61] Allgemein wird mit Luther-Bibel eine Übersetzung des Alten und Neuen Testaments in die frühneuhochdeutsche Sprache bezeichnet.

[62] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (167).

[63] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (168 mwN).

[64] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (170 mwN).

[65] Sturm und Drang bezeichnet eine Strömung in der deutschen Literatur von ca. 1765 bis 1785.

[66] Die Frühromantik wird von ca. 1795 bis 1804 datiert.

[67] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. (170).

[68] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (170).

[69] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (170).

[70] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (171).

[71] Auch für heutige Verhältnisse gilt zunächst, dass eine Definition des Katastrophenbegriffs, wie sie in Gesetztestexten aber notwendig und häufig zu finden ist, keine unmittelbaren Rück-

qualitativer Hinsicht wird Katastrophe einerseits als Negativfall konzipiert sowie andererseits kommt ihr dabei eine Intensivierung zu.[72]

3. Von der Poetologie zu den Erdwissenschaften

In der deutschen Schriftsprache findet sich der Begriff „Katastrophe" wohl erstmalig in einer astrologischen Abhandlung von 1597 über Kometeneinflüsse.[73] Demnach sei eine Transformation, „ein Catastrophen" aller menschlichen Angelegenheiten vom Jahr 1604 an zu erwarten.[74] Gleichwohl wurde der Katastrophenbegriff im weiteren Verlauf in den Naturwissenschaften zunächst zurückgewiesen.[75] Erst im 18. Jahrhundert gelangte er, vermittelt aus England und Frankreich, in die deutsche Naturwissenschaftssprache und dort vor allem in die Terminologie der Geognosie[76] bzw. Geologie. So verwendete etwa *Kant* in einer seiner Abhandlungen zum verheerenden Erdbeben von Lissabon 1755[77] den Begriff „Katastrophe".[78] Spätestens also mit diesem Erdbeben bürgerte sich auch im deutschsprachigen Raum der Begriff Katastrophe für Naturvorgänge ein. Dennoch dauerte es bis ca. 1780 bis der Katastrophenbegriff in den geologischen Debatten Deutschlands angekommen war.[79] Insofern handelt es sich um einen Begriff, der im strengen Sinn mit der Natur verknüpft war und gleichzeitig aber immer noch an theologisch geprägte Sintflutauffassungen gebunden war.[80]

Erst um 1800 löste sich der Begriff endgültig von seinen theologischen Einschlägen und es bürgerte sich der Begriff einer Katastrophe der Natur ein, der sich dann Mitte und Ende des 19. Jahrhunderts in den einer Naturkatastrophe transformierte.[81] Die starke Tendenz der Verwendung des Katastrophenbegriffs in Diskursen über die

---

schlüsse über das quantitative Ausmaß des Geschehens zulässt. In einem Land mit unterentwickelter Infrastruktur werden die lokalen Hilfskräfte viel schneller überfordert sein als in einem Industrieland mit einem gut organisierten Katastrophenschutz. Vgl. dazu *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 10.

[72] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (172).

[73] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (172).

[74] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (172) mwN.

[75] *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (32 f.).

[76] Der Begriff wurde bis zum 19. Jahrhundert für die Lehre von der Struktur und dem Bau der festen Erdkruste verwendet und entspricht weitestgehend dem heutigen Begriff der Geologie.

[77] Das Erdbeben zerstörte Lissabon fast vollständig und forderte Schätzungen zu Folge zwischen 30.000 und 100.000 Todesopfer.

[78] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (173).

[79] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (173).

[80] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (174).

[81] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (174) mwN; *D. Groh/M. Kempe/F. Mauelshagen*, Einleitung. Naturkatastrophen – wahrgenommen, gedeutet, dargestellt, in: Groh/Kempe/Mauelshagen (Hrsg.), Naturkatastrophen, 2003, S. 11 ff.

Natur resultierte überwiegend von geologischen Arbeiten aus dem Englischen her.[82] Dabei sind vor allem die verschiedenen Katastrophentheorien von *Burnet*, *Woodward* und *Whiston* zu nennen, die besonderen Anklang fanden. *Burnet* bringt den Katastrophenbegriff mit einem göttlichen Heilsgeschehen in Einklang.[83] Demnach gibt es ausdrücklich zwei Katastrophen: die Sintflut als vorbereitende Katastrophe sowie das Jüngste Gericht als abschließende Katastrophe [84]

Gleichzeitig zeigt sich die Ambivalenz von Katastrophe. Auf den Heilsplan als Ganzes bezogen, ist Katastrophe eine eindeutig positive, letzte Wendung. Auf das Schicksal von Menschen bezogen, kann sie aber auch als Strafe erscheinen.[85] Dennoch versteht *Burnet* seine Arbeiten ausdrücklich als naturwissenschaftlich geprägt. Im Gegensatz dazu bleibt bei den Arbeiten von *Woodward* Katastrophe für die Sintflut reserviert. Eine abschließende kosmische Katastrophe und das apokalyptische Ende aller Dinge thematisiert er nicht.[86] Ebenso ist bei *Whiston* der Katastrophenbegriff ausschließlich für die Vergangenheit reserviert.[87]

Ab ca. 1770 kam es dann zu einem Aufschwung empirisch orientierter Arbeiten auf dem Gebiet der Geologie, wobei dort vereinzelt der Versuch unternommen wurde, den Katastrophenbegriff nicht auch auf diverse Naturvorgänge auszuweiten und ihn für ein rein göttliches Geschehen vorzubehalten.[88] Parallel dazu verankerte in Frankreich der Paläontologe *Cuvier* den Katastrophenbegriff im naturwissenschaftlichen Diskurs.[89] So sprach er sich bereits 1792 dafür aus, dass sich die Erdgeschichte in verschiedene, durch gewaltsame Katastrophen gekennzeichnete Hauptperioden unterteilen lasse.[90] Der Katastrophenbegriff findet sich bei ihm bereits mehrfach in seinen Schriften seit der Jahrhundertwende. Er verwendet den Begriff im Sinne eines epocheneinschneidenden Großereignisses.[91]

---

[82] Ausführlich dazu *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (175 ff.) sowie *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (33 ff.).

[83] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (175 ff.).

[84] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (176).

[85] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (176); *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (35).

[86] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (177).

[87] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (179); ausführlich dazu *O. Briese*, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers/Rothe (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte, 2009, S. 23 (36 ff.).

[88] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (179 f.).

[89] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (181).

[90] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (181 mwN).

[91] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (182 mwN).

Die bisherige Entwicklungslinie des Katastrophenbegriffs verdeutlicht, dass er vor allem aus den poetologischen Debatten in die noch deutlich theologisch geprägten Erdwissenschaften übernommen wurde.[92] Dem Katastrophenbegriff als solchen wird dort allerdings wiederum von einigen Autoren[93] nur eine lokal beschränkte Reichweite zugemessen, sodass etwa klimatische und atmosphärische Veränderungen dazu gehören wie Vulkanausbrüche, Erdbeben, heftige Stürme und örtliche Überschwemmungen.[94] Dabei wird stets hervorgehoben, dass man es mit „beschränkten Katastrophen" bzw. mit „Gefahren örtlicher Katastrophen" zu tun habe.[95] Die insoweit bisher beschriebenen „großen" Katastrophen wie die Sintflut oder das Jüngste Gericht werden entsprechend in viele kleine Katastrophen verwandelt. Der anfängliche Katastrophenbegriff, der zunächst nur ein bzw. zwei erdgeschichtliche Ereignisse (Sintflut und Jüngstes Gericht) charakterisierte, wurde im Laufe der Zeit auf weitere gravierende erdgeschichtliche Einschnitte ausgeweitet.

Ab ca. 1800 war Katastrophe nunmehr auch innerhalb der Geowissenschaften auf Ereignisse kleinerer Reichweite bezogen.[96] Insgesamt kam es somit zu einer extensiven Bedeutungserweiterung des Katastrophenbegriffs, die in der zweiten Hälfte des 19. und 20. Jahrhunderts auch in weitere Wissenschaftsfelder überging.[97] Vor allem sind hier die Geistes- und Sozialwissenschaften zu nennen.[98]

III. Begriffsamplifikationen im 20. Jahrhundert

1. Vom Ereignis- zum Zustandsbegriff

Katastrophe wurde im 20. Jahrhundert zu einer Krisenkategorie, die sich von einem vormals Ereignis- in einen Prozess- und schließlich einen Zustandsbegriff transformierte.[99] Katastrophe als solches erfuhr als Topos erst im letzten Jahrhundertdrittel die rasante Karriere, die ihm heute zuteilwird. Spätestens nach dem Untergang der Titanic 1912 war der Begriff sodann auch in einflussreichen technikphilosophischen Publikationen präsent.[100] Insbesondere in den Krisenzeiten der Weimarer Republik verfestigte sich der Katastrophenbegriff. So bezeichnet *Spengler* in „Der Mensch und die Technik" von 1931 die europäische Arbeitslosigkeit als „Beginn einer Katastrophe"[101]

---

[92] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (183).

[93] So etwa Jean Baptiste Lamarck, Ernst Adolf von Hoff und Charles Lyell. Vgl. dazu *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (183 ff.).

[94] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (184, 187).

[95] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (185 f.).

[96] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (187).

[97] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (188).

[98] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (188).

[99] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (188); ähnlich *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 (48).

[100] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (188 mwN).

[101] *O. Spengler*, Der Mensch und die Technik, 1931, S. 87.

und bewertet zwei Jahre später in seinem Werk „Jahre der Entscheidung" den europäischen Kapitalismus als „eine Katastrophe von unabsehbaren Ausmaßen"[102].[103] *Jaspers* wiederum hielt Jahre später in seinem Werk „Die Atombombe und die Zukunft des Menschen" eine „irdische Katastrophe" durch technisch-militärische Selbstvernichtung für möglich.[104] Gleichwohl verankerte sich der Katastrophenbegriff als universale Krisenkategorie im 20. Jahrhundert erst allmählich.[105] Auf den Gebieten der Technik und Politik wurde „Katastrophe" als Begriff nur wenig verwendet.[106] Hingegen erlangte der Katastrophenbegriff in geschichtsphilosophisch-kulturkritischen Debatten neue Dimensionen.[107] Dabei tat sich insbesondere die sog. „Frankfurter Schule"[108] hervor. *Adorno* beispielsweise bezog den Begriff vereinzelt auf die Zeit des Nationalsozialismus. Gleichwohl wurde Katastrophe auch mit lähmender Gegenwart und drohender Zukunft in Verbindung gebracht.[109]

Unter Einbeziehung der bisherigen begriffsgeschichtlichen Entwicklung von „Katastrophe" im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wandelte sich der Begriff grundlegend von einem zunächst futuristischen Finalisierungsbegriff zu einem weit verbreiteten Zustandsbegriff.[110] Katastrophe als Begriff wird vielfältig und in unterschiedlichsten Kontexten verwendet.[111] Seine unterschiedliche Konnotation hängt auch vom jeweiligen sozialen Umfeld ab.[112] Dabei gewinnen gesellschaftliche Katastrophen in toto weitaus stärker an Gewicht als natürliche Katastrophen.[113] In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fungiert der Katastrophenbegriff vor allem als besonders aufgeladenes und öffentlichkeitswirksames Synonym für sich zuspitzende Krisen[114].[115] Damit wird der Begriff gleichzeitig aber durch seinen inflationären Gebrauch in nicht unerheblicher Weise entwertet. Um eine weitere Intensitätssteigerung zu demonstrieren, werden Begriffe wie „Panstrophe", „Megastrophe", „Hyperstrophe", „Superstrophe",

---

[102] *O. Spengler*, Jahre der Entscheidung, 1933, S. 12.

[103] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (189).

[104] *K. Jaspers*, Die Atombombe und die Zukunft des Menschen, 1958, S. 353; *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (189).

[105] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (189).

[106] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (190).

[107] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (190).

[108] Als Frankfurter Schule wird eine Gruppe von Philosophen und Wissenschaftlern aus unterschiedlichen Disziplinen verstanden, die an die Theorien von Hegel, Marx und Freud anknüpften. Das Zentrum war das 1924 in Frankfurt am Main gegründete Institut für Sozialforschung. Besonders bedeutende Vertreter waren Max Horkheimer sowie Theodor W. Adorno.

[109] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (191).

[110] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (192).

[111] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (192 mwN).

[112] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 15.

[113] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (193).

[114] Vgl. zum Krisenbegriff im Recht in Kap. 2 § 1 E. I.

[115] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (194).

„Globastrophe“ oder „Totostrophe“ verwendet, die nochmals eine Steigerung der Katastrophe darstellen sollen.[116]

2. Modernes Verständnis eines Katastrophenbegriffs

Heute versteht man ganz allgemein unter einer Katastrophe ein schweres Unglück oder ein Naturereignis mit verheerenden Folgen.[117] In diese Richtung gehen auch diejenigen Beispiele, die meistens im Zusammenhang mit Katastrophen genannt werden. Gleichwohl ist der heutige inflationäre Gebrauch des Begriffs „Katastrophe“ von einer undeutlichen Semantik flankiert.[118] Oftmals spielen zuvorderst Naturkatastrophen eine Rolle, wie etwa Hurrikan Harvey 2017 in Texas[119], der Tsunami im Indischen Ozean 2004[120] oder das Jahrhunderthochwasser der Elbeflut 2002. Ebenfalls werden technische Ereignisse mit hohem Schadenspotential häufig als Katastrophe bezeichnet. Zu nennen sind hier beispielsweise das Zugunglück von Eschede 1998[121], das Challenger-Unglück 1986[122], der Absturz der Concorde 2000 oder der Tsunami 2011 im Pazifik, in dessen Folge es im Atomkraftwerk Fukushima zu einer Kernschmelze kam. Im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Katastrophen sind der Völkermord an den Juden im Dritten Reich, das Massaker von Srebrenica im Juli 1995 oder die Hungersnöte in vielen Teilen Afrikas zu nennen. Als wirtschaftliche Katastrophen gelten etwa der Börsencrash 1929[123], die Finanzkrise 2007/2008[124] oder auch die erste Weltwirtschaftskrise 1857[125]. Katastrophen bzw. das, was als Katastrophe bezeichnet wird, können daneben aber auch durch eine besonders starke subjektive Komponente geprägt sein. Der Verlust eines nahen Angehörigen stellt für einen Betroffenen etwa eine persönliche Katastrophe dar. Jugendliche wiederum bringen den Begriff Katastrophe mit anderen Ereignissen in Verbindung als das Erwachsene tun.[126]

---

[116] *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 (194).

[117] So jedenfalls der Duden. Vgl. http://www.duden.de/rechtschreibung/Katastrophe.

[118] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 ff.

[119] Vgl. https://www.heise.de/newsticker/meldung/Klimaforscher-ueber-Hurrikan-Harvey-Solche-Katastrophen-nehmen-zu-3816762.html.

[120] Vgl. http://www.deutschlandfunk.de/tsunami-katastrophe-2004-gedenken-zwoelf-jahre-danach.1818.de.html?dram:article_id=374838.

[121] Vgl. https://www.derwesten.de/panorama/eschede-das-schwerste-zugunglueck-deutschlands-jaehrt-sich-id11881846.html.

[122] Vgl. https://www.welt.de/wissenschaft/weltraum/article151558331/Als-der-Traum-von-der-Raumfahrt-explodierte.html; *R. Korff*, Resilienz: Eine Frage von Biegen oder Brechen im Ausnahmefall, in: von Lewinski (Hrsg.), Resilienz des Rechts, 2016, S. 23 (28 ff.).

[123] Vgl. http://www.spiegel.de/einestages/boersencrash-1929-a-946607.html.

[124] Vgl. http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/finanzkrise-die-welt-hoert-nie-auf-die-untergangspropheten-1727322.html.

[125] Vgl. http://www.faz.net/aktuell/finanzen/fonds-mehr/historische-finanzkrisen-weltwirtschaftskrise-die-erste-weltwirtschaftskrise-1293674.html.

[126] Vgl. http://www.spiegel.de/lebenundlernen/schule/jugend-umfrage-was-ist-das-schlimmste-das-dir-je-passiert-ist-a-694281.html.

Betrachtet man die diversen Beispiele, die im heutigen Sprachgebrauch mit einer Katastrophe in Verbindung gebracht werden, so fällt auf, dass keine handhabbaren Kriterien existieren, anhand derer eine eindeutige Begriffsdefinition möglich ist. Es besteht eine erhebliche Unklarheit und Unsicherheit im Hinblick auf die Verwendung des Katastrophenbegriffs. Teilweise werden je nach Perspektive bestimmte Ereignisse als Katastrophe bezeichnet oder aber auch als Krise tituliert.[127] Nimmt man die Beispiele in Augenschein, die für Katastrophen angeführt werden, so wäre etwa der mit den Katastrophen verbundene finanzielle Schaden oder die ums Leben gekommenen Menschen ein mögliches Differenzierungskriterium. Aber bereits hier zeigen sich die besonderen Differenzierungsschwierigkeiten, da etwa die Tsunami-Katastrophe von 2004 ca. 230 000 Menschenleben forderte[128], die Elbeflut 2002 in Sachsen 21 Tote[129] oder das Challenger-Unglück 7 Tote[130]. Im Gegensatz dazu haben der Börsencrash von 1929 oder die Finanzkrise 2007/2008 keine unmittelbaren Todesopfer gefordert. Vielmehr sind in diesem Zusammenhang die finanziellen Schäden in den Vordergrund gerückt, da viele Menschen arbeitslos wurden und in finanzielle Not gerieten. Daher spricht man in diesem Zusammenhang auch von Finanzkrise und nicht von Finanzkatastrophe. Ähnliches gilt auch für die Flüchtlingskrise 2015/2016 in Deutschland und Europa. Auch hier waren keine unmittelbaren Todesopfer zu beklagen, wenngleich es auf der Fluchtroute zu Todesfällen kam. Vielmehr standen die finanziellen und gesellschaftlichen Herausforderungen im Vordergrund. Jedenfalls scheint die Höhe von Opferzahlen sowie ein besonders hoher wirtschaftlicher Schaden ein Indiz für das Vorliegen einer Katastrophe zu sein.

IV. Begriffsgeschichtliches Fazit

Die griechische Herkunft des Katastrophenbegriffs war zunächst überwiegend mit einer positiven, vereinzelt aber auch mit einer negativen Konnotation verknüpft.[131] Zu Beginn der Neuzeit wurde der Begriff dann oftmals im Zusammenhang mit der Geologie sowie der Entstehungsgeschichte der Erde gebracht, bevor er sich auf weitere Wissenschaftsbereiche ausdehnte. Darum verwundert es auch nicht, dass Katastrophe im Kontext von Naturereignissen Erwähnung fand. Die negative Deutungsweise ist heutzutage zentral,[132] wobei der Begriff aber nichts über das Ausmaß des Negativen

[127] So wird im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015/2016 auch teilweise von Flüchtlingskatastrophe gesprochen. Vgl. etwa https://www.deutschlandfunk.de/fluechtlingskatastrophe-400-tote-bei-havarie-im-mittelmeer-100.html.

[128] Vgl. http://www.n-tv.de/politik/Mehr-als-230-000-Tote-article527719.html.

[129] So https://undine.bafg.de/elbe/extremereignisse/elbe_hw2002.html.

[130] So https://www.nationalgeographic.de/geschichte-und-kultur/2018/01/5-irrtuemer-ueber-die-challenger-katastrophe.

[131] Ähnlich *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 (53).

[132] Im Gegensatz dazu existierte in der griechischen Historiographie eine einheitliche negative Konnotation nicht. Vgl. *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 (54).

mitteilt.[133] Der Begriff als solches ist mittlerweile Gegenstand vieler Wissensfelder und Wissenschaften.

C. Wesensmerkmale von katastrophischen Ereignissen

Das Katastrophenschutzrecht ist in Folge der Corona-Pandemie, der Ahrtal-Flutkatastrophe und dem Ukraine-Krieg wieder mehr in den Blickpunkt der Rechtswissenschaft geraten, wenngleich dort insbesondere Fragen im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz[134], dem Einsatz der Bundeswehr[135] und den völkerrechtlichen Auswirkungen[136] eine Rolle gespielt haben und systematische Überlegungen zu neuen Konzepten im Bevölkerungs- und Zivilschutz nur vereinzelt aufgegriffen wurden[137]. Die Ereignisse haben zumindest dazu beigetragen, dass der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz wieder ins Bewusstsein der Bevölkerung gerückt wurden und eine rechtliche Befassung daher angezeigt ist. Aber auch Ereignisse wie das Elbehochwasser 2002, das Erdbeben im Indischen Ozean 2004 und die Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 haben immer wieder den Katastrophenschutz in das Bewusstsein der Bevölkerung gebracht.[138] Schließlich haben nicht zuletzt das Erdbeben in der Türkei und Syrien im Februar 2023 und die Waldbrände in Griechenland im Sommer 2023 die Notwendigkeit eines effektiven Katastrophenschutzes aufgezeigt.

I. Ausgewählte verheerende Ereignisse

1. Das Erdbeben und der Tsunami im Indischen Ozean 2004

Das Erdbeben im Indischen Ozean ereignete sich am 26. Dezember 2004 gegen 1:00 Uhr.[139] Es war das drittstärkste jemals aufgezeichnete Erdbeben und löste eine Reihe von verheerenden Tsunamis an den Küsten des Indischen Ozeans aus. Bereits

---

[133] Ebenso *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 9.

[134] Siehe etwa *A. Kießling*, Die Feststellung der „epidemischen Lage" als Voraussetzung der Maskenpflicht?, NVwZ 2021, S. 1245 ff.; *A. Kießling*, Corona-Maßnahmen in Herbst und Winter 2021/22 nach Ende der „epidemischen Lage", NVwZ 2021, S. 1801 ff.; *T. Kingreen*, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie, NJW 2021, S. 2766 ff.; *S. Rixen*, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise, NJW 2020, S. 1097 ff.

[135] *U. Lucks*, Amtshilfe durch die Bundeswehr, KommunalPraxis spezial 2022, S. 120 ff.

[136] *C. Walter*, Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht, JZ 2022, S. 473.

[137] Bspw. *S. Eisenmenger*, Die Neuordnung des Bevölkerungsschutzes aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, NVwZ 2021, S. 1415 ff.; *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 ff.

[138] Dazu aus rechtswissenschaftlicher Sicht etwa *R. Breuer*, Die neuen wasserrechtlichen Instrumente des Hochwasserschutzgesetzes vom 3-5-2005, NuR 2006, S. 614 ff.; *M. Kotulla*, Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, NVwZ 2006, S. 129 ff.; *C. Armbrüster*, Zur Rolle der Privatversicherung beim Schutz vor Katastrophe, KritV 2005, S. 318 ff.; *T. Cosack/R. Enders*, Atomenergie nach Fukushima, DVBl 2011, S. 1446 ff.; *T. Attendorn*, Die Belange des Klimaschutzes nach Fukushima und der Energiewende, NVwZ 2012, S. 1569 ff.

[139] Vgl. https://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Seismologie/Erdbebenauswertung_en/Besondere_Erdbeben_en/Ausgewaehlte_Erdbeben/sumatra.html.

nach 20 Minuten kam es zu den ersten Tsunamiwellen, die eine Geschwindigkeit von mehreren hundert Kilometern pro Stunde hatten. Geschätzt 230 000 Menschen wurden durch das Beben und seine Folgen getötet. Die Zerstörungen erstreckten sich auf weite Teile Asiens und betrafen Bangladesch, Indien, Indonesien, Malaysia, die Malediven, Myanmar, Singapur, Sri Lanka und Thailand. Selbst afrikanische Staaten wie Kenia, die Seychellen, Somalia und Tansania waren betroffen.

Neben den einheimischen Hilfsorganisationen – wobei hier oftmals aufgrund politisch instabiler Verhältnisse eine kooperative und koordinative Hilfe wenig erfolgreich war[140] – haben sich zahlreiche Länder – etwa Deutschland, Großbritannien, Österreich, die USA – und internationale Hilfsorganisationen – wie etwa Ärzte ohne Grenzen – an der Hilfe beteiligt.

2. Die Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011

Die Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 ereignete sich infolge eines Seebebens vor der Küste Japans. Um 14:46 Uhr begann vor der Ostküste der japanischen Hauptinsel Honshu ein Erdbeben, das eine solche Stärke hatte, dass die Primärwellen[141] das Kraftwerksgelände bereits nach 23 Sekunden erreichten. Knapp eine Stunde später traten am Kraftwerk Tsunamiwellen mit einer Höhe von 13 bis 15 Metern ein, in deren Folge es zu massiven Schäden in einzelnen Reaktorblöcken kam. In einigen Reaktorblöcken kam es zu Kernschmelzen und große Mengen an radioaktivem Material wurden freigesetzt. Dadurch wurden Luft, Böden, Wasser und Nahrungsmittel in der näheren Umgebung massiv kontaminiert.

Nachdem die japanische Regierung am Abend des 11. März den nuklearen Notfallzustand ausgerufen hatte, wurde die Bevölkerung in der näheren Umgebung des Kraftwerksgeländes evakuiert.[142] Infolge der Nuklearkatastrophe mussten bis zu 150 000 Einwohner das Gebiet verlassen und bis zu ca. 1 000 Menschen kamen ums Leben. Die Koordinierung der Hilfeleistung wurde weitestgehend im TEPCO-Hauptquartier[143] und in japanischen Regierungsbüros durchgeführt und verringerte die Wirksamkeit der Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren der Katastrophenbekämpfung. Der japanischen Zentralregierung fehlten oftmals die notwendigen Informationen, sodass sie sich unmittelbar an die beteiligten Akteure wandte.[144]

---

[140] Siehe dazu *M. Akebo*, Disaster Governance in War-Torn Societies: Tsunami Recovery in Urbanising Aceh and Sri Lanka, in: Miller/Douglass (Hrsg.), Disaster Governance in Urbanising Asia, S. 85 ff.

[141] Es handelt sich dabei um eine besondere Art seismischer Wellen.

[142] Vgl. https://world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-daiichi-accident.aspx.

[143] Tepco (Tokyo Electric Power Company) ist der Betreiber des Kernkraftwerks.

[144] *Committee on Lessons Learned from the Fukushima Nuclear Accident for Improving Safety and Security of U.S. Nuclear Plants*, Lessons Learned from the Fukushima Nuclear Accident for Improving Safety and Security of U.S. Nuclear Plants, Washington, D.C. 2014, S. 111.

Durch den Reaktorunfall wurden die offensichtlich bestehenden Unzulänglichkeiten der Kooperation und Koordination aufgezeigt.

3. Das Erdbeben in der Türkei und Syrien 2023

Das Erdbeben im Südosten der Türkei und im Norden von Syrien im Februar 2023 ereignete sich gegen 1:20 Uhr und war das stärkste Erdbeben, das die Türkei seit Beginn der Aufzeichnungen getroffen hat. Infolgedessen verloren knapp 60 000 Menschen ihr Leben und es entstand ein Sachschaden von geschätzten 120 Milliarden Dollar.[145]

Neben den staatlichen griechischen Stellen engagierten sich zahlreiche Hilfsorganisationen aus aller Welt an den Hilfsmaßnahmen. So entsandte Griechenland etwa speziell für Erdbeben ausgebildete Feuerwehrleute, Suchhunde und Räumgeräte in die betroffenen Gebiete.[146] Daneben kamen auch Kräfte aus Deutschland, Österreich, Island und Israel zum Einsatz. So schickte Deutschland etwa das THW in die türkische Erdbebenregion.[147]

4. Die Waldbrände in Griechenland 2023

Schließlich wurden bei den Waldbränden in Griechenland im Juli und August 2023 große Flächen vernichtet, wobei die vorherrschende Trockenheit und eine lange andauernde Hitzewelle sowie starke Winde ein Ausbreiten der Feuermassen begünstigte. Innerhalb kürzester Zeit kam es zu massiven Wald- und Buschbränden, die zu erheblichen Schäden führten. Bis Ende September verbrannten über 174 000 Hektar Land und damit etwa der vierfache Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2022, der bei 43 490 Hektar lag.[148]

Neben den staatlichen und privaten griechischen Stellen haben zahlreiche europäischer Länder – etwa Rumänien, Bulgarien, Polen, die Slowakei und Malta – Hunderte Feuerwehrleute entsendet, um vor Ort zu helfen. Andere europäische Staaten haben sich mit Löschflugzeugen und Hubschraubern intensiv an den Löscharbeiten beteiligt.[149] Insgesamt kam es infolge der Waldbrände zu mindestens 25 Todesfällen.

5. Das Elbehochwasser 2002

Beim Hochwasser im August 2002 kam es zu schweren Überflutungen in Ost- und Norddeutschland insbesondere an der Elbe sowie in Bayern und Österreich an der

---

[145] Vgl. https://www.gfz-potsdam.de/presse/meldungen/detailansicht/tuerkei-beben-2023-die-analyse.

[146] Vgl. https://www.sueddeutsche.de/politik/griechenland-hilfe-tuerkei-1.5746157.

[147] Vgl. https://www.n-tv.de/politik/Deutschland-schickt-THW-in-tuerkische-Erdbebenregion-article23896020.html.

[148] Vgl. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1384840/umfrage/verbrannte-flaeche-nach-eu-land.

[149] Vgl. https://www.t-online.de/nachrichten/panorama/katastrophen/id_100211956/waldbraende-in-griechenland-touristen-fliehen-vor-feuer-auf-urlaubsinsel-.html.

Donau.[150] Verursacht wurde es durch tagelange und extreme Regenfälle, die zu wochenlangen Hilfseinsätzen führten. In der Zeit vom Morgen des 12.08.2002 bis zum Morgen des 13.08.2002 wurde etwa an der deutsch-tschechischen Grenze an der Messstation Zinnwald-Georgenfeld ein Niederschlag von 312 l/m² gemessen. Dabei handelte es sich um den höchsten Tageswert, der seit Beginn der routinemäßigen Aufzeichnungen in Deutschland registriert wurde.[151] Weil der Boden solche Niederschlagsmengen nicht speichern konnte, floss das Wasser sofort in die Täler ab, sodass es infolgedessen binnen weniger Stunden zu massiven Überschwemmungen kam. Gegen 18:00 Uhr wurde daher für die Landeshauptstadt Dresden der Katastrophenalarm ausgelöst. Allein in Sachsen kamen durch das Hochwasser mehr als 20 Menschen ums Leben.[152]

An der Bekämpfung der Flut und des Hochwassers wirkten unterschiedlichste Einsatzkräfte und Organisationen mit. Das Spektrum reichte von Institutionen und Behörden des Bundes (z.B. Bundeswehr, Bundespolizei, THW) sowie des Freistaat Sachsens (z.B. Feuerwehren und Polizeien) und den privaten Hilfsorganisationen (z.B. das Deutsche Rote Kreuz, der Arbeiter-Samariter-Bund, die Johanniter-Unfall-Hilfe, der Malteser Hilfsdienst und die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft) bis hin zu einer großen Zahl nicht-organisierter freiwilliger Helfer.[153]

6. Das Ahrtal-Hochwasser 2021

Beim Hochwasser im Ahrtal im Juni 2021 kam es aufgrund schwerer Niederschläge zu Sturzfluten und erheblichen Überschwemmungen.[154] Am 14. und 15. Juli 2021 stiegen die Pegel der Ahr innerhalb weniger Stunden massiv an. So betrug dieser am Pegel Altenahr des 14. Juli bereits 1,38 m. Üblicherweise liegt er dort deutlich unter einem Meter. Am Nachmittag rief die Bürgermeisterin der Verbandsgemeinde Altenahr beim Landratsamt dazu auf, den Katastrophenfall auszurufen, was jedoch nicht erfolgte. Während das Landesumweltamt bereits die höchste Hochwasser-Warnstufe (violett) ausgerufen hatte, rief die Kreisverwaltung Ahrweiler nur die zweithöchste Warnstufe aus. Erst am Abend gegen 23:00 Uhr löst der Kreis Ahrweiler den Katastrophenalarm aus und stellt den Katastrophenfall fest. Dadurch konnten nunmehr auch die Bundespolizei sowie die Bundeswehr helfen. Im Nachgang wurde die Feststellung des Katastrophenfalls

[150] Vgl. zum Elbehochwasser etwa *Internationale Kommission zum Schutz der Elbe*, Dokumentation des Hochwassers vom August 2020 im Einzugsgebiet der Elbe, 2004; *Landesumweltamt Brandenburg*, Das Elbehochwasser im Sommer 2002, 2002.

[151] *Landesumweltamt Brandenburg*, Das Elbehochwasser im Sommer 2002, 2002, S. 8.

[152] Vgl. https://www.ndr.de/geschichte/chronologie/Jahrhundertflut-an-der-Elbe-Die-Hochwasser-Katastrophe-2002,elbehochwasser165.html.

[153] *Unabhängige Kommission der Sächsischen Staatsregierung*, Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002, 2002, S. 189 ff.

[154] Vgl. zur Chronologie der Ereignisse https://reportage.wdr.de/chronik-ahrtal-hochwasser-katastrophe.

oftmals als zu spät kritisiert.[155] Allein in Rheinland-Pfalz wurden aufgrund des Hochwassers mindestens 134 Tote und 768 Verletzte registriert.

An der Bekämpfung des Hochwassers waren zahlreiche Akteure beteiligt.[156] Der Bund beteiligte sich etwa mit dem THW, dem Bundeskriminalamt, der Bundespolizei, der Bundeswehr und dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie an der Hilfe. In Rheinland-Pfalz waren neben den landeseigenen Einheiten des Brand- und Katastrophenschutzes weitere Hilfskräfte zahlreicher Feuerwehren beteiligt. Aus Sachsen waren eigens Mitarbeiter der Landestalsperrenverwaltung angereist, um bei der Bewältigung des Hochwassers unterstützend zu helfen. Daneben waren auch die privaten Hilfsorganisationen wie der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst beteiligt. Schließlich haben sich zahlreiche freiwillige Hilfskräfte engagiert.

7. Die Corona-Pandemie 2020–2023

Immer wieder wird im Zusammenhang mit Katastrophen die Corona-Pandemie genannt. Daher soll kurz auf diese eingegangen werden, denn sie ist gerade keine Katastrophe bzw. nur in ganz ausgewählten Bereichen.[157]

Die Corona-Pandemie wurde am 11. März 2020 durch die WHO zur weltweiten Pandemie erklärt und erst am 5. Mai 2023 wurde die internationale Gesundheitsnotlage aufgehoben. Nur einzelne Teilaspekte, wie etwa die kurzfristige Überfüllung von Krankenhäusern, lassen sich jedoch mit dem Katastrophenbegriff in Verbindung bringen. Dies hat sich in Deutschland auch in der rechtlichen Bewertung der Corona-Pandemie niedergeschlagen. So hat nur Bayern zu unterschiedlichen Zeitpunkten – teilweise das gesamte Bundesland betreffend[158] – den Katastrophenfall wegen Corona festgestellt und ausgerufen.[159] Die anderen Bundesländer haben hiervon keinen Gebrauch gemacht. Offensichtlich gehen damit unterschiedliche Einschätzung des Katastrophenfalls einher, die schon deshalb eine Begriffspräzisierung notwendig machen.

---

[155] Siehe etwa hier https://www.deutschlandfunkkultur.de/flut-im-ahrtal-suche-nach-schuld-und-verantwortung-100.html.

[156] Siehe dazu *Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen*, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, 2021, S. 8 ff.

[157] Vgl. zu den Begriffen Corona-Krise und Corona-Katastrophe auch bei *K. Platt*, Die Namen der Katastrophe, S. 9 f.: „Die Figur der ‚Krise' beschreibt im Gegensatz zur Katastrophe einen Zwischenstatus, in dem Menschen und Gesellschaft noch handlungsfähig sind oder um ihre Handlungsfähigkeit ringen. Die Krise scheint zu erlauben, an ein Überstehen zu denken. Sie ist persönlicher. Krisen haben Abfolgen. Die Benennung als Katastrophe verweist im Gegensatz dazu auf nicht zu bändigende, verzehrende Kräfte, deren Verläufe eskalierend ineinanderwirken und sich gegenseitig verstärken.".

[158] Vgl. https://www.bayern.de/ministerpraesident-dr-markus-soeder-ordnet-bayernweiten-katastrophenfall-an/.

[159] Vgl. dazu *Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration*, 92 Tage Katastrophenfall – Corona-Pandemie in Bayern, 2020.

Während der Corona-Pandemie haben gleichwohl eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure zusammengewirkt, um den mit dem Corona-Virus aufgetretenen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Die Bundeswehr hat bei der Pandemiebekämpfung etwa in Senioren- und Pflegeeinrichtungen, kommunalen Testzentren, Impfzentren und Krankenhäusern unterstützt. Ebenso war das THW umfangreich im Einsatz zur Pandemiebekämpfung. Schließlich haben zahlreiche ehrenamtliche Helfer in der Pandemie mitgewirkt und viele Aufgaben – etwa bei der Unterstützung in Impfzentren – übernommen.[160]

Gleichwohl ist die Corona-Pandemie als solches keine Katastrophe, weil sich eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln nur für einzelne Teilbereiche feststellen lässt.[161] Denkbar sind etwa eine Infektionsschutzkatastrophe, weil die zuständigen Infektionsschutzbehörden mit den notwendigen und zu treffenden Infektionsschutzmaßnahmen überfordert waren, das Vorliegen einer medizinischen Katastrophe, weil die medizinische Versorgung beim Massenanfall von Erkrankten nicht mehr gewährleistet werden konnte oder eine Infrastrukturkatastrophe, weil es zu einer Gefährdung der Grundversorgung der Bevölkerung durch Personalausfälle im Bereich der kritischen Infrastrukturen kam.[162]

II. Charakteristika katastrophischer Ereignisse

An den beschriebenen verheerenden Ereignissen lassen sich abstrakte Merkmale zeigen, die eine Präzisierung des Katastrophenbegriffs ermöglichen.[163]

1. Drohende oder bereits eingetretene Schäden

Katastrophische Ereignisse führen regelmäßig zu erheblichen Schäden, die insbesondere Gesundheit, Leib und Leben sowie Sach- und Geldwerte betreffen können. Dabei können die Schäden bereits eingetreten sein, etwa durch ein Hochwasser zerstörte Häuser, oder auch erst drohen einzutreten, etwa, weil die Hochwasserflut erst demnächst auf ein bewohntes Gebiet trifft.

Beim Elbehochwasser 2002 starben allein in Sachsen mehr als 20 Menschen und die materiellen Schäden wurden auf mehrere Milliarden Euro beziffert.[164] Beim Sumatra-Andamanen-Beben im Indischen Ozean 2004 kamen ca. 230.000 Menschen ums Le-

---

[160] Siehe https://www.sueddeutsche.de/politik/corona-deutschland-ehrenamt-hilfsorganisationen-1.5223060.

[161] Siehe dazu Kap. 2 § 1 C. I. 7. und II. 2.; ebenso *A. Walus/F. Holbe*, Die Pandemiekatastrophe aus katastrophenrechtlicher und -medizinischer Sicht, Gesundheitswesen 2020, S. 381 ff.; vgl. allgemein zum Verfassungsstaat in der Krise bei *J. Kersten/S. Rixen*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Aufl. 2022.

[162] Nach *A. Walus/F. Holbe*, Die Pandemiekatastrophe aus katastrophenrechtlicher und -medizinischer Sicht, Gesundheitswesen 2020, S. 381 (382).

[163] Siehe zur rechtlichen Präzisierung in Kap. 2 § 1 D. IV.

[164] Vgl. *Unabhängige Kommission der Sächsischen Staatsregierung*, Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002, 2002, S. 13.

ben und die materiellen Schäden beliefen sich auf ca. 7,5 Milliarden €.[165] Bei der Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 kamen bis zu 1.000 Menschen ums Leben und die materiellen Kosten durch das Erdbeben und den Tsunami beliefen sich auf bis zu 166 Milliarden €.[166] Als Folge der Corona-Pandemie geht die WHO von ca. 20 Millionen Todesfällen weltweit aus.[167] Die wirtschaftlichen Folgen und Kosten lassen sich nur schwer beziffern, dürften aber in die Milliarden gehen. Das Ahrtal-Hochwasser forderte mindestens 134 Menschenleben sowie zahlreiche Verletzte. Die wirtschaftlichen Schäden belaufen sich nach Schätzungen dabei auf mehr als eine halbe Milliarde Euro.[168] Bei den Waldbränden in Griechenland kamen mindestens 25 Personen ums Leben und auch hier sind die finanziellen Folgen kaum absehbar. Schließlich kostete das Erdbeben in der Türkei und Syrien knapp 60 000 Menschen das Leben und ein Sachschaden von geschätzten 120 Milliarden Dollar entstand.[169]

2. Zeitliche Dringlichkeit im Handeln

Eine effektive Bewältigung der Situation erfordert bei Katastrophen regelmäßig eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln der hilfeleistenden Akteure. Generell müssen die hilfeleistenden Akteure unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Situation treffen, weil nur so schlimmere Folgen verhindert oder wenigstens abgemildert werden können.

So mussten während des Elbehochwassers, dem Erdbeben im Indischen Ozean, der Reaktorkatastrophe von Fukushima, dem Ahrtal-Hochwasser, den Waldbränden in Griechenland sowie dem Erdbeben in der Türkei und Syrien zügige Entscheidungen getroffen werden und ein schnelles Einschreiten und Handeln der hilfeleistenden Akteure war notwendig. Denn bei Hochwasserereignissen, Erdbeben und Waldbränden entscheiden oftmals Minuten und Stunden über das Ausmaß und die Konsequenzen, die das Ereignis verursacht. Für die Corona-Pandemie dagegen galt das nicht.[170] Hier lassen sich allenfalls einzelne Bereiche adressieren – etwa die drohende Überfüllung der Krankenhäuser – bei denen eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln bestand, um Schäden abzuwehren.

---

[165] Vgl. https://www.katrima.de/DE/Schadensereignisse/2000-2009/2004_3_INT_Sumatra-Andamanen-Beben.html?nn=100198.

[166] Vgl. https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/japan-weltbank-beziffert-erdbeben-schaeden-doppelt-so-teuer-wie-kobe-1.1074811.

[167] Vgl. https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023.

[168] Vgl. https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/unwetterkatastrophe-nach-flut-im-ahrtal-sachschaden-fuer-wirtschaft-liegt-bei-mehr-als-einer-halben-milliarde-euro/27455798.html.

[169] Vgl. https://www.gfz-potsdam.de/presse/meldungen/detailansicht/tuerkei-beben-2023-die-analyse.

[170] Siehe dazu schon Kap. 2 § 1 C. I. 7.

3. Zentrale Gesamtleitung der hilfeleistenden Akteure

Schließlich führen katastrophische Ereignisse regelmäßig dazu, dass eine Vielzahl an hilfeleistenden Akteuren zusammenwirken, die einer Koordination durch eine zentrale Gesamtleitung bedürfen. Diese muss die einzelnen Stellen zusammenbringen, koordinieren und steuern. Nur so können die zahlreichen Beteiligten effektiv mit den notwendigen Maßnahmen auf das katastrophale Geschehen reagieren. Ebenso können durch eine zentrale Gesamtleitung divergierende Entscheidungen der einzelnen Akteure vermieden werden.

Die Vielzahl an hilfeleistenden Akteuren bei derartigen verheerenden Ereignissen liegt darin begründet, dass die für den Schutz der Bevölkerung zuständigen Akteure – klassischerweise die Gefahrenabwehrbehörden – regelmäßig überfordert sind und daher weitere Akteure zur Hilfeleistung erforderlich sind. In Deutschland übernehmen insbesondere die Katastrophenschutzbehörden die zentrale Koordinierung. Dabei haben sie vor allem die notwendigen vorbereitenden Maßnahmen für eine wirksame Katastrophenabwehr zu gewährleisten sowie die für die Abwehr der Katastrophe notwendigen Maßnahmen zu treffen.[171] Bei verheerenden Ereignissen wie Hochwassern, Erdbeben oder Waldbränden – das haben das Elbe- und Ahrtal-Hochwasser, die Erdbeben im Indischen und Pazifischen Ozean sowie in der Türkei und Syrien und die Waldbrände in Griechenland gezeigt – ist eine zentrale Gesamtleitung erforderlich, um einen effektiven Schutz der Bevölkerung zu ermöglichen.

D. Der Katastrophenbegriff im Recht

Das Recht kennt zahlreiche Begriffe, die mit verheerenden Ereignissen, Geschehnissen oder Zuständen in Verbindung gebracht werden können. Bezeichnungen wie Großschadensereignis, Notstand, Unglücksfall, Störfall, Krise, Gefahr, Bedrohung oder außergewöhnliche Lage sind alle in einem weiteren Sinn im Zusammenhang mit einer Katastrophe angesiedelt.[172] Für den juristischen Gebrauch ist jedoch eine hinreichend bestimmte Definition erforderlich, da erst das Vorliegen einer Katastrophe und die Feststellung des Katastrophenfalls die Anwendbarkeit und Geltung der für den Katastrophenfall vorgesehenen Normen markiert.[173]

---

[171] Vgl. §§ 26, 35 LKatSG BW; Art. 3, Art. 5 BayKSG; §§ 5, 11 KatSG Bln; §§ 37, 43 BbgBKG; §§ 51, 56 BremHilfeG; §§ 13, 14 HmbKatSG; §§ 29 Abs. 1, 33 Abs. 1 HBKG; §§ 9, 15 LKatSG MV; §§ 5, 20 NKatSG; §§ 4 Abs. 2, 34 BHKG NRW; §§ 4, 37 LBKG RhPf; §§ 20, 21 SBKG; §§ 36, 37 SächsBRKG; §§ 1, 5 KatSG LSA; §§ 6, 7, LKatSG SH; §§ 37, 38 ThürBKG.

[172] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (167); *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 16.

[173] *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 27 f.

I. Ursache als Anknüpfungspunkt für Katastrophen im Völkerrecht

Im Völkerrecht orientiert sich der Katastrophenschutz in erster Linie an den unterschiedlichen Ursachen von Katastrophen und nicht an deren Wirkungen.[174] Es verwundert insofern nicht, dass in Folge von kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts Regelwerke wie die vier Genfer (Rot-Kreuz) Konventionen den internationalen Katastrophenschutz determinieren.[175] Allerdings enthalten die Regelungen keine Definition des Katastrophenbegriffs. Ein Krieg zwischen zwei oder mehreren Parteien ist der Anknüpfungspunkt für diese Normen.

Daneben existieren unterschiedliche völkerrechtliche Regelungen, die sich mit nicht kriegsbedingten Katastrophen beschäftigen.[176] Dabei handelt es sich überwiegend um Völkergewohnheitsrecht, Völkervertragsrecht oder bloßes soft law in Form von Entschließungen oder Beschlüssen von internationalen Organisationen.[177] So gibt es etwa auf der Ebene der Vereinten Nationen eine Vielzahl von direkt an der Katastrophenhilfe beteiligten internationalen Organisationen wie das UNHCR[178], WFP[179], WHO[180], UNICEF[181] oder FAO[182].[183] Das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) dient neben der weltweiten Koordinierung der internationalen Hilfe insbesondere der Organisation der Katastrophenerkundungs- und Koordinierungsteams der Vereinten Nationen (UNDAC-Teams), deren Hauptaufgabe die Schnellerkundung und Einschätzung von Katastrophen darstellt.[184] Neben der Hilfe durch Staaten und internationale Organisationen wird ein wichtiger Beitrag inter-

---

[174] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 1; *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 53 ff.

[175] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 35; *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 53 ff.; *M. Herdegen*, Völkerrecht, 23. Aufl. 2024, § 56 Rn. 11; *V. Epping/W. Heintschel von Heinegg*, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, § 2 Rn. 60 f.; *G. H. Gornig*, Völkerrecht, 2023, § 23 Rn. 41.

[176] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 37.

[177] Vgl. allgemein und ausführlich zu den Rechtsquellen im Völkerrecht bei *M. Herdegen*, Völkerrecht, 23. Aufl. 2024, §§ 14 ff.; *G. H. Gornig*, Völkerrecht, 2023, §§ 23 ff.; *V. Epping/W, Heintschel von Heinegg*, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024, §§ 12 ff.

[178] United Nations High Commissioner for Refugees = Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen; siehe dazu auch *P. Nicolaus*, Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und 40 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, ZAR 1991, S. 113 ff.

[179] World Food Programm = Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen.

[180] World Health Organization = Weltgesundheitsorganisation; siehe dazu etwa auch *A. von Bogdandy/P. A. Villarreal*, Die Weltgesundheitsorganisation in der COVID-19 Pandemie, ZaöRV 80 (2020), S. 293 ff.

[181] United Nations International Children's Emergency Fund = Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen.

[182] Food and Agriculture Organization of the United Nations = Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen.

[183] Für weitere Beispiele siehe *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 52.

[184] Ausführlich dazu *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, United Nations Disaster Assessment and Coordination – UNDAC Field Handbook, 7. Aufl. 2018.

nationaler Katastrophenhilfe auch durch Private und private Hilfsorganisationen bewerkstelligt.[185]

Besonders hervorzuheben ist hier die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften.[186] Sie koordiniert die Kooperation zwischen den beiden Gesellschaften und unterstützt den Aufbau neuer nationaler Gesellschaften. Auf internationaler Ebene dient der Zusammenschluss der Leitung und Organisation von Hilfsmissionen nach nicht kriegsbedingten Notsituationen in Zusammenarbeit mit den nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften.[187] In ihren Bemühungen um ein weltweit effektives Katastrophenhilferecht der Nationen anzustreben, hat die Föderation auch sog. „Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance"[188] initiiert. Die Leitlinien sind jedoch nicht bindend.[189] Sie enthalten aber eine Definition für „disaster". Demnach verstehen die Leitlinien ein „disaster" als „a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether arising from accident, nature or human activity, whether developing suddenly or as the result of long-term processes, but excluding armed conflict"[190]. Eine Katastrophe ist danach eine schwerwiegende Störung des Funktionierens der Gesellschaft, die eine erhebliche, weit verbreitete Bedrohung für das Leben, die Gesundheit, das Eigentum oder die Umwelt des Menschen darstellt, unabhängig davon, ob dies durch Unfälle, die Natur oder menschliche Tätigkeiten hervorgerufen wurde und unabhängig davon, ob es durch plötzliche oder langwierige Entwicklungen oder Prozesse erfolgt. Ausgenommen sind jedoch bewaffnete Konflikte, sodass Krieg und kriegsähnliche Handlungen nicht als Katastrophe im Sinne der Leitlinien zu verstehen sind.

Das Völkerrecht kennt somit zwar zahlreiche Regelwerke zum Umgang mit verheerenden Ereignissen, definiert den Katastrophenbegriff als solches allerdings nicht. Zentraler Anknüpfungspunkt für die völkerrechtlichen Normen sind regelmäßig die unterschiedlichen Ursachen wie Krieg, Ernährungskrisen oder Gesundheitsgefährdungen, dementsprechend die zuständigen Akteure tätig werden. Aus dem Kata-

---

[185] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 52; *V. Epping/W. Heintschel von Heinegg*, Völkerrecht, 8. Aufl. 2024 § 48 Rn. 40; *M. Herdegen*, Völkerrecht, 23. Aufl. 2024, § 10 Rn. 10 ff.

[186] Vgl. https://www.ifrc.org.

[187] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 55; *L. Berger*, Humanitäre Forensik, Kriminalistik 2023, S. 112 (113).

[188] Leitlinien für die innerstaatliche Erleichterung und Regelung der internationalen Katastrophenhilfe sowie erste Hilfe bei der Wiederherstellung.

[189] *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, 2011, S. 13 Ziffer 1.

[190] *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, 2011, S. 14 Ziffer 2.1.

strophenbegriff im Völkerrecht lassen sich jedenfalls keine unmittelbaren Rechtsfolgen ableiten.

II. Weites Begriffsverständnis im europäischen Recht

Trotz zahlreicher katastrophenrelevanter Normen im Recht der Europäischen Union[191] wird der Begriff der Katastrophe auch im europäischen Primärrecht an keiner Stelle definiert.[192] Lediglich auf sekundärrechtlicher Ebene enthält der Beschluss über das Katastrophenschutzverfahren der Union[193] eine Definition, die sich jedoch nur auf den Beschluss selbst erstreckt. Aufgrund ihrer tatbestandlichen Weite ist sie ohnehin nicht geeignet, den Begriff der Katastrophe näher zu konturieren. Denn Katastrophe meint demnach jede Situation, die ernsthafte Auswirkungen auf Menschen, Umwelt oder Eigentum, einschließlich Kulturgütern, hat oder haben kann.[194]

Allerdings findet im Primärrecht eine Differenzierung zwischen Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen statt (vgl. Art. 196 Abs. 1 AEUV), sodass die Ursache bzw. der Auslöser der Katastrophe für die Qualifizierung als Katastrophe im Sinne des AEUV – im Gegensatz zum Völkerrecht – unbeachtlich ist. Inwiefern diese Unterscheidung überhaupt noch sinnvollerweise aufrechterhalten werden sollte, ist ohnehin kritisch zu bewerten, da die Unterscheidung zwischen Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen vor allem durch die Forschungen der Katastrophensoziologie und der Naturwissenschaften brüchig geworden ist, da der Mensch durch vielfache Eingriffe in die Natur seinen Anteil an der Entstehung von Naturkatastrophen hat.[195]

Im Bereich des Katastrophenschutzes ist die EU insbesondere für Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig[196], sodass ihr zwar keine primäre Zuständigkeit im Katastrophenschutz zukommt, sie aber dennoch den Mitgliedstaaten umfassend helfend zur Seite steht. Das EU-Recht differenziert zwischen sektorunspezifischen Katastrophenschutzregelungen wie Art. 196 AEUV, Art. 214 AEUV und Art. 222 AEUV sowie sektorspezifischen

---

[191] Vgl. zum Katastrophenschutz im Recht der Europäischen Union ausführlich in Kap. 3 § 1.

[192] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 12; *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 4.

[193] Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 347/924 v. 20.12.2013.

[194] Art. 4 Nr. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[195] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 1; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (171); kritisch ebenfalls *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 4; vgl. zu vom Menschen hervorgerufenen Wetterveränderungen als Rechtsproblem bei *R. Czarnecki*, Gezielte Wetterveränderungen als Rechtsproblem, ZUR 2008, S. 134 ff.

[196] Art. 6 S. 2 lit. f AEUV.

Katastrophenschutzvorgaben[197], die insbesondere aus den Bereichen Umweltschutz und Gesundheitswesen stammen.

Die dem deutschen Recht immanente Differenzierung zwischen Zivilschutz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG), d.h. dem Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall, und Katastrophenschutz, d.h. dem Schutz der Bevölkerung in allen übrigen Fällen, kennt das europäische Recht nicht. Der europäische Katastrophenbegriff umfasst den Bevölkerungsschutz im weiteren Sinn, also den Bevölkerungsschutz im Verteidigungsfall sowie in allen übrigen Fällen.[198] Ebenso umfasst der europäische Katastrophenbegriff alle Phasen des Katastrophenschutzes von der Katastrophenvermeidung, -vorsorge, -bekämpfung bis zur Katastrophennachsorge.[199]

Obwohl das europäische Recht den Umgang mit Katastrophen zum Gegenstand hat, existiert gleichwohl auf europäischer Ebene keine Legaldefinition, die das nationale Recht bei der Auslegung insoweit anleiten könnte.

1. Überlegungen zum europäischen Katastrophenbegriff

Um die unionsrechtliche Bedeutung des Katastrophenbegriffs zu erschließen, muss sich sein Sinngehalt daher an der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen im Unionsrecht orientieren.[200] Dabei orientiert sich die europäische Auslegung an der grammatikalischen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung, die um rechtsvergleichende Elemente[201] sowie den effet utile ergänzt werden.[202] Dementsprechend ist auch der europäische Katastrophenbegriff grundsätzlich so zu interpretieren.[203]

Dem allgemeinen Sprachgebrauch ist zunächst zu entnehmen, dass eine Katastrophe aus zwei Teilen besteht: Einerseits aus einem Schadensereignis bzw. Schadensgeschehen und andererseits aus verheerenden Folgen, die dieses Schadensereignis nach

---

[197] Vgl. dazu *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 171 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 7.

[198] Ebenso *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 20, 34; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 2; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 4.

[199] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 35.

[200] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 55; vgl. zu den Auslegungsregeln des Gemeinschaftsrechts etwa *S. Seyr*, Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, 2008, S. 30 ff.; *W. Schroeder*, Die Auslegung des EU-Rechts, JuS 2004, S. 180 ff.; *R. Streinz*, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH, ZEuS 2004, S. 387 ff.

[201] Vgl. zu rechtsvergleichenden Elementen insbesondere *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 55 ff. und S. 107 ff.; *S. Seyr*, Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, 2008, S. 81 ff.

[202] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 55; umfangreich dazu *S. Seyr*, Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, 2008, S. 94 ff.

[203] Vgl. ausführlich zur Auslegung *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 55 ff.

sich zieht.[204] Der Duden spricht von einem schweren Unglück oder Naturereignis mit verheerenden Folgen.[205] Ebenso beschreibt der Begriff oftmals ein singuläres, lokal oder zumindest regional begrenztes Ereignis.[206] Die journalistische oder umgangssprachliche Verwendung des Begriffs bezeichnet dagegen nicht immer eine Katastrophe im eigentlichen und rechtlichen Wortsinn und liefert deshalb keine besonderen Erkenntnisse.[207] Kleinere Unglücke oder Unglücksfälle werden vom Wortlaut nicht erfasst.

Daneben differenziert Art. 196 Abs. 1 UA 1 AEUV zwischen „Naturkatastrophen" und „von vom Menschen verursachten Katastrophen". Demnach scheint es also – jedenfalls im juristischen Kontext – einerseits Katastrophen zu geben, auf die der Mensch keinen Einfluss hat, und andererseits Katastrophen, deren Entstehung kausal auf dem Verhalten von Menschen beruht. Da es sich bei Naturkatastrophen um Naturereignisse mit katastrophalen Auswirkungen für den Menschen handelt, also „Extremereignisse" mit außergewöhnlichen Schadensfolgen[208] kann für die von Menschen verursachten Katastrophen nichts anderes gelten. Auch sie müssen ein „Extremereignis" darstellen, das über den „normalen" Unglücksfall hinausgeht.

Das Konzept der Unterscheidung von Naturkatastrophen und menschlich verursachten Katastrophen ist in den letzten Jahren deutlich sichtbar unter Druck geraten[209], da in zunehmendem Maße die Auswirkungen menschlichen Verhaltens auf das Ökosystem nachgewiesen werden können. Der Mensch hat in den letzten Jahren und Jahrhunderten in viele natürliche Geschehensabläufe eingegriffen – sei es durch den technischen Fortschritt oder sei es durch andere notwendige Maßnahmen bedingt – und damit möglicherweise Ursachen für originäre Naturkatastrophen geschaffen.

Deshalb ist eine Klarstellung und Präzisierung des Wortlauts von Art. 196 AEUV angezeigt, die ausschließlich auf das Wort „Katastrophe" rekurriert.[210] Andernfalls wird der Rechtsanwender immer wieder vor die schwierige Abgrenzungsfrage gestellt, um was für eine Art von Katastrophe es sich handelt. Gleichzeitig ruft die Differenzierung

---

[204] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 57; *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 4; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 13 ff.

[205] Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Katastrophe.

[206] *R. Wolf*, Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes, KritV 2005, S. 399 (400).

[207] So für den deutschen Katastrophenbegriff *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (166).

[208] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 13.

[209] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 1; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 61, *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (171); kritisch ebenfalls *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 4.

[210] So bereits ausdrücklich *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 61.

berechtigte Erwartungen hervor, dass sich dahinter ein rechtlicher Grund verbirgt, der so jedoch gerade nicht ersichtlich ist.[211]

Da es auf europäischer Ebene keine Veröffentlichungspflicht der Dokumente im Rechtssetzungsverfahren gibt und damit keine belastbaren Informationen vorhanden sind, lassen sich die Motive des europäischen Normgebers im Hinblick auf eine Konkretisierung des europäischen Katastrophenbegriffs nicht näher belegen.[212]

Demgegenüber lassen sich aus einer Gesamtschau katstrophenrelevanter europäischer Normen weitere Anhaltspunkt für eine Konkretisierung des Katastrophenbegriffs ableiten. Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV ermöglicht Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind; ähnliches erlaubt Art. 122 Abs. 2 AEUV. Der Katastrophenbegriff kann deshalb nur außergewöhnliche Ereignisse erfassen, weil in Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV das außergewöhnliche Ereignis als Oberbegriff zu verstehen ist, unter den Naturkatastrophen sowie von Menschen verursachte Katastrophen fallen.[213]

Der Sinn und Zweck des europäischen Katastrophenschutzes ist es, die Katastrophenbekämpfung auf europäischer Ebene zu verbessern, die Solidarität in der Union zu fördern und einen Raum der Sicherheit und Freiheit zu schaffen.[214] Deshalb ist eine wesentliche Voraussetzung, dass die nationalen bzw. örtlichen Hilfskräfte überfordert sind und ein Hilfeersuchen eines Mitgliedstaates vorliegt, um den europäischen Katastrophenschutz überhaupt zu aktivieren. Nur so wird gleichsam dem Subsidiaritätsgedanken aus Art. 5 Abs. 3 EUV Rechnung getragen.[215] Einen grenzüberschreitenden Sachverhalt setzt der europäische Katastrophenbegriff nicht voraus, da dies einer wirksamen Solidarität im Wege stünden würde.[216] Andernfalls wäre die Hilfe an willkürliche Voraussetzungen geknüpft, da so insbesondere kleinere Staaten bevorteilt werden würden, und größere Staaten nur schwerlich vom Katastrophenschutzsystem profitieren würden, wenn nicht zufällig die Katastrophe im Grenzbereich vorfallen würde.

Schließlich trägt ein europäischer Katastrophenbegriff zu einer einheitlichen Rechtsanwendung bei, sodass dem effet utile Grundsatz Rechnung getragen wird.

---

[211] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 61.

[212] *W. Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 5, 2010, Rn. 374; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 63.

[213] Ausführlich dazu *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 64 ff.; ähnlich *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 15.

[214] Ausführlich dazu *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 69 ff.

[215] Vgl. dazu *C. Bickenbach*, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, S. 523 ff.; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, EUV Art. 5 Rn. 20 ff.; grundlegend zum Subsidiaritätsprinzip *C. Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 1999.

[216] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 71.

2. Katastrophe als weiter und dynamischer Rechtsbegriff

Gleichwohl bleibt, ob aller Konkretisierungsbemühungen, der europäische Katastrophenbegriff ein weiter sowie dynamischer Rechtsbegriff. Das deckt sich auch mit derjenigen Definition, die im Beschluss über ein Katastrophenschutzverfahren der Union verwendet wird.[217] Dort wird unter Katastrophe jede Situation verstanden, die ernsthafte Auswirkungen auf Menschen, Umwelt oder Eigentum, einschließlich Kulturgütern, hat oder haben kann.[218] Es bestehen darum unterschiedliche Präzisierungsansätze.

Teilweise soll es auf zwei Faktoren ankommen, die eine Katastrophe spezifizieren. Es muss sich um ein Ereignis handeln, das einen außergewöhnlichen Schaden mit sich bringt und bei dem sich die Begrenzung der Schadensentwicklung mit den üblichen Mitteln den zuständigen Akteuren entzieht.[219] Ebenso wird der Katastrophenbegriff aber auch mit drei Faktoren in Verbindung gebracht, wonach zusätzlich neben dem hohen Schaden und der Überforderung der zuständigen Stellen ein Extremereignis vorliegen muss.[220] Vereinzelt soll für das Vorliegen einer Katastrophe aber auch das Eintreten oder Drohen eines Großschadensfalls ausreichen.[221] Schließlich werden zur besseren Handhabung des europäischen Katastrophenbegriffs auch vier Merkmale angeführt.[222] Erstens muss sich der Katastrophenbegriff von kleineren und allgemeinen Gefahren- und Schadensereignissen abgrenzen. Derartige Ereignisse können etwa Unfälle des täglichen Lebens wie Verkehrsunfälle sein oder auch ein Massenanfall von Verletzten oder Erkrankten (MANV) im medizinischen Sinne, der aber noch mit der vorhandenen und einsetzbaren Vorhaltung des Rettungsdienstes aus dem Rettungsdienstbereich versorgt werden kann. Zweitens muss die Katastrophendefinition gewährleisten, dass eine Katastrophe nicht Schadensereignisse umfasst, die in zeitlicher Hinsicht einen zu weiten Anwendungsbereich bieten würden, sodass sich der Katastrophenfall nicht zu einem Dauerzustand entwickeln darf. Hier sind auf europäischer Ebene an Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 208 ff. AEUV) und der humanitären Hilfe (Art. 214 AEUV) zu denken, die entsprechend abzugrenzen sind. Drittens müssen die Schutzobjekte identifiziert und benannt werden, sodass zu klären ist, ob nur Gefahren für Leib und Leben erfasst werden oder auch andere Schutzgüter wie etwa Eigentum. Schließlich müssen die Merkmale des

[217] Siehe zum Katastrophenschutzverfahren der Union auch Kap. 3 § 1 A. III. sowie Kap. 3 § 1 C.

[218] Art. 4 Nr. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[219] So etwa *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 4 f.

[220] So etwa *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 12 ff.

[221] So etwa *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 3.

[222] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 49 f.

Katastrophenbegriffs in einer unübersichtlichen Lage einfach und schnell zu ermitteln sein, damit die Vorschrift praxistauglich ist.

Diese Kriterien können zu einer Konkretisierung beitragen und bei der Auslegung des europäischen Katastrophenbegriffs berücksichtigt werden. So kann etwa eine bestimmte Anzahl an Opfern nicht gefordert werden, um den Katastrophenbegriff zu verrechtlichen. Aus der Wortlautanalyse folgt, dass es sich bei Katastrophen um ein Extremereignis handeln muss, das verheerende Folgen zur Konsequenz hat. Kleinere Unfälle oder Unglücksereignisse werden somit ausgeschlossen. Eine exakte Bestimmung der zulässigen zeitlichen Ausdehnung zwischen dem Schadensereignis und den damit verknüpften Folgen ist gleichfalls nicht möglich.[223] Als Katastrophe lassen sich nur solche Ereignisse bezeichnen, die ein außergewöhnliches Ereignis – also ein Extremereignis – darstellen. Der Begriff muss dahingehend eingegrenzt werden, dass die nationalen bzw. örtlichen Hilfskräfte überfordert sein müssen und ein Hilfeersuchen des betroffenen Mitgliedstaats notwendig ist, um den europäischen Katastrophenschutzmechanismus zu aktivieren. Eine Eingrenzung auf menschliche Todesopfer erfordert der Katastrophenbegriff nicht.[224]

Möchte man den europäischen Katastrophenbegriff deshalb abstrakt fassen, so setzt eine Katastrophe immer ein Schadensereignis mit verheerenden Folgen voraus, das sich als außergewöhnliches Extremereignis darstellt und zu einer Überforderung der nationalen bzw. regionalen zuständigen Kräfte führt.

3. Der europäische Katastrophenbegriff am Beispiel ausgewählter Ereignisse

Terroranschläge, kriegerische Auseinandersetzungen, Cyberattacken, Epidemien und Pandemien werden oftmals auch als verheerende Ereignisse wahrgenommen. Auf den ersten Blick lassen sie sich mit dem europäischen Katastrophenbegriff in Verbindung bringen. Gleichwohl ist hier zu differenzieren.

a) Terroranschläge und bewaffnete (kriegerische) Angriffe

Neben den klassischen Katastrophenszenarien bestehen gegenwärtige Bedrohungsszenarien zunehmend auch durch terroristische Anschläge sowie bewaffnete Angriffe.[225] Solche Lagen, die vorsätzlich durch menschliches Handeln verursacht werden, lassen sich auf den ersten Blick in den Anwendungsbereich von Art. 196 AEUV einordnen, da es sich um vom Menschen verursachte Katastrophen handelt.

---

[223] So schon *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 62.

[224] So auch *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 73.

[225] Siehe etwa die Anschläge von Madrid März 2004, London Juli 2005, Brüssel Mai 2014, Paris Januar 2015, Paris November 2015, Istanbul Januar 2016, Brüssel März 2016, Istanbul Juni 2016, Nizza Juli 2016, Berlin Dezember 2016, Istanbul Januar 2017, London März 2017, Stockholm April 2017, Paris April 2017, Manchester Mai 2017, London Juni 2017, Barcelona August 2017, Straßburg Dezember 2018, Wien November 2020, Solingen August 2024.

aa) Terroranschläge

Der Terminus „Terroranschlag" findet sich neben Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen in Art. 222 AEUV wieder. Demgegenüber wird er in Art. 196 AEUV nicht erwähnt, sodass Terroranschläge dem Wortlaut nach vom Anwendungsbereich des Art. 196 AEUV ausgeschlossen sind. Mit der Begrifflichkeit in Art. 222 AEUV hat der Normgeber insbesondere auf die Anschläge vom 11. September 2001 reagiert, sodass der Begriff eine religiös, politisch oder weltanschaulich motivierte Straftat schweren Ausmaßes zum Gegenstand hat, wobei sie durch nichtstaatliche Einheiten erfolgt.[226]

Für Terroranschläge gilt grundsätzlich, dass diese auch als absichtliche Tathandlung eine Katastrophe herbeiführen können.[227] Der Terroranschlag muss sich jedenfalls als ein identifizierbares außergewöhnliches Einzelereignis darstellen, das mit erheblichen Folgen verbunden ist.[228] Damit muss jedoch gleichzeitig wenigstens eine Überforderung der örtlichen bzw. nationalen Hilfskräfte verbunden sein, um den Anforderungen des europäischen Katastrophenbegriffs zu genügen.[229] Insofern stellt ein Terroranschlag begrifflich nichts anderes als einen Notfall oder Unfall dar, der je nach konkreter Ausgestaltung dann entsprechend rechtlich zu bewerten ist.[230]

Eine andere rechtliche Bewertung folgt auch nicht aus der Solidaritätsklausel aus Art. 222 AEUV.[231] Zwar schreibt die Vorschrift fest, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität handeln, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist[232], allerdings hatte sich der Vertragsgeber im Rahmen von Art. 222 AEUV dafür entschieden, die Solidarität bei Terroranschlägen nicht von deren verheerenden Folgen abhängig zu machen, sondern für alle Arten von Terroranschlägen festzuschreiben.[233] Es sind auch Terroranschläge denkbar, die keine verheerenden Folgen hervorrufen, wie das für den europäischen Katastrophenbegriff wesentlich ist.[234]

---

[226] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 16; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 18.

[227] Ebenso *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 14.

[228] So auch *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 61.

[229] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 D. II.

[230] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 62.

[231] Ausführlich und so im Ergebnis auch *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 66 f.

[232] Art. 222 Abs. 1 AEUV.

[233] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 66 f.

[234] Vgl. zum europäischen Katastrophenbegriff Kap. 2 § 1 D. II.

Deshalb kann auch ein Terroranschlag eine Katastrophe im Sinne von Art. 196 AEUV darstellen, sofern die Anforderungen an den Katastrophenbegriff durch den Terroranschlag im konkreten Fall erfüllt werden.[235]

bb) Bewaffnete Angriffe

Bewaffnete Angriffe können sich zunächst für die Bevölkerung ebenfalls als Katastrophe darstellen. Voraussetzung für einen bewaffneten Angriff ist der durch einen anderen Staat erfolgte Angriff auf das Territorium eines Mitgliedstaats der EU durch Waffengewalt.[236] Der bloße Angriff auf das Territorium eines Mitgliedstaates ohne spezifische besondere Folgen reicht zunächst jedenfalls nicht aus, um als Schadensereignis im Sinne des europäischen Katastrophenschutzbegriffs zu gelten.[237] Nur dann, wenn mit dem Angriff verheerende Folgen verknüpft sind und es zu einer Überforderung der örtlichen oder nationalen Hilfskräfte kommt, handelt es sich um eine Katastrophe im rechtlichen Sinn nach Art. 196 AEUV.

Gleichwohl sind bewaffnete Angriffe ohnehin aus dem Anwendungsbereich von Art. 196 AEUV herauszunehmen, da für diesen speziellen Bereich ein eigenes Rechtsregime mit Art. 42 Abs. 7 EUV existiert.[238] Denn Art. 42 Abs. 7 EUV ist die militärische Beistandsklausel für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat.[239] Dafür spricht auch, dass der AEUV den Terminus „bewaffneter Angriff" nicht kennt, sondern nur die Begriffe „Naturkatastrophe", „vom Menschen verursachte Katastrophe" sowie „Terroranschlag". Der EUV wiederum differenziert zwischen „bewaffneter Angriff"[240], „Naturkatastrophe" und „vom Menschen verursachte Katastrophe"[241]. Demnach sind bewaffnete (kriegerische) Angriffe vom Anwendungsbereich von Art. 196 AEUV ausgenommen.

b) Cyberattacken als Katastrophe

Neben klassischen Terroranschlägen und bewaffneten (kriegerischen) Angriffen nehmen sog. Cyberattacken – oftmals werden auch die Begriffe Cyberkriminalität, Cyber-

[235] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (143 f.).

[236] *H.-J. Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, EUV Art. 42 Rn. 16; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 62; ausführlich zur Beistandspflicht nach Art. 42 Abs. 7 EUV *W. Kaufmann-Bühler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, EUV Art. 42 Rn. 67 ff.

[237] So *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 62.

[238] Ausführlich *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 67 f.

[239] *W. Heintschel von Heinegg*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, EUV Art. 42 Rn. 44; *S. Marquardt*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, EUV Art. 42 Rn. 16.

[240] Art. 42 Abs. 7 EUV.

[241] Art. 21 Abs. 2 lit. g EUV.

vandalismus, Cyberwar, Cyberspionage oder Cybersabotage verwendet – stetig zu.[242] Derartige Angriffsszenarien, die schon heute in kleinerem oder größerem Ausmaß vorkommen, werden künftig die klassische kriegerische Auseinandersetzung begleiten, sodass Konflikte zunehmend auch im virtuellen Raum ausgetragen werden. Eine anerkannte und einheitliche Definition von Cyberattacken existiert bisher soweit ersichtlich nicht. Gleichwohl lässt sich als Cyberattacke die Nutzung von Kommunikations- und Informationstechnologien im Rahmen einer offensiven oder defensiven militärischen Strategie, die von einer (politischen) Macht verfolgt wird und auf die sofortige Unterbrechung oder Kontrolle der Ressourcen des Gegners abzielt und die in der Informationsumgebung stattfindet, wobei die Handelnden und die Ziele sich sowohl in der physischen als auch in der nicht-physischen Domäne befinden, und deren Grad der Gewalt je nach den Umständen verschieden ist, verstehen.[243] Konkrete Fälle von Cyberangriffen sind etwa die Internetangriffe auf Estland im April 2007[244], die Cyberattacke auf den Deutschen Bundestag im Juni 2015[245] oder der Diebstahl von Gesundheitsdaten von 1,5 Millionen Menschen in Singapur im Juli 2018[246].

Auch derartige Cyberattacken können sich je nach konkreter Ausgestaltung in einer Katastrophe manifestieren. Denn sie können bereits selbst ein außergewöhnliches Ereignis, also eine Extremsituation mit verheerenden Folgen, darstellen, wenn etwa die gesamte IT-Infrastruktur eines Mitgliedstaates angegriffen und lahmgelegt wird.[247] Besonders schwerwiegend wird es dann, wenn die Angriffe auf solche Sektoren wie die Energie-, Wasser- oder Gesundheitsversorgung abzielen. Denn der Ausfall der Strom- und Gasversorgung, der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbeseitigung oder der medizinischen Versorgung kann schwerwiegende Folgen für die Bevölkerung haben. Sind mit der Bekämpfung der Cyberattacke damit gleichzeitig dann aber auch die nationalen Institutionen und Hilfskräfte überfordert und die Bevölkerung ist dem Angriff (weiterhin) schutzlos ausgeliefert, so kann dies eine Katastrophe begründen.

Gleichwohl kommt eine europäische Unterstützung immer nur aufgrund eines Hilfeersuchens des betroffenen Mitgliedstaates in Betracht. Denn der Subsidiaritätsgedanke aus Art. 5 Abs. 3 EUV gilt auch weiterhin als Leitprinzip der Europäischen Union. Es kommt also schließlich immer darauf an, ob im konkreten Fall die Voraus-

---

[242] *A. Baur-Ahrens*, Cyberwar, in: Heesen (Hrsg.), Handbuch Medien- und Informationsethik, 2016, S. 261 ff.

[243] Angelehnt an *M. Taddeo*, Information Warfare: A Philosophical Perspective, Philosophy & Technology 2012, S. 105 (114).

[244] Vgl. https://www.spiegel.de/netzwelt/web/russland-unter-verdacht-cyber-angriffe-auf-estland-alarmieren-eu-und-nato-a-483416.html.

[245] Vgl. https://www.heise.de/newsticker/meldung/Geheimdienst-hinter-Angriff-auf-Bundestag-vermutet-2660419.html.

[246] Vgl. https://web.archive.org/web/20180720100334/https://www.moh.gov.sg/content/moh_web/home/pressRoom/pressRoomItemRelease/2018/singhealth-s-it-system-target-of-cyberattack.html.

[247] Vgl. zu völkerrechtlichen Aspekten bei Maßnahmen gegen Cyberangriffe *T. Plate*, Völkerrechtliche Fragen bei Gefahrenabwehrmaßnahmen gegen Cyber-Angriffe, ZRP 2011, S. 200 ff.

setzungen an den Katastrophenbegriff im Sinne von Art. 196 AEUV erfüllt sind, da nur dann ein europäisches Tätigwerden möglich wird. Gleichwohl wären für diesen besonders sensiblen Bereich speziellere und klarere Regelungen wünschenswert.[248]

c) Epidemische und pandemische Ereignisse

aa) Epidemien und Pandemien im Grenzbereich

Epidemische[249] und pandemische[250] Ereignisse können ebenfalls die katastrophenschutzrechtlichen Bestimmungen auslösen, wenn sie die Voraussetzungen des europäischen Katastrophenbegriffs erfüllen. [251] Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Ereignisse lassen sich jedoch nicht ausschließlich auf Art. 196 AEUV stützen, da entsprechend dem Zweck der Maßnahmen oftmals die spezifischen (seuchenrechtlichen) Vorschriften zur Anwendung kommen.

Dabei ist insbesondere Art. 168 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 und Abs. 5 AEUV zu nennen, der die Bekämpfung von weit verbreiteten schweren Krankheiten – auch grenzüberschreitend (vgl. Art. 168 Abs. 5 AEUV) – adressiert.[252] Die Regelung verdeutlicht, dass die Bekämpfung von Epidemien und Pandemien besonders hervorgehoben wird, da sich diese oftmals unkontrolliert über staatliche Grenzen hinweg verbreiten und eine Vielzahl von Menschen betreffen.[253] Eine wirksame Bekämpfung derartiger Herausforderungen erfordert neben nationalen Vorsorgemaßnahmen ein effektives grenzüberschreitendes Frühwarn- und Reaktionssystem sowohl, auf Unions- als auch auf internationaler Ebene.[254]

Daneben eröffnet Art. 122 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit, bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen wie Epidemien oder Pandemien betroffenen Mitgliedstaaten finanzielle Hilfe zu gewähren. Ebenso können bei epidemischen und pandemischen Ereignissen Art. 214 AEUV sowie Art. 222 AEUV betroffen sein.

---

[248] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (144).

[249] Eine Epidemie ist eine zeitlich und örtlich in besonders starkem Maß auftretende und ansteckende Massenerkrankung oder Seuche.

[250] Eine Pandemie ist eine sich weit ausbreitende, ganze Landstriche bzw. Länder erfassende Seuche, die über Ländergrenzen – oder sogar Kontinente – hinweg passiert.

[251] *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 240 ff.

[252] Dazu *U. M. Gassner*, in: Kluckert (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 1 Rn. 73 ff.

[253] *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 19.

[254] *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 19.

bb) Epidemien und Pandemien als Katastrophe

Art. 196 AEUV hat jedoch nur dann primärrechtliche Relevanz, wenn sich ein epidemisches oder pandemisches Ereignis als Katastrophe darstellt.[255] Als die bedeutendsten Pandemien[256] können der „Schwarze Tod", der in Europa zwischen 1346 und 1353 ca. 25 Millionen Todesopfer forderte, und die COVID-19-Pandemie 2020 angesehen werden. Derartige Epidemien bzw. Pandemien erfüllen die Voraussetzungen des europäischen Katastrophenschutzbegriffs jedenfalls dann, wenn es sich bei ihnen um ein außergewöhnliches Ereignis bzw. Extremereignis handelt, das verheerende Folgen nach sich zieht und zu einer Überforderung der örtlichen bzw. nationalen Akteure führt.

Schwere Epidemien und Pandemien können jedenfalls dann als Katastrophen zu qualifizieren sein, wenn ihre Schadensfolge groß genug ist.[257] Entscheidend ist daneben aber auch immer, ob eine Überforderung der zuständigen Akteure gegeben ist. Denn nur wenn das der Fall ist, ist der europäische Katastrophenbegriff einschlägig.

Es spricht vieles dafür, dass beispielsweise die COVID-19-Pandemie die Anforderungen an den europäischen Katastrophenbegriff erfüllt. Sie lässt sich zunächst als außergewöhnliches Ereignis charakterisieren, da sich das Coronavirus SARS-CoV-2 innerhalb kürzester Zeit auf der ganzen Welt verbreitete und aufgrund seiner Neuartigkeit zunächst auch kein wirksamer Impfstoff gegen das Virus existierte. Die damit verbundenen Folgen sind auch verheerend. Denn insgesamt sind von dem neuartigen Virus über 200 Länder betroffen, 768 Millionen Menschen infiziert sowie ca. 6,9 Million Menschen am Virus bereits verstorben.[258] Zu den gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Pandemie gehörte auch die verbundene Wirtschaftskrise 2020. Es wird sogar angenommen, dass die Wirtschaftskrise 2020 noch wesentlich schlimmere Folgen haben wird, als die weltweite Finanzkrise von 2008/2009.[259]

Nicht trivial zu beantworten ist hingegen die Frage, ob eine Überforderung der grundsätzlich zuständigen örtlichen bzw. nationalen Akteure mit der COVID-19-Pandemie einhergeht, zumal man hier auch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differenzieren muss. Es spricht allerdings einiges dafür, dass in spezifischen Bereichen eine Überforderung teils nationaler Akteure vorgelegen hat. Denn andernfalls hätte das ERCC während der Coronakrise nicht weniger als 47 Hilfsersuchen erhalten, von denen aber nur 16 teilweise nachgekommen werden konnte.[260]

---

[255] Vgl. zum Begriff der Katastrophe Kap. 2 § 1 D. II.

[256] Siehe allgemein auch *M. Kloepfer*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011.

[257] *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 241 mwN; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 13.

[258] Vgl. *WHO*, COVID-19 Weekly Epidemiological Update, Edition 153 published 27 July 2023, x.

[259] Vgl. dazu die Auswertungen des Statistischen Bundesamtes, https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Corona/krisenmonitor.html.

[260] *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Kurz-

Dementsprechend lässt sich die COVID-19-Pandemie – und damit Pandemien und auch Epidemien ganz allgemein – als Katastrophe im Sinne von Art. 196 AEUV fassen, sodass hierauf gerichtete Schutzmaßnahmen auch zur Erreichung der in Art. 196 Abs. 1 AEUV genannten Ziele erlassen werden können.

4. Katastrophenschutz zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Besondere Bedeutung erlangt die Abgrenzung des Katastrophenschutzes zur humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die Europäische Union in Drittstaaten helfend tätig wird.[261] Die politische Wichtigkeit des Tätigkeitsfeldes zeigt sich auch am geplanten EU-Haushalt für den Zeitraum 2021–2027. So schlägt die Europäische Kommission vor, den Haushalt für Außenmaßnahmen auf 123 Milliarden Euro zu erhöhen, wobei allein knapp 90 Milliarden Euro als Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit bereitgestellt werden sollen.[262]

a) Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit, die in Art. 208 ff. AEUV normiert ist, orientiert sich grundsätzlich an langfristigen Entwicklungszielen und folgt einem breiten Hilfsansatz mit unterschiedlichen Zwecken.[263] Der Begriff umfasst alle Formen der Zusammenarbeit der Union mit Entwicklungsländern mit dem Ziel, deren wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung nachhaltig zu verbessern.[264] Die Abgrenzung zwischen Katastrophenschutz und Entwicklungszusammenarbeit hat dabei anhand eines zeitlichen Kriteriums zu erfolgen.[265] Während die Entwicklungszusammenarbeit auf langfristige Ziele, wie etwa die Bekämpfung und Beseitigung von Armut, Stärkung von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte, eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung sowie der Verbesserung des Umweltschutzes gerichtet ist[266], orientiert sich der Katastrophenschutz primär an der Katastrophenvorsorge sowie Katastrophenbekämpfung. Dort werden beispielsweise Notfallpläne aufgestellt sowie weitere konkrete Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge getroffen und beim Eintritt der Katastrophe dann etwa Menschen gesucht und gerettet oder die Versorgung von Hilfsbedürftigen organisiert. Die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit greifen hingegen

fristige Vorsorgemaßnahmen der EU im Gesundheitsbereich im Hinblick auf COVID-19-Ausbrüche v. 15.07.2020, COM(2020) 318 final, S. 6 Fn. 22.

[261] Für einen Überblick über humanitäre Hilfsprojekte vgl. https://ec.europa.eu/echo/.

[262] Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 14.06.2018, EU-Haushalt: EU wappnet sich für ihre Rolle als starker globaler Akteur, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4086_de.htm.

[263] *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 208 Rn. 4 und 8.

[264] *R. Streinz/T. Kruis*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 208 Rn. 5.

[265] So bereits *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 79.

[266] *R. Streinz/T. Kruis*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 208 Rn. 18.

erst, wenn es um den langfristigen Wiederaufbau nach einer Katastrophe geht.[267] Eine Überschneidung beider Maßnahmen kommt deshalb nicht in Betracht.

b) Humanitäre Hilfe

Ebenso ist eine Abgrenzung zwischen Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe erforderlich, wobei diese insgesamt schwieriger ist.[268] Die humanitäre Hilfe, die in Art. 214 AEUV geregelt ist, setzt auf Maßnahmen, die dazu dienen, Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus solchen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können.[269] Der Begriff ist weit zu verstehen und umfasst nicht nur unmittelbare Hilfsaktionen zur Rettung und Erhaltung von Menschenleben in und nach Notsituationen, sondern auch Maßnahmen, die humanitäre Hilfsaktionen vorbereiten und ihre ungestörte Durchführung sicherstellen.[270] Ziel ist damit in erster Linie die Soforthilfe im Rahmen humanitärer Katastrophen.[271] Hinzu treten auch Maßnahmen zur Katastrophenprävention wie beispielsweise Frühwarnsysteme oder Vorbeugungsprogramme und zum unmittelbaren Wiederaufbau.[272] In der Praxis werden die humanitäre Hilfe und der Katastrophenschutz unter dem Dach von ECHO (Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz) als Einheit behandelt.[273] Ein zeitliches Moment eignet sich nur bedingt als Abgrenzungskriterium.[274]

Gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit handelt es sich bei der humanitären Hilfe um ein „kurzfristiges Instrument".[275] Sie zielt darauf ab, die aus Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen resultierenden humanitären

---

[267] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 79.

[268] Ausführlich *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 80 f.; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 122 ff.; *F. Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 214 Rn. 12; *M. Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 214 Rn. 9.

[269] Art. 214 Abs. 1 AEUV.

[270] *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 214 Rn. 3; *M. Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 214 Rn. 21 ff.

[271] *R. Streinz/T. Kruis*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 214 Rn. 7.

[272] *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 214 Rn. 3; a.A. *M. Bungenberg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 214 Rn. 1, der nur die nachsorgende Katastrophenhilfe als von Art. 214 AEUV erfasst ansieht.

[273] *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 214 Rn. 5.

[274] Siehe dazu *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 80; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 128.

[275] *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 214 Rn. 6.

Grundbedürfnisse zu decken (vgl. Art. 214 Abs. 1 AEUV). In der Praxis bedeutet das, neben Nahrungsmittelhilfe und der Deckung anderer Grundbedürfnisse auch verstärkt dafür zu sorgen, dass eine Rückkehr zu einem geregelten Leben möglich wird.[276]

Gegenüber der Katastrophenhilfe ist die humanitäre Hilfe wiederum „längerfristig" orientiert, da sie zumeist dort ansetzt, wo die Katastrophenschützer den Schadensort bereits wieder verlassen haben.[277] Gleichwohl kann es zu Überschneidungen zwischen humanitärer Hilfe und Katastrophenschutz kommen, wenn man einzig auf das zeitliche Moment abstellt. Ein besseres Abgrenzungskriterium erfolgt durch die Lokalisation. Der örtliche Anwendungsbereich der humanitären Hilfe erstreckt sich ausschließlich auf Drittländer, sodass es zu einer Überschneidung von Katastrophenhilfe bzw. Katastrophenschutz innerhalb der Europäischen Union nicht kommen kann. Außerhalb der Europäischen Union ist deshalb zu differenzieren. Die dort vorzunehmende Abgrenzung ist in den Tatbeständen der Vorschriften selbst angelegt.[278] Art. 196 AEUV ermächtigt nur zu solchen Katastrophenschutzmaßnahmen, die bereits vorhandene mitgliedstaatliche Katastrophenschutzmaßnahmen unterstützen, ergänzen, fördern oder verbessern. Die primäre Zuständigkeit verbleibt bei den Mitgliedstaaten. Demgegenüber ermächtigt Art. 214 AEUV die Union zu einer eigenen Politik der humanitären Hilfe als Teil ihres auswärtigen Handelns.[279] Art. 214 AEUV ist nicht darauf ausgerichtet, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der humanitären Hilfe zu „unterstützen, koordinieren oder ergänzen".[280] Der Schwerpunkt der Maßnahmen verbleibt im Rahmen der humanitären Hilfe bei der Europäischen Union, wohingegen beim Katastrophenschutz die Europäische Union nur zweitrangig hinter den Mitgliedstaaten agiert. Schließlich ist die humanitäre Hilfe im Hinblick auf ihre Schutzgüter enger gefasst als der Katastrophenschutz, da der Katastrophenschutz nicht nur den Schutz von Leib und Leben umfasst, sondern auch den Schutz der Umwelt und von Sachgütern.[281] Die humanitäre Hilfe schützt hingegen nur die elementaren Grundbedürfnisse. Außerdem wird der Katastrophenschutz von Einsatzteams der EU-Mitgliedstaaten mit Koordinierungsunterstützung durch das ERCC selbst durchgeführt, wohingegen die humanitäre Hilfe von Partnerorganisationen der EU lediglich finanziert wird.[282] Anhand dieser Kriterien erweist sich eine Abgrenzung von humanitärer Hilfe und Katastrophenschutz als möglich.

---

[276] *F. Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 214 Rn. 23.

[277] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 80.

[278] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 125 f.

[279] *R. Streinz/T. Kruis*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 214 Rn. 1 ff.

[280] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 125.

[281] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 123; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 80.

[282] *R. Streinz/T. Kruis*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 214 Rn. 6; *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 214 Rn. 11; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 80.

III. Zwei-Elemente-Begriff im nationalen Recht

Im nationalen Recht finden sich sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene Regelungen, die einen Zusammenhang zu Katastrophen aufweisen.

1. Katastrophenbegriff kein Gegenstand von Bundes- bzw. Landesverfassungsrecht

Das Grundgesetz verwendet in seinen katastrophenbezogenen Vorschriften keine einheitlichen Begrifflichkeiten.[283] Es tauchen Begriffe wie Naturkatastrophe (z.B. Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG, Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG), außergewöhnliche Notsituation (Art. 104b Abs. 1 GG, Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG), Unglücksfall (Art. 35 Abs. 3 GG) oder besonders schwerer Unglücksfall (Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 35 Abs. 2 GG) auf. Dabei kann es sich um einzelne Ausprägungen einer Katastrophe handeln, sodass der Begriff der Katastrophe als Oberbegriff dient.[284]

Naturkatastrophen sind durch Naturgewalten hervorgerufene Ereignisse von großem Schadensausmaß wie Flutkatastrophen oder Erdbeben.[285] Außergewöhnliche Notsituationen können „besonders schwere Unglücksfälle" im Sinne von Art. 35 Abs. 2 GG oder „plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extrem Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks" sein.[286] Sie entziehen sich der Kontrolle des Staates und beruhen auf äußeren Einflüssen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen.[287] Unglücksfälle wie etwa Reaktorunfälle, Flugzeugabstürze oder Brandstiftung gehen auf menschliches Einwirken zurück.[288] Besonders schwere Unglücksfälle sind Schadensereignisse von großem Ausmaß und von besonderer Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst werden.[289] Teilweise wird aber auch darauf abgestellt, dass sie ausschließlich eine technische Ursache haben.[290]

---

[283] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 1.

[284] *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (122).

[285] *M. Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 26; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 38; *H. Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 77; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 29; *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 44; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 59; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 83; *R. Wendt*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 115 Rn. 78.

[286] Ähnlich *J. Hellermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 104b Rn. 57.

[287] *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45.

[288] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG. 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 38; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 56.

[289] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 29; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 83; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 57; BVerfGE 115, 118 (143).

[290] *M. Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 26; *S. Graf von Kielmansegg*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 11 Rn. 58; *C. Gusy*, in: Huber/

Die verfassungsrechtlich verankerten Begriffe sind mit Unsicherheiten behaftet. Oftmals resultieren Katastrophen aus einer Kombination von natürlichen, menschlichen und technischen Ursachen, sodass eine hinreichend bestimmte Zuordnung zu einem Begriff nicht immer einfach oder möglich ist. So kann streitig sein, ob ein Ereignis einen Unglücksfall oder eine außergewöhnliche Notsituation darstellt oder das Ereignis von beiden Begriffen erfasst wird. Das Reaktorunglück von Fukushima etwa basierte zwar auf einem durch ein Erdbeben ausgelösten Tsunami, wurde aber durch menschliches Fehlverhalten begünstigt. Der Flugzeugabsturz 2009 über dem Atlantischen Ozean, bei dem 228 Menschen ums Leben kamen, war wiederum ein Zusammenspiel von technischen und menschlichen Fehlern.[291] Daher vermögen diese Begriffe den Katastrophenbegriff zwar näher zu beschreiben, sind ihrerseits aber mit Unsicherheiten verbunden, sodass sie zu einer Präzisierung des Katastrophenbegriffs wenig beitragen. Der Katastrophenbegriff wird bundesverfassungsrechtlich somit nicht näher definiert.[292]

Ebenso findet sich auf der Ebene der Landesverfassungen keine eindeutige Katastrophenbegriffsdefinition. Katastrophen werden im Landesverfassungsrecht vielmehr in unterschiedlichen Kontexten adressiert. So finden sich Vorschriften im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Notparlaments infolge von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen (Art. 62 Abs. 1 LV Baden-Württemberg, Art. 110 LV Hessen, Art. 60 LV Nordrhein-Westfalen, Art. 113 LV Sachsen), der Verpflichtung zur gegenseitigen Hilfe bei Unglücksfällen, Notständen und Naturkatastrophen (Art. 122 LV Bayern, Art. 46 LV Brandenburg, Art. 10 LV Bremen, Art. 22 LV Rheinland-Pfalz), der Finanzierung des Haushalts (Art. 65 LV Mecklenburg-Vorpommern, Art. 95 LV Sachsen, Art. 61 LV Schleswig-Holstein) oder der Einschränkung der Freizügigkeit (Art. 15 LV Sachsen-Anhalt, Art. 5 LV Thüringen).[293]

Im Hinblick auf die Präzisierung des Katastrophenbegriffs lassen sich im Verfassungsrecht erhebliche Defizite feststellen. Zwar finden sich im Grundgesetz verwandte Begrifflichkeiten und in den Landesverfassungen werden unterschiedliche Katastrophenzusammenhänge adressiert. Gleichwohl wird der Begriff der Katastrophe an keiner Stelle legal definiert. Schon allein aus materiell-rechtlicher Perspektive ist das verwunderlich, weil der Umgang mit Katastrophen das Recht besonders herausfordert. Unsicherheiten entstehen insbesondere überall dort, wo der Katastrophenbegriff als Anknüpfungspunkt für das Treffen bestimmter Maßnahmen und weiterer Folgerungen maßgeblich ist wie etwa im Rahmen von Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG, der im Katastrophenfall die Kooperation verschiedener katastrophenrelevanter Akteure

Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 59; *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 38.

[291] Vgl. https://bea.aero/docspa/2009/f-cp090601.en/pdf/f-cp090601.en.pdf.

[292] So schon *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 16; *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (122).

[293] Umfassend dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 11 ff.

adressiert[294] oder bei Maßnahmen zur Einschränkung der Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 2 GG. Auch für das formelle Recht lässt sich aufgrund der nur rudimentär vorhandenen verfassungsrechtlichen Fundierung des Katastrophenschutzes ein Mangel feststellen. Verfassungsrechtliche Regelungen zu Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure, die an das Vorliegen einer Katastrophe anknüpfen, sind im Grundgesetz und den Verfassungen der Länder rar gesät. Durch die fehlende verfassungsrechtliche Präzisierung des Katastrophenbegriffs sind Unwägbarkeiten bei der Ausgestaltung des katastrophenschutzrechtlichen Kooperations- und Koordinationsrechts nicht zu vermeiden.

2. Katastrophenbegriff kein Gegenstand von Bundesrecht

Auf Bundesebene ist das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes das zentrale Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor kriegsbedingten Einwirkungen.[295] Eine Definition des Katastrophenbegriffs enthält es gleichwohl nicht. Weitere Bundesgesetze wie etwa das THW-Gesetz[296], das Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSchErwG)[297], das Tiergesundheitsgesetz (TierGesG)[298] oder das Atomgesetz (AtomG)[299] normieren ganz spezifische katastrophenrelevante Sektoren, ohne eine begriffliche Klärung des Katastrophenbegriffs zu vollziehen, was angesichts der regulierten Sachmaterie aber auch nicht notwendig ist.

3. Katastrophe als zentraler Gegenstand der Landeskatastrophenschutzgesetze

Es sind zentral die Landeskatastrophenschutzgesetze, die den Katastrophenbegriff definieren und ihm eine rechtliche Kontur verleihen.[300] Die in den Bundesländern vorhandenen Legaldefinitionen sind zwar nicht wortgleich, lassen sich aber auf zwei wesentliche Kriterien zurückführen.[301]

---

[294] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[295] Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726).

[296] Gesetz über das Technische Hilfswerk vom 22. Januar 1990 (BGBl. I S. 118).

[297] Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes vom 14. Februar 1990 (BGBl. I S. 229).

[298] Gesetz zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen vom 21. November 2018 (BGBl. I S. 1938).

[299] Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565).

[300] Vgl. § 2 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 1 Abs. 2 BayKSG; § 1 Abs. 1 KatSG Bln; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BbgBKG; § 41 Abs. 2 BremHilfeG; § 1 Abs. 1 HmbKatSG; § 24 HBKG; § 1 Abs. 2 LKatSG MV; § 1 Abs. 2 NKatSG; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW; § 1 Abs. 5 LBKG RhPf; § 16 Abs. 3 SBKG; § 2 Abs. 4 SächsBRKG; § 1 Abs. 2 KatSG LSA; § 1 Abs. 1 LKatSG SH; § 32 ThürBKG.

[301] *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 32 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 2 und § 15 Rn. 5; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 17; *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 17 f.; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (167 ff.); ähnlich *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 9.

Gleichwohl ist der Aussagewert der Definitionen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder begrenzt. Denn aufgrund der Normenhierarchie sind die landesrechtlichen Präzisierungen des Katastrophenbegriffs zwar für die Anwendbarkeit der landesrechtlichen Vorschriften in den Landeskatastrophenschutzgesetzen förderlich, haben aber nur eine indizielle Wirkung auf das bundesrechtliche Katastrophenschutzrecht sowie den verwaltungsraumübergreifenden Katastrophenschutz. Auf den verfassungsrechtlichen Katastrophenschutz und die Präzisierung des verfassungsrechtlichen Katastrophenbegriffs haben die landesrechtlichen Definitionen zum Begriff der Katastrophe keine Rückwirkung, weil das einfache Recht nicht – erst recht nicht die Katastrophenschutzgesetze der Länder – über verfassungsrechtliche Begrifflichkeiten bestimmen kann.

4. Merkmale einer Katastrophe nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen

Ausgehend von den Katastrophenschutzgesetzen der Länder umfasst der Katastrophenbegriff im Wesentlichen zwei Merkmale, die eine erste Eingrenzung ermöglichen.[302]

Erstens ist eine Rechtsgutsgefährdung notwendig, die eine nicht unerhebliche Intensität aufweist und eine bestimmte Schwelle überschreitet. In Betracht kommen insbesondere die Individualrechtsgüter Leben und Gesundheit von Menschen sowie aber auch der Schutz von Eigentum, Umwelt und Tieren. Generell werden damit die Lebensgrundlagen der Bevölkerung geschützt. Für diese Rechtsgüter muss jeweils ein ungewöhnlich hohes Maß an einer Gefährdung bestehen oder die Gefährdung muss bereits eingetreten sein etwa in Form eines Schadens.[303]

Zweitens müssen die mit der Bewältigung der Situation grundsätzlich betrauten Stellen überfordert sein, sodass eine einheitliche Koordinierung durch die nunmehr zuständigen Katastrophenschutzbehörden notwendig wird. Damit verbunden ist eine Hochzonung der Gefahrenabwehrleitung.[304] Die Regelung in Baden-Württemberg geht an dieser Stelle noch einen Schritt weiter, indem sie das Organisationselement einem subjektiven Maßstab unterstellt („geboten erscheint").[305]

---

[302] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 27 spricht daher vom Begriff der Katastrophe als Kombinationsbegriff. *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 18 spricht abstrahierend davon, dass eine Katastrophe ein Schadensereignis ist, zu dessen Bewältigung die verfügbaren Kräfte nicht ausreichen. Vgl. zum Begriff auch § 2 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 1 Abs. 2 BayKSG; § 1 Abs. 1 KatSG Bln; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BbgBKG; § 41 Abs. 2 Brem-HilfeG; § 1 Abs. 1 HmbKatSG; § 24 HBKG; § 1 Abs. 2 LKatSG MV; § 1 Abs. 2 NKatSG; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW; § 1 Abs. 5 LBKG RhPf; § 16 Abs. 3 SBKG; § 2 Abs. 4 SächsBRKG; § 1 Abs. 2 KatSG LSA; § 1 Abs. 1 LKatSG SH; § 32 ThürBKG.

[303] Die Rechtsgutsgefährdung bzw. der Eintritt des Schadens kann auch als gesondertes und eigenständiges Kriterium verstanden werden. Da die betroffenen Rechtsgüter und deren Gefährdung jedoch einen unmittelbaren Zusammenhang aufweisen, bietet es sich an, diese beiden Kriterien als ein zusammenhängendes Merkmal aufzufassen.

[304] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 15 Rn. 5.

[305] *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 18.

Der landesrechtliche Katastrophenbegriff erweist sich zunächst als ein dynamischer und offener Rechtsbegriff.[306] Seine Flexibilität ermöglicht die Einbeziehung einer Vielzahl von katastrophenartigen Erscheinungsformen, sodass unerheblich ist, ob es sich etwa um eine Überflutungskatastrophe, eine Reaktorkatastrophe oder eine Seuchengefahr handelt.[307] Daher kommt es auch nicht auf die Ursache für die Katastrophe an, sondern allein auf ihre Wirkung in Form einer gravierenden Rechtsgutsgefährdung bzw. -verletzung sowie der Überforderung der grundsätzlich zuständigen Akteure. Es ist unwesentlich, ob der Ursprung der Katastrophe auf menschliches Verhalten zurückzuführen ist wie etwa beim unsachgemäßen Umgang mit Chemikalien, ein technischer Auslöser zugrunde liegt wie etwa der Defekt eines Bauteils bei einem Eisenbahnunglück oder die Katastrophe eine natürliche Ursache hat wie etwa bei einem Erdbeben.

Die Weite und Offenheit des Katastrophenbegriffs führen jedoch auch zu Unsicherheiten bei der rechtlichen Bewertung von Ereignissen. Für die Anwendung des katastrophenschutzrechtlichen Instrumentariums ist ein rechtssicherer Katastrophenbegriff allerdings notwendig, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

Das Vorliegen einer Katastrophe und deren Feststellung führen auf der Rechtsfolgenseite regelmäßig zu einer Modifizierung der Behördenorganisation sowie der Freischaltung von Befugnisnormen, welche die weitere Einschränkung von Grundrechten ermöglichen.[308] Die Zuständigkeit für die einheitliche Leitung im Katastrophenfall verschiebt sich von den primär zuständigen Gefahrenabwehrbehörden auf die Katastrophenschutzbehörde, die als zentraler Akteur im Katastrophenschutz agiert. Dabei muss ein effektives Zusammenwirken der maßgeblichen katastrophenrelevanten Akteure sichergestellt werden. Es bedarf daher hinreichend präziser Bestimmungen für die Kooperation und Koordination.

IV. Präzisierung und Eingrenzung des Katastrophenbegriffs

Der landesrechtliche Katastrophenbegriff lässt in seiner bisherigen Konzeption vermissen, dass Katastrophen auch immer eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordern.[309] Auch der europäische Katastrophenbegriff adressiert dieses Merkmal bisher nicht.[310] Katastrophen sind also Ereignisse, die regelmäßig ein schnelles Handeln der katastrophenrelevanten Akteure verlangen. Denn Katastrophen erfordern ein zügiges Einschreiten der beteiligten Akteure, um Schäden grundsätzlich zu verhindern, bereits eingetretene Schäden zu minimieren sowie mögliche weitere Schäden zu verhindern oder aber wenigstens die Schadensintensität abzumildern.

---

[306] *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (122).
[307] *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (122).
[308] Dazu im Detail *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 55 ff.
[309] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 C. II. 2.
[310] Vgl. zum europäischen Katastrophenbegriff Kap. 2 § 1 D. II.

Die Unvollkommenheit der landesrechtlichen Definitionen des Katastrophenbegriffs hat sich exemplarisch während der Corona-Pandemie gezeigt. Denn die rechtliche Einschätzung hat dort zu unterschiedlichen Bewertungen geführt. So hat Bayern den Katastrophenfall wegen Corona festgestellt und ausgerufen[311], wohingegen andere Bundesländer hiervon keinen Gebrauch gemacht haben. Damit korrespondieren offensichtlich unterschiedliche rechtliche Einschätzungen, ob ein Ereignis eine Katastrophe im Rechtssinn darstellt oder nicht.

Eine Einengung des Katastrophenbegriffs dahingehend, dass neben drohenden oder bereits eingetretenen Schäden sowie der Hochzonung der Gefahrenabwehr eine Dringlichkeit im Handeln der katastrophenrelevanten Akteure erforderlich ist, führt an dieser Stelle zu einer Präzisierung. Denn Katastrophen zeichnen sich vor allem durch ihren plötzlichen, schnellen und teilweise unvorhersehbaren Verlauf aus.

Durch die Eingrenzung des Katastrophenbegriffs auf drei Merkmale lässt sich dieser nunmehr präzisieren.

Eine Katastrophe ist demnach ein Ereignis, bei dem nicht unerhebliche Schäden drohen oder bereits eingetreten sind und die effektive Bewältigung der Situation eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordert, sodass ein Zusammenwirken aller beteiligten helfenden Akteure unter einer zentralen Gesamtleitung notwendig ist.

Diese Definition wird im weiteren Verlauf der Arbeit zugrunde gelegt, um eine generalisierte Sichtweise zu ermöglichen. Auf der Rechtsfolgenseite folgt neben der Modifizierung der Behördenorganisation sowie der Einschränkung von Grundrechten, dass das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure im Katastrophenfall durch ein kooperatives und koordinatives Handeln bestimmt sein muss. Denn die zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordert, dass insbesondere Zuständigkeiten, Verantwortungsbereiche, Abläufe, Anforderungen sowie Voraussetzungen für die Kooperation und Koordination hinreichend präzise bestimmt sind, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Der Katastrophenschutz muss daher durch ein dezidiertes Katastrophenschutzverfahrensrecht abgesichert sein.

E. Wesensverwandte katastrophenähnliche Begrifflichkeiten

Neben den Definitionen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder existieren zahlreiche weitere unterschiedliche Begriffe, die im Kontext von Katastrophe angesiedelt sind und dementsprechend unterschiedliche Bedeutungsgehalte haben. Aufgrund der mit ihnen verbundenen oftmals unterschiedlichen Rechtsfolgen – das Vorliegen einer Krise führt zu einer anderen Rechtsfolge als das Vorliegen einer Gefahr oder eines Risikos – ist eine Abgrenzung zum Katastrophenbegriff angezeigt.

[311] Vgl. dazu *Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration*, 92 Tage Katastrophenfall – Corona-Pandemie in Bayern, 2020.

I. Krise

Der Krisenbegriff erfreut sich in jüngerer Zeit insbesondere in der Rechtswissenschaft enormer Beliebtheit,[312] teilweise ist sogar von einem inflationären Gebrauch die Rede[313]. Ganz allgemein wird unter Krise zunächst eine schwierige Lage, Situation oder Zeit verstanden, die den Höhe- und Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung darstellt.[314] Gleichzeitig sind Krisen auch immer Wahrnehmungsphänomene in der Moderne und können als Ereignisse oder Entwicklungen begriffen werden, für die keine Routinen bestehen.[315]

In der Rechtswissenschaft hat sich bislang noch kein einheitliches Verständnis entwickelt.[316] Eine Legaldefinition fehlt – soweit ersichtlich – bisher im deutschen Recht. Im europäischen Recht wird der Krisenbegriff in Art. 1 Nr. 10 RL 2009/81/EG legal definiert. Demnach ist eine Krise jede Situation in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Drittland, in der ein Schadensereignis eingetreten ist, das deutlich über die Ausmaße von Schadensereignissen des täglichen Lebens hinausgeht und dabei Leben und Gesundheit zahlreicher Menschen erheblich gefährdet oder einschränkt, eine erhebliche Auswirkung auf Sachwerte hat oder lebensnotwendige Versorgungsmaßnahmen für die Bevölkerung erforderlich macht. Eine Krise liegt auch vor, wenn konkrete Umstände dafür vorliegen, dass ein solches Schadensereignis unmittelbar bevorsteht. Bewaffnete Konflikte und Kriege sind Krisen im Sinne der Richtlinie. Die europäische Dimension knüpft das Vorliegen einer Krise an ein besonders hohes Schadensausmaß, das erhebliche negative Auswirkungen auf das Leben und die Gesundheit zahlreicher Menschen oder Sachwerte hat. Im Übrigen gilt der legal definierte Krisenbegriff im europäischen Recht ohnehin nur für die Zwecke der RL 2009/81/EG und damit zunächst nur für einen sehr spezifischen Bereich.

---

[312] Vgl. *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 ff.; *H. Kube*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, E 1 ff.; *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018; *J. van Laak*, Souveränität in Zeiten der Krise, 2019; *S. Egidy*, Finanzkrise und Verfassung, 2019; *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Repräsentative Demokratie in der Krise?, VVDStRL 72 (2012), S. 1 ff.; *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 71 f.; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (137 f.).

[313] *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 6; *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 71.

[314] Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Krise; vgl. zur Begriffsgeschichte des Begriffs *R. Koselleck,* Begriffsgeschichten, 2006, S. 203 ff.

[315] *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 71.

[316] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (11); *T. Barczak*, Zeithorizonte von Verwaltung, DVBl 2023, S. 1036 (1040).

Einigkeit dürfte nach heutigem Verständnis insoweit bestehen, dass Krisen Erscheinungsformen sind, in deren Folge ein zügiges (politisches) Handeln angezeigt, erforderlich und gerechtfertigt ist.[317] Krisen sind regelmäßig durch diffuse Kausalitäten und entgrenzte Wirkungszusammenhänge gekennzeichnet[318], die ihre Vorhersehbarkeit und die Beherrschung ihrer Folgen erschweren.[319] Damit lassen sich zwei wesentliche Kriterien einer Krise festhalten. Zum einen ist Grundlage einer Krise eine Zustandsveränderung, die als bedrohlich empfunden wird. Zum anderen ist die Zeitnot wesentlich, in der ein Entschluss getroffen werden muss, um die Krise zu beenden.[320]

Auch im Katastrophenschutz findet der Krisenbegriff Anklang. So ist das Krisenmanagement[321] für die Bewältigung von Katastrophen von zentraler Bedeutung und Krisenstäbe werden oftmals zur Koordination eingerichtet[322].

Der Krisenbegriff weist daher eine Nähe zum Katastrophenbegriff auf. Allerdings führt eine Krise nicht dazu, dass die Bewältigung der krisenhaften Situation durch eine zentrale Gesamtleitung erfolgt. Vielmehr bleibt es auch in Krisen dabei, dass die zuständigen Akteure die ihnen zugedachten Aufgaben wahrnehmen. Beide Begriffe stehen daher zwar in einem Näheverhältnis, lassen sich aber voneinander abgrenzen.

II. Gefahr

Der Gefahrbegriff, der der Gefahrenabwehr und damit dem klassischen Polizeirecht entspringt, ist zentraler Anknüpfungspunkt für die Durchführung von polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen.[323] Für das heutige Gefahrenverständnis ist die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts dafür grundlegend.[324] Das

---

[317] *J. M. Gómez/W. Reiners/W. Wessels*, EU-Politik in Krisenzeiten, APuZ 2017, S. 11 ff.

[318] *A. Klafki*, Kontingenz des Rechts in der Krise, JöR 2021, S. 583 (586 f.); *O. Lepsius*, Ausnahme und Krise, Die Verwaltung 55 (2022), S. 309 (319 ff.).

[319] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (12).

[320] *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 9; *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 71; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (13 f.).

[321] Vgl. etwa § 35 BHKG NRW.

[322] Vgl. etwa § 12 KatSG Bln; § 5 Abs. 1 Nr. 10 HBKG; § 36 BHKG NRW.

[323] Vgl. zur rechtshistorischen Entwicklung *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 ff.; vgl. zum Begriff allgemein im Recht *F. Schoch/A. Kießling*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 1 Rn. 278 ff.; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 8 Rn. 1 ff.; *M. Bäcker*, Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 3 Rn. 80 ff.; *F. Zieschang*, Der Gefahrbegriff im Recht, GA 2006, S. 1 ff.

[324] *R. Poscher*, Gefahrenabwehr, 1999, S. 30 ff.; *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 (942 mwN).

Vorliegen einer Gefahr eröffnet den Gefahrenabwehrbehörden die Möglichkeit, primär die Freiheit des Einzelnen einzuschränken und ihn mit einer Handlungs- oder Duldungspflicht in Anspruch zu nehmen.[325] Von einem ursprünglich rein objektiven Gefahrverständnis[326] hat sich der polizei- und ordnungsrechtliche Gefahrbegriff in den letzten Jahrzehnten zu einem Rechtsbegriff entwickelt, bei dem starke Subjektivierungstendenzen feststellbar sind.[327] So zeichnet sich die heutige gefahrenabwehrrechtliche Dogmatik – sofern man von einer Dogmatik sprechen mag – durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Gefahrbegriffen aus, die ihrerseits oftmals schwer handhabbar sind. Diese unterschiedlichen Facetten spiegeln sich auch in den gängigen Polizei- und Ordnungsgesetzen wider, die unterschiedliche Gefahrenschwellen kennen.

Konkrete Gefahr, abstrakte Gefahr, unmittelbare Gefahr, gegenwärtige Gefahr, erhebliche Gefahr, drohende Gefahr[328], Anscheinsgefahr oder Gefahrverdacht sind allesamt Anknüpfungspunkte für die Ermöglichung gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen mit jeweils unterschiedlicher Eingriffsintensität für den Handlungs- oder Duldungspflichtigen. Ist eine konkrete Gefahr noch immer ausschließlich anhand objektiver Kriterien zu bestimmen, so finden bei der Bewertung, ob eine Anscheinsgefahr oder ein Gefahrverdacht vorliegen, subjektive Elemente Einzug bei ihrer jeweiligen Bestimmung. Denn eine konkrete Gefahr setzt eine Sachlage voraus, die im Einzelfall und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden führen wird oder bei welcher der Schaden bereits eingetreten ist.[329] Hier spielen also ausschließlich objektive Kriterien eine Rolle. Demgegenüber ist eine Anscheinsgefahr eine Sachlage, die zwar fälschlich – also subjektiv – aber dennoch mit hinreichenden objektiven Anhaltspunkten als gefährlich eingestuft wird und somit auch zu gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen ermächtigt.[330] Ein Gefahrverdacht meint hingegen eine Sachlage, die im Bewusstsein des unvollständigen Tatsachenbildes – also ebenfalls einer subjektiven Wertung –, aber mit hinreichenden objektiven Anhaltspunkten als

[325] *R. Poscher*, Gefahrenabwehr, 1999, S. 19 f.; *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 (941).

[326] PrOVGE 38, 360 (361); 39, 392 (394); *R. Poscher*, Gefahrenabwehr, 1999, S. 32 f. mwN.

[327] *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 (943 ff.); kritisch dazu *F. Schoch/A. Kießling*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 1 Rn. 288.

[328] Siehe zur umstrittenen Rechtsfigur der drohenden Gefahr etwa *C. Enders*, Verfassungsgrenzen der „drohenden Gefahr", DÖV 2019, S. 205 ff.; *A. Leisner-Egensperger*, Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr, DÖV 2018, S. 677 ff.; *A. Kulick*, Gefahr, „Gefährder" und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen, AöR 143 (2018), S. 175 ff.

[329] *F. Schoch/A. Kießling*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 1 Rn. 279 mwN; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 8 Rn. 2; BVerwGE 116, 347 (351).

[330] *F. Schoch/A. Kießling*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 1 Rn. 292; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 8 Rn. 50.

gefährlich eingestuft wird, sodass wenigstens auf Rechtsfolgenseite die Gefahrenabwehrbehörde zu Gefahrerforschungsmaßnahmen ermächtigt wird.[331]

Gemeinsam ist gleichwohl allen Gefahren im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne, dass in allen Fällen eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen ist, ob und, wenn ja, in welchem Umfang es zu einem Schadenseintritt kommen wird.[332] Es gilt also vordinglich darum, den Grad der Gefahr so exakt wie möglich zu bestimmen. Je höher die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der Gefahr ist, desto weiter reichen die polizei- und ordnungsrechtlichen Befugnisse im konkreten Fall.[333] Damit wird zwar grundsätzlich am objektiven Gefahrbegriff festgehalten, dieser aber durch eine subjektivierte Ausdehnung, wie durch die Einbeziehung von Anscheinsgefahr und Gefahrverdacht in die gefahrenabwehrrechtliche Dogmatik deutlich wird, dergestalt erweitert, dass ein Paradigmenwechsel von der Gefahrenabwehr zur Risikoabwehr stattfindet.[334] Das polizei- und ordnungsrechtliche Handeln wird also auf Maßnahmen der Risikoabwehr im Vorfeld von Gefahren ausgedehnt.[335]

Damit lässt sich der Gefahrbegriff zumindest insofern für den Katastrophenkontext fruchtbar machen, als das eine Gefahr sich zu einer Katastrophe verdichten kann, versteht man die Katastrophe von ihrer Wirkung und nicht ihrer Ursache her. Denn eine Gefahr stellt immer nur eine Vorstufe bis zum Eintritt einer Katastrophe dar.

III. Risiko

Der Risikobegriff hat sich in der Rechtswissenschaft bereits längst durchgesetzt[336] und spielt insbesondere im gesamten Sicherheitsrecht (etwa im Gefahrenabwehr- und Datenschutzrecht) eine zentrale Rolle. Gleichwohl taucht er – soweit ersichtlich – in keinem Gesetz prominent auf.[337] Ganz allgemein wird als Risiko – angenähert an die ökonomische Begrifflichkeit – das Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und

---

[331] *F. Schoch/A. Kießling*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 1 Rn. 295; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 8 Rn. 52.

[332] *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 (948); *F. Schoch/A. Kießling*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch/Eifert (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 1 Rn. 284 ff.; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 8 Rn. 13.

[333] BVerwGE 45, 51 (61).

[334] *J. Aulehner,* Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, 1998, S. 5 f. und 95 f.; *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 (948).

[335] *M. J. Pils*, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht, DÖV 2008, S. 941 (948); *M. Ogorek*, Gefahrenvorfeldbefugnisse, JZ 2019, S. 63 ff.

[336] *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994; *J. Scharrer/M. Dalibor/K. Rodi/K. Fröhlich/P. Schächterle*, Risiko im Recht – Recht im Risiko, 2010; *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017; *A. S. Marques*, Der Rechtsstaat der Risikovorsorge, 2018.

[337] So bereits 1990 der Befund bei *R. Breuer*, Anlagensicherheit und Störfall, NVwZ 1990, S. 211 (213).

Folgenschwere bzw. Schadensausmaß definiert.[338] Dabei beschreibt das Risiko aber vornehmlich Schwierigkeiten bei der Beschreibung der Wahrscheinlichkeitsprognose, sodass es als Indikator zur Handhabbarkeit der Ungewissheit herangezogen werden kann.[339] Ein Risiko ist anzunehmen, wenn ein Schaden möglich oder nicht auszuschließen ist, aber eine Wahrscheinlichkeitsprognose nicht mit der gefahrdogmatisch erforderlichen Beurteilungssicherheit abgegeben werden kann.[340] Der Risikobegriff findet also dort Verwendung, wo es um Nicht-Wissen geht.[341] Von einem Risiko bzw. einer Risikoentscheidung kann also dann gesprochen werden, wenn insbesondere die Aufgabe der Gefahrenabwehr soweit vorverlagert ist, dass Wahrscheinlichkeitsurteile gestützt auf Erfahrungen oder sicheres Regelwissen nicht mehr möglich sind.[342]

Das wesentliche Kennzeichen von Risikoentscheidungen – in Abgrenzung zum klassischen Gefahrenabwehrbegriff – ist damit ein besonders hohes Maß an kognitiver Unsicherheit bei der Beurteilung der Schadenswahrscheinlichkeit oder auch die Lockerung der Konnexität von Ursache und Schadensfolge.[343] In Abgrenzung zum Gefahrenbegriff ist das Risiko demnach ein Weniger, da sich ein Risiko immer erst zu einer Gefahr hin verdichtet.[344] In einer Gefahr realisiert sich also erst ein (vorheriges) Risiko. Das Risiko wird also der Gefahr vorgelagert bzw. verknüpft das Risiko mit Umständen, die sich im Vorfeld einer Gefahr vollziehen. Gleichwohl bleibt der Übergang vom Risiko zur Gefahr fließend.[345]

Risiken spielen auch im Katastrophenschutz eine maßgebliche Rolle. Denn im Rahmen der Katastrophenprävention und -vorsorge müssen regelmäßig Risiken bewertet und eingeschätzt werden. Die Risikoanalyse und das Risikomanagement sind darum zentrale Bestandteile eines effektiven Katastrophenschutzes.[346] So werden im Rahmen des Hochwasserschutzes etwa Hochwasserrisiken bewertet und Risikogebiete

---

[338] *F. Nicklisch*, Wechselwirkung zwischen Technologie und Recht, NJW 1982, S. 2633 (2635); *F. Ossenbühl*, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, S. 161 (163); *A. Scherzberg*, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen?, VVDStRL 63 (2003), S. 214 (219); *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 105; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (136 f.).

[339] *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 107.

[340] *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 105.

[341] *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 108; *I. Spiecker gen. Döhmann,* Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, 2026.

[342] *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 113, der weitere Anforderungen an staatliche Risikoentscheidungen benennt.

[343] *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 115 f.

[344] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (137); grundlegend auch BVerwGE 72, 300.

[345] Vgl. zum Begriff der „Risikoentscheidung" insbesondere *U. Di Fabio,* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 115 ff.

[346] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 19 Rn. 1 ff.

ausgewiesen sowie Gefahrenkarten, Risikokarten und Risikomanagementpläne aufgestellt.[347]

IV. Ausnahmezustand

Der Ausnahmezustand hat sich in den letzten Jahren – nicht erst aufgrund der Ahrtal-Katastrophe – zu einem in der Rechtswissenschaft häufig rezipierten Begriff entwickelt.[348] Mit ihm wird ganz allgemein ein außergewöhnlicher oder unüblicher Zustand bezeichnet, wie er etwa durch Krieg, Aufruhr oder Naturkatastrophen hervorgerufen werden kann.[349] In der Rechtswissenschaft gilt der Ausnahmezustand als typisches Rechtsinstitut des Verfassungsstaates und bezeichnet „die Lage eines Staates, in welcher er einer Gefährdung von außen durch einen feindlichen Angriff, von innen durch verfassungsfeindliche Kräfte oder durch Naturkatastrophen mit den normalen verfassungsmäßigen Mitteln nicht mehr Herr werden kann."[350] Das Grundgesetz kennt – zumindest in wörtlicher Interpretation – einen Ausnahmezustand nicht. Allerdings wird der Ausnahmezustand regelmäßig neben dem Begriff des Notstands im verfassungsrechtlichen Kontext genannt.[351] So spricht Art. 81 GG vom Gesetzgebungsnotstand und das 1968 eingefügte Ausnahmeverfassungsrecht wird allgemein als Notstandsverfassung bezeichnet.[352] Insbesondere die Frage nach der Grundrechtssuspension ist dabei eine der zentralen Fragen des Ausnahmezustandsrechts.[353] Das Recht des Ausnahmezustands in seiner Ausprägung als Ausnahmeverfassungsrecht wird einfachgesetzlich insbesondere durch das Katastrophenverwaltungsrecht konkretisiert.[354]

Im Vergleich zum deutschen Katastrophenbegriff erweist sich der Ausnahmezustandsbegriff als ein Mehr und lässt sich als übergeordneter Terminus verstehen. Denn dem Ausnahmezustand wohnt weder eine spezifische Rechtsgutsgefährdung inne, noch setzt er voraus, dass es zu einer Überforderung der zuständigen Akteure kommt. Jede Katastrophe lässt sich daher zwar als Ausnahmezustand verstehen, allerdings muss nicht jeder Ausnahmezustand gleichzeitig eine Katastrophe im rechtlichen Sinne darstellen. Gleichwohl werden sich die Begrifflichkeiten oftmals überschneiden und jedenfalls ist umgangssprachlich jede Katastrophe auch mit einem Ausnahmezustand verknüpft.

---

[347] §§ 73 ff. WHG.

[348] Vgl. insbesondere *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021; *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020; *M. J. Becker*, Notverordnung und Decreto-Lage, 2020; *J. van Laak*, Souveränität in Zeiten der Krise, 2019; *J. Heller*, Mensch und Maßnahme, 2018; *G. Frankenberg*, Staatstechnik, 2010; *T. Mayen*, Der verordnete Ausnahmezustand, NVwZ 2020, S. 828 ff.; *J. Ipsen*, Deutschland im Ausnahmezustand, DVBl 2020, S. 1037 ff.

[349] Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Ausnahmezustand.

[350] Nach *E. Forsthoff*, Ausnahmezustand, in: Ritter (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 1, 1971, Sp. 669; *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 49; umfangreich zu den Begriffsmerkmalen des Ausnahmezustands *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 98 ff.

[351] *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 50 f.

[352] *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 51.

[353] Ausführlich dazu *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 53 ff.

[354] *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 66.

V. Notstand

Der Notstandsbegriff taucht zentral im Grundgesetz auf (vgl. etwa Art. 135a Abs. 1 Nr. 3 GG)[355] und spielt insbesondere eine Rolle beim Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG), dem inneren Notstand (Art. 91 GG) sowie im Verteidigungsfall (Art. 115a ff. GG).[356]

Der Gesetzgebungsnotstand meint jedoch keine Konstellationen, in denen die Gesetzgebungstätigkeit von Bundestag und Bundesrat durch militärische, revolutionäre oder katastrophenbedingte Störungen behindert wird, sondern „nur" die gegenseitige Blockade von Bundestag und Bundesregierung im Falle einer tiefgreifenden Regierungskrise.[357]

Der innere Notstand hingegen ergibt sich aus einem bewaffneten Aufstand, inneren Unruhen oder natürlichen oder anthropogenen Katastrophen, die sich ihrem eigentlichen Wesen oder ihrer jeweiligen Schwere nach zu einem Ausnahmezustand erwachsen, wobei der Ausnahmezustand wiederum durch eine Sachlage gekennzeichnet ist, in welcher die Existenz des Staates oder seiner Verfassungsordnung auf dem Spiel steht, dass es zu einer Überwindung besonderer, im „Normalzustand" nicht benötigter Mittel und Maßnahmen bedarf.[358]

Der Verteidigungsfall und die Art. 115a ff. GG wiederum normieren die sog. Notstandsverfassung, halten also einen dezidierten rechtlichen Rahmen im Falle eines Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland parat. Insofern wird der (grundgesetzliche) Notstandsbegriff – mit Ausnahme des Gesetzgebungsnotstandes – primär dadurch geprägt, dass eine tiefgreifende Erschütterung der grundsätzlich vorherrschenden Zustände droht oder bereits eingetreten ist, sodass eine Umkehrung bzw. Rückgängigmachung nur mit erheblichen Ressourceneinsatz überhaupt möglich ist.

Der Notstandsbegriff und der Katastrophenbegriff überschneiden sich teilweise. So kann eine Katastrophe zwar nicht zu einem Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG) führen und auch nicht den Verteidigungsfall (Art. 115a ff. GG) aktivieren. Allerdings können Katastrophen einen inneren Notstand (Art. 91 GG) zur Folge haben. Ob eine Katastrophe aber immer auch einen inneren Notstand begründet, ist nur anhand des konkreten Einzelfalls nachzuweisen.

---

[355] Die Regelung bezieht sich auf den Vermögensübergang zwischen Bund und Ländern. Vgl. dazu im Einzelnen *R. Müller-Terpitz,* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 135a Rn. 1 ff.

[356] Vgl. zum inneren und äußeren Staatsnotstand grundlegend bei *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 1 ff. und *W. März*, Äußerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 281 Rn. 1 ff.

[357] *R. Herzog,* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 81 Rn. 1; *S. U. Pieper*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 81 Rn. 1 ff.

[358] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91 Rn. 1 und 2 mwN.

VI. Großschadensereignis

Der Großschadensereignisbegriff taucht vornehmlich im Landesrecht auf – etwa im Brandenburgischen Brand- und Katastrophenschutzgesetz (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 BbgBKG), im Hessischen Rettungsdienstgesetz (§ 3 Nr. 6 HRDG), im Saarländischen Rettungsdienstgesetz (§ 11 Abs. 8 SRettG) oder im Schleswig-Holsteinischen Rettungsdienstgesetz (§ 2 Nr. 6 SHRDG). Kernelement dieser Regelungen und damit eines Großschadensereignis ist, dass es sich um ein Ereignis handelt, das zwar eine größere Anzahl von Verletzten und Kranken zur Folge hat, gleichwohl aber (noch) unter der Schwelle zur Katastrophe angesiedelt ist, mithin also einen Unterfall der Katastrophe bildet.[359]

VII. Besonders schwerer Unglücksfall

Der besonders schwere Unglücksfall wird unmittelbar in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG adressiert, erfährt aber seinerseits keine Legaldefinition. Geht man von einer normativen Gleichwertigkeit von Naturkatastrophe und besonders schweren Unglücksfall aus, so bildet die Naturkatastrophe keinen Spezialfall des „besonders schweren Unglücksfalls", sondern einen eigengearteten katastrophalen Unglücksfall.[360] Ein besonders schwerer Unglücksfall meint ein Schadensereignis von großem Ausmaß – etwa ein schweres Flugzeug- oder Eisenbahnunglück oder einen Stromausfall mit Auswirkungen auf lebenswichtige Bereiche der Daseinsvorsorge –, das wegen seiner Bedeutung in besonderer Weise die Öffentlichkeit berührt und auf menschliches Fehlverhalten oder technische Unzulänglichkeiten zurückgeht.[361] Der Begriff erfasst auch nur „Ereignisse von katastrophischen Dimensionen".[362] Dies kann dann für den „einfachen" Unglücksfall (Art. 35 Abs. 3 GG) so jedenfalls nicht vollumfänglich gelten. Dieser findet seinen legistischen Niederschlag insbesondere in den Brandschutzgesetzen.[363] Der besonders schwere Unglücksfall ist von seiner Wertigkeit insofern unterhalb der Schwelle zur Katastrophe angesiedelt, kann aber in eine Katastrophe münden. Wesentlich ist jedenfalls, dass ein Schadensereignis von großem Ausmaß vorliegt.

VIII. Störfall

Der Begriff des Störfalls ist im Wesentlichen dem Umweltrecht entnommen und bezeichnet ein Ereignis, das unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebsbereichs zu einer ernsten Gefahr oder zu Sachschäden führt (vgl. § 2 Nr. 7 Stör-

---

[359] So schon *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 18 mwN; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (167).

[360] BVerfGE 132, 1 (17).

[361] BVerfGE 115, 118 (143).

[362] BVerfGE 133, 241 (265); kritisch dazu *F. Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz der Streitkräfte im Inland, JURA 2013, S. 255 (264 f.) sowie *J. Froese*, Bundeswehreinsätze im Innern zur Terrorismusbekämpfung: Die „terroristische Großlage" als Katastrophennotstand?, DVBl 2017, S. 546 (549 f.).

[363] Vgl. etwa § 2 FwG BW; Art. 1 Abs. 1 BayFwG; § 1 BHKG NRW.

fall-Verordnung), wobei die Schutzgüter Mensch und Umwelt adressiert werden (vgl. § 2 Nr. 8 Störfall-Verordnung) oder ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden (vgl. § 2 Nr. 7 Störfall-Verordnung iVm Anhang VI Teil 1 Ziffer 1 Nr. 4) eintreten muss. Dabei ist in jedem Fall eine Erheblichkeitsschwelle zu überschreiten, wenngleich sich auch der Begriff des Störfalls unterhalb der Katastrophenschwelle einsortiert. Dennoch kann sich ein Störfall zu einer Katastrophe verdichten, wenn eine erhebliche Rechtsgutsgefährdung mit der Überforderung der primär zuständigen Gefahrenabwehrbehörden einhergeht.

IX. Streuschaden

In letzter Zeit taucht vereinzelt auch der Begriff des Streuschadens auf. Dieser hat seinen Ursprung im Zusammenhang mit haftungsrechtlich relevanten Schäden, also insbesondere zivilrechtlichen Schäden.[364] Interpretiert man den Begriff weit, so sind auch Schäden aufgrund von Großschadensereignissen – beispielsweise die Schädigung einer Vielzahl von Personen durch ein mangelhaftes Produkt oder einen gesundheitsschädigenden Stoff – in den Blick zu nehmen. Streuschäden sind ganz generell Schäden, die sich auf viele Personen aufteilen, sodass zahlreiche (auch zum Teil nur geringfügige) Einzelschäden entstehen.[365] Streuschäden können daher auch das Ergebnis einer Katastrophe sein.

F. Abgrenzungslinien

Begriffe wie Krise, Gefahr, Risiko, Ausnahmezustand, Notstand, Großschadensereignis, besonders schwerer Unglücksfall, Störfall und Streuschaden sind nur einige ausgewählte Begriffe, die im Zusammenhang mit Katastrophen oftmals genannt werden. Dennoch lassen sie sich voneinander abgrenzen.

Mit dem Risikobegriff[366] lässt sich nur eine Aussage darüber treffen, wie wahrscheinlich es sein kann, dass sich ein bestimmtes Risiko realisiert und das Geschehen dann auch eintritt.[367] Ein derartiges Risiko kann sich entsprechend in einer Katastrophe oder Gefahr manifestieren. Risiken spielen im Katastrophenschutz daher vor allem bei der Risikoanalyse und dem Risikomanagement eine Rolle, sind aber nicht selbst Teil des Katastrophenbegriffs. Insofern sind der Risiko- und Katastrophenbegriff nicht synonym, sondern vielmehr ist das Risiko der Katastrophe vorgelagert. Denn realisiert

---

[364] Grundlegend dazu *R. Schaub*, Streuschäden im deutschen und europäischen Recht, JZ 2011, S. 13 ff.; *P. Eckel*, Kollektiver Rechtsschutz gegen kartellrechtliche Streuschäden: Das Vereinigte Königreich als Vorbild?, WuW 2015, S. 4 ff.

[365] *R. Schaub*, Streuschäden im deutschen und europäischen Recht, JZ 2011, S. 13 (13).

[366] Vgl. Kap. 2 § 1 E. III.

[367] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (138).

sich das Risiko, kann dies in einer Gefahr oder schlimmstenfalls in einer Katastrophe münden.[368]

Der Risikobegriff stellt auf die Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Geschehens ab und setzt weder den Eintritt eines Schadens noch dessen unmittelbares Bevorstehen voraus. Bei einer Katastrophe ist demgegenüber ein Schaden bereits eingetreten oder droht alsbaldig einzutreten. Ebenso besagt die Realisierung eines Risikos nichts über eine mögliche Zuständigkeitsverteilung sowie -verlagerung von Akteuren aus. Demgegenüber führt eine Katastrophe aufgrund des schnellen und plötzlichen Geschehensverlaufs zu einer Überforderung der zuständigen Akteure, sodass eine zentrale Gesamtleitung der katastrophenrelevanten Akteure erfolgt. Gegenüber dem Gefahrenbegriff[369] ist das Risiko ein Weniger, da sich ein Risiko erst zu einer Gefahr verdichten kann und in diese dann übergeht.[370]

Der Gefahrbegriff ist dem Risikobegriff nachgelagert, ist also zwischen Risiko und Katastrophe angesiedelt. Gemeinsam ist ihm und dem Risikobegriff jedoch, dass in beiden Fällen eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen ist, ob und wenn ja in welchem Umfang es zu einem Schadenseintritt kommen wird. Eine Gefahr stellt somit – ähnlich wie das Risiko – immer nur eine Vorstufe bis zum Eintritt einer Katastrophe dar.

Gegenüber dem Katastrophenbegriff unterscheidet sich der Gefahrenbegriff in mehrfacher Hinsicht. Im Wesentlichen ist der Gefahrenbegriff Anknüpfungspunkt für die Durchführung von polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen und wirkt damit vor allem ins materielle Recht hinein. Aus dem Katastrophenbegriff, der die Voraussetzung für die Feststellung des Katastrophenfalls bildet, folgt zwar, dass die Katastrophenschutzbehörden ebenfalls zu besonderen Eingriffsbefugnissen ermächtigt werden.[371] Allerdings liegt im Katastrophenfall der Schwerpunkt auf der Hochzonung der Gefahrenabwehr und der verfahrensrechtlichen Zuständigkeitsverschiebung von den ursprünglich primär zuständigen Gefahrenabwehrbehörden auf die Katastrophenschutzbehörden. Die Realisierung einer Gefahr führt hingegen nicht zu einer solchen Zuständigkeitsverschiebung. Während eine Gefahr sich zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Schaden verdichten kann – dies hängt auch vom Grad der Gefahr ab –, ist bei einer Katastrophe ein Schaden bereits eingetreten oder steht unmittelbar bevor. Die Gefahr ist somit immer eine Vorstufe zur Katastrophe und kann sich zu einer Katastrophe verdichten.

---

[368] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (138).

[369] Vgl. Kap. 2 § 1 E. II.

[370] Ähnlich *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 12 ff.; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (138); BVerwGE 72, 300.

[371] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 C.

Der Krisenbegriff[372] ist weiter gefasst als der Katastrophenbegriff.[373] Er bezeichnet generell Abläufe, in deren Folge sich Lagen einstellen können, die von der als gegeben angenommenen Normallage abweichen. Damit handelt es sich erstens um eine Zustandsveränderung, die generell als bedrohlich empfunden wird und zweitens ist die Zeitnot wesentlich, in der ein Entschluss getroffen werden muss, um die Krise zu beenden. Der Krisenbegriff lässt sich somit objektiv zumindest dem Katastrophenbegriff überordnen. Jede Katastrophe stellt somit auch gleichzeitig eine Krise dar, was umgekehrt aber gerade nicht gelten muss.[374]

Krisen und Katastrophen lassen sich insofern voneinander abgrenzen. Denn das Vorliegen einer Krise und eine damit verbundene Zustandsveränderung führt nicht notwendigerweise dazu, dass ein Schaden bereits eingetreten sein muss oder ein Schaden droht, wie das bei einer Katastrophe üblich ist. Da für die Bewältigung von Krisen gewöhnlich keine Routinen bestehen, müssen sich diese in der krisenhaften Situation erst noch entwickeln. Während der Finanzkrise 2007/2008 und der Flüchtlingskrise 2015/2016 wurde offensichtlich, dass es sich um Geschehnisse gehandelt hat, für die bisher keine Erfahrungswerte existiert haben, wie mit ihnen umzugehen ist. Demgegenüber gibt es für Katastrophen – etwa Hochwasser oder Waldbrände – Automatismen, die regelmäßig im Rahmen von Katastrophenschutzübungen eingeübt werden. Schließlich sind für die Krisenbewältigung auch weiterhin die ursprünglich betrauten Stellen zuständig. Eine Zuständigkeitsverschiebung auf einen zentralen Akteur findet grundsätzlich nicht statt.

Ähnlich wie der Krisenbegriff nähert sich auch der Ausnahmezustandsbegriff[375] dem Katastrophenbegriff an. Ausnahmezustand und Katastrophe werden zwar oftmals gemeinsam genannt, allerdings meint (Ausnahme-)Zustand vor allem eine Situation, die von einer Dauerhaftigkeit und Langfristigkeit geprägt ist. Demgegenüber zeichnen sich Katastrophen durch einen schnellen und plötzlichen Verlauf aus, sodass eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erforderlich ist. Der Ausnahmezustand lässt sich mit den normalen verfassungsmäßigen Mitteln nicht mehr beherrschen. Für die Bewältigung von Katastrophen existiert hingegen mit den Katastrophenschutzgesetzen der Länder ein Rechtsrahmen, um derartigen Ereignissen begegnen zu können.

Demgegenüber beschreiben die Begriffe Großschadensereignis[376], (besonders schwerer) Unglücksfall[377] und Streuschaden[378] Ereignisse, die unterhalb der Schwelle zur Kata-

[372] Vgl. Kap. 2 § 1 E. I.

[373] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (138); *M. Kloepfer/F. Schwartz*, Katastrophenschutz, in: Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, EnzEuR Bd. 8, 2. Aufl. 2021, § 5 Rn. 4.

[374] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (139).

[375] Vgl. Kap. 2 § 1 E. IV.

[376] Vgl. Kap. 2 § 1 E. VI.

[377] Vgl. Kap. 2 § 1 E. VII.

[378] Vgl. Kap. 2 § 1 E. IX.

strophe zu verorten sind, da ihre Bewältigung mit den zur Verfügung stehenden regulären Kräften bewältigt werden kann. Der Störfall[379] ist noch weiter unterhalb der Schwelle zur Katastrophe angesiedelt, da dieser sich erst noch zu einer ernsten Gefahr oder einem Sachschaden verdichten muss. Der – insbesondere grundrechtlich geprägte – Notstandsbegriff[380] zeichnet sich schließlich dadurch aus, dass eine erhebliche Erschütterung der vorherrschenden Zustände droht oder bereits eingetreten ist und eine Umkehrung nur mit erheblichen Ressourceneinsatz überhaupt möglich ist. Insofern weist er zwar Parallelen zum Katastrophenbegriff auf, ist aber insoweit nicht deckungsgleich, da es nicht zwangsläufig zu einer Überforderung der regulären Kräfte kommen muss.

G. Zwischenfazit

Der Katastrophenbegriff hat begriffsgeschichtlich[381] seine Herkunft im Griechischen und bedeutet soviel wie Wendung oder Umkehr. Der zunächst positiv konnotierte Begriff hat sich über die Jahrtausende zu einem negativ konnotierten Terminus entwickelt und wird im heutigen Sprachgebrauch vielfältig und oftmals übermäßig gebraucht. Es existieren keine einheitlichen handhabbaren Kriterien, anhand derer eine allgemeingültige Begriffsdefinition möglich wäre, da der Begriff Gegenstand vieler Wissensfelder und Wissenschaften ist.

Aus verschiedenen verheerenden Ereignissen, die nach dem allgemeinen Sprachgebrauch mit Katastrophen in Verbindung gebracht werden, lassen sich abstrakte Merkmale ableiten, die eine Präzisierung des Katastrophenbegriffs ermöglichen.[382] Katastrophen zeichnen sich demnach durch drohende oder bereits eingetretene Schäden aus, erfordern eine zentrale Gesamtleitung der hilfeleistenden Akteure und sind insbesondere durch eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln gekennzeichnet.[383]

Gleichwohl gibt es in der Rechtswissenschaft kein gefestigtes und einheitliches Verständnis für den Katastrophenbegriff[384], wie die Unterschiede auf völkerrechtlicher, europäischer und deutscher Ebene zeigen.[385] Das Völkerrecht definiert den Begriff nicht, sondern differenziert bei verheerenden Ereignissen nach deren Ursprung und reguliert sodann diese Materien.[386] Ebenso enthält das europäische Recht keine

[379] Vgl. Kap. 2 § 1 E. VIII.
[380] Vgl. Kap. 2 § 1 E. V.
[381] Vgl. Kap. 2 § 1 B.
[382] Vgl. Kap. 2 § 1 C. I.
[383] Vgl. Kap. 2 § 1 C. II.
[384] So etwa bereits *A. Wien,* Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 10; *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (122); *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (374), die den Begriff der Katastrophe als „unscharf" bezeichnen; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (167), der eine weitere „Konkretisierung" für notwendig erachtet.
[385] Vgl. Kap. 2 § 1 D.
[386] Vgl. Kap. 2 § 1 D. I.

Definition einer Katastrophe.[387] Im Vergleich zum deutschen Recht ist der europäische Katastrophenbegriff weiter zu verstehen.[388] Denn das europäische Katastrophenschutzrecht erfasst alle Phasen der Katastrophenbekämpfung und differenziert nicht zwischen dem Katastrophenschutz in Friedenszeiten und dem Katastrophenschutz in Kriegszeiten.[389] Im nationalen Recht zeichnet sich der Katastrophenbegriff nach den Katastrophenschutzgesetzen der Länder regelmäßig durch zwei Elemente aus.[390] Einerseits spielt die Größenordnung des drohenden Schadensereignisses für die normierten Rechtsgüter eine entscheidende Rolle. Andererseits ist damit gleichzeitig regelmäßig eine Überforderung der grundsätzlich zuständigen Kräfte verbunden.

In der bisherigen Konzeption lässt der landesrechtliche Katastrophenbegriff vermissen, dass Katastrophen auch immer eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordern, da sie regelmäßig durch einen plötzlichen und schnellen Verlauf gekennzeichnet sind. Der Katastrophenbegriff lässt sich daher präzisieren und eingrenzen, sodass unter einer Katastrophe ein Ereignis zu verstehen ist, bei dem nicht unerhebliche Schäden drohen oder bereits eingetreten sind und die effektive Bewältigung der Situation eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordert, sodass ein Zusammenwirken aller beteiligten katastrophenrelevanten Akteure unter einer zentralen Gesamtleitung notwendig ist.[391]

Dabei ist der Begriff in einer solchen Art und Weise auszulegen, dass nach den (Aus-)Wirkungen der Katastrophe zu fragen ist. Die Ursachen für das Entstehen der Katastrophe – also ob etwa kriegsbedingt oder nicht-kriegsbedingt oder menschenverursacht oder nicht-menschenverursacht – sind demgegenüber nicht entscheidungsleitend.[392]

Schließlich ist der Katastrophenbegriff von wesensverwandten Begrifflichkeiten wie Krise, Risiko und Ausnahmezustand abzugrenzen.[393] Dabei kommt es zwar teilweise zu Überschneidungen. Gleichwohl zeigt sich einmal mehr, dass sich der Katastrophenbegriff gegenüber diesen Termini aufgrund seiner einschränkenden Kriterien präzise abgrenzen lässt.

Die katastrophenbestimmenden Kriterien – besonders schwerwiegendes Schadensausmaß, Überforderung der zuständigen Kräfte sowie die zeitliche Dringlichkeit im Handeln – lassen ihrerseits als unbestimmte Rechtsbegriffe einen Gestaltungsspiel-

---

[387] Vgl. Kap. 2 § 1 D. II.

[388] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 20.

[389] Grundlegend zur Zuständigkeitsverteilung *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 ff.

[390] Vgl. Kap. 2 § 1 D. III.; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (167 f.); ähnlich *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 17; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 2 und § 15 Rn. 5.

[391] Vgl. Kap. 2 § 1 D. IV.

[392] Ebenso *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (375).

[393] Vgl. Kap. 2 § 1 E. und F.

raum zu, der mit den üblichen juristischen Auslegungsmethoden zu vertretbaren Lösungen führt.

§ 2 Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz

Die zahlreichen hilfeleistenden katastrophenrelevanten Akteure müssen kooperativ und koordinativ zusammenwirken, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Im Verfassungsrecht ist die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz in groben Zügen bereits angelegt (A.) und greift damit auch das Problem der sog. Mischverwaltung auf (B.). Trotz der verfassungsrechtlichen Einhegung wird die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz unter Experten häufig als verbesserungswürdig – auch im Hinblick auf die rechtliche Verankerung – beschrieben (C.).[394] Dabei wird im Recht oftmals nicht zwischen Kooperation bzw. Kooperationsrecht (D.) und Koordination bzw. Koordinationsrecht (E.) – auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz – differenziert und beide Begriffe überlappen und vermengen sich.[395]

Für das Katastrophenschutzrecht und die vorliegende Arbeit sollen beide Begrifflichkeiten voneinander abgegrenzt werden. Denn es handelt sich bei ihnen um verschiedene „Spielarten der Bewältigung von administrativem Pluralismus“[396]. So steht die Kooperation insbesondere für die Entwicklung gemeinsamer Ziele und die Koordination für die Abstimmung verschiedener Ziele, ohne dass sich zwischen beiden

[394] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (137 ff.); *A. Broemme*, Teil I – Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, Crisis Prevention 3 (2023), S. 52 (53); *J. Schreiber*, Koordination im Krisenmanagement … ja bitte!, Crisis Prevention 1 (2024), S. 1; *D. Aschenbrenner/N. Rupp*, Unwetterkatastrophe offenbart mangelnden Wissenstransfer für zivile Gefahrenabwehr, Crisis Prevention 3 (2021), S. 62 (62); *A. Karsten/S. Voßschmidt/M. Wingen*, Ahrtalflut und Spontanhelfende, Crisis Prevention 4 (2022), S. 44 (46); *D. Breuer/S. Guesnet*, Lernen aus Krisenlagen, Crisis Prevention 1 (2023), S. 68 (68 f.); *D. Fanta*, Integriertes und vernetztes Krisenmanagement, Crisis Prevention 1 (2023), S. 100 (100).

[395] Vgl. etwa *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 36 ff., der Formen der Zusammenarbeit als Verwaltungskooperation bezeichnet. Anders aber etwa *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 21 ff., der direkte und kooperative Koordination als ein Instrumentarium der Kooperation betrachtet. Differenzierend hingegen *P. Collin*, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 136 (143) sowie *E. Richter/A. Schmehl/I. Spiecker gen. Döhmann*, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT- und E-Government, 2013, S. 29 ff., die jeweils zwischen Kooperation und Koordination differenzieren.

[396] So ausdrücklich *P. Collin*, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 136 (143).

Formen starre Grenzlinien ziehen lassen.[397] Die zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure verfolgen gemeinsam ein Ziel, nämlich einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Daher müssen sie auch miteinander kooperieren. Gleichzeitig verfolgt jeder katastrophenrelevante Akteur aber auch sein jeweils eigenes Interesse bzw. die ihm jeweils gesetzlich obliegende Sachaufgabe, sodass diese unterschiedlichen Ziele wiederum auch durch Koordination der betroffenen Akteure abgestimmt werden müssen. Denn nur durch die vorherige Festlegung von präzisen Handlungsabläufen kann ein geregelter Katastrophenschutz gewährleistet werden.[398]

A. Notwendigkeit der Kooperation und Koordination

Kooperations- und Koordinationszwänge entstehen grundsätzlich überall dort, wo eine Sachaufgabe den territorial oder funktional bestimmten Verwaltungsraum überspringt.[399] Auch wenn der Katastrophenschutz grundsätzlich eine Aufgabe der Länder und der dortigen jeweils zuständigen Katastrophenschutzbehörde ist,[400] machen Katastrophen an Grenzen nicht Halt – das gilt für Landkreisgrenzen innerhalb eines Bundeslandes sowie auch für Landesgrenzen zwischen unterschiedlichen Bundesländern und schließlich auch für den Bund und seine europäischen Nachbarländer –, sodass die Aufgabe Katastrophenschutz ihren ursprünglich territorial und funktional umgrenzten Verwaltungsraum verlässt. Verwaltungsräume meint dabei nicht nur die klassischen Verwaltungsräume der Bundes-, Landes- und Kommunalebene, auch wenn diese charakteristisch für den deutschen Föderalismus sind. Vielmehr sind unterschiedliche Verwaltungsräume bereits dann betroffen, wenn verschiedene Behörden mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks zusammenwirken.

---

[397] *P. Collin*, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 136 (144); ähnlich *M. John*, Verwaltungsorganisation im Reformprozess, 1998, S. 68 Fn. 250; *M. Dolp/W. Connert*, Kooperation durch Koordination, Die Verwaltung 24 (1991), S. 370 (370 f.); vgl. auch bei *A. Schmehl*, Konsens und Kooperation im Verwaltungsrechtsverhältnis, in: Schuler-Harms (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, 2012, S. 11 (15), wobei Kooperation und Koordination dort insbesondere im Kontext des Verwaltungsrechtsverhältnisses zwischen Staat und Bürger erörtert werden.; vgl. speziell zur Kooperation im Sozialrechtsverhältnis bei *S. Rixen*, Konsens und Kooperation im Sozialrechtsverhältnis, in: Schuler-Harms (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, 2012, S. 25 ff.

[398] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261.

[399] *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 39; vgl. allgemein zur Notwendigkeit der Kooperation bei der Krisenbewältigung bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (46 ff.).

[400] Vgl. ausführlich dazu Kap. 2 § 3 A. sowie Kap. 3 § 3.

Es bedarf dann einer Kooperation und Koordination der unterschiedlichen Akteure. Diese kann das Verhältnis von Bund und Land, von verschiedenen Bundesländern zueinander sowie auch innerhalb eines Landes von unterschiedlichen Akteuren betreffen, wobei ergänzend jeweils auch private Akteure hinzukommen. Eine Kooperation und Koordinierung kann ebenfalls erforderlich sein, wenn ein Land aufgrund einer Katastrophe überfordert ist oder die eigenen Ressourcen zur Katastrophenbewältigung nicht (mehr) ausreichen, sodass es sich zur Unterstützung an den Bund wenden muss.[401]

In der Verfassung ist die Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz bereits in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG angelegt. Denn im Katastrophenfall ist eine gegenseitige Hilfeleistung über Verwaltungsraumgrenzen hinweg zwischen dem Bund und den Ländern verfassungsrechtlich anerkannt. So kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie der Bundespolizei und der Bundeswehr zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall anfordern (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG).[402] Wenn eine Naturkatastrophe oder ein Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet, kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung stellen, sowie Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG).[403]

Ergänzt wird die Unterstützung und Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure durch die Pflicht zur Bundestreue aus Art. 20 GG.[404] Denn die Regelung verpflichtet den Bund und die Länder zur gegenseitigen Rücksichtnahme und zum Zusammenwirken.[405] Gerade bei katastrophischen Ereignissen, die nicht nur von einem einzelnen Akteur bewältigt werden können, gebietet die Verfassung eine kooperative und koordinative Zusammenarbeit.

Die Verzahnung der Akteure im Katastrophenschutz setzt voraus, dass sie ihre arbeitsteilig erbrachten Beiträge miteinander abstimmen.[406] Aufgrund der polyzentrischen Organisationsstruktur sind Harmonisierungsregelungen notwendig, welche die unterschiedlichen Verwaltungsstränge unter Berücksichtigung der Integration privater Akteure zusammenführen.[407] Das ist gerade im Katastrophenschutz besonders bedeut-

[401] Vgl. dazu im Detail Kap. 5 § 2 B. II.

[402] Siehe dazu im Detail Kap. 5 § 2 B. I.

[403] Siehe dazu im Detail Kap. 5 § 2 B. II.

[404] *J. Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 20 Rn. 36; BVerfGE 103, 81 (88).

[405] *J. Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 20 Rn. 36.

[406] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 259.

[407] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (33); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 259 f.

sam, weil regelmäßig zügige Entscheidungen zur Vermeidung und Bekämpfung von Katastrophen getroffen werden müssen und damit ein besonderer Kooperations- und Koordinationsbedarf der unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure besteht.

B. Kooperation und Koordination als Problem der sog. Mischverwaltung

Ein systematisches Regelwerk für ein Verwaltungskooperations- und Verwaltungskoordinationsrecht kennt das Öffentliche Recht – im Gegensatz zum Zivilrecht und dem dortigen Gesellschaftsrecht – nicht.[408] Das gilt auch im Hinblick auf den Katastrophenschutz.

Bund und Länder sind nach der Konzeption des Grundgesetzes in organisatorischer und funktioneller Hinsicht streng getrennt, was sich insbesondere aus Art. 30, Art. 70 sowie Art. 83 GG ergibt.[409] Die Verfassung weist die Kompetenzen jeweils nur einem Verband zur ausschließlichen Wahrnehmung zu. Die Organisation der jeweiligen Gebietskörperschaft bleibt grundsätzlich in ihrem eigenen Verantwortungsbereich und deren Integrität darf nicht angetastet werden.[410] Der Bund und die Länder müssen – auch als Konsequenz der Eigenstaatlichkeit der Länder[411] – die ihnen obliegenden Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen.[412] Das Grundgesetz geht prinzipiell von einer Trennung der Verwaltungsräume aus.[413] Daraus, sowie aus dem „numerus clausus der Verwaltungstypen" nach Art. 83 ff. GG, wonach diese dort erschöpfend geregelt sind, wird das Verbot der sog. Mischverwaltung hergeleitet.[414]

---

[408] *E. Richter/I. Spiecker gen. Döhmann*, Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung und Institutionalisierung der Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK 2.0), 2022, S. 25; vgl. zu den Reformbestrebungen zu Beginn der 2000er Jahre insbesondere *G. F. Schuppert*, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts, 2001; *J. Ziekow*, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, 2001.

[409] *W. März*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 30; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG. 10. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 13.

[410] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 117.

[411] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG. 10. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 2 ff.; *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG. 3. Aufl. 2015, Art. 30 Rn. 15; *W. März*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 9.

[412] Vgl. etwa BVerfGE 1, 14 (18, 34); 13, 54 (75); 22, 267 (270); 34, 9 (19 f.); 36, 342 (360 f.); 60, 175 (207); 63, 1 (41); 72, 330 (388 f.); 119, 331 (367); statt vieler *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 190 sowie *E. Richter/I. Spiecker gen. Döhmann*, Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung und Institutionalisierung der Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK 2.0), 2022, S. 25 ff.

[413] *W. Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 108 Rn. 73 mwN.

[414] Vgl. zum Verbot der sog. Mischverwaltung BVerfGE 61, 1 (37); 119, 331 (365 f.); 127, 165 (191 f.); 137, 108 (143 ff.); *T. Siegel*, Trennung der Verwaltungsräume, Verwaltungszusammenarbeit, Gemeinschaftsaufgaben, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 50 Rn. 2; *J. Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl.

Es besagt, dass eine Verwaltungsaufgabe entweder durch den Bund oder die Länder wahrzunehmen ist.[415] Darum sind insbesondere Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder grundsätzlich unzulässig, soweit die Verfassung dem Bund nicht entsprechende Kompetenzen überträgt.[416]

Das Verbot der sog. Mischverwaltung darf allerdings nicht derart verstanden werden, dass die Verwaltungsräume von Bund und Ländern hermetisch gegeneinander abgeschottet sind und jede Verbindung sowie jede Zusammenarbeit verfassungsrechtlich untersagt ist. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern ist durch die verfassungsrechtliche Ordnung nicht absolut ausgeschlossen.[417] Es gilt z.B. dort nicht, wo bereits die Verfassung selbst Ausnahmen zulässt.[418] Das Grundgesetz durchbricht etwa mit den Vorschriften zu den Gemeinschaftsaufgaben und der Verwaltungszusammenarbeit (Art. 91a ff. GG) das Postulat. Eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform ist darum jedenfalls nicht deshalb per se verfassungswidrig, weil sie als sog. Mischverwaltung[419] einzuordnen ist, sondern nur dann, wenn ihr zwingende Kompetenz- und Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen.[420]

Gleichwohl müssen institutionelle Vermischungen und Verbindungen sowie sonstige Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei einer Aufgabenerledigung der verfassungsrechtliche Ausnahmefall bleiben. Sie bedürfen einer besonderen Recht-

---

2008, § 136 Rn. 9; *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG. 3. Aufl. 2015, Art. 30 Rn. 31; *H. H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 28 ff.; *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 54; *R. P. Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2024, Vorbemerkungen vor Art. 91a Rn. 2 ff.; *P. M. Huber*, Bundesstaatlichkeit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 4 Rn. 64 ff.; *P. M. Huber*, Das Verbot der Mischverwaltung, DÖV 2008, S. 844 ff.; *E. Richter/I. Spiecker gen. Döhmann*, Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung und Institutionalisierung der Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK 2.0), 2022, S. 25 ff.

[415] *T. Siegel*, Trennung der Verwaltungsräume, Verwaltungszusammenarbeit, Gemeinschaftsaufgaben, in: Stern/Sodan/Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. II, 2. Aufl. 2022, § 50 Rn. 2; *J. Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 9.

[416] *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 28; *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 54; *R. P. Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2024, Vorbemerkungen vor Art. 91a Rn. 2.

[417] BVerfGE 119, 331 (365); *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 1 ff.; *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91a Rn. 7 ff.; *E. Richter/I. Spiecker gen. Döhmann*, Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung und Institutionalisierung der Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK 2.0), 2022, S. 29.

[418] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 121.

[419] Vgl. zu diesem schwammigen Begriff auch bei *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 118.

[420] So ausdrücklich BVerfGE 61, 1 (38).

fertigung.[421] Eine inhaltlich begrenzte Verschränkung der Verwaltungen ist in Form der punktuellen Amtshilfe nach Art. 35 GG zulässig, wenn dafür besondere sachliche Gründe vorliegen.[422] Eine dauerhafte Aufgabenverlagerung ist bei der Amtshilfe aber nicht möglich, da sie auf den Einzelfall begrenzt ist.[423] Amtshilfe führt grundsätzlich nicht zu einer organisatorischen Verflechtung zwischen Bund und Ländern, weil die eine Körperschaft mit ihren eigenen Mitteln eine Aufgabe für die andere Körperschaft wahrnimmt.[424] Es werden lediglich vorübergehend – und nicht dauerhaft – Aufgaben von einer Behörde durch eine Behörde der anderen Gebietskörperschaft erfüllt.[425] Für das Katastrophenschutzrecht gilt damit folgendes:

Im Katastrophenschutz wirken eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren zusammen. Diese müssen regelmäßig zügig einschreiten, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.[426] Da Katastrophen nicht vor Grenzen und Verwaltungsräumen Halt machen, besteht schon aus tatsächlichen Gründen ein Bedürfnis für ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken der unterschiedlichen Verwaltungsträger. Dieses wird durch die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[427] sowie den Grundsatz der Effektivität[428] rechtlich eingehegt. Zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren ist darum bereits frühzeitig – auch schon im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge und nicht erst bei der konkreten Katastrophenbekämpfung[429] – eine Zusammenarbeit notwendig.

Entsprechend sind auch die organisationsrechtlichen Strukturen im Bund-Länder-Verhältnis auszugestalten. Im Katastrophenschutz existieren mit Art. 35 Abs. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG zwei Regelungen, die den regionalen und den überregionalen Katastrophenfall normieren.[430] Sie orientieren sich am allgemeinen Amtshilferegime des Art. 35 Abs. 1 GG. Im Katastrophenfall können – verfassungsrechtlich abgesichert – landesfremde Polizeikräfte und Einrichtungen der Verwaltungen sowie die Bundespolizei und die Streitkräfte in einem von einer Katastrophe betroffenen Land unterstützend tätig werden. Es erfolgt also eine Durchbrechung der prinzipiell vorgegebenen verfassungsrechtlichen Trennlinie zwischen Bund und Ländern. Damit werden genau jene Grenzen im Katastrophenschutz überschritten, die dem vermeintlichen Verbot der sog. Mischverwaltung zugrunde liegen. Das ist sachlich gerechtfertigt,

---

[421] *K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91a Rn. 6; *H. Maurer/K.-A. Schwarz*, Staatsrecht I, 7. Aufl. 2023, § 17 Rn. 63.

[422] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 122 f.; BVerfGE 119, 331 (367).

[423] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 31; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 10.

[424] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 122.

[425] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 122.

[426] Siehe zum Effektivitätsprinzip im Katastrophenschutz in Kap. 2 § 3 E. IV.

[427] Vgl. dazu im Detail in Kap. 3 § 2 C.

[428] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.

[429] Vgl. zu den Stufen im Katastrophenschutz in Kap. 2 § 3 B.

[430] Vgl. dazu im Detail in Kap. 5 § 2 B. I. und II.

weil der Staat in einer solchen außergewöhnlichen Situation seiner staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz nachkommen muss, um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen. Gleichwohl muss sich jede Kooperation und Koordination zwischen Bund und Ländern im Einzelfall – auch im Katastrophenschutz – verfassungsrechtlich legitimieren lassen. Wegen Art. 35 Abs. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG ist ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure in der Verfassung jedoch bereits angelegt.[431]

Das Zusammenwirken ist dabei auf kurzfristige und einmalige Kooperationen begrenzt, weil auch bei der Amtshilfe im Katastrophenfall eine dauerhafte Verlagerung von Aufgaben nicht zulässig ist.[432] Daher lässt sich über die Amtshilfe auch keine institutionelle Kooperation herleiten, die eine dauerhafte Zusammenarbeit im Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern legitimieren könnte. Art. 35 GG ist keine Kompetenzgrundlage des Bundes, da ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes in Sachnormen außerhalb des VII. Abschnitts des Grundgesetzes aufzusuchen, in systematischer Hinsicht und nach dem Schutzzweck der föderalen Zuständigkeitsordnung nicht nahe liegt.[433] Ebenso existieren keine eigenständigen und katastrophenspezifischen Verwaltungskompetenzen nach Art. 83 ff. GG, die eine dauerhafte Institutionalisierung ermöglichen sowie eine verfassungsrechtlich zulässige Mischverwaltung im Katastrophenschutz legitimieren könnte.

C. Ausbau katastrophenschutzrechtlicher Kooperation und Koordination

Im Katastrophenschutz ist bereits schon aus tatsächlichen Gründen eine verbesserte Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure angezeigt, die auch (verfassungs- und einfach-)rechtlich eingehegt werden muss. Im Rahmen einer sozialwissenschaftlichen Studie haben *Wendekamm/Feißt* eine Expertenumfrage zum Status quo der Kooperation und Koordination zwischen dem Bund und den Ländern durchgeführt und vorgestellt.[434] Auch wenn die Studie bereits aus dem Jahr 2015 datiert, behalten die dort getätigten Aussagen in ihren Grundzügen weiterhin Gültigkeit. Denn wesentliche und grundlegende rechtliche Änderungen im Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht sind seitdem nicht zu verzeichnen. Die befragten Experten gaben folgende Einschätzungen ab.

---

[431] So für die Amtshilfe allgemein BVerfGE 63, 1 (41); 119, 331 (367); *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 122 f.; ähnlich *J. Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 126 Rn. 189; *J. Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 136 Rn. 11.

[432] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 123.

[433] BVerfGE 132, 1 (5 ff.).

[434] Vgl. *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (137 ff.); in diese Richtung auch *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (3 ff.).

Insbesondere die Bund-Länder-Koordination sowie auch die Kooperation und die Koordination zwischen einzelnen Bundesländern erweisen sich als besonders schwierig.[435] Gleiches gilt für die Koordination innerhalb eines Bundeslandes, zumal die Integration privater Akteure erschwerend hinzukommt.

So gibt es zwar im Rahmen der Bund-Länder-Koordination die Möglichkeit, dass der Bund Hilfsmaßnahmen koordiniert[436], gleichwohl bleibt völlig unklar, wie die Koordination im Einzelfall ausgestaltet ist und wem ein Letztentscheidungsrecht eingeräumt wird. Daher wird dieses Instrument in der Praxis auch unterschiedlich bewertet.[437] Teilweise wird die im Katastrophenschutz geltende Länderhoheit betont, wobei eine Koordination durch den Bund wünschenswert ist.[438] Dabei soll insbesondere das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) eine zentrale Rolle einnehmen[439], da die Koordinierung über eine Bundesstelle abgewickelt werden kann. Teilweise wird aber auch eine absolute Bundeshoheit befürwortet, weil der Katastrophenschutz nicht in die Länderkompetenz, sondern die Bundeskompetenz gehöre.[440] Schließlich vertrauen andere Bundesländer und Akteure im Katastrophenschutz wiederum auf bilaterale Unterstützungsgesuche.[441] Insgesamt weist diese Architektur daher gravierende Defizite auf, die insbesondere die Zusammenarbeit, Koordination und Führung betreffen.[442] Ein einheitliches und koordiniertes Vorgehen ist jedenfalls so nicht erkennbar.

Im Rahmen der Länderzusammenarbeit ist es insbesondere die interministerielle Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (IntMinKoGr), die im länderübergreifenden Katastrophenfall eine Koordinierungsfunktion einnehmen soll.[443] Es handelt sich bei ihr um ein Beratungsgremium des Krisenstabes im BMI, des gemeinsa-

---

[435] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (138).

[436] Vgl. § 16 Abs. 2 ZSKG.

[437] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (137 ff.).

[438] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (137 mwN).

[439] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (40).

[440] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (138 mwN).

[441] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (138 mwN).

[442] *M. Voss*, Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn, KFS Working Paper Nr. 20 (Version 4 vom 10. März 2022), S. 42.

[443] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (139).

men Krisenstabes des BMI mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und des gemeinsamen Krisenstabes des BMI mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUB), das bei lang anhaltenden, länderübergreifenden Gefahren- und Schadenslagen mit hohem Abstimmungs- und Beratungsbedarf, die nach Art und Umfang mit den sonstigen Verfahren und Einrichtungen der Krisenbewältigung von Bund und Ländern voraussichtlich nicht bewältigt werden, einberufen wird.[444] Dieses Gremium entfaltet jedoch kaum eine Wirkung und ist seit Jahren nicht mehr zusammengekommen.[445]

Daneben gibt es im Bereich der Länderzusammenarbeit aber auch Treffen und Telefonschaltkonferenzen der zuständigen Minister, der Staatssekretäre sowie der Mitglieder des AK-V[446], um sich schnell abstimmen zu können.[447] Dennoch ist oftmals unklar, welche Gremien miteinander auf Bundes- und Länderebene kommunizieren müssen, um bestimmte Entscheidungen herbeizuführen.[448] Daneben existieren auch zahlreiche inoffizielle Netzwerke, die sich auch im Rahmen von LÜKEX entwickeln und sich im konkreten Katastrophenfall als förderlich erweisen. Allerdings kann sich nicht nur auf diese rechtlich nicht abgesicherten Netzwerke verlassen werden, sodass auch offiziell funktionierende Strukturen etabliert werden müssen.[449]

Dabei ist es notwendig, dass koordinierte Entscheidungen im Katastrophenfall auch zügig getroffen werden müssen, wozu eine frühzeitige Klärung sowie Festlegung administrativer Strukturen notwendig ist.[450] Denn im Katastrophenfall müssen regelmäßig unter Einbeziehung verschiedener katastrophenrelevanter Akteure schnelle Entscheidungen getroffen werden, um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen. Steigen bei einem Hochwasser die Flusspegel rasant an, müssen unverzüglich die notwendigen Maßnahmen getroffen werden. Zwischen dem Bund und den Ländern sowie auch zwischen den Ländern sollten daher entsprechende Strukturen vereinbart werden, die insbesondere auch die unterschiedlichen Architekturen auf Bundes- und

---

[444] Vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bevoelkerungsschutz/bevoelkerungsschutz-liste.html.

[445] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (139 f.).

[446] Es handelt sich um einen ständigen Arbeitskreis im Rahmen der Innenministerkonferenz, der die Themen Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung zum Gegenstand hat.

[447] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (140).

[448] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (140).

[449] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (140).

[450] Vgl. auch zu den Defiziten im Katastrophenschutz am Beispiel des Hochwassers 2021 im Ahrtal bei *M. Voss*, Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn, KFS Working Paper Nr. 20 (Version 4 vom 10. März 2022), S. 42 ff.

Landesebene berücksichtigen.[451] So sind die Landesebenen regelmäßig strukturell mit Leitungsebenen ausgestattet, wohingegen auf Bundesebene keine klaren Leitungsstrukturen erkennbar sind. Jedenfalls enthalten auf Bundesebene das BBK, das GMLZ und ihre jeweiligen Untergruppen keine festen Leitungsstrukturen.[452] Es kommt daher oftmals zu Abstimmungsproblemen sowie Reibungsverlusten.[453] Auch hier besteht die Notwendigkeit von aufeinander abgestimmten einheitlichen Koordinierungsstrukturen. Jenseits der grundsätzlichen Übernahme von Koordinierungsaufgaben fehlt es daher an Strukturen, die in der Lage sind, überhaupt schnell genug im Katastrophenfall Entscheidungen treffen zu können.[454] Die Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz bedürfen hinreichend bestimmter Regelungen, die insbesondere Verantwortlichkeiten[455] aber auch Letztentscheidungsbefugnisse rechtlich absichern. Zuletzt hat im September 2024 auch der 74. Deutsche Juristentag eindringlich gefordert, dass insbesondere ebenso das Katastrophenschutzrecht auf seine notwendigen gesetzlichen Anpassungen hin zu überprüfen ist.[456] Hierzu zählen genauso das Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht.

D. Katastrophenschutzkooperationsrecht

Mit dem katastrophenschutzrechtlichen Kooperationsrecht ist primär die Gesamtheit derjenigen Rechtsvorschriften gemeint, die insbesondere das „ob" der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsträger konstituieren.[457] Denn Kooperation meint

---

[451] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (141).

[452] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (141).

[453] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (141).

[454] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (142); ähnlich *M. Voss*, Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn, KFS Working Paper Nr. 20 (Version 4 vom 10. März 2022), S. 44 ff.

[455] So etwa auch *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (56 f.).

[456] *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 18 Ziffer 3b.

[457] So auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 103 ff.; vgl. allgemein zur Kooperation zwischen Bund und Ländern etwa bei *U. Mager*, Bundesstaat, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 2024, § 40 Rn. 48 ff. sowie zur Kooperation zwischen den Bundesländern bei *U. Mager*, Bundesstaat, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 2024, § 40 Rn. 52; vgl. allgemein zur Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privaten bei *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 19 f.; vgl. allgemein zur Kooperation im Bundesstaat bei *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 1 ff. sowie *G. Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, 1971; vgl. allgemein zur Koope-

insbesondere die Entwicklung gemeinsamer Ziele.[458] Die katastrophenrelevanten Akteure verfolgen als gemeinsames Ziel, dass sie jeweils im Rahmen ihrer Sachaufgabe zu einem effektiven Katastrophenschutz beitragen. Für das Katastrophenschutzrecht ist das Kooperationsprinzip daher von essentieller Bedeutung. Es beschränkt sich auf die Grundsatzentscheidung, dass unterschiedliche Behörden bei der Katastrophenvorsorge, -vermeidung und -abwehr generell zusammenzuarbeiten.[459] Wie die konkrete Vernetzung der beteiligten Akteure im Einzelfall umzusetzen ist, wird vom Katastrophenschutzkooperationsrecht nicht näher adressiert.[460] Das ist vielmehr die Aufgabe des katastrophenschutzrechtlichen Koordinationsrechts.

E. Katastrophenschutzkoordinationsrecht

Mit dem Katastrophenschutzkoordinationsrecht ist daher die Gesamtheit derjenigen Rechtsvorschriften gemeint, die das „wie" der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsträger begründet.[461] Denn Koordination meint insbesondere die Abstimmung verschiedener Ziele.[462] Die katastrophenrelevanten Akteure verfolgen wiederum jeweils spezifische und auf ihre Verwaltungsaufgabe gerichtete Ziele. So ist bei einer Hochwasserkatastrophe das gemeinsame Ziel von Katastrophenschutzbehörde und Wasserbehörde die Bekämpfung der Katastrophe als solches. Dabei übernimmt die Katastrophenschutzbehörde regelmäßig eine Leitungsfunktion und hat die notwendigen Maßnahmen zur Katastrophenabwehr zu treffen.[463] Die Wasserbehörde wiederum verfolgt gleichzeitig aber auch spezifische wasserrechtliche Ziele. Ihre Aufgabe ist u.a.

---

ration im Sozialverwaltungsverfahren bei *F. Welti*, Teilhabe behinderter Menschen, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 83 Rn. 14; vgl. allgemein zur Kooperation im Recht im Bereich der Europäischen Union bei *P. Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. X, 3. Aufl. 2012, § 214 Rn. 139 ff.; vgl. allgemein zur Kooperation im Sozialbereich bei *T.-J. Chang*, Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft im Sozialbereich, 2005.

[458] *P. Collin*, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 136 (144); ähnlich *A. Schmehl*, Konsens und Kooperation im Verwaltungsrechtsverhältnis, in: Schuler-Harms (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, 2012, S. 11 (17).

[459] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 260.

[460] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 260.

[461] Ebenso *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 259 ff.; vgl. allgemein zur Koordination im Recht etwa bei *K. Ehrenzeller*, Koordination von Verfassungsrecht im Widerspruch, 2020; *B. Rückwardt*, Koordination des Verwaltungshandelns, 1978; *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 111 ff.

[462] *P. Collin*, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 136 (144).

[463] Vgl. § 35 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 LKatSG BW; § 11 Abs. 1 KatSG Bln; § 8 BbgBKG; § 56 BremHilfeG; § 14 Abs. 1 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 S. 1 HBKG; § 15 Abs. 1 LKatSG MV; § 34 Abs. 1, 2 BHKG NRW; § 37 Abs. 1 LBKG RhPf; § 21 Abs. 1 SBKG; § 37 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG; § 37 Abs. 1 ThürBKG.

durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteile des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen.[464] Die katastrophenschutzrechtliche Kooperation ist damit vor allem Voraussetzung für die konkrete katastrophenschutzrechtliche Koordination zwischen den beteiligten Akteuren im Katastrophenschutz. Es bedarf daher sowohl tauglicher Regelungen zur Kooperation als auch tauglicher Instrumente zur Koordination. Denn nur eine Zusammenführung der unterschiedlichen Verwaltungsträger führt zu einem effektiven Katastrophenschutz, um bestmögliche Synergien und Harmonien der Verwaltungsmaßnahmen im Katastrophenfall zu erzielen.[465] Dabei müssen das Katastrophenschutzkoordinations- und das Katastrophenschutzkooperationsrecht aufeinander abgestimmt sein sowie auch immer die Integration privater Akteure berücksichtigen.

§ 3 Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts

Das Katastrophenschutzrecht basiert auf unterschiedlichen und besonders bedeutsamen Grundpfeilern. Diese werden daher näher beschrieben, um eine strukturelle Verortung der Rechtsmaterie zu ermöglichen. Der Katastrophenbegriff wird häufig im Zusammenhang mit Katastrophenschutz, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz genannt. Dabei wird nicht immer sofort der Unterschied deutlich, sodass aus einer rechtlichen Perspektive eine Abgrenzung und Präzisierung in diesem Zusammenhang notwendig ist (A.). Anschließend erfolgt eine Darstellung von Katastrophen als Stufenabfolge (B.) sowie eine erste skizzenhafte Betrachtung der Akteursvielfalt im Katastrophenschutz (C.). Sodann werden die normativen Grundlagen des Katastrophenschutzrechts im Mehrebenensystem überblicksartig betrachtet (D.), um anschließend die dem Katastrophenschutzrecht zugrundeliegenden Rechtsprinzipien darzustellen (E.). Denn auf diese rekurriert die Untersuchung im Folgenden immer wieder. Schließlich wird auf das Verständnis von Katastrophenschutzrecht als besonderem Gefahrenabwehrrecht eingegangen (F.).

A. Katastrophenschutz – Bevölkerungsschutz – Zivilschutz

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird oftmals wenig differenzierend zwischen Katastrophenschutz, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz unterschieden, rechtlich dagegen gibt es deutliche Unterschiede.

---

[464] Vgl. exemplarisch § 1 WHG.

[465] Ebenso schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 260; allgemein in eine ähnliche Richtung *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (153 ff.).

Als Bevölkerungsschutz wird grundsätzlich die Gesamtheit von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren verstanden.[466] Hierzu zählen wiederum der Katastrophenschutz und der Zivilschutz, sodass der Bevölkerungsschutz den Oberbegriff darstellt. Der Bevölkerungsschutzbegriff ist rechtlich nicht definiert.[467]

Demgegenüber lässt sich der Begriff des Zivilschutzes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG ableiten. Denn der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Als Zivilschutz wird demnach nur der Schutz gegen solche Gefahren erfasst, die verteidigungsbedingt sind.[468] Der Zivilschutz meint damit also den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall.[469] Er ist – mit anderen Worten – der zivile Annex des militärischen Auftrags zur Landesverteidigung, sodass der Kriegsbezug den Zivilschutz als Unterfall der Verteidigung vom Katastrophenschutz in Friedenszeiten trennt.

In Abgrenzung dazu werden mit dem Begriff Katastrophenschutz insbesondere solche Maßnahmen in Verbindung gebracht, die eine Katastrophe verhindern oder wenigstens bei deren Eintritt die damit einhergehenden Schäden minimieren. Es handelt sich beim Katastrophenbegriff um einen Terminus, der in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder verankert ist, weil das Katastrophenschutzrecht – wie noch dargelegt wird[470] – in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt.[471]

B. Katastrophe als Stufenabfolge

Nähert man sich der Katastrophe nicht ausschließlich auf der sprachlichen Ebene, sondern anhand der Abfolge, so lässt sich der Ablauf einer Katastrophe schematisch in vier Stufen gliedern.[472] Auf der ersten Stufe, der Stufe der Katastrophenvermeidung, setzen etwa Maßnahmen an, die vom Gedanken der Prävention geprägt sind.[473]

---

[466] Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Bevoelkerungsschutz; vgl. zum Bevölkerungsschutz ausführlich bei *D. Freudenberg/K. von Lewinski*, Handbuch Bevölkerungsschutz, 2024 sowie auch bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 29 f.

[467] *M. Lodd*, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 30 ff.

[468] *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG. 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 15; *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 51; *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 19; *C. Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 8; *F. Gräber/C. Magaard*, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlich-rechtlichen Maßstäben, NVwZ 2024, S. 1284 (1287); *M. Lodd*, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 44.

[469] *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1221).

[470] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 A., E. I. sowie Kap. 5 § 1.

[471] Vgl. zum Katastrophenbegriff ausführlich Kap. 2 § 1.

[472] So auch die Systematisierung des Katastrophenrechts bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 1 Rn. 44 ff.; vgl. zum Krisenzyklus bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (16 ff.).

[473] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 15 Rn. 1.

Beispielsweise können das gesetzliche Regelungsansätze zur Verhinderung von Naturkatastrophen sein, wie sie sich im Bau- und Raumordnungsrecht finden.[474] Auf der zweiten Stufe, der Stufe der Katastrophenvorsorge, steht bereits die konkrete Planung der Katastrophenabwehr im Mittelpunkt.[475] Hier spielen insbesondere planerische Erwägungen eine Rolle, wie etwa das Aufstellen von (besonderen) Katastrophenschutzplänen. Die dritte Stufe, die Stufe der Katastrophenbekämpfung, beschreibt sodann unmittelbar Maßnahmen, die auf Abwehr der Katastrophe gerichtet sind. Das sind beispielsweise Maßnahmen, wie bei einem Hochwasser Gegenmaßnahmen effektiv ergriffen werden müssen. Zu denken ist etwa an das Stapeln von Sandsäcken oder die Räumung von betroffenen Gebieten. Schließlich betrifft die vierte Stufe, die Stufe der Katastrophennachsorge, Maßnahmen, die zeitlich nach erfolgter Katastrophenbekämpfung ergriffen werden. Davon erfasst werden beispielsweise Fragen zur Kostentragungspflicht[476] nach einem Katastrophenfall sowie auch das Festhalten und die Auswertung von Erfahrungen, Entwicklungen, Hinweisen und Risiken, um auf künftige Katastrophen besser vorbereitet zu sein und begangene Fehler zu vermeiden („Lessons Learned"). Jeder dieser Stufen benötigt ihrerseits spezifische und auf die jeweilige Situation angepasste sowie abgestimmte Rechtsnormen, um effektiv der jeweiligen Katastrophenlage begegnen zu können. Das betrifft insbesondere die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure im Katastrophenschutz. Diese agieren nicht erst im Rahmen der Katastrophenbekämpfung miteinander, sondern müssen viel früher bereits bei der Katastrophenprävention und -vorsorge zusammenwirken, um im Katastrophenfall erfolgreich handeln zu können.

C. Akteursvielfalt im Katastrophenschutz

Das Katastrophenschutzrecht zeichnet sich durch eine Vielzahl von Akteuren aus, die jeweils unterschiedlich im Rahmen des Katastrophenschutzes zusammenwirken. Es hängt maßgeblich vom Katastrophenszenario ab, welche Akteure in den Katastrophenschutz einbezogen werden und als katastrophenrelevante Akteure zu qualifizieren sind. Gleichwohl lassen sich einige typische und bedeutsame Akteure ausmachen. Es lässt sich zunächst allgemein zwischen staatlichen Akteuren sowie privaten Akteuren im Katastrophenschutz differenzieren.

---

[474] *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (146).

[475] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 18 Rn. 1 ff.

[476] Vgl. zu staatlichen Finanzhilfen zur Bewältigung der Ahrtal-Flutkatastrophe 2021 bei *H. Kube*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, E 1 (29 ff.)

I. Staatliche Akteure

Zunächst sind die zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden[477] zu nennen, denen insbesondere während der Katastrophenbekämpfung eine zentrale Leitungsfunktion zukommt. Daneben treten weitere Katastrophenschutzakteure hinzu wie etwa das BBK, das THW, die Bundespolizei, die Bundeswehr, die Feuerwehren, der Rettungsdienst sowie zahlreiche Fachbehörden wie etwa das Robert-Koch-Institut (RKI), das Friedrich-Löffler-Institut, das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), der Deutsche Wetterdienst (DWD) oder das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS).[478]

II. Private Akteure

Schließlich engagieren sich zahlreiche private Hilfsorganisationen, Helfer und Spontanhelfer im Katastrophenschutz.[479]

Mit privaten Akteuren sind einerseits solche Akteure gemeint, die sich in privaten Hilfsorganisationen wie dem Arbeiter-Samariter-Bund, der Deutschen Lebens-Rettungs-Gesellschaft, dem Deutschen Roten Kreuz, der Johanniter-Unfall-Hilfe oder dem Malteser Hilfsdienst engagieren[480] und andererseits solche Privatpersonen, die spontan und freiwillig im Katastrophenschutz mitwirken[481], ohne jedoch institutionell angebunden zu sein.[482]

---

[477] Vgl. § 10 Abs. 1 iVm § 4 Abs. 1 LKatSG BW; Art. 2 Abs. 1 BayKSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 2 Abs. 2 S. 2 BbgBKG; § 2 Abs. 1 Nr. 4 iVm § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG MV; § 2 Abs. 1 S. 1 NKatSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 BHKG NRW; § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LBKG RhPf; § 2 Abs. 2 iVm § 17 Abs. 2 SBKG; § 4 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 7 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 iVm § 2a Abs. 1 KatSG LSA; §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 LKatSG SH; § 33 Abs. 1 iVm § 2 Abs. 1 Nr. 4 ThürBKG; vgl. umfangreich und exemplarisch zu den Akteuren und Organisationen des Katastrophenschutzes in Nordrhein-Westfalen bei *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 147 ff.

[478] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 57 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 4 Rn. 6 ff.

[479] Bei der Ahrtal-Katastrophe waren bis zu 100.000 freiwillige Hilfskräfte tätig, die die Bevölkerung bei den Aufräum- und Sanierungsarbeiten nach der Hochwasserkatastrophe unterstützt haben. Vgl. *Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen*, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, 2021, S. 22.

[480] Vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 ZSKG; vgl. dazu im Detail Kap. 3 § 3 D. II.; Vereinzelt wird vorgeschlagen, den gesellschaftlichen Organisationen nach dem Subsidiaritätsprinzip generell den Vorrang einzuräumen, weil durch die gesellschaftlichen Organisationen ein besonders hohes Engagement und verstärkt menschliche Zuwendungen bei der Bewältigung von Katastrophen deutlich werden. So etwa *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (184).

[481] Vgl. dazu im Detail Kap. 3 § 3 D. III.

[482] Ähnlich differenziert *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (184) zwischen Hilfsorganisationen und Helfern.

III. Notwendigkeit der Integration privater Akteure

Private Akteure sind im Katastrophenschutz unerlässlich und ohne ein aktives bürgerschaftliches Engagement wäre der Katastrophenschutz in Deutschland undenkbar.[483] Denn auf das Leistungspotential von über 1,7 Millionen ehrenamtlich im Katastrophenschutz engagierten Menschen kann ein effektiver Katastrophenschutz nicht verzichten.[484] Nur im Zusammenspiel zwischen staatlichen Akteuren und privaten Akteuren kann ein moderner Katastrophenschutz sichergestellt werden, der alle vorhandenen Potentiale ausschöpft. Für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den katastrophenrelevanten staatlichen Stellen sowie den privaten Akteuren sind wenigstens fünf Erwägungen maßgeblich.[485] Dazu zählen insbesondere die Ressourcenaktivierung, die Berücksichtigung von Spezialwissen, die Flexibilitätssteigerung, die Stärkung der Solidarität sowie die Rechtssicherheit.

Erstens können durch den Rückgriff auf private Akteure weitere nützliche Ressourcen für den Katastrophenschutz aktiviert werden. Hierzu zählen insbesondere personelle und materielle Kapazitäten, die der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zur Verfügung gestellt werden. Denn durch das Hinzutreten verwaltungsexterner Hilfeleistungspotentiale kann die Verwaltungskraft der Katastrophenschutzbehörden gestärkt und gesteigert werden.[486] So können private Akteure bei einer drohenden Hochwasserkatastrophe helfend tätig werden, indem sie Sandsäcke stapeln oder Gegenstände aus der Gefahrenzone verbringen. Ebenso können von Privatpersonen bereitgestellte Sachmittel genutzt werden, sodass etwa ein Traktor zum Wegtransport von umgefallenen Bäumen eingesetzt werden kann. Gerade im Bereich der karitativen Hilfeleistungen sind die unterschiedlichen Hilfsorganisationen ohnehin unentbehrlich.[487]

Zweitens ermöglicht die Integration privater Akteure die Erfassung von Spezialkenntnissen sowie die Berücksichtigung von Spezialwissen, die oftmals nicht in den Rahmen einer (Hilfs-)Organisation eingebettet sind oder auch nicht bei den Katastrophenschutzbehörden unmittelbar vorhanden sind.[488] Solche Kenntnisse können in spezifischen Katastrophenszenarien sehr nützlich sein – etwa der Nuklearmediziner, der über besondere Kenntnisse im Strahlenschutz verfügt oder der plastische Chirurg, der über Spezialwissen im Bereich der Verbrennungschirurgie verfügt – und tragen daher zu einem besonders wirksamen Katastrophenschutz bei. Schwierigkeiten be-

---

[483] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (185 ff.).

[484] Vgl. https://mit-dir-fuer-uns-alle.de/ehrenamt/.

[485] Vgl. dazu auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 167 ff., der drei Erwägungen (Verwaltungskraftsteigerung, Ordnungssicherung und Solidargemeinschaft) für maßgeblich erachtet.

[486] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 168.

[487] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (183).

[488] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (188 f.).

reitet dabei allerdings häufig, in der erforderlichen Situation an den jeweiligen Akteur heranzutreten, da es keine zentrale Datenbank in Deutschland gibt, in der solche Informationen gespeichert sind.[489]

Drittens führt die Integration privater Akteure auch zu mehr Flexibilität im Bereich des Katastrophenschutzes. Private Akteure sind grundsätzlich nicht in die klassische Verwaltungsorganisation mit ihren oftmals wenig flexiblen Strukturen eingebettet und können daher wesentlich nachgiebiger in den Katastrophenschutz eingebunden werden. So ist es bei privaten Akteuren grundsätzlich unerheblich, ob diese in ihrem eigenen Landkreis oder einem benachbarten Landkreis helfend tätig werden.[490] Ebenso ist ein Einsatz in einem benachbarten Bundesland möglich, da die privaten Akteure keinen gesetzlich normierten sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten unterliegen. Der private Helfer, der seinen LKW zum Transport von Hilfsgütern in einen benachbarten von einer Katastrophe betroffenen Landkreis zur Verfügung stellt, unterliegt nicht den gleichen rechtlichen Bindungen wie ein staatlicher Akteur.

Viertens ist die Einbindung freiwilliger privater Akteure in den Katastrophenschutz auch deshalb notwendig, weil dadurch der Gedanke der Solidarität gestärkt wird.[491] Die Katastrophenschutzverwaltung kann zwar auch mit ihrem ordnungsrechtlichen Instrumentarium private Personen zur Mitwirkung im Katastrophenschutz verpflichten.[492] Allerdings führt ein freiwilliges Helfen zu mehr Akzeptanz bei der Beteiligung im Katastrophenschutz. Das Katastrophenschutzkooperationsrecht[493] und das Katastrophenschutzkoordinationsrecht[494] können daher erheblich dazu beitragen, die auf Freiwilligkeit beruhende Solidarität, zu organisieren.[495]

Fünftens ist eine rechtlich abgesicherte Einbindung privater Akteure in die katastrophenschutzrechtlichen Strukturen notwendig. Denn nur durch eine geordnete Beteiligung wird ein effektiver Katastrophenschutz sichergestellt. Ein unorganisiertes Tätigwerden von freiwilligen privaten Akteuren kann eine kooperative und koordinierte Katastrophenbekämpfung behindern.[496] Es ist daher angezeigt, dass auch der Einsatz privater Akteure im Katastrophenschutz rechtlich abgesichert ist und durch hinreichend bestimmte Normen strukturiert wird. Ist die Verwendung privater Akteure – auch durch ihre Zugehörigkeit zu Hilfsorganisationen – rechtlich bestimmt, trägt dies zu einem effektiveren Katastrophenschutz bei.[497]

---

[489] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (188).

[490] Im Gegensatz dazu können die primär zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörden grundsätzlich nur in ihrem Landkreis tätig werden. Vgl. dazu im Detail Kap. 5 § 1 A.

[491] Siehe dazu bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 168 f.

[492] Siehe allgemein zu den behördlichen Befugnissen *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 73 ff.

[493] Vgl. dazu Kap. 5 § 2.

[494] Vgl. dazu Kap. 5 § 3.

[495] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 169.

[496] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 168.

[497] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 168.

IV. Akteursvielfalt am Beispiel der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe

Wie differenziert die Akteursvielfalt bei einer Hochwasserkatastrophe ist, illustriert die Vielfalt der katastrophenrelevanten Akteure beim Ahrtal-Hochwasser. Dort haben sich viele unterschiedliche Beteiligte engagiert:[498] das BBK, das THW und das GMLZ haben die in den Ländern eingerichteten Führungsstäbe im Rahmen der Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung unterstützt, das Bundeskriminalamt (BKA) hat seine Spezialisten zur Identifizierung von gefundenen Leichen abgestellt, die Bundespolizei war etwa für die Evakuierung von gefährdeten Bereichen wie Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern verantwortlich, die Bundeswehr hat behelfsmäßig die Verkehrsinfrastruktur wiederhergestellt sowie technisches Gerät bereitgestellt, die Bundesdruckerei hat durch die Bereitstellung von mobiler Erfassungstechnik bei der Erledigung dringender Verwaltungsangelegenheiten – etwa die Ersatzbeschaffung für in Verlust geratene Identitätsdokumente und Sterbeurkunden – helfend unterstützt, das Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG) hat durch die Bereitstellung von Geoinformationen helfen können und die Bundesnetzagentur hat kurzfristig Frequenzen zugeteilt und eine Breitbandkommunikation über Satelliten ermöglicht. Auf Landesebene haben die Einsatzkräfte des Brand- und Katastrophenschutzes sowie die Polizei Gefahrenabwehrmaßnahmen – etwa die Menschenrettung von Booten sowie die Koordination von Spontanhelfern und Sachspenden – übernommen. Daneben waren auch Einsatzkräfte der psychosozialen Notfallversorgung tätig. Ebenso waren Helfer der Landestalsperrenverwaltung im Einsatz. Die Hilfsorganisationen wie ASB, DLRG, DRK, JUH sowie Malteser waren ebenfalls mit unterschiedlichen Aufgaben betraut. Ebenso haben zahlreiche private Unternehmen tatkräftig unterstützt und etwa die zerstörte Telekommunikation vor Ort binnen kurzer Zeit wieder aufgebaut und ein Unternehmen hat kurzfristig 100 Satellitenterminals für die betroffenen Regionen zur Verfügung gestellt. Schließlich haben sich bis zu 100.000 freiwillige Hilfskräfte bei den Aufräum- und Sanierungsarbeiten nach der Hochwasserkatastrophe beteiligt.

Diese nicht abschließende Aufzählung – hinzukommen etwa auch noch die Kirchen, Caritas, Pfadfinder und Sportvereine, die jeweils auf ihre Art und Weise helfen – zeigt eindrucksvoll, wie umfangreich und unterschiedlich die katastrophenrelevanten Akteure sind und welche verschiedenen Aufgaben innerhalb kürzester Zeit zu bewältigen sind. Für einen effektiven Katastrophenschutz ist daher die Kooperation und Koordination der zahlreichen Beteiligten unerlässlich.

D. Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem

Das Katastrophenschutzrecht wird auf unterschiedlichen Rechtsebenen adressiert. Neben dem internationalen und europäischen Katastrophenschutzrecht ist es insbeson-

[498] Nach *Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen*, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, 2021, S. 8 ff.

dere das nationale Katastrophenschutzrecht, das wesentliche Vorschriften im Bereich der Katastrophenvermeidung, -vorsorge, -bekämpfung und -nachsorge bereithält.

I. Internationales Katastrophenschutzrecht

Der internationale Katastrophenschutz[499] wird maßgeblich durch die 1949 verabschiedete Genfer (Rot-Kreuz) Konvention bestimmt, wobei es sich im Wesentlichen um vier zwischenstaatliche Abkommen handelt[500], die dem humanitären Völkerrecht zugerechnet werden. Daneben werden nicht kriegsbedingte Katastrophen durch verschiedene Regelungen des Völkervertragsrechts, Völkergewohnheitsrechts sowie diverse Entschließungen und Beschlüsse von internationalen Organisationen reguliert.[501] Gleichzeitig werden zahlreiche Aktivitäten von privaten Hilfsorganisationen[502] oftmals auf rechtlich unsicherer Basis kompensiert, um das Unvermögen der Staaten, eine internationale Gesamtordnung zu etablieren, aufzufangen.[503]

In Deutschland ist für den Bevölkerungsschutz auf internationaler Ebene das Bundesministerium des Innern (BMI) federführend und nimmt vielfältige Aufgaben wahr. Die internationale Zusammenarbeit erfolgt insbesondere mit der EU, der NATO sowie den Vereinten Nationen. Ebenfalls existieren zahlreiche bilaterale Kooperationen, welche den Erfahrungsaustausch, die Unterstützung im Ernstfall sowie Kooperationsprojekte zum Gegenstand haben.[504] Ein kohärentes und aufeinander abgestimmtes internationales Katastrophenschutzrecht besteht gleichwohl nicht. Deshalb ist eine weitergehende Kodifizierung der internationalen Katastrophenhilfe wünschenswert, die insbesondere auch die multilaterale Koordination und Kooperation adressiert.[505]

II. Europäisches Katastrophenschutzrecht

Auf europäischer Ebene lassen sich die Ursprünge der rechtlichen Regulierung des Katastrophenschutzrechts bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen.[506] In Folge des Che-

---

[499] Vgl. grundlegend hierzu auch bei *A.-K. J. Hübler*, Staatliche Verhaltenspflichten im völkerrechtlichen Katastrophenfall, 2017.

[500] Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde; Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See; Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen; Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten.

[501] Siehe hierzu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 34 ff.

[502] Beispielsweise Ärzte ohne Grenzen, Ärzte der Welt, CARE International, Caritas, Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, International Justice Mission, Malteser International, Oxfam, Save the Children.

[503] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 64.

[504] Vgl. https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/katastrophenschutz-international/bilaterale-zusammenarbeit/bilaterale-zusammenarbeit-node.html.

[505] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 64.

[506] Vgl. zum Katastrophenschutzrecht auf europäischer Ebene *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012.

mieunfalls von Seveso[507] und weiterer Unglücksfälle[508] wurde die Seveso-I-Richtlinie erlassen, die zur Verhütung schwerer Betriebsunfälle mit gefährlichen Stoffen und zur Begrenzung der Unfallfolgen beiträgt.[509] Sie wurde 1996 durch die Seveso-II-Richtlinie[510] abgelöst und diese ihrerseits 2012 durch die nunmehr geltende Seveso-III-Richtlinie[511] ersetzt. Daneben existieren zahlreiche weitere Dokumente wie Empfehlungen und Stellungnahmen, die sich dem Katastrophenschutz widmen.[512]

Als primärrechtliche Grundlagen sind insbesondere Art. 6 S. 2 lit. f AEUV, Art. 196 AEUV, Art. 214 AEUV sowie Art. 222 AEUV zu nennen.

Demnach ist die Union grundsätzlich für Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes zuständig (vgl. Art. 6 AEUV). Danach verfügt sie nur über eine begrenzte Kompetenz in diesem Bereich und die Zuständigkeit verbleibt primär bei den Mitgliedstaaten.[513] Dabei wurde seit 2001 das EU-Katastrophenschutzverfahren mehr als 700-mal aktiviert[514] und das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) hat die Bereitstellung von Hilfsgütern, Fachwissen, Katastrophenschutzteams und besonderer Ausrüstung für diejenigen Länder koordiniert, die von einer Katastrophe betroffen waren.[515] So ist die EU 2023 etwa beim Erdbeben in der Türkei und Syrien sowie den Waldbränden in Griechenland unterstützend tätig geworden.

Aber auch das auswärtige Handeln der Union im Bereich der humanitären Hilfe adressiert den Katastrophenschutz (vgl. Art. 214 AEUV). Es werden sowohl vom Menschen verursachte Katastrophen als auch Naturkatastrophen sowie andere außergewöhnliche Schadensereignisse erfasst, die mit den genannten Krisenszenarien vergleichbar sind.[516]

---

[507] Siehe dazu etwa *J. Sambeth*, Zwischenfall in Seveso: Ein Tatsachenroman, 2007; *E. R. Koch/F. Vahrenholt*, Seveso ist überall – Die tödlichen Risiken der Chemie, 1978.

[508] Etwa das Flixborough-Unglück bei dem aufgrund eines Chemieunfalls am 1. Juni 1974 28 Menschen ums Leben kamen.

[509] Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Seveso-I), ABl. L 230/1 v. 05.08.1982.

[510] Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-II), ABl. L 10/13 v. 14.01.1997.

[511] Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III), ABl. L 197/1 v. 24.07.2012.

[512] Vgl. etwa Entscheidung 2007/162/EG des Rates vom 5. März 2007 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz, ABl. L 71/9 v. 10.03.2007 oder Entscheidung 2007/779/EG des Rates vom 8. November 2007 über ein Gemeinschaftsverfahren für Katastrophenschutz (Neufassung), ABl. L 314/9 v. 01.12.2007.

[513] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 2 Rn. 20.

[514] Vgl. https://www.consilium.europa.eu/de/policies/civil-protection/.

[515] Vgl. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_de.

[516] *K. Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 214 Rn. 2; *F. Hoffmeister*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 214 Rn. 20 ff.

Die Solidaritätsklausel, die für den Krisenfall eine spezifische Ausformung des allgemeinen Solidaritätsprinzips formuliert,[517] stellt ebenfalls auf den Katastrophenschutz ab (vgl. Art. 222 AEUV). Ihr Anwendungsbereich gilt für die Mitgliedstaaten sowie die Union selbst, sodass das Solidaritätsprinzip als Leitidee und Leitwert der Europäischen Union bei Terroranschlägen, Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen Geltung beansprucht.[518] Solidarität bezieht sich insoweit auch darauf, dass eigene Ziele von der Erfüllung gemeinschaftlicher Ziele abhängig sind und nur im Zusammenwirken mit den anderen Gemeinschaftsgliedern erreicht werden können, sodass die einzelnen Glieder einer Gemeinschaft eine „qualifizierte Verbundenheit" eint.[519] Im nationalen Katastrophenschutzrecht entspricht das Kooperationsprinzip[520] dem europäischen Solidaritätsprinzip. Denn nur wenn auch auf nationaler Ebene die unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure effektiv zusammenarbeiten, kann ein wirksamer Katastrophenschutz sichergestellt werden.

Schließlich stellt Art. 196 AEUV die zentrale europäische Katastrophenschutznorm dar[521] und reguliert die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Sie konkretisiert die allgemeine Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV[522] sowie die Beitragskompetenz des Art. 6 S. 2 lit. f AEUV[523].

Das europäische Katastrophenschutzrecht baut auf den Gedanken der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf und räumt der Union jedenfalls in einem begrenzten Umfang auch Mitwirkungsmöglichkeiten ein. Damit wird ein Zusammenwirken zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, den Mitgliedstaaten mit- und untereinander sowie zwischen den sonstigen katastrophenrelevanten Akteuren notwendig. Das europäische Recht erkennt an, dass ein effektiver Katastrophenschutz nur durch Koordination und Kooperation möglich ist.

III. Nationales Katastrophenschutzrecht

Auch im nationalen Recht sind entscheidende Impulse für ein modernes Katastrophenschutzrecht erst nach Ende des 2. Weltkriegs erkennbar, wenngleich sich Vorläufer insbesondere im Brandschutz- und Brandbekämpfungsrecht sowie im Deichrecht finden lassen.[524]

---

[517] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 11.
[518] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 17.
[519] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 2.
[520] Siehe dazu im Detail Kap. 2 § 3 E. II.
[521] *A. Walus*, Europäischer Katastrophenschutz, EuR 2010, S. 564 (567).
[522] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 1; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 10.
[523] *R. Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 6 Rn. 1.
[524] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (165).

1. Katastrophenschutzverfassungsrecht

Das Verfassungsrecht kennt keine einheitliche Katastrophendefinition. So wird von Naturkatastrophe (Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG, Art. 104b GG, Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 115 Abs. 2 GG), Unglücksfällen (Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 35 Abs. 3 GG) oder besonders schweren Unglücksfällen (Art. 35 Abs. 2 GG) gesprochen, ohne dass darin etwa eine gezielte Differenzierung ersichtlich ist.

Ebenso weisen die Landesverfassungen erhebliche Unterschiede auf.[525] Die Hessische Landesverfassung etwa kennt neben „Naturkatastrophen" auch noch einen „ungewöhnlichen Notstand" sowie „andere äußere Einwirkungen".[526] In Bayern werden „Naturkatastrophen" und „außergewöhnliche Notsituationen" adressiert.[527] Nordrhein-Westfalen kennt den Begriff der „höheren Gewalt"[528]. Praktische Unterschiede ergeben sich vor allem auf der Rechtsfolgenseite, sodass im Katastrophenfall bei einer Verhinderung des Landtags in der Regel einerseits vom Landtag gebildeten Ausschüssen die Gesetzgebung anheimfällt[529] oder andererseits die Landesregierung ermächtigt wird, Verordnungen mit Gesetzeskraft[530] zu erlassen.[531] Damit ist gleichzeitig die geringe Regelungsdichte illustriert.

Verstärkt werden die Unterschiede durch die dem Grundgesetz innewohnende föderal ausdifferenzierte Zuständigkeitsordnung. So ist der Katastrophenschutz in Friedenszeiten grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Länder zugeordnet (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG).[532] Der Schutz der Bevölkerung vor kriegsbedingten Katastrophen, der sog. Zivilschutz, unterfällt jedoch der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.[533] Daneben kann der Bund für spezifische Aufgabenbereiche ebenfalls katastrophenschutzrechtliche Regelungen erlassen, wobei hier regelmäßig nur die Katastrophenprävention und -nachsorge adressiert werden.[534] So wächst ihm die Zuständigkeit für katastrophenschutzrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Terrorismus (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG)[535],

---

[525] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 11 ff.

[526] Art. 110 Verfassung des Landes Hessen.

[527] Art. 82 Abs. 3 Verfassung des Freistaates Bayern.

[528] Art. 60 Abs. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

[529] Vgl. etwa Art. 62 Abs. 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

[530] Vgl. etwa Art. 60 Abs. 1 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen.

[531] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 13 mwN.

[532] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 74.

[533] Ausführlich dazu *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 44 ff.; kritisch zur kompetenziellen Zweiteilung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz *C. Unger*, Ist Deutschland auf Katastrophen vorbereitet?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 89 (89).

[534] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 83 ff.; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (173 f.).

[535] Ausführlich dazu *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 206 ff.

dem Atomrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG)[536], der Seuchenbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG)[537] oder dem Hochwasser (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG)[538] zu. Für den Bereich der Seuchenbekämpfung hat der Bund etwa Gebrauch von der ihm eingeräumten Kompetenz durch das Infektionsschutzgesetz (IfSG) gemacht.[539] Im Bereich des Hochwasserschutzes existieren in den §§ 72 ff. WHG spezifische Anforderungen, um Hochwasserrisiken einzugrenzen.[540]

Schließlich können die Länder auch bei einer nur regional begrenzten Katastrophe, Kräfte und Einrichtungen des Bundes sowie Polizeikräfte anderer Länder zur Unterstützung anfordern (Art. 35 Abs. 2 GG). Bei einer überregionalen Katastrophe kann die Bundesregierung den Landesregierungen auch Weisungen erteilen (Art. 35 Abs. 3 GG).[541] Damit verbunden ist auch die Möglichkeit einer Hin- und Herverweisung von Ressourcenverantwortungen. Das wird insbesondere im Rahmen der Aufgabenträgerschaft der Exekutive virulent, da es oftmals im Katastrophenschutzrecht zu einer Kompetenzverschiebung kommt.[542] Selbst innerhalb der Bundesregierung ist die Zuständigkeitsverteilung typischerweise zerstückelt und nicht aufeinander abgestimmt, weil die katastrophenbezogenen Zuständigkeiten über verschiedene Ressorts verstreut sind.[543] Kooperation und Koordination sind daher zwei wesentliche Merkmale für einen effektiven Katastrophenschutz.

Neben diesen überwiegend rein kompetenzrechtlichen Überlegungen sind in materiell-rechtlicher Hinsicht unterschiedliche Grundrechte im Katastrophenfall tangiert, ohne dass jedoch ein spezielles Grundrecht in besonderer Weise hervorsticht. Das Grundgesetz kennt eine Suspendierung von Grundrechten – auch im Katastrophenfall – nicht.[544] Deshalb sind Grundrechtseinschränkungen möglich, müssen sich aber

---

[536] Ausführlich dazu *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 295 ff.

[537] Ausführlich dazu *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 69 ff.

[538] Vgl. *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 108 ff.

[539] Das Infektionsschutzrecht ist nicht nur spezifisches Gefahrenabwehrrecht, sondern geht vielmehr darüber hinaus, sodass auch der planerische Vorsorgeaspekt eine wesentliche Rolle spielt. Siehe dazu *A. Kießling*, Von der punktuellen Gefahrenabwehr zur planerischen Risikovorsorge im Infektionsschutzrecht, JZ 2022, S. 53 ff.

[540] Vgl. zur Entwicklung des Hochwasserschutzrechts *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG Vorbemerkungen zu den §§ 72 bis 81 Rn. 1 ff.

[541] Vgl. hierzu auch BVerfGE 133, 241. Demnach sind Teile des Luftsicherheitsgesetzes mit Art. 35 Abs. 3 GG unvereinbar und nichtig.

[542] *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 (91).

[543] *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (148).

[544] *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (143); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 19; Dies war unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung noch anders. Vgl. dazu Art. 48 WRV.

an der jeweiligen spezifischen Grundrechtsschranke messen lassen.[545] Eine einheitliche Dogmatik besteht aber auch auf dieser Ebene nicht.[546]

Beziehen sich diese Überlegungen zunächst nur auf den abwehrrechtlichen Charakter der Grundrechte, so darf die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte nicht außer Acht gelassen werden. Der im Katastrophenschutzrecht zum Ausdruck kommende Schutz- und Sicherheitszweck ist in den grundrechtlichen Schutzpflichten zu verorten und entspringt der generellen Idee einer Staatsaufgabe „Sicherheit".[547] Die Schutzpflichtendimension der Grundrechte wird daher auch als ein Baustein für eine Dogmatik eines Ausnahmeverfassungsrechts gesehen.[548] Die Schutzpflichtkonzeption der Grundrechte stellt die Verfassungsrechtswissenschaft im Katastrophenfall vor dogmatische Herausforderungen, weil hier besondere Ausprägungen relevant werden.[549] Es ist etwa ungeklärt, ob Gefahren in das grundrechtliche Schutzkonzept einbezogen werden können, die insbesondere von Naturkatastrophen ausgehen.[550] Eine absolute Schutzpflicht im Sinne einer gebotenen Risikominimierung hin zu einer Schadenseintrittswahrscheinlichkeit von 0% kann es jedenfalls nicht geben. Allerdings sind effektivitätssteigernde Verschärfungen von Schutzstandards und -maßnahmen möglicherweise notwendig.[551] Diese bestehen dann vor, bei und nach der Katastrophe. Ein systematisch geordnetes verfassungsrechtliches Katastrophenschutzrecht enthält das Grundgesetz jedenfalls nicht.[552]

2. Einfachrechtlicher Katastrophenschutz

Ebenso ist auf landesrechtlicher Ebene der Katastrophenschutz faserig und zersplittert. So gibt es oftmals eine Vielzahl von speziellen Regelungen etwa zum Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, die dem sog. Trennungsmodell folgend in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind.[553] Einige andere Bundesländer hingegen folgen dem sog. Integrationsmodell und normieren den Brandschutz, Rettungsdienst

---

[545] Siehe hierzu etwa *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (128 f.).

[546] Vgl. etwa die Schranken bei Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 2 GG, Art. 12a GG, Art. 13 Abs. 7 GG, Art. 14 Abs. 3 GG, Art. 104 Abs. 2, Abs. 3 iVm Art. 115c Abs. 2 Nr. 2 GG. Dazu umfangreich *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 20 ff.

[547] Vgl. grundlegend dazu *J. Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983; zum grundrechtlichen Schutz vor Naturkatastrophen *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 206 mwN; *J. Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht, 2009, S. 120 f.

[548] *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 298 ff. und S. 322 ff.

[549] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 55 ff.

[550] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 58 ff.

[551] So etwa BVerwGE 131, 129 (144 f.).

[552] So bereits *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (172).

[553] So etwa in Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern.

und Katastrophenschutz in einem einheitlichen Gesetz.[554] Daneben haben im Katastrophenfall auch privat gesetzte Normen einen Einfluss. So sind etwa DIN-Normen im Bereich des Brandschutzes sowie der Rettungsdienste und Regeln von privaten Hilfsorganisationen zu berücksichtigen.[555]

Die Kooperation und Koordination ist jedoch sowohl rechtsebenenübergreifend als auch rechtsebenenintern nur ansatzweise rechtlich abgebildet. So existieren im geltenden Recht zwar bundes- und landesrechtliche Kooperationsgebote, etwa in Gestalt von Mitwirkungspflichten gegenüber der zuständigen Katastrophenschutzbehörde[556] oder aber auch der Zusammenarbeit im überregionalen Katastrophenfall[557] zwischen dem Bund und den Ländern, gleichwohl sind diese und die mit ihnen verbundenen Koordinierungsanforderungen nur unpräzise abgebildet.

3. Zwischenfazit: Notwendigkeit rechtlich überformter Vernetzung im Katastrophenschutzrecht

Der Katastrophenschutz ist in einem rechtlich nur schwer zu durchdringenden Mehrebenensystem[558] verankert.[559] Das gilt nicht nur für das Mehrebenensystem, sondern auch innerhalb der verschiedenen Regulierungsebenen. Zusammenhängende Regelungen fehlen weitestgehend, sodass das Katastrophenschutzrecht insgesamt einen sehr unübersichtlichen Eindruck macht.[560] Um einen wirksamen Katastrophenschutz zu gewährleisten, sind eine Vernetzung der verschiedenen Regulierungsebenen sowie eine verbesserte Koordinierung der katastrophenrelevanten Akteure notwendig. Dadurch werden gleichzeitig bestehende Informationsasymmetrien reduziert oder idealerweise

---

[554] So etwa Bremen, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen.

[555] Vgl. etwa DIN 13156 zu Mindestanforderungen an Einpersonen-Versorgungssets zur Ersten Hilfe beim Massenanfall, Großschadensereignis und im Katastrophenfall; DIN ISO 22320 als Leitfaden für die Organisation der Gefahrenabwehr bei Schadensereignissen; DIN EN ISO 22397 als Leitfaden zur Erstellung von Vereinbarungen für Partnerschaften im Krisenfall.

[556] Vgl. § 5 LKatSG BW; Art. 7 und Art. 8 BayKSG; §§ 19, 20 KatSG Bln; §§ 18, 20 BbgBKG; § 44 BremHilfeG; § 3 HmbKatSG; § 28 HBKG; § 4 LKatSG MV; § 4 NKatSG; §§ 18, 24 Abs. 3 BHKG NRW; § 25 LBKG RhPf; § 19 SBKG; §§ 39, 40 SächsBRKG; § 12 KatSG LSA; §§ 10, 22 LKatSG SH; §§ 35, 43 ThürBKG; siehe zur gemeindlichen Mitwirkungs- und Unterstützungspflicht schon bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 147 ff.; vgl. zu Mitwirkungspflichten im Sozialrechtsverhältnis bei *S. Rixen*, Konsens und Kooperation im Sozialrechtsverhältnis, in: Schuler-Harms (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, 2012, S. 25 (29 ff.).

[557] Vgl. etwa Art. 35 Abs. 3 GG.

[558] Als Mehrebenensystem wird hier ein komplexes Beziehungsgeflecht verschiedener horizontaler und vertikaler Entscheidungsstrukturen verstanden. Vgl. *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, DÖV 2011, S. 85 (95).

[559] *Stober* spricht etwa vom „Katastrophenschutz als Befugnisausübung in der Mehrebenenverwaltung". Vgl. *R. Stober*, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 43 (50 ff.).

[560] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (171 f., 197); *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 ff.

verhindert.[561] Ebenso müssen innerhalb der einzelnen Ebenen die katastrophenrelevanten Akteure zusammenwirken. Ein rechtswissenschaftliches Konzept sowie ein einheitlicher Rechtsrahmen fehlen dafür jedoch weitestgehend.[562]

E. Rechtsprinzipien im Katastrophenschutz

Das Katastrophenschutzrecht wird in jeder der oben genannten Stufen durch leitende Grundprinzipien geprägt.[563] Diese Rechtsprinzipien stellen allgemeine dar, die Gemeinsamkeiten von Rechtssätzen zusammenfassen und ihnen einen gemeinsamen Ursprung oder einen gemeinsamen Grund geben.[564] Dabei wird das Katastrophenschutzrecht durch unterschiedliche Prinzipien angeleitet.[565] Nicht allen Prinzipien kommt das gleiche Gewicht zu und je nach Verwendungskontext sind die einzelnen Prinzipien unterschiedlich zu werten. So spielen das katastrophenschutzrechtliche Verursacherprinzip und das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit im Nachgang einer Katastrophe bei möglichen Kostentragungs- und -erstattungsstreitigkeiten eine größere Rolle, während für die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure das Kooperations-[566], Koordinations-[567] und Effektivitätsprinzip[568] von besonderer Bedeutung sind.

I. Dezentralisation in Bund und den Ländern

1. Rechtliche Verankerung der Dezentralisation

Ausgangspunkt für die organisationsrechtlichen Strukturen im nationalen Katastrophenschutzrecht ist das Dezentralisationsprinzip, das sowohl auf bundesrechtlicher als auch auf landesrechtliche Ebene gilt.[569] Der Katastrophenschutz ist Ländersache (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG), sodass die Länder für seine Ausgestaltung verantwortlich sind. Denn das Grundgesetz enthält keine katastrophenschutzrechtliche

---

[561] Ebenso *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (373).

[562] *R. Stober*, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 43 (44).

[563] Vgl. dazu grundlegend *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 1 ff.

[564] *R. Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 75 f.

[565] Nach *Kloepfer* basiert das Katastrophenschutzrecht auf sechs wesentlichen Prinzipien (Vermeidungsprinzip, Verursacherprinzip, Kooperationsprinzip, Subsidiaritätsprinzip, Effektivitätsprinzip und Katastrophengerechtigkeit). Vgl. *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 1 ff. Demgegenüber nennt *A. Walus* sieben Prinzipien (Effektivitätsprinzip, Dezentralisationsprinzip, Kooperationsprinzip, Subordinationsprinzip, Koordinationsprinzip, Aktivierungsprinzip, Redundanzprinzip) als maßgeblich für das Katastrophenschutzrecht. Vgl. *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012.

[566] Vgl. Kap. 2 § 3 E. II.

[567] Vgl. Kap. 2 § 3 E. III.

[568] Vgl. Kap. 2 § 3 E. IV.

[569] Ausführlich dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 83 ff.

Gesetzgebungszuständigkeit zugunsten des Bundes. Eine „Doppelzuständigkeit", die zu Überschneidungen zwischen Bundes- und Landesrecht im Bereich des Katastrophenschutzes führen würde, ist dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen generell fremd und würde seiner Abgrenzungsfunktion widersprechen.[570]

Gleichwohl können auch bundesrechtliche Regelungsmaterien einen katastrophenschutzrechtlichen Bezug haben, wenn sich damit verbundene Ereignisse zu Katastrophen verdichten. Das kann der Fall sein, wenn das Infektionsschutzrecht[571] aufgrund einer Pandemie betroffen ist oder das Terrorismusabwehrrecht[572] aufgrund eines terroristischen Angriffs aktiviert wird und diese Ereignisse punktuell jeweils die Schwelle zur Katastrophe überschreiten.

Diese dem Bund zufallenden Teilbereiche sind dann zwar katastrophenschutzrelevant, begründen aber keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für katastrophenschutzrechtliche Regelungen im Allgemeinen.[573] In derartigen Fällen sind vielmehr beide Regelungsbereiche nebeneinander anwendbar, sodass auch hier die Notwendigkeit von Kooperation und Koordination sowie der Abgrenzung und der Regelung von Verantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren deutlich wird.

Auch im Landesrecht lässt sich das Dezentralisationsprinzip als strukturprägendes Grundprinzip ausmachen.[574] Das Landesverfassungsrecht enthält sich hierzu. Es sind sodann die Landeskatastrophenschutzgesetze, welche die primäre Zuständigkeit für den Katastrophenschutz nicht den Ministerien als oberste Landesbehörden zuweist, sondern regelmäßig den lokalen unteren Katastrophenschutzbehörden.[575] Gleichwohl kann in bestimmten Situationen ein Einschreiten der nächsthöheren Katastrophenschutzbehörde notwendig sein, wenn etwa die Selbstkoordinierung der unteren Katastrophenschutzbehörde an ihre Grenzen stößt und eine übergeordnete Katastrophenschutzleitung notwendig erscheint.[576]

Das katastrophenschutzrechtliche Dezentralisationsprinzip ist ein wesentlicher Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts. Da ein effektiver Katastrophenschutz jedoch das Zusammenwirken der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure erfordert, sind Kooperation und Koordination sowie die Abgrenzung und Zuschreibung von hinreichend bestimmten Verantwortlichkeiten weitere maßgebliche Prinzipien, die das Katastrophenschutzrecht anleiten.

---

[570] *H.-W. Rengeling*, Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 41; BVerfGE 106, 62 (114).

[571] Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG.

[572] Vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG.

[573] *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (376); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 87 ff.

[574] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 98.

[575] Vgl. etwa § 10 Abs. 1 LKatSG BW; § 2 Abs. 2 BbgBKG; § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG MV; § 2 Abs. 1 NKatSG; § 17 Abs. 2 SBKG; §§ 3 Abs. 1 Nr. 4, 4 Abs. 1 Nr. 3 SächsBRKG; §§ 2 Abs. 1, 2a Abs. 1 KatSG LSA; §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 LKatSG SH; §§ 33 Abs. 1, 34 Abs. 1 ThürBKG.

[576] Dazu im Detail *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 188 ff.

2. Katastrophenschutzrechtliche Dezentralisation in der Praxis und deren Vor- und Nachteile

Das im Katastrophenschutz verankerte Dezentralisationsprinzip wird in praktischer Hinsicht insgesamt positiv bewertet.[577]

Die Vorteile der dezentralen Struktur liegen insbesondere darin begründet,[578] dass aufgrund der Ortsnähe der primär handelnden Akteure besondere Ortskenntnisse bestehen, die im Katastrophenfall erforderlich sind, um auf die jeweilige Lage angemessen und besonnen reagieren zu können. Eine räumliche und inhaltliche Distanz zwischen Entscheider und Problem – wie es bei einer Zentralisierung der Fall wäre – kann so vermieden werden.[579] Verbunden ist damit auch eine schnelle Reaktionsfähigkeit der relevanten Akteure, was gleichzeitig zu einem besseren Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger vor Ort führt. Es muss nicht auf Weisungen gewartet werden, sodass ein schnelles, effektives und effizientes Handeln sowie auch ein Anreiz zur Initiative und Wahrnehmung von Eigenverantwortung gefördert werden.[580] Ebenso erfolgt eine stärkere Identifikation der örtlichen Einsatzkräfte mit den örtlichen Einheiten. Die Struktur ermöglicht eine stärkere Resilienz und mehr Flexibilität, um auf Katastrophen schnell und zügig reagieren zu können. Daneben können auch Kosten minimiert werden, wenn zunächst nur die gemeindlichen Akteure tätig werden und keine überörtlichen Kräfte angefordert werden müssen.

Eine solche dezentrale Struktur ist gleichwohl auch mit Nachteilen verbunden.[581] Hier hat sich insbesondere herauskristallisiert, dass es zu Schwierigkeiten bei der Willensbildung kommt, wenn auch strategische und politische Entscheidungen zu treffen sind. Daher lassen sich Zielkonflikte oftmals nicht vermeiden, die aber im Katastrophenfall zügig zu entscheiden sind, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Daneben gestalten sich auch der Koordinationsaufwand und die Abstimmung innerhalb eines Bundeslandes zwischen den einzelnen Akteuren[582] und erst recht bei länderübergreifenden Katastrophen zwischen den sechzehn Bundesländern oftmals schwierig. Ebenso divergieren der Umfang und die Qualität des Katastrophenschutzes zwischen den Ländern, sodass kein deutschlandweit einheitliches Schutz-

---

[577] Vgl. dazu ausführlich *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 ff.; ebenso *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 19 Ziffer 5.

[578] Siehe zu den wesentlichen Vorteilen *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (126 ff. mwN).

[579] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (271).

[580] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (272).

[581] Siehe zu den wesentlichen Nachteilen *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (128 ff. mwN).

[582] Siehe zu den zahlreichen Akteuren auch Kap. 2 § 3 C.

niveau existiert. Daneben ergeben sich Abstimmungsverluste sowie ein Zuständigkeitsdurcheinander beim Umgang mit Großschadenslagen und überregionalen Lagen. Die Entscheidungsfindung stellt daher eine besondere Schwierigkeit der dezentralen Katastrophenschutzorganisation dar, sodass klare Weisungs- und Zuständigkeitsstrukturen notwendig sind.[583] Schließlich tritt auch eine Nichtkompatibilität der aus der Subsidiarität entstehenden Sub-Systeme und Sub-Strukturen zu Tage, sodass die dezentrale Struktur als ein Hemmschuh für jegliche Einheitlichkeit im Katastrophenschutz wahrgenommen wird. Die Nachteile resultieren insbesondere daraus, dass die Einheiten in den Ländern unterschiedlich gegliedert sind, die Fähigkeiten anders sind und eine landes- und bundesweite Ersetzbarkeit dadurch nicht in jedem Fall gegeben ist. In einzelnen Bereichen – etwa bei den Führungsstrukturen, der Materialbevorratung, der Festlegung von Schutzzielen und den Ausbildungskonzepten – wäre daher eine stärkere Zentralisierung angezeigt.

Der im Katastrophenschutzrecht verfolgte dezentrale Ansatz impliziert daher immer einen höheren Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand.[584] Gleichwohl sind die Einsätze bisher noch kaum am Föderalismus gescheitert. In der erfolgreichen Ausgestaltung eines dezentralen Katastrophenschutzsystems spielen daher Kooperation und Koordination eine wesentliche Rolle, da im Gegensatz zu einem zentralen System mehr abgestimmt, sich geeinigt und prozessual festgelegt werden muss.[585]

II. Kooperationsprinzip

Nur wenn die Beteiligten wirksam zusammenarbeiten, kann ein effektiver Katastrophenschutz sichergestellt werden. Daher ist das katastrophenschutzrechtliche Kooperationsprinzip eine tragende Säule für den gesamten Katastrophenschutz.[586]

Es handelt sich um ein rechtliches Prinzip, das Parallelen zum umweltrechtlichen Kooperationsprinzip aufweist, sich auf dieses zurückführen lässt und für den Katastrophenschutz fruchtbar machen lässt.[587] Für das Umweltrecht hat das BVerfG das Prinzip auch ausdrücklich anerkannt.[588] Im Katastrophenschutz ist eine Zusammenarbeit von

---

[583] So etwa für den Bereich der Pandemiebewältigung *H.-J. Blanke/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023, S. 15 (25).

[584] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (135); *H. J. Blanke/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023, S. 15 (25).

[585] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (136).

[586] Ausführlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 103 ff.

[587] Siehe zum umweltrechtlichen Kooperationsprinzip *S. Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 3 Rn. 17 ff.; *M. Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 4 Rn. 19 ff.; *H.-W. Rengeling*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, 1988; *C. Gusy*, Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus, ZUR 2001, S. 1 ff.; *J. Wieland*, Das Kooperationsprinzip im Atomrecht, ZUR 2001, S. 20 ff.; *A. Voßkuhle*, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR 2001, S. 23 ff.

[588] BVerfGE 98, 83 (98 ff.); 98, 106 (120 ff.).

staatlichen und gesellschaftlichen Kräften in katastrophenrelevanten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ebenso erforderlich, wobei dem Staat wegen seiner Verpflichtung auf das Gemeinwohlinteresse eine federführende Funktion zukommt.[589]

Der Katastrophenschutz ist also nicht nur eine Aufgabe des Staates, sondern liegt in der gemeinschaftlichen Verantwortung von Staat und Gesellschaft und kann daher auch deshalb nur in Kooperation geleistet werden.[590] Die Kooperation betrifft das Verhältnis von staatlichen Akteuren und privaten Akteuren sowie aber auch das Verhältnis von staatlichen Akteuren unter- und miteinander. Besonders deutlich wird die gesellschaftliche Beteiligung am Katastrophenschutz in Form der privaten Hilfsorganisationen, ohne die ein wirksamer Katastrophenschutz nicht denkbar wäre. Aber auch die ehrenamtlichen Helfer und Spontanhelfer wirken bei der Katastrophenbekämpfung in einem erheblichen Umfang mit.

Im Katastrophenschutzrecht äußert sich das Kooperationsprinzip ganz konkret etwa durch die Beratung in Beiräten, die Eigenüberwachung durch Beauftragte, die Einbeziehung von privaten Akteuren in das System der Katastrophenbekämpfung sowie – aber bisher nur rudimentär – auch durch eine Öffentlichkeitsbeteiligung.[591] So ist die Öffentlichkeit im Hochwasserschutz bei der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung von Hochwasserrisikomanagementplänen einzubeziehen.[592] Ebenso ist sie bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten zu informieren und ihr ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.[593] Dadurch wird die Bevölkerung auf die Gefahren von Hochwasserereignissen aufmerksam gemacht und über die Hochwasserschutzmaßnahmen und die Rechtsfolgen der Festsetzung solcher Überschwemmungsgebiete informiert.[594] Dabei handelt es sich also um konkrete Maßnahmen, die einer effektiven Katastrophenprävention zuzurechnen sind. Frühzeitige Abstimmungen im Bereich des Hochwasserschutzes sind daher notwendig, um Schadensszenarien zu bewerten und mögliche Katastrophen zu vermeiden.

Kooperation findet in jeder Stufe des Katastrophenschutzes statt und gilt grundsätzlich für viele gefahrgeneigte Szenarien. Wenn Anlagen und Einrichtungen mit besonderem Gefahrpotential im Energiesektor durch private Akteure betrieben werden, muss ein kooperatives Zusammenwirken schon auf Stufe der Katastrophenvermeidung erfolgen.

---

[589] In Anlehnung an das umweltrechtliche Kooperationsprinzip. Vgl. *S. Schlacke*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2023, § 3 Rn. 17.

[590] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 20.

[591] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 25 ff.

[592] Art. 10 Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288/27 v. 06.11.2007; vgl. allgemein zu Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen *A. Guckelberger*, Die diversen Facetten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen, NuR 2010, S. 835 ff.

[593] § 76 Abs. 4 S. 1 WHG.

[594] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 76 Rn. 39.

Kooperation spielt schließlich auch eine Rolle im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe nach Maßgabe von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, wenn der Einsatz von Bundeswehr oder THW notwendig ist und diese Akteure in einem Bundesland zum Einsatz kommen. Gleiches gilt auf Landesebene bei der Mitwirkung der Gemeinden am Katastrophenschutz in Form der Bereitstellung der gemeindlichen Feuerwehren. Das katastrophenschutzrechtliche Kooperationsprinzip lässt sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder nachweisen. Regelmäßig wird dort – oftmals jedoch wenig detailreich – die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Akteuren im Katastrophenschutz adressiert. Katastrophen erfordern ein ressortübergreifendes Zusammenwirken von zahlreichen unterschiedlichen Akteuren.[595]

III. Koordinationsprinzip

Eng mit dem Kooperationsprinzip im Katastrophenschutzrecht ist das katastrophenschutzrechtliche Koordinationsprinzip verknüpft.[596] Das Koordinationsprinzip baut auf das Kooperationsprinzip auf, da das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure voraussetzt, dass diese ihre arbeitsteilig erbrachten Beiträge auch miteinander abstimmen.[597] Die Bewältigung von Katastrophen ist nicht ausschließlich eine Aufgabe der Katastrophenschutzbehörde. Eine Zuständigkeitskonzentration bei der primär zuständigen Katastrophenschutzbehörde findet nicht statt.[598] Es bedarf daher umso mehr eines hinreichend abgestimmten Vorgehens zwischen den beteiligten Akteuren im Katastrophenschutz.

Im Gegensatz zum Kooperationsprinzip lässt sich ein Koordinationsprinzip als solches bisher weder im Recht noch in einem besonderen Rechtsgebiet als grundlegendes Rechtsprinzip, das systematisch Eingang gefunden hat, ersichtlich nachweisen. Im Katastrophenschutz besteht jedoch die Notwendigkeit der näheren Ausgestaltung der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure. Denn die Akteursvielfalt im Katastrophenschutz erfordert ein systematisches und aufeinander abgestimmtes Handeln, da andernfalls ein wirksamer Katastrophenschutz nicht sichergestellt werden kann.

Das Koordinationsprinzip geht folglich über das Kooperationsprinzip hinaus. Es beschränkt sich nicht nur auf die Entscheidung, „ob“ die Akteure überhaupt zusammenarbeiten, sondern rückt vielmehr die Frage nach dem „wie“ in den Vordergrund. Für einen effektiven Katastrophenschutz ist es daher unerlässlich. So müssen im Hochwasserschutz die zuständigen Behörden die Hochwasserrisikomanagementpläne

---

[595] Vgl. § 2 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 1 Abs. 2 BayKSG; § 1 Abs. 1 KatSG Bln; § 1 Abs. 2 LKatSG MV; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW; § 16 Abs. 3 SBKG; § 2 Abs. 4 SächsBRKG; § 1 Abs. 1 LKatSG SH; § 32 ThürBKG.

[596] Ausführlich dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 257 ff.

[597] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 259.

[598] Vgl. ausführlich Kap. 5 § 2 A. IV.

gemeinsam aufstellen.[599] Denn nur eine koordinierte Planung, bei der alle relevanten Akteure zu beteiligen sind, kann dem Postulat des vorbeugenden Hochwasserschutzes effektiv dienen.[600] Ist etwa die Verwaltung der Bundeswasserstraßen berührt, ist bei der Koordinierung das Einvernehmen der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt einzuholen.[601] Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass auf Flächen mit nachgewiesenen Hochwasserrisiken keine anderen Nutzungen erfolgen, die im Widerspruch zum Hochwasserschutz stehen.

Auch in der Verfassung lässt sich der Gedanke der Koordination nachweisen, wenn auch nicht speziell für den Katastrophenschutz. So findet sich in Art. 91a Abs. 2 GG eine Vorschrift, welche die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben adressiert und die Einzelheiten der Koordinierung einem Bundesgesetz überantwortet. Dadurch soll das Zusammenwirken zwischen dem Bund und den Ländern verbessert werden.[602] Dass der Bund Bestimmungen über die Einzelheiten der Koordinierung erlassen darf, berechtigt und verpflichtet ihn zugleich, die Einzelheiten der Art und Weise der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe näher auszugestalten.[603] Die Gemeinschaftsaufgaben werden zwar auf drei Sachbereiche – Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz – beschränkt und der Katastrophenschutz fällt nicht in den Anwendungsbereich der Norm. Gleichwohl erkennt hier auch die Verfassung die Notwendigkeit von Kooperationen im weiteren Sinne an, insbesondere bei der Erledigung von Gemeinschaftsaufgaben. Es ist auch daher darüber nachzudenken, ob auch der Katastrophenschutz schon allein aufgrund der praktischen Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure als Gemeinschaftsaufgabe zu bewerten ist.[604]

Es finden sich schon jetzt in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zwar vereinzelt Regelungen, die das Koordinationsprinzip adressieren.[605] Allerdings sind diese Vorschriften regelmäßig nicht sehr detailliert ausgestaltet und treffen häufig nur eine Aussage darüber, wer für die Koordinierung zwischen den beteiligten katastrophenrelevanten Akteuren verantwortlich ist. Weitere Anforderungen an die Koordination lassen sich daraus nicht ableiten. Vereinzelt werden die Katastrophenschutzbehörden ermächtigt, für besonders spezifische Aufgabenbereiche Rechtsverordnungen zu erlassen, wenn dies etwa zur Verringerung des Koordinierungsbedarfs erforderlich ist.[606]

---

[599] § 75 Abs. 1 WHG.

[600] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 75 Rn. 9.

[601] § 75 Abs. 1 S. 2 iVm § 7 Abs. 4 S. 1 WHG.

[602] BR-Drs. 178/06, S. 37; *H. Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 32.

[603] *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 53.

[604] Siehe dazu ausführlich auch Kap. 6 § 2.

[605] Vgl. exemplarisch § 26 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 Nr. 1, Nr. 4, Nr. 7 LKatSG BW; Art. 7 Abs. 2 S. 2 BayKSG; § 1 Abs. 1 KatSG Bln; § 7 BbgBKG; § 56 BremHilfeG; § 1 Abs. 2 LKatSG MV; §§ 35, 36 BHKG NRW; § 1 Abs. 1 KatSG LSA; § 7 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG SH.

[606] Vgl. etwa § 8 Abs. 4 SächsBRKG.

IV. Effektivitätsprinzip

Das Katastrophenschutzrecht wird daneben durch das Effektivitätsprinzip geprägt.[607] Bereits im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht lässt sich diese Konzeption nachweisen.[608] Eine Übertragung auf das Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht[609] ist daher – schon allein aufgrund der Spezialität – konsequent. Die besonderen katastrophenschutzrechtlichen Regelungen genießen grundsätzlich Anwendungsvorrang vor den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen. Der Katastrophenschutz adressiert spezielle Geschehnisse, die regelmäßig durch ein besonders schwerwiegendes Schadensausmaß, eine Überforderung der zuständigen Akteure sowie einen plötzlichen und zügigen Verlauf gekennzeichnet sind, sodass eine besondere Dringlichkeit im Handeln der katastrophenrelevanten Akteure besteht.

Das katastrophenschutzrechtliche Effektivitätsprinzip gilt sowohl für das materielle Katastrophenschutzrecht, wo etwa abwehrende Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung wie die Evakuierung und Sperrung von Gebieten oder Platzverweisungen sich am Maßstab der Verhältnismäßigkeit messen lassen müssen und daher wirksam sein müssen, als auch für das Katastrophenschutzorganisationsrecht und das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure.[610] Als grundrechtlicher Maßstab bildet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den äußeren Rahmen für die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.[611]

Für das Katastrophenschutzorganisationsrecht lässt sich die Geltung des Effektivitätsprinzips insbesondere aus der grundrechtlichen Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG ableiten, die dem Staat gebietet, sich schützend vor Gefahren für das Leben

---

[607] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 23 ff. bezeichnet das Effektivitätsprinzip sogar als Leitprinzip des Katastrophenschutzrechts; in eine ähnliche Richtung, ohne einen besonderen Fokus auf das Katastrophenschutzrecht zu legen, auch *M. Kloepfer*, Verfassung und Zeit, Der Staat 13 (1974), S. 457 (466), der von einer Kompetenzeffektivität als neuem Verfassungsgebot von allgemeiner Relevanz spricht sowie *U. Di Fabio*, Gefahr, Vorsorge, Risiko: Die Gefahrenabwehr unter dem Einfluss des Vorsorgeprinzips, Jura 1996, S. 566 (569), der die Effektivität der Gefahrenabwehr als strukturierendes Rechtsprinzip des Polizei- und Ordnungsrechts qualifiziert und *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (D 56 f.), der ebenso bei der Krisenbekämpfung ein effektives und effizientes staatliches Handeln für notwendig erachtet; zum Teil kritisch betrachtet hingegen von *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 49, weil der undifferenzierten und unbegrenzten Erhebung der Effektivität zu einem allgemeinen Rechtsgrundsatz erhebliche rechtsstaatliche Bedenken entgegenstehen.

[608] *T. Barczak*, Das Polizeihandeln, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 4 Rn. 100 ff.; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 9 Rn. 86 ff., 93 ff. sowie § 10 Rn. 22.

[609] Siehe dazu Kap. 2 § 3 F.

[610] Siehe zur Herleitung des Effektivitätsprinzips als Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts ausführlich bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 25 ff.

[611] Siehe dazu ausführlich in Kap. 3 § 2 B. XI.

und die Gesundheit der Bevölkerung zu stellen.[612] Dem Grundrechtsschutz wird insoweit durch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen Rechnung getragen.[613] Daneben kommt das Ziel einer möglichst effektiven Exekutive aber auch im Gewaltenteilungsgrundsatz nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG[614] sowie in den ausdifferenzierten Bestimmungen der Art. 83 ff. GG[615] zum Ausdruck.[616] Zur Gewährleistung dieser Rechte bedarf es eines effektiven Katastrophenschutzorganisationsrechts. Die Überforderung der zuständigen Akteure sowie die Notwendigkeit eines schnellen Handelns der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure müssen durch ein Katastrophenschutzorganisationsrecht aufgefangen und kompensiert werden. Im Katastrophenfall kann die rechtsstaatliche Bindungswirkung positive Effekte entfalten, denn das Recht kann hier Verbindlichkeit und Orientierung schaffen und zur geordneten Bewältigung der Katastrophe – insbesondere durch ein gefestigtes Organisationsrecht – beitragen.[617] Ebenso müssen Vorkehrungen getroffen werden, wenn im Katastrophenfall die zuständige Katastrophenschutzbehörde in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist oder dieser vollständig beraubt wird.[618] Auch das muss ein Katastrophenschutzorganisationsrecht auffangen, weil es der Sicherstellung einer wirksamen Katastrophenabwehr bei Eil- und Ausnahmefällen innerhalb der Verwaltung zuträglich sein muss.

Das katastrophenschutzrechtliche Effektivitätsprinzip lässt sich auch schon im geltenden Katastrophenschutzrecht belegen, wobei es dort vor allem das materielle Recht prägt.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist der Grundsatz der Effektivität im Katastrophenschutz in den katastrophenhilferechtlichen Regelungen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und des Art. 35 Abs. 3 GG verankert. Im Rahmen der überregionalen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 3 GG kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen, soweit es zur wirksamen Bekämpfung der Katastrophe erforderlich ist. Hier ergibt sich bereits unmittelbar aus dem Wortlaut der Vorschrift, dass zu einer effektiven Katastrophenbekämpfung die Bundesregierung den Landes-

---

[612] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 31 ff.

[613] *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 103 ff.; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Abs. 2 Rn. 418 f.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 127; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 S. 1 Rn. 92; grundlegend *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971), S. 43 (86 ff.); BVerfGE 53, 30 (65); 84, 59 (72), wonach die Grundrechte nicht nur das gesamte materielle Recht beeinflussen, sondern auch das Verfahrensrecht, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz Bedeutung hat.

[614] *B. Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 20 Rn. 54, der dem Gewaltenteilungsgrundsatz ein Gebot funktionsadäquater Aufgabenzuordnung oder Organstruktur zuschreibt.

[615] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 18, der Art. 83 ff. GG eine Pflicht zum zeitgerechten und effektiven Verwalten entnimmt.

[616] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 28 ff.

[617] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 59.

[618] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 63 ff.

regierungen Weisungen erteilen kann, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung kann daher eingreifen, wenn andernfalls die Gefahrenbekämpfung durch die Länder nicht effektiv erfolgen kann.[619] Im Umkehrschluss sind die Länder zu einer zweckdienlichen Katastrophenabwehr verpflichtet. Daneben ist es auch gerade der Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Katastrophenhilfenormen, einen wirksamen Katastrophenschutz zu ermöglichen.[620] Ein Katastrophenschutz, der keine Wirkung entfaltet, erfüllt den aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleiteten staatlichen Schutzauftrag nicht.[621]

Schließlich lässt sich das Effektivitätsprinzip auch in zahlreichen einfachgesetzlichen Normen der Landeskatastrophenschutzgesetze nachweisen. Das Ziel der Katastrophenschutzgesetze ist es, einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, Unglücksfällen und Großschadensereignissen zu gewährleisten und die dafür notwendigen Maßnahmen zu treffen.[622] Die zuständigen Katastrophenschutzbehörden müssen daher alle Maßnahmen durchführen, die für eine wirksame Katastrophenabwehr erforderlich sind.[623] Alle katastrophenrelevanten Akteure müssen positiv auf den Schutz der Bevölkerung hinwirken. Es müssen auch einfachgesetzliche Normen stets von einer bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge ausgehen.[624] Dabei lässt sich das katastrophenschutzrechtliche Effektivitätsprinzip einfachgesetzlich anhand von drei Modalitäten konkretisieren.[625] Erstens zeichnet es sich durch seine Durchschlagskraft aus. Dabei geht es um die Intensität der ergriffenen Maßnahmen, sodass diese ihre helfende und rettende Wirkung entfalten können müssen. Zweitens umfasst es die Beschleunigungseffektivität, sodass Katastrophenschutzmaßnahmen insbesondere in zeitlicher Hinsicht zügig erfolgen müssen. Drittens wird die systematische Effektivität adressiert, sodass der Katastrophenschutz in seiner Gesamtheit am Maßstab eines ganzheitlichen und umfassenden Outputs zu bewerten ist.

Das Effektivitätsprinzip strahlt darum in doppelter Hinsicht auf das Zusammenwirken der katastrophenschutzrelevanten Akteure aus. Betroffen sind hiervon einerseits die Kooperation sowie andererseits die Koordination der beteiligten Akteure. Es bedarf generell eines kooperativen Zusammenwirkens der zahlreichen Akteure, wobei sich diese Kooperation am Maßstab der Effektivität messen lassen muss. Kooperationsakteure müssen ihre Maßnahmen gemeinsam darauf ausrichten, dass ein wirksamer Katastrophenschutz gewährleistet wird. Außerdem wirkt sich das Effektivitätsprinzip in besonderer Weise auf die Koordination aus. Denn nur eine aufeinander

---

619 *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 70.

620 BT-Drs. V/1879, S. 23 f.; BVerfGE 115, 118 (144).

621 Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.

622 Vgl. etwa Art. 1 Abs. 1 BayKSG; § 5 Abs. 1 KatSG Bln; § 48 BremHilfG; § 1 Abs. 1 LKatSG MV; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW; § 1 Abs. 1 SächsBRKG; § 1 Abs. 1 LKatSG SH.

623 Vgl. etwa § 37 Abs. 1 BbgBKG; § 14 HmbKatSG; § 29 Abs. 1 HBKG; § 21 Abs. 1 SBKG; § 38 Abs. 1 ThürBKG.

624 BVerfGE 49, 89 (143); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 37 f.

625 Nach *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 39.

abgestimmte Koordination zwischen den beteiligten Akteuren trägt zu einem effektiven Katastrophenschutz bei. Daher müssen sich die koordinationsrechtlichen Mechanismen ihrerseits am katastrophenschutzrechtlichen Effektivitätsprinzip orientieren. So müssen bei Hochwasserkatastrophen die zuständigen Katastrophenschutzbehörden mit den Wasserbehörden gemeinsam zusammenwirken und sich am Ziel eines effektiven Katastrophenschutzes orientieren. Das Prinzip ist für die Ausgestaltung des Katastrophenschutzorganisationsrechts maßgeblich und bindet den Gesetzgeber im Hinblick auf die Ausgestaltung der organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Vorgaben.[626]

V. Subsidiaritäts- und Subordinationsprinzip

Im Katastrophenschutzrecht sind auch das Subsidiaritäts- und Subordinationsprinzip zu berücksichtigen. Beide Prinzipien sind nicht immer eindeutig voneinander zu trennen und haben viele Berührungs- und Überschneidungspunkte. Das Subsidiaritätsprinzip geht grundsätzlich vom Vorrang der kleineren Einheit gegenüber der größeren Einheit aus, sodass die größere Einheit erst dann eingeschaltet wird, wenn die kleinere Einheit eine Aufgabe nicht zu lösen vermag.[627] Im Katastrophenschutzrecht zeigt sich dieses Prinzip beispielsweise darin, dass die Gemeinden zwar für den Brandschutz, eines Bereichs des Katastrophenschutzes, zuständig sind, demgegenüber aber der allgemeine Katastrophenschutz auf Landkreisebene angesiedelt ist.[628]

Damit verknüpft ist das katastrophenschutzrechtliche Subordinationsprinzip, das das Subsidiaritätsprinzip insoweit konkretisiert.[629] Das Subordinationsprinzip statuiert nicht nur den Vorrang der kleineren Einheit gegenüber der größeren Einheit, sondern führt auch dazu, dass der übergeordnete Akteur regelmäßig mit besonderen Rechten ausgestattet wird, die es ihm ermöglichen, auf den untergeordneten Akteur einzuwirken und diesem gegenüber Maßnahmen zu erlassen. Bei diesen Maßnahmen ist das Spektrum weit, sodass es von bloßen Empfehlungen bis hin zu rechtsverbindlichen Entscheidungen reichen kann.

Das Subordinationsprinzip äußert sich im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG insoweit, dass die bundesstaatlichen Akteure sich der Katastrophenschutzleitung des angefragten Landes unterordnen.[630] Auch im Landesrecht findet das Subordinationsprinzip

---

[626] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 47.

[627] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 35; in diese Richtung auch *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (63), da „eine staatliche Aufgabe von demjenigen wahrgenommen wird, der für deren Erfüllung am besten geeignet erscheint.".

[628] Vgl. dazu Kap. 5 § 1 A. II.

[629] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 179 ff.

[630] Siehe dazu Kap. 5 § 2 B. I. 3. und 4.

Niederschlag in den Katastrophenschutzgesetzen. Dort adressiert es vornehmlich die Katastrophenschutzleitung und -aufsicht.[631] Typisch hierfür sind etwa Weisungsbefugnisse[632] und Selbsteintrittsrechte[633] von übergeordneten Katastrophenschutzbehörden gegenüber nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden, aber auch von den zuständigen Katastrophenschutzbehörden gegenüber anderen Akteuren.

VI. Redundanzprinzip

Dem katastrophenschutzrechtlichen Redundanzprinzip kommt eine Ergänzungsfunktion zu. Darunter versteht man das zusätzliche Vorhandensein von Einrichtungen und Akteuren, die zwar bei einem typischen Geschehensablauf nicht benötigt werden, allerdings bei einem atypischen Geschehensablauf erforderlich sind. Das Prinzip stellt sicher, dass im Falle einer Beeinträchtigung der katastrophenschutzrechtlichen Regelprinzipien gleichwohl eine effektive Katastrophenbewältigung durch weitere Instrumente sichergestellt wird.[634]

Hierfür halten die Katastrophenschutzgesetze der Länder teilweise Notzuständigkeiten vor, die jedoch insgesamt nur rudimentär ausgestaltet sind.[635] Im Hinblick auf das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure ist das Redundanzprinzip insbesondere immer dann zu berücksichtigen, wenn einzelne Akteure ausfallen, sodass andere Akteure deren Rolle übernehmen müssen und es zu einer Zuständigkeitsverschiebung kommt. Hierauf müssen im Katastrophenfall alle Beteiligten vorbereitet sein, damit unklare Zuständigkeiten einen effektiven Katastrophenschutz nicht behindern.

So muss auch bei einer Hochwasserkatastrophe sichergestellt werden, dass ausfallende Akteure in praktischer Hinsicht auf rechtskonforme Weise ersetzt werden können. Bei der Flutkatastrophe in Sachsen 2002 wurden teilweise die Standorte der Einsatzleitung vom Hochwasser selbst untauglich gemacht[636] oder bei der haitianischen Erdbebenkatastrophe 2010 die Katastrophenschutzinfrastruktur selbst fast vollständig zerstört[637]. Derartige Vorkommnisse, die zu einer verzögerten oder gar absoluten Handlungsunfähigkeit der katastrophenrelevanten Akteure führen, sind im Recht

---

631 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 181 ff. sowie S. 188 ff.

632 Vgl. etwa § 25 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 5 und Art. 6 BayKSG; § 25 KatSG Bln; § 8 BbgBKG; § 46 BremHilfeG; § 15 HmbKatSG; § 27 Abs. 4 HBKG; § 15 Abs. 2 LKatSG MV; § 16 NKatSG; § 54 BHGK NRW; § 28 Abs. 2 SBKG; § 46 Abs. 5 SächsBRKG; § 17 Abs. 2 LKatSG; § 34 Abs. 4 ThürBKG.

633 Siehe etwa § 27 Abs. 3 NKatSG sowie § 4 Abs. 1 KatSG LSA.

634 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 76 ff. und S. 362.

635 Vgl. dazu Kap. 5 § 1 D.; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 291 ff.

636 Vgl. *Unabhängige Kommission der Sächsischen Staatsregierung,* Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002, 2002, S. 107, 121, 124.

637 Vgl. https://www.lpb-bw.de/haiti sowie *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 71.

jedenfalls über das Redundanzprinzip in ihren Grundzügen abzubilden, um auf solche außergewöhnlichen Lagen vorbereitet zu sein.

VII. Vermeidungsprinzip

Das Vermeidungsprinzip im Katastrophenschutz, dessen Ursprünge im Umweltrecht wurzeln und in den letzten Jahren auf das Sicherheitsrecht übertragen wurden, verlangt grundsätzlich, dass Katastrophengefahren und -schäden zu vermeiden sind, soweit dies möglich und angemessen ist.[638] Es ist daher beim Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure ohnehin jederzeit mitzudenken und spielt insbesondere im Rahmen der Katastrophenprävention und -vorsorge eine wesentliche Rolle. Ihm kommt eine zentrale Rolle im gesamten System eines wirksamen Katastrophenschutzes zu.[639] Im Hochwasserschutz findet das Vermeidungsprinzip seine konkrete Ausgestaltung bei der Aufstellung von Risikomanagementplänen und der Ausweisung von Überschwemmungsgebieten.[640] Denn dadurch soll frühzeitig das Entstehen einer Hochwasserkatastrophe verhindert werden bzw. deren Eintrittswahrscheinlichkeit minimiert werden.

VIII. Verursacherprinzip

Das katastrophenschutzrechtliche Verursacherprinzip, das ebenfalls eine besondere Nähe zum Umweltrecht aufweist[641], stellt darauf ab, dass der Verursacher eines Schadens für die Folgen seines Handelns aufzukommen hat.[642] Ihm kommt im Katastrophenschutz vor allem im Rahmen von Kostentragungspflichten eine maßgebliche Rolle zu. Denn ob ein Verursacher einer Gefahr, die in einer Katastrophe mündet, tatsächlich Kosten zu tragen hat, hängt oftmals auch davon ab, ob er fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt hat. Wer vorsätzlich giftige Chemikalien in ein Gewässer einleitet, muss damit rechnen, dass er anfallende Kosten für die Beseitigung der Verunreinigung zu zahlen hat.[643] Für die Zusammenarbeit der im Katastrophenschutz beteiligten Akteure spielt das Verursacherprinzip keine besonders maßgebliche Rolle. Denn das

---

[638] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 2 ff.

[639] Ebenso *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 9; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (16).

[640] §§ 75, 76 WHG.

[641] *C. Franzius*, Maßstäbe des Verwaltungshandels im Umweltrecht, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 2023, § 135 Rn. 16.

[642] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 10; *E. Rehbinder*, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, 1973, S. 33; kritisch zum Verursacherprinzip *M. Adams*, Das „Verursacherprinzip" als Leerformel, JZ 1989, S. 787 ff.

[643] Siehe zur Haftung des Betreibers einer Kläranlage BGH NVwZ 2003, S. 376 ff.; siehe zur Haftung bei einer Gewässerverschmutzung durch Einleitung umweltgefährdender Stoffe OLG Düsseldorf BeckRS 1995, 470; siehe zur Verunreinigung eines Gewässers aus strafrechtlicher Sicht BGH NStZ 1991, S. 281 ff.

Zusammenwirken muss unabhängig von der Verursachung der Katastrophe erfolgen. So ist es für die generelle Zusammenarbeit unerheblich, wer ursächlich für das Entstehen und die Realisierung einer Katastrophe ist. Es kann nicht darauf ankommen, ob es sich um eine Naturkatastrophe oder eine primär von Menschen verursachte Katastrophe handelt.

IX. Aktivierungsprinzip

Mit dem Aktivierungsprinzip im Katastrophenschutz ist die förmliche Feststellung des Katastrophenfalls eng verknüpft.[644] Demnach kommen die Vorschriften des Katastrophenschutzrechts erst dann zur Anwendung, wenn die zuständige Katastrophenschutzbehörde den Katastrophenfall festgestellt, erklärt oder ausgelöst hat.[645] Diese formelle Feststellung ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit geboten.[646] Denn die Freischaltung von spezifischen Katastrophenschutzeingriffsbefugnissen sowie die Zuständigkeitsverlagerung der Gefahrenabwehr auf die Katastrophenschutzbehörde und die damit verbundene Organisationsverschiebung bedürfen einer hinreichend präzisen Erklärung. Für das Zusammenwirken der Akteure im Katastrophenschutz hat die Feststellung des Katastrophenfalls insofern eine besondere Bedeutung, dass nun die katastrophenrelevanten Akteure die notwendigen Maßnahmen zur Katastrophenbekämpfung in die Wege leiten müssen. Zwar arbeiten diese auch schon im Rahmen der Katastrophenprävention und -vorsorge gemeinsam zusammen, durch den Katastrophenfall als solches wird die Arbeit aber intensiviert, da nunmehr die konkrete Bekämpfung der Katastrophe den Schwerpunkt des Zusammenwirkens bildet.

X. Das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit

Schließlich wird auch das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit postuliert. Demnach sind Maßnahmen und Entscheidungen im Katastrophenschutz ebenfalls immer unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten zu erörtern und zu treffen, wobei der Gerechtigkeitsbegriff seinerseits mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und unterschiedlichen Wertvorstellungen verknüpft ist. Die Grundbedingung für ein gerechtes menschliches Verhalten ist, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt

---

644 Vgl. grundlegend zur Feststellung des Katastrophenfalls *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012; zum Aktivierungsprinzip siehe bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 271 ff.

645 § 44 LKatSG BW; Art. 4 Abs. 1 BayKSG; § 10 KatSG Bln; § 42 BbgBKG; § 14 Abs. 2 HmbKatSG; § 34 HBKG; § 15 Abs. 3 LKatSG MV; § 20 NKatSG; § 21 Abs. 2 SBKG; § 47 Abs. 1 SächsBRKG; § 16 Abs. 1 KatSG LSA; § 16 Abs. 1 LKatSG SH; § 41 ThürBKG. In Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz fehlt eine entsprechende Vorschrift.

646 *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 74.

wird.[647] Die Diskussion um ein solches Prinzip steht noch ganz am Anfang.[648] Gerechtigkeitsfragen durchdringen das Katastrophenschutzrecht zwar in allen Facetten. Gleichwohl hat es einen ausführlichen Diskurs über Grundlagen, Inhalte und Reichweite darüber bisher nicht gegeben,[649] obwohl dieses Prinzip gerade in Extremsituationen entscheidungsleitend wirkt. Besonders eindringlich wird das Prinzip virulent, wenn Verteilungs- und Priorisierungsentscheidungen möglicherweise mit tödlichem Ausgang zu treffen sind.[650] Bei einer Hochwasserkatastrophe und steigender Flut kann es beispielsweise eine Rolle spielen, wenn bei einem Rettungseinsatz der Pilot eines Hubschraubers entscheiden muss, ob er den auf der linken Seite befindlichen A oder die auf der rechten Seite befindliche B rettet.

Beim Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure spielt das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit dann eine Rolle, wenn die Beteiligten knappe und begrenzte Ressourcen verteilen müssen. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn ein Hochwasser mehrere Länder betrifft, wie das zuletzt beim Ahrtal-Hochwasser in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz geschehen ist, und die Länder entsprechend um Katastrophenhilfe beim Bund ersuchen, die Kapazitäten aber nicht ausreichen, um alle Länder gleichwertig zu unterstützen. Dann spielt dieses Prinzip bei der Entscheidung darüber, in welches Land etwa die Bundeswehr oder das THW konkret entsendet werden, eine maßgebliche Rolle.

F. Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht

Für das Verwaltungsorganisationsrecht und die Kooperation und die Koordination der katastrophenrelevanten Akteure ist das Verhältnis von allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zum Katastrophenschutzrecht insoweit von Bedeutung, als dass das materielle Recht den Rahmen für die Verwaltungsorganisation bildet. Das katastrophenschutzrechtliche Kooperations- und Koordinationsrecht muss diesem Umstand entsprechend Rechnung tragen.

Der Katastrophenschutz ist eine Aufgabe der Gefahrenabwehr.[651] Seine rechtliche Ausgestaltung in Form der einzelnen Landeskatastrophenschutzgesetze ist Teil des

---

[647] Vgl. zum Gerechtigkeitsbegriff grundsätzlich etwa *J. Ritsert*, Gerechtigkeit, Gleichheit, Freiheit und Vernunft, 2012, S. 11 ff.; *H. Honsell*, Was ist Gerechtigkeit?, 2. Aufl. 2023; *C. Bäcker*, Gerechtigkeit im Rechtsstaat, 2015; *G. Robbers*, Gerechtigkeit als Rechtsprinzip, 1980.

[648] Siehe nur bei *W. Köck*, Katastrophenschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 71 Rn. 3; *Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, § 6 Rn. 50 ff.; *H. Greve*, Hochwasserschutz – Herausforderungen an Recht und Politik, UPR 2008, S. 299 (299).

[649] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 50.

[650] *A. Brech*, Triage und Recht, 2008, S. 98 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 55.

[651] *W. Köck*, Katastrophenschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 71 Rn. 8.

besonderen Gefahrenabwehrrechts.[652] Damit genießen die spezifischen katastrophenschutzrechtlichen Vorschriften im System der gefahrenabwehrrechtlichen Rechtsregime[653] grundsätzlich Anwendungsvorrang vor den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen. Damit korrespondiert die Derogation der allgemeineren Normen aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht, sodass diese nicht anwendbar sind.[654] So sperren etwa die katastrophenschutzspezifischen Befugnisse zum Platzverweis und der Evakuierung grundsätzlich die entsprechenden Befugnisse im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht.[655]

Ob und inwieweit spezifische Regelungen im Katastrophenschutzrecht jedoch generell abschließend sind und damit ein Rückgriff auf die Vorschriften des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ausschließen, ist jeweils individuell.[656] Jedenfalls darf es zu einer Umgehung der katastrophenspezifischen Normen nicht kommen. Da es in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder keine ausdrückliche Festlegung gibt, ob ein Rückgriff auf die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze gesperrt ist, kommt es auf die Typik oder Atypik der jeweiligen katastrophenschutzrechtlichen Norm und deren Regelungsbereich an.[657] Ein genereller Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht kommt jedenfalls immer dann in Betracht, soweit es keine spezielleren Vorschriften in den Landeskatastrophenschutzgesetzen gibt.[658] Finden sich bereichsspezifische Normen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder, so ist deren Verhältnis zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht einzelnormspezifisch auszutarieren.[659] Das gilt sowohl für das materielle Recht etwa in Form von Standardbefugnissen als auch für das formelle Recht etwa in Form von Zuständigkeitsvorschriften.

Zudem wird im Gegensatz zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht mit seinen zahlreichen eingriffsrechtlichen Befugnissen gegenüber Störern und Nichtstörern im

---

[652] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 7 Rn. 6 und § 17 Rn. 3; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 2 Rn. 26.

[653] Neben den allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Polizei- und Ordnungsgesetzen gibt es eine Vielzahl spezifischer Vorschriften im besonderen Gefahrenabwehrrecht wie etwa in den Brandschutz- und Feuerwehrgesetzen, dem Versammlungsrecht, dem Baurecht und dem Gewerberecht.

[654] *F. Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 205.

[655] *M. Kniesel*, Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 8 Rn. 281; vgl. etwa Art. 10 BayKSG; § 16 KatSG Bln; § 13 Abs. 5 BbgBKG; § 4 Abs. 3 BremHilfeG; § 17 Abs. 2 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 19 Abs. 2 LKatSG MV; § 26 NKatSG; § 43 BHKG NRW; § 58 SächsBRKG; § 20 KatSG LSA; § 27 LKatSG SH; § 37 Abs. 2 ThürBKG.

[656] *H. Pünder*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 69 Rn. 21.

[657] Ähnlich *H. Pünder*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 69 Rn. 21, der spezifisch auf die Typik oder Atypik der Gefahr abstellt.

[658] Ähnlich *M. Kniesel*, Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 8 Rn. 280 ff.

[659] Siehe allgemein zum Spezialitätsverhältnis von Vorschriften in der horizontalen Dimension bei *F. Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 196 ff.

Katastrophenschutz vor allem die hilfeleistende Dimension, die auch Verbindungen zum Sozialstaatsprinzip hat[660], durch die staatlichen Gefahrenabwehrbehörden entfaltet.[661] Denn im Katastrophenschutz geht es besonders um die Hilfeleistung gegenüber den von einer Katastrophe betroffenen Menschen und deren Schutz. Der Zweck des Katastrophenschutzes besteht im Schutz von Menschen und Sachwerten.[662] Die zuständigen Katastrophenschutzbehörden sowie die weiteren katastrophenrelevanten Akteure – etwa die Wasserbehörden im Hochwasserschutz – erfüllen ihre Aufgabe insbesondere durch die Rettung von Menschenleben und den Schutz von anderen Werten und Gütern.

Obgleich auch im Katastrophenfall freiheitseinschränkende Maßnahmen wie etwa Gebietssperrungen oder Platzverweisungen zum Repertoire der Katastrophenschutzverwaltung zählen, die dem klassischen Bereich der Eingriffsverwaltung zuzurechnen sind, ist das Katastrophenschutzrecht vor allem Leistungsverwaltungsrecht. Das ist bei der Ausgestaltung und Interpretation des Katastrophenschutzrechts beständig mitzudenken.

§ 4 Katastrophenkontexte

Katastrophen sind nicht nur Gegenstand im Recht, sondern auch in weiteren Wissenschaftsdisziplinen. Daher ist für ein belastbares Verständnis im Recht auch die Befassung der anderen Disziplinen mit Katastrophen zu integrieren. Hierzu zählen insbesondere die Katastrophensoziologie (A.) sowie die Umwelt- und Technikwissenschaften (B.). Denn aus dem dortigen Verständnis lassen sich für die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung Rückschlüsse ziehen.

A. Katastrophen als Gegenstand der Katastrophensoziologie

I. Grundlagen und Modellbildung

Die Katastrophensoziologie beschäftigt sich mit den sozialen Aspekten im Kontext von Katastrophen.[663] Das umfasst das gesamte menschliche Handeln und Verhalten vor, während und nach einer Katastrophe.[664] Die Katastrophensoziologie ist zumeist eine vordergründig angewandte Soziologie, d.h. sie geht empirisch vor und hat sich

[660] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C. II. 2. b).

[661] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 49.

[662] So etwa *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 1 Rn. 1.

[663] Siehe etwa *O. Briese/T. Günther*, Katastrophe, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155 ff.; vgl. zur Begründung der Katastrophensoziologie *W. R. Dombrowsky*, Zum Teufel mit dem Bindestrich, in: Dombrowsky/Pasero (Hrsg.), Wissenschaft, Literatur, Katastrophe, 1995, S. 108 ff.

[664] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 112 f.

überwiegend aus Einzelstudien entwickelt.[665] Sie hat die Aufgabe, die Beziehungsgeflechte zwischen den im Katastrophenfall betroffenen Akteuren zu untersuchen. Denn in Katastrophensituationen ist das Sozialverhalten von Menschen besonders aufschlussreich, sodass die dabei gewonnenen Erkenntnisse bei künftigen Katastrophen berücksichtigt werden können. Das betrifft nicht nur die von einer Katastrophe betroffenen Akteure, sondern gerade auch die hier interessierten katastrophenrelevanten Akteure, die im Katastrophenschutz tätig sind und deren Zusammenwirken. Für die Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure sind diese Überlegungen daher besonders dienlich.

1. Entwicklung der Katastrophensoziologie

Die Anfänge der Katastrophensoziologie reichen bis in die 1920er Jahre zurück.[666] Gleichwohl hat sich in Deutschland eine Katastrophensoziologie erst allmählich entwickelt, sodass bis in die 1970er Jahre Beiträge von Soziologen deutlich seltener zu finden sind.[667] In anderen hochindustrialisierten Gesellschaften – insbesondere den USA und Japan – hat sich die Katastrophensoziologie bereits seit den 1950er und 1960er Jahren entwickelt.[668] Die vor allem in Deutschland zunächst gering ausgeprägte Resonanz liegt vor allem darin begründet, dass die wenigen Großkatastrophen, die Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern erschütterten, bis in die 1970er Jahre nicht zu bestandsbedrohenden Folgen wie z.B. massenhaften pathologischen oder delinquenten Verhaltensweisen oder politischen Notständen, Aufruhr oder Revolten geführt haben.[669]

Aus soziologischer Sicht ist der Katastrophenbegriff zunächst auch nicht eingängig zu beschreiben.[670] Klarheit besteht insoweit nur, dass er im Zusammenhang mit Ge-

---

[665] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 111; *L. Clausen/E. M. Geenen/E. Macamo*, Vorab, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 92.

[666] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. IX mwN.

[667] *W.R. Dombrowsky*, Soziologische Katastrophenforschung im Aufriß, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 11 (11 mwN); *S. Metreveli,* Hat die Katastrophenforschung in der Bundesrepublik Deutschland eine Chance?, in: Graf-Baumann/Metreveli (Hrsg.), Unfall- und Katastrophenforschung, 1983, S. 354 ff.; *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 112.

[668] *W. R. Dombrowsky*, Soziologische Katastrophenforschung im Aufriß, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 11 (11 mwN); *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 47; ausführlich *S. Ghamari-Tabrizi*, Death and Resurrection in the Early Cold War, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 335 ff.

[669] Ausführlich dazu *W. R. Dombrowsky*, Soziologische Katastrophenforschung im Aufriß, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 11 (12 ff.).

[670] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (43): vgl. dazu auch *W. Jäger*, Katastrophe und Gesellschaft, 1977, S. 142 ff.

sellschaft steht und bei dieser nie abgeschlossene Handlungen vorliegen. Vielmehr stellt Katastrophe einen komplexen gesellschaftlichen Verflechtungszusammenhang dar, der als Extremfall von sozialen Beziehungen analysierbar ist.[671] Aus soziologischer Perspektive ist Katastrophe somit nichts anderes als ein Sonderfall extremen sozialen Wandels.[672] Katastrophe stellt sich als ein gesellschaftlicher sowie typisierbarer Prozess dar.[673]

2. Katastrophen als Extrem sozialen Wandels

Die Katastrophe als Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse entwickelt sich je nach dem Zustand der Gesellschaft schlagend oder schleichend und tritt durch das Zusammentreffen sie begünstigender sozialer Entwicklungen ein.[674] Eine (gesellschaftliche) Katastrophe ist somit auch immer das ungewollte Ergebnis sozialen Handelns.[675] Offensichtlich stehen Katastrophen auch immer mit negativen gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Folgen im Zusammenhang. Der Wandel ist es, den die Katastrophensoziologie zu analysieren hat. Die Katastrophe stellt ein Extrem sozialen Wandels dar, der sich insbesondere nach *Clausen* grundsätzlich in drei Dimensionen (Radikalität, Rapidität und Ritualität) äußert.[676] Katastrophen können deshalb soziologisch als ein extrem vernetzter, extrem beschleunigter sowie extrem magisierbarer[677] sozialer Wandel gefasst werden.[678]

---

[671] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (43); *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (10).

[672] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (46).

[673] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (43 ff., 48 ff.).

[674] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16 und S. 111.

[675] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 15.

[676] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (48); *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16.

[677] Das Wort „magisierbar" bzw. „(hoch)magisiert" ist im Sprachgebrauch praktisch nicht nachweisbar und wird, soweit ersichtlich, insbesondere von *Clausen* im Zusammenhang mit der Katastrophensoziologie verwendet. Die Katastrophensoziologie nimmt die „Magisierung" als Merkmal, um Katastrophen anhand ihrer Kausalzuschreibungen von rational erwartbaren und eingetretenen großen Risiken abzugrenzen. Vgl. etwa *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (51); *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 112.

[678] Ausführlich *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (53 ff.).

a) Radikalität

Die erste Dimension ist die Dimension der Radikalität. Sie erstreckt sich von extrem abgeschotteten Prozessen bis hin zu extrem miteinander vernetzten Prozessen.[679] Die Katastrophe ist gründlich, da sie eine Lösungsanstrengung von äußerster Radikalität verlangt.[680] Unterschiedliche Gefahren sind denkbar, die eine extreme Radikalität drohenden sozialen Wandels darstellen können. Hier sind besonders sechs Bereiche – die sog. ABCDEF-Gefahren – zu verorten.[681] Das sind atomare Kriegsgefahren, biologische Gefahren, chemische Gefahren, datennetzbezogene Gefahren sowie Gefahren durch den (nuklearen) Elektromagnetischen Impuls und durch spontane Freisetzung von mechanischer und thermischer Energie. Da es sich dabei um besonders komplexe Themen handelt, die große Anstrengungen und besondere Fähigkeiten erfordern, kann die Dimension der Radikalität nur durch Experten bewältigt werden, die dafür entsprechend ausgebildet werden müssen.[682] Bei der Ausgestaltung der Kooperation und der Koordination der katastrophenrelevanten Akteure sind daher – je nach Katastrophenszenario – entsprechende Sachverständige einzubeziehen. Eine Hochwasserkatastrophe erfordert anderes Fachwissen als ein Chemieunfall.

b) Rapidität

Die zweite Dimension, die Rapidität, verläuft zwischen den Extremen äußerster Verzögerung und äußerster Beschleunigung.[683] Die Katastrophe ist schnell und plötzlich, sodass sie sich als ein höchst beschleunigter sozialer Prozess darstellt.[684] Bei derartigen beschleunigten sozialen Prozessen, wie sie für Katastrophen typisch sind, wird mehr verlangt als nur eine gute Fachausbildung. Erforderlich sind auch hier bessere Bildungsvoraussetz-

---

[679] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16; ausführlich *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (52 f.).

[680] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 112; *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (52); *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (13).

[681] Vgl. dazu umfangreich *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (53).

[682] So wird diesbezüglich vorgeschlagen, einen eigenen angewandten Studiengang in Form eines katastrophensoziologisch geprägten Aufbaustudiums einzurichten, der u.a. auch Juristen und Ökonomen einbezieht. Vgl. *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (56).

[683] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16; ausführlich *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (51 f.); *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (13).

[684] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 112; *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (52).

zungen sowie insgesamt besser ausgebildete Fachkräfte.[685] Die katastrophenrelevanten Akteure müssen daher auch im Rahmen ihres Zusammenwirkens auf unvorhergesehene Entwicklungen zügig reagieren können. Dies muss im Vorfeld geübt und trainiert werden wie es etwa im Rahmen von Katastrophenschutzübungen bereits erfolgt.

c) Ritualität

Schließlich spannt sich die dritte Dimension, die Ritualität, zwischen rational-kausal einsichtig und irrational-kausal einsichtig.[686] Katastrophen bedeuten darum auch immer Krisen der Maßstäbe kausalen Denkens.[687] Die Katastrophe ist hochmagisiert und bewirkt häufig extrem irrational begründende Erklärungsmuster wie beispielsweise Verschwörungstheorien.[688]

Um dieser Dimension im Katastrophenfall wirksam entgegenzutreten, müssen im Vorfeld die katastrophenrelevanten Akteure hinreichend bestimmte Handlungsempfehlungen vorhalten. Grundsätzlich kommen hierfür alle rechtlichen Handlungsinstrumente in Betracht. Diese reichen von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen bis hin zu unverbindlichen Kooperations- und Koordinationsabsprachen.

3. Soziologische Katastrophenablaufmodelle

Soziologische Ablaufmodelle haben ihre Ursprünge in der nordamerikanischen Katastrophensoziologie und dienen dazu, Ereignisse in Zeitsequenzen zu unterteilen, um anschließend die Handlungsweisen in jeder Sequenz detailliert beschreiben zu können.[689] Erste soziologische Modellbildungen können bis in die 1920er Jahre zurückverfolgt werden, wobei der Höhepunkt dann ab den 1950er Jahren in den USA einsetzte, was nicht zuletzt unter dem Eindruck des 2. Weltkrieges zu erklären ist.[690] Grundlegend ist das von *Powell, Rayner* und *Finesinger* 1953 vorgestellte Modell, das

[685] So die Schlussfolgerung von *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (57 f.).

[686] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16; ausführlich *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (50 f.); *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (13).

[687] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (58).

[688] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 112; *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (51).

[689] *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (81); siehe zu möglichen Untersuchungsgegenständen in den einzelnen Phasen die verschiedenen Beiträge in L. Clausen/W. R. Dombrowsky, Einführung in die Soziologie der Katastrophen, Bonn 1983.

[690] *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (82).

nicht nur die bis dahin bekannten Verhaltensähnlichkeiten in Katastrophen erkennbar werden ließ, sondern das auch von Militärs und Katastrophenschutzexperten akzeptiert wurde, weil sie darin ihre eigenen Arbeitsabläufe der Katastrophenbewältigung wiedererkennen konnten.[691] Gleichwohl ist die Geschichte der Modellentwicklung keine evolutionäre, d.h. komplexer, differenzierter und erklärungskräftiger werdende Fortentwicklung, sondern eher eine willkürlich scheinende, sprunghafte Vorwärts- und Rückwärtsbewegung.[692] Ursächlich hierfür ist vor allem, dass die meisten soziologischen Modelle nur in verallgemeinerter Form das nachzeichnen, was Praktiker des Katastrophenschutzes in ihrer Arbeitsweise sowieso bereits durchführen. Insofern kann es im Zweifel kein universelles Erklärungsmodell für Katastrophenabläufe geben, sondern jeweils Modelle mittlerer Reichweite für eindeutig formulierte Erkenntnisinteressen.[693] Für die Praxis sind derartige Phasenmodelle gleichwohl bedeutsam.[694]

4. Das makrosoziologische Phasenmodell FAKKEL

Ein Schlüsselkonzept, das die gesellschaftlichen Abläufe in Katastrophensituationen näher beschreibt, liefert dass von *Clausen* 1983 entwickelte makrosoziologische[695] 6-Stadien Modell FAKKEL[696].[697] Dabei sind die sechs Großbuchstaben Kürzel für sechs gut charakterisierbare Stadien, die ihrerseits soziale Abläufe bezeichnen.[698]

---

[691] *J. W. Powell/J. Rayner/J. E. Finesinger,* Responses to Disaster in American Cultural Groups, in: Army Medical Services Graduate School – Walter Reed Army Medical Center, Washington, D.C. (Hrsg.), Symposion on Stress, Washington D.C. 1953, S. 174 ff.; ausführlich dazu *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (83).

[692] *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (86).

[693] *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (92).

[694] Zur näheren Begründung siehe hierzu *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (95 f.).

[695] Unter Makrosoziologie wird der Teil der Soziologie verstanden, der die Gesellschaft schlechthin zum Gegenstand hat.

[696] FAKKEL steht für Friedensstiftung, Alltagsbildung, Klassenformation, Katastropheneintritt, Ende kollektiver Abwehrstrategien, Liquidation der Werte.

[697] Ausführlich dazu *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (49, 54 ff.); *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 47; *E. M. Geenen,* FAKKEL – Ein katastrophensoziologisches Prozeßmodell, in: Dombrowsky/Pasero (Hrsg.), Wissenschaft, Literatur, Katastrophe, 1995, S. 176 ff.; *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 ff.; *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16 f., 113 ff.

[698] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (63); *E. M. Geenen,* FAKKEL – Ein ka-

Grundannahme des Prozessmodells ist, dass sich Katastrophen in Gesellschaften längerfristig anbahnen, wobei sie von gesellschaftlichen Verflechtungszusammenhängen geprägt sind.[699] Wohlgemerkt müssen die sechs Stadien dieses Modells nicht zwangsläufig aufeinander folgen. Sie bilden nur einen möglichen besonderen Modellweg ab.[700] Die Katastrophe ist gleichzeitig als dynamische Figuration zu betrachten.[701]

Die Figuration wiederum ist ein von *Elias* in die Soziologie eingeführter Begriff, der ein prozess-soziologisches Werkzeug darstellt, das die wechselseitige Abhängigkeit von Individuen voneinander und untereinander sowie ihre Verflechtungen als grundsätzliches Phänomen betont.[702] Personen lassen sich nie als einzelne Individuen vorstellen, sondern immer nur als Menschen in Figurationen, wobei erst die Analyse der Figurationen die individuellen Handlungs- und Entscheidungsspielräume offenbart.[703] Insofern beschreibt die Figuration ein dynamisches soziales Beziehungsgeflecht von untereinander abhängigen Individuen.

Das Modell sieht den Ausgangspunkt für Katastrophen in der mangelnden Kommunikation zwischen Experten und Laien, d.h. die mangelnde Kommunikation zwischen Katastrophenkundigen und Katastrophenunkundigen.[704] Das Modell besteht aus sechs Stadien: der Friedensstiftung, der Alltagsbildung, der Klassenformation, dem Katastropheneintritt, das Ende kollektiver Abwehrstrategien sowie der Liquidation.

a) Stadium: Friedensstiftung

Im ersten Stadium, dem Stadium der Friedensstiftung, ist zunächst eine Notlage behoben und Frieden möglich, weil ein gefährlicher Engpass für alle überwunden wurde.[705] Es konnten besondere spezifische Probleme für alle Beteiligten zufriedenstellend gelöst werden.[706] Die in diesem Stadium erfolgte Stiftung sozialen Friedens erfolgt in

---

tastrophensoziologisches Prozeßmodell, in: Dombrowsky/Pasero (Hrsg.), Wissenschaft, Literatur, Katastrophe, 1995, S. 176 (179).

[699] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16, 113.

[700] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (62).

[701] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 16, 114.

[702] *N. Elias*, Was ist Soziologie?, 12. Aufl. 2014, S. 13 ff. und 151 ff.; *M. Frerichs*, Innovationsprozesse und organisationaler Wandel in der Automobilindustrie, 2014, S. 23; *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 239 ff.

[703] *N. Elias*, Was ist Soziologie?, 12. Aufl. 2014, S. 151 ff.; *M. Frerichs*, Innovationsprozesse und organisationaler Wandel in der Automobilindustrie, 2014, S. 23.

[704] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (66).

[705] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 41 (49, 56 f.); *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (63 ff.).

[706] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 115.

Form eines (im Sinne *Elias*') figurativen Ablaufs.[707] Das Stadium kann durchaus zügig durchschritten werden, sodass es nur einige Wochen andauern kann.[708]

b) Stadium: Alltagsbildung

Das zweite Stadium, das Stadium der Alltagsbildung, zeichnet sich dadurch aus, dass ein langsamer sozialer Wandel eintritt, der gleichzeitig die Kluft zwischen Experten und Laien immer größer werden lässt.[709] Die Fachleute fallen der Routine anheim und die Laien verlieren die letzte Übung zur Bewältigung ehemaliger Probleme.[710] Ebenso werden die Risiken vergessen und das vormals zentrale Gefährdungsmoment rückt aus dem gesellschaftlichen Blickfeld. Das zweite Stadium kann sich schließlich über Jahrhunderte erstrecken.[711]

c) Stadium: Klassenformation

Im dritten Stadium, dem Stadium der Klassenformation, radikalisieren sich die gegensätzlichen Gruppen (Experten und Laien) und die Klassenbildung ist ein erstes Anzeichen gefährlichster innergesellschaftlicher Zerrüttung.[712] Gleichzeitig stagnieren die Konfliktlösungskapazitäten weiter.[713] Die vormalige Fachelite wird mehr und mehr hilfloser und erste Mechanismen des Klassenkampfes laufen an.[714]

d) Stadium: Katastropheneintritt

Im vierten Stadium, dem Stadium des Katastropheneintritts, tritt die Katastrophe nun ein, wobei der Eintritt sehr schnell erfolgen kann.[715] Aus diesem Stadium können

[707] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (65).

[708] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (63).

[709] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (58 ff.); *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (66 ff.).

[710] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 115.

[711] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 116; *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (67).

[712] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (60 ff.); *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (68 ff.).

[713] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 115.

[714] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (69).

[715] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (65 ff.); *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 116; *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (71 f.).

schließlich vier unterschiedliche Wege führen, wobei nur drei als realistisch einzuschätzen sind.[716]

Erstens kann aus der Fachelite doch noch die erlösende Rettung kommen, wodurch allerdings die Experten-Laien-Differenzierung noch einmal neu legitimiert wird und ein Zurückfallen in das zweite Stadium erfolgt. Zweitens besteht aber auch die Möglichkeit, dass die Gesellschaft als solches viel aushalten kann, da sich eine elastische Zivilgesellschaft entwickelt hat, die zwar wankt aber nicht fällt.[717] Drittens wird sofort das fünfte Stadium erreicht, wenn die Katastrophe erfolgreich war. Schließlich ist der vierte Weg, dass das ersehnte Wunder geschieht und die Rettung erfolgt.[718]

e) Stadium: Ende kollektiver Abwehrstrategien

Das fünfte Stadium, das als das Ende kollektiver Abwehrstrategien bezeichnet wird, zeichnet sich dadurch aus, dass die sozialen Netze zusammenbrechen und die Gesellschaft in diesem Stadium insgesamt zerfällt.[719] Das Scheitern erweist sich als allgemein und grundlegende Bedürfnisse können nicht mehr erfüllt werden.[720] Die Ereignisse folgen schnell aufeinander und nur noch ein Realtausch von Praktiken und Hilfsmitteln ist möglich. Die Laien sind schließlich völlig auf sich gestellt.

f) Stadium: Liquidation

Schließlich geht im letzten Stadium, dem Stadium der Liquidation, die Gesellschaft als solche unter, schließt sich anderen Gesellschaften an oder findet doch noch einen eigenen Lösungsweg.[721] Dabei geht es nicht mehr nur um individuelle Werte, sondern um gesamtgesellschaftliche grundsätzliche Wertedispositionen, die in Frage stehen.[722]

g) Zwischenfazit

Dieses Phasenmodell beschreibt die idealtypischen sechs gesellschaftlichen Stadien des sozialen Wandels zur Katastrophe.[723] Dabei wird Katastrophe immer als ein Scheitern

---

[716] Vgl. *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (72).

[717] So *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (72).

[718] Dieser Weg erscheint jedoch als fernliegend.

[719] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (70 ff.); *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (73).

[720] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 116.

[721] *L. Clausen*, Übergang zum Untergang, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 43 (74 ff.); *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (75).

[722] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (75).

[723] Vgl. auch *D. Rost*, Krasser Wandel, in: Rost (Hrsg.), Wandel (v)erkennen, 2014, S. 151 ff.

einer gesellschaftlich-politischen Formation an den eigenen sozialen, politischen und technischen Setzungen verstanden.[724] Verhärten sich gesamtgesellschaftliche Problemlösungen, so kommt es bei fehlenden Reformen zu einem rapiden Zusammenbruch möglicher Lösungen in Form einer gesamtgesellschaftlichen Katastrophe.[725] Aus jedem Stadium dieses Modells gibt es gleichwohl nur eine beschränkte Zahl von wahrscheinlichen Entwicklungspfaden.[726] Entsprechend handelt es sich bei dem Modell von *Clausen* um einen überaus schnellen, radikalen und magisierten[727] Zusammenbruch, der aus dem Inneren der gesellschaftlichen Entwicklung kommt und vertraute Deutungszusammenhänge für überkommen hält.[728] Katastrophe als solche kann also als eine Extremform des sozialen Wandels betrachtet werden, die insbesondere durch Radikalität, Rapidität und Ritualität gekennzeichnet ist.[729]

5. Das mikrosoziologische Ablaufmodell LIDPAR

Bereits 1979 führte *Dombrowsky* mit LIDPAR[730] ein mikrosoziologisches[731] Ablaufmodell für eintretende Katastrophen in die deutsche Katastrophensoziologie ein.[732] Dieses richtet sich – im Gegensatz zum zuvor beschriebenen FAKKEL-Modell – konkret an Praktiker des Katastrophenschutzes sowie an die Bevölkerung.[733] Es beschreibt die vierte Stufe des Katastropheneintritts nach dem FAKKEL-Modell detaillierter und unterteilt den Katastropheneintritt in diesem Stadium in sechs aufeinanderfolgende Phasen.[734]

Das von *Dombrowsky* vorgestellte LIDPAR Ablaufmodell erfasst die gesamte Zeitspanne von der Rufbereitschaft bis zur Beendigung des Katastrophenalarms und ist für alle in einer Katastrophe verstrickten Personen anwendbar.[735] Der Unterschied gegenüber FAKKEL besteht darin, dass LIDPAR den Ablauf beim Eintritt einer Katastrophe

---

[724] So *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 47.

[725] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 47.

[726] *L. Clausen*, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 51 (76).

[727] Siehe zu diesem Begriff auch bereits unter Kap. 2 § 4 A. I. 2.

[728] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 47 mwN.

[729] *M. Meier*, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie, Historical Social Research 32 (2007), S. 44 (45).

[730] LIDPAR steht für Latenzphase, Identifikationsphase, Definitionsphase, Personalisationsphase, Aktionsphase, Rückkopplungsphase.

[731] Die Mikrosoziologie ist ein Teilbereich der Soziologie, in dem kleinste soziologische Gebilde untersucht werden, also insbesondere das Handeln zwischen Individuen in kleinen sozialen Einheiten näher betrachtet wird. Vgl. dazu etwa *K.-O. Maiwald/I. Sürig*, Mikrosoziologie, 2018.

[732] *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (99).

[733] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 19.

[734] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 117.

[735] *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (99).

wesentlich detaillierter beschreibt, und die gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge nicht primär in den Vordergrund rückt. LIDPAR ist in sechs Phasen untergliedert, wobei jede dieser sechs Phasen handlungsrelevante Merkmale enthält.[736]

a) Die sechs Phasen nach LIDPAR

Die erste Phase (Latenzphase) ist durch Ungewissheit hinsichtlich eines bestimmten Ereignisses gekennzeichnet. In der zweiten Phase (Identifikationsphase) erfolgt eine Verdichtung der Informationen über die anstehende Situationsentwicklung. Die Kenntnis der Organisationen der zur Katastrophenprophylaxe dienlichen Institutionen ist hier förderlich, um geeignete Maßnahmen ergreifen zu können und sie entsprechend zu verbessern.[737] In der dritten Phase (Definitionsphase) liegt nunmehr eine eindeutige Lage vor, sodass konkrete Maßnahmen zur Vorbereitung der Bekämpfung des schädigenden Ereignisses getroffen werden können. Dabei sind bei der Konzeptionierung eines erfolgreichen Katastrophenmanagements reaktive und präventive Elemente, die unter Beachtung der jeweiligen Gegebenheiten zu fassen sind, zu berücksichtigen.[738] Der vorbeugende und abwehrende Katastrophenschutz muss auf die Modalitäten der Gesellschaftsstrukturen zugeschnitten sein und die Verflechtungen mit den Bereichen des soziokulturellen Umfeldes, der technischen Entwicklung als auch der Raum- und Regionalplanung einbeziehen.[739] In der sich anschließenden vierten Phase (Personalisationsphase) erfolgt ein wechselseitiger Austausch zwischen Helfern und Opfern der Katastrophe. In der fünften und vorletzten Phase (Aktionsphase) wird erkennbar, ob Verstärkung notwendig wird oder sogar die Prioritäten der Hilfe geändert werden müssen. Schließlich werden in der letzten und sechsten Phase (Rückkopplungsphase) die Erkenntnisse in neue Handlungsweisen transformiert. Für jede der Phasen kann im Detail betrachtet werden, welche Ressourcen zur erfolgreichen Bewältigung notwendig sind und welche Handlungsmöglichkeiten deshalb in Betracht kommen.

b) Zwischenfazit

In erster Linie besteht die Funktion des Katastrophenschutzes darin, innerhalb der Gesamtaufgabe „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" im Zusammenwirken mit anderen Aufgabenträgern arbeitsteilig das Störpotential zu beseitigen.[740] Der Katastrophenschutz stellt sich als ein überwiegend figurativ bestimmtes

---

[736] Vgl. hierzu *W. R. Dombrowsky*, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen/Dombrowsky (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, 1983, S. 81 (99); *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 19.

[737] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 122.

[738] Siehe zum Katastrophenmanagement *E. M. Geenen*, Katastrophenvorsorge – Katastrophenmanagement, in: Felgentreff/Glade (Hrsg.), Naturrisiken und Sozialkatastrophen, 2008, S. 225 ff.

[739] *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 118.

[740] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 249.

Netz sozialen Handelns dar und ist eine „Kette blind aufeinander wirkender Funktionszusammenhänge".[741] Schließlich verliert der Einzelne jeglichen Überblick in der Katastrophe, sodass der allgemeinste verbindliche Rahmen in Form von Gesetzen und Richtlinien jedenfalls eine Orientierung geben kann.[742]

Das Ablaufmodell LIDPAR eignet sich bei der Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure daher besonders, wenn man deren Zusammenwirken in den Fokus der Analyse stellt. Die daraus gewonnenen Rückschlüsse und Erkenntnisse lassen sich dann bei einer rechtlichen Ausgestaltung näher berücksichtigen.

II. Katastrophe aus soziologischer Perspektive

Verwunderlich ist zunächst nicht, dass auch in der Katastrophensoziologie der Katastrophenbegriff als vielfältig und vielschichtig angesehen wird.[743] *Dombrowsky* hat sich 1988 in seiner Dissertationsschrift „Katastrophe und Katastrophenschutz" der Thematik aus einer soziologischen Perspektive genähert und den Katastrophenbegriff sowie den Katastrophenschutzbegriff für die Soziologie versucht zu konturieren.[744] Katastrophe kann je nach Verwendungskontext oder Verwender eine unterschiedliche Bedeutung haben.[745] Sie kann als Metapher, als Gattungsbegriff, als Vorstellung oder als Urteil interpretiert werden und lässt sich nur aus dem zusätzlich zu vermittelnden Kontext erschließen.[746] Der Katastrophenbegriff kann ebenso als ein „Ordnungsbegriff der Angst" gesehen werden.[747]

1. Der Katastrophenbegriff nach Dombrowsky

Dombrowsky differenziert zwischen Katastrophe als Metapher, Katastrophe als Imagination, Katastrophe als Stimulans und Erotikon sowie Katastrophe als Kausalität. In der Deutung als Metapher meint Katastrophe zumindest im alltäglichen Gebrauch etwas, was dem Erwünschten zuwiderläuft.[748] Das kann beispielsweise die Note fünf in einer Mathearbeit sein oder ein eintretendes Erdbeben, wobei beide „Katastrophen" für den Betroffenen jeweils auf ihre eigene Art und Weise Auswirkungen haben. Katastrophe wohnt somit auch ein starkes subjektives Element inne.[749] Katastrophe als Imagination bedeutet nichts anderes als die Verknüpfung von Katastrophen mit Bildern,

---

741 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 252 f.
742 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 253.
743 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 1 mit anschaulichen Beispielen; *W. Jäger*, Katastrophe und Gesellschaft, 1977, S. 142 ff.
744 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989.
745 *DFG*, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung, 1993, S. 15.
746 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 5 mwN.
747 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 39.
748 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 43.
749 *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 47.

Sprachbildern und Abbildern.[750] Insoweit wird Katastrophe auch immer mit einer visuellen Vorstellung in Verbindung gesetzt. Katastrophe als Stimulans und Erotikon bedeutet, dass Katastrophen auch stimulierend wirken können und oftmals aber auch die Befürchtung besteht, dass die Moral zusammenbricht.[751] Schließlich erscheinen Katastrophen auch als Ursache für schreckliche Wirkungen.[752]

2. Der Katastrophenbegriff nach Brauner

Brauner stellt darauf ab, dass schließlich nur das als Katastrophe bezeichnet wird, was für den Betroffenen einen besonders hohen sowie erlittenen Verlust darstellt.[753] Eine Katastrophe ist insofern ein besonders schlimmes Unglück, das man nicht bereit ist zu akzeptieren.[754] So kann aus jedem Unglück auch eine Katastrophe entstehen. Zwischen beiden Kategorien besteht ein quantitativer Unterschied und eine Katastrophe ist ein besonders schweres Unglück.[755] Schließlich lässt sich eine Katastrophe in der Regel auch nicht einer einzigen Ursache zuordnen. Verhindern ließen sich Katastrophen also nur dann, wenn es auch keine Unglücke geben würde. Da dies jedoch unrealistisch ist, lassen sich Katastrophen nur eingrenzen, indem die Auswirkungen von Unfällen oder Unglücken begrenzt werden.[756] Ein Beispiel dafür ist etwa der städtebauliche Brandschutz, der umfangreich in unterschiedlichen DIN-Normen[757] reguliert ist und dessen Ziel nicht in der Verhinderung von Feuern besteht, sondern allein dazu dient, Schaden zu begrenzen.[758] Gleiches gilt etwa auch für den Hochwasserschutz. Um Katastrophen zu verhindern bzw. Schäden zu minimieren, schlägt *Brauner* den Einsatz eines Risikomanagements vor und nennt dies das Prinzip der Fehlerverträglichkeit.[759] Gefährdete Systeme müssen so angelegt werden, dass der eintretende Schaden auch im Falle einer Störung begrenzt wird.[760]

3. Der Katastrophenbegriff nach Hofmann

Eine weitere Perspektive nimmt *Hofmann* ein, der sich in seiner Untersuchung auf technische Katastrophen beschränkt.[761] Er nimmt diese Sichtweise ein, da bei derartigen Ereignissen grundsätzliche Konfliktlinien der Industriegesellschaft sichtbar

---

[750] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 51 ff.
[751] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 64 ff.
[752] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 75 ff.
[753] *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 12.
[754] Ausführlich *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 12 ff.
[755] *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 13.
[756] *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 14.
[757] Eine DIN-Norm ist ein durch das Deutsche Institut für Normung festgelegter freiwilliger Standard.
[758] Nach *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 14.
[759] *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 15 f.; kritisch zum Risikomanagement *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 30 ff.
[760] *C. Brauner*, Das verdrängte Risiko, 1990, S. 15.
[761] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 49.

werden, was für die soziologische Forschung besonders von Interesse ist.[762] Naturkatastrophen werden in der allgemeinen Sichtweise als ein weitgehend unabänderliches Unglück betrachtet, das zwar durch menschliche Eingriffe gemildert und möglicherweise in seiner Häufigkeit zurückgedrängt werden kann, aber nicht grundsätzlich beseitigt werden kann. Demgegenüber verweisen Ereignisse, die als technische Katastrophe wahrgenommen werden, direkt auf die Anlage oder die Technologie, die im Kern der Entwicklung steht und somit ein Produkt von Menschen ist. Insofern rückt die als technisch wahrgenommene Katastrophe den Menschen in den Mittelpunkt.[763]

Im nächsten Schritt unterscheidet *Hofmann* zwischen Technikkatastrophen und „einfachen" Unfällen. Eine Katastrophe muss demnach ein Ereignis sein, das die Grenzen der kognitiven Verarbeitbarkeit sprengt und Unsicherheiten in erheblichem Ausmaß erzeugt.[764] Kennzeichen einer Katastrophe[765] sind demnach, dass ein Ereignis jenseits des Üblichen sowie eine Vervielfachung der Anzahl betroffener Personen vorliegt, eine lang andauernde kritische Phase besteht, in der Menschen, Organisationen und Material hohe Anforderungen zu bestehen haben, bedrohliche Kommunikationsprobleme bestehen sowie wirtschaftliche, politische und kulturelle Konsequenzen sehr großer Reichweite die Folge sind.[766]

Betrachtet man die Reichweite hinsichtlich der möglichen Opfer von Katastrophen, so lässt sich zwischen vier verschiedenen Typen von Katastrophenopfern differenzieren.[767] Die Opfer ersten Grades haben unmittelbar mit dem Betrieb des Systems selbst zu tun. Die Opfer zweiten Grades haben als Benutzer oder Zulieferer mehr oder minder regelmäßigen Kontakt mit dem System, aber keinen Einfluss auf die Konfiguration der Anlage. Die Opfer dritten Grades sind diejenigen Personen, die durch die Katastrophe einen direkten Schaden erleiden, obwohl sie nicht unmittelbar mit dem System in Verbindung stehen. Schließlich sind die Opfer vierten Grades alle jene Personen, die aufgrund der katastrophalen Entwicklung einer zukünftigen Schädigung ausgesetzt sind, obwohl sie sich zum Zeitpunkt des Unglücks nicht im Einzugsbereich

---

[762] Die Trennung zwischen Natur- und Technikkatastrophen ist in der Theoriebildung durchaus auf Kritik gestoßen. Neuere soziologische Untersuchungen nehmen allerdings ebenso Phänomene wie politische Gewalt, Terror, Krieg oder Revolutionen bewusst aus der Begriffsbildung, die Basis gesellschaftlicher Konflikte mit vorsätzlichem Einsatz von Gewalt sind. Siehe *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 49 mwN.

[763] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 51.

[764] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 51 f. mwN; *P. Lagadec,* From Seveso to Mexico and Bhopal: Learning to Cope with Crisis, in: Kleindorfer/Kunreuther (Hrsg.), Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond, 1987, S. 13 ff.

[765] Wobei die Katastrophe auch als Großunfall bezeichnet wird, um diesen vom „normalen" Unfall abgrenzen zu können.

[766] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 52; *P. Lagadec,* From Seveso to Mexico and Bhopal: Learning to Cope with Crisis, in: Kleindorfer/Kunreuther (Hrsg.), Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond, 1987, S. 13 ff.

[767] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 53; *C. Perrow*, Normale Katastrophen, 1987, S. 101 ff.

schädlicher Einflüsse befunden haben. Dabei sind insbesondere die Opfer höherer Kategorien diejenigen Akteure, die die politische Brisanz einer Katastrophe ausmachen und Hauptträger und -betroffene eines sozialen Wandels sein können.[768] Bei Katastrophen ohne höhere Opferzahlen der Kategorien drei bis vier sind geringere Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben zu erwarten.[769]

4. Der Katastrophenbegriff nach Hempel/Bartels/Markwart

Dem Katastrophendiskurs der Gegenwart widmen sich ausführlich *Hempel/Bartels/Markwart* in einem Sammelband.[770] Ziel des Werkes ist es, dass ein Blick abseits des deskriptiv funktionalen Begriffsverständnisses geworfen wird, um andererseits die Unbestimmtheit der Katastrophenerklärung durch konkrete Benennung oder komplexe Ursachenforschung zu ersetzen.[771] *Hempel/Markwart* konstatieren zunächst, dass der heutige inflationäre Gebrauch des Wortes „Katastrophe" zugleich von einer undeutlichen Semantik flankiert wird.[772] Der begriffliche Deutungsverlust wird insbesondere durch die Medien bewirkt, da sie Vorgänge und Geschehnisse oftmals medial inszenieren.[773] Katastrophe wird hier oftmals als übertriebener Begriff, der unüberbietbare Sensationen beschwört und auf eindrückliche Wirkung zielt, verwendet. Deutlich wird die Sprachkrise etwa in den unzähligen Katastrophenbeschwörungen, die die Finanzkrise begleitet haben.[774] Damit verbunden ist gleichzeitig aber eine Sprachkrise, in der sich die Formeln der Katastrophenerklärungen von der Wirklichkeit der Ereignisse ablösen und so Unschärfen über die tatsächliche Wortbedeutung resultieren.[775] Nach *Hempel/Markwart* bewegt sich der gegenwärtige Katastrophendiskurs zwischen der Behauptung, mit dem Titel „Katastrophe" schreckliche Ereignisse bezeichnen und quantifizieren zu können, und der Aufdeckung dessen politischer Funktion.[776] Einerseits wird die Wirklichkeit der Ereignisse mit dem Begriff gleichgesetzt, um Folgen thematisieren zu können, wie auch unzureichendes Handeln anzuklagen. Andererseits wird dem Begriff misstraut und aufgrund seiner politischen Dimension wird er

---

[768] *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 53.

[769] So jedenfalls *M. Hofmann*, Lernen aus Katastrophen, 2008, S. 53.

[770] *L. Hempel/M. Bartels/T. Markwart*, Aufbruch ins Unversicherbare, 2013.

[771] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (26).

[772] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 ff.

[773] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (8).

[774] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (9).

[775] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (8).

[776] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (17).

zurückgewiesen.[777] *Dombrowsky* demonstriert in seinem Beitrag, dass der gegenwärtige Katastrophenbegriff oftmals nur dazu hinreicht, Untertanen zu erzeugen und insoweit ein Relikt des Obrigkeitsstaats ist.[778] *Münkler* wiederum betrachtet Katastrophe als ein Ereignis, das sich gegen das Leben und die Wünsche der Menschen wendet, menschlichen Willen übersteigt und ein die Geschichte radikal umwälzendes Verhängnis darstellt.[779] Dagegen stellen *Hempel/Markwart* auf die ästhetisch-politische Bedeutung des Katastrophenbegriffs ab und versuchen ihn durch die Geschichte zu verfolgen.[780] *Bartels* wiederum konstatiert, dass es sich bei politischen Katastrophenerklärungen nicht um wissenschaftliche Erklärungen handelt, sondern oftmals um Argumente, die nur auf eine Ursache eingehen, die sich insofern aber komplexer Analysen verweigern.[781] *Grammelsberger* wiederum macht der Politik den Vorwurf, die drohende ökologische Katastrophe – sofern man eine derartige Katastrophe als möglich erachtet – dem wissenschaftlichen Diskurs zu überlassen und fordert deshalb auch von der Wissenschaft eine Rückbesinnung nicht nur auf eine abstrakt wissenschaftliche Betrachtungsweise, sondern ebenso konkrete Handlungen und Empfehlungen auszusprechen.[782] Eine individuelle Perspektive nimmt *Sticher* ein, die den Katastrophenbegriff mit der Realität individueller traumatischer Erfahrungen verknüpft.[783] *Feltes/Kudlacek* wiederum verknüpfen die wörtliche Bedeutung von „Katastrophe" mit dem alltagssprachlichen Begriffsgebrauch von Kriminalität, um zu schlussfolgern, dass Katastrophe und Krimi-

[777] So jedenfalls *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (17).

[778] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (17); ausführlich *W. R. Dombrowsky*, Der Mensch als Risiko – oder: Geht alle Gefahr vom Volke aus?, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 29 ff.

[779] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (18); ausführlich *H. Münkler,* Revolution, Krieg und Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 95 ff.

[780] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (19); ausführlich *L. Hempel/T. Markwart*, Katastrophe und Souveränität – Zur Genese eines ästhetisch-politischen Paradigmas, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 141 ff.

[781] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (20); ausführlich *M. Bartels*, Katastrophen und Kausalität, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 193 ff.

[782] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (20); ausführlich *G. Grammelsberger*, Die Normalisierung des Katastrophischen am Beispiel des Klimawandels, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 277 ff.

[783] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (21); ausführlich *B. Sticher*, Das mit dem Unversicherbaren konfrontierte Individuum, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 307 ff.

nalität entkoppelt werden müssen.[784] *Blümel* wiederum geht konkret auf die Praxis ein und erläutert, dass der Katastrophenbegriff auf der Ebene der Nothilfe vor Ort keine Rolle spielt und eher ein äußerliches Beschreibungsmerkmal der Situation ist als eine konkrete Charakterisierung.[785]

5. Der Katastrophenbegriff nach Geenen

Eine weitere Perspektive eröffnet *Geenen*, die den Katastrophenbegriff auf einer Stufe mit Terror[786] und Revolution[787] verortet, wobei sich diese drei Phänomene ihrerseits jeweils als eine extreme kollektive Krise darstellen.[788] Sie ordnet Katastrophen also dem gesellschaftlichen Phänomen „kollektive Krise" unter.[789] Dabei ist eine kollektive Krise eine in der öffentlichen Wahrnehmung plötzlich in Erscheinung tretende gravierende Problemsituation oder -entwicklung, die mit den üblichen Problemlösungstechniken nicht bewältigt werden kann und auf allen gesellschaftlichen Ebenen der Bearbeitung bedarf.[790] Gleichzeitig können sich kollektive Krisen als wirtschaftliche, politische und kulturelle Krisen manifestieren. Der hergebrachte (soziologische) Krisenbegriff schließt jedenfalls die Vorstellung ein, dass Krisen zyklisch auftreten und jeweils einer irgendwie gearteten Lösung zugeführt werden können.[791] Im Vergleich zu Terror und Revolutionen unterscheiden sich aus konfliktsoziologischer Perspektive die Prozesse sozialen Wandels vor, während und nach einer Katastrophe gravierend, da Katastrophen – als von keinem je so gewollt – in Krisensituationen selbstlose Kräfte zu mobilisieren und zu bündeln vermögen.[792] Terror oder Revolutionen sind ebenso

[784] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (23); ausführlich *T. Feltes/D. Kudlacek*, Kriminalität als Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 379 ff.

[785] *L. Hempel/T. Markwart*, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 7 (24); *I. Blümel*, „Es lohnt immer, den ganzen Menschen wahrzunehmen" – Ein Interview zur Praxis der humanitären Hilfe, in: Hempel/Bartels/Markwart (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare, 2013, S. 421 ff.

[786] Vgl. hierzu *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (17 f.).

[787] Vgl. hierzu *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (18 f.).

[788] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5.

[789] So auch *E. Macamo*, Nach der Katastrophe ist die Katastrophe – Die 2000er Überschwemmung in der dörflichen Wahrnehmung in Mosambik, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 167 (169 f.).

[790] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (5).

[791] In diese Richtung *A. Steil,* Krisensemantik, 1993, S. 266 ff.; *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (5).

[792] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (6).

Indikatoren für ganz anders gelagerte soziale Konflikte, in deren Zentrum es um makrosoziale Probleme wie soziale Ungleichheit oder den Kampf um die Vormachtstellung von Eliten geht.[793] Bei Katastrophen wird hingegen gefragt, ob soziales Handeln sie hätte vermeiden helfen können. Sie ist schließlich vorüber, wenn die soziale Ordnung wieder hergestellt ist.[794] Bezogen auf die Katastrophenschutzplanung wird deutlich, dass es von geringerer Bedeutung ist, ob der Ursprung der Katastrophe natürlich oder sozial ist.[795] Relevant sind vielmehr andere Faktoren wie die Vorhersehbarkeit, die Beherrschbarkeit, die Dauer oder das Zerstörungspotential.[796] Schließlich widmet sich *Geenen* der Präzisierung des Katastrophenbegriffs und grenzt ihn vom Desasterbegriff[797] ab.[798] Demnach besteht zumindest unter den soziologischen Katastrophendefinitionen jedenfalls insoweit Übereinstimmung, als dass es sich um Gefahren handelt, die massive und plötzliche Störungen in das Leben von Gemeinschaften bringen können.[799] Eine Differenzierung kann sich jedenfalls an der jeweiligen Größenordnung sowie der Dimension des Betroffenseins und der Einschränkung der Handlungsfreiheit der Betroffenen orientieren.[800] Demnach soll der Katastrophenbegriff für Ereignisse reserviert sein, bei denen die gesamte Gemeinde betroffen ist und sich nahezu alle Betroffenen in einer ähnlichen Situation befinden, die meisten Einrichtungen der Katastrophenschutzorganisationen selbst betroffen sind, die lokalen Behörden über einen längeren Zeitraum nicht in der Lage sind, ihre üblichen Arbeitsrollen einzunehmen und die meisten Alltagsfunktionen der Gemeinde gleichzeitig und deutlich unterbrochen sind.[801] Bei einem Desaster sind die Ausprägungen der vier Merkmale jedenfalls nicht in dieser Klarheit beobachtbar.[802]

---

[793] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (6).

[794] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (8).

[795] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (9).

[796] Vgl. *C. Gilbert*, Studying Disaster, in: Quarantelli (Hrsg.), What is a disaster?, 1998, S. 3 (9 f.).

[797] Vgl. dazu *R. A. Stallings,* Soziologische Theorien und Desaster-Studien, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 35 ff.

[798] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (12 ff.).

[799] *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (12).

[800] *G. A. Kreps*, Disaster as systematic event and social catalyst, in: Quarantelli (Hrsg.), What is a disaster?, 1998, S. 25 (33 f.).

[801] *G. A. Kreps*, Disaster as systematic event and social catalyst, in: Quarantelli (Hrsg.), What is a disaster?, 1998, S. 25 (33); *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (13).

[802] *G. A. Kreps*, Disaster as systematic event and social catalyst, in: Quarantelli (Hrsg.), What is a disaster?, 1998, S. 25 (33); *E. M. Geenen*, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 5 (13).

6. Der Katastrophenbegriff nach Macamo

Einen weiteren Blickwinkel bringt *Macamo* in die Diskussion ein.[803] Er analysierte die lokale Wahrnehmung der Bevölkerung im Hinblick auf das im Jahr 2000 in Mosambik aufgetretene Hochwasser.[804] Bei diesem kamen nach Schätzungen ca. 700 Menschen ums Leben, über 500 000 Menschen wurden obdachlos und 700 000 Menschen waren auf Nothilfe angewiesen, sodass eine umfangreiche internationale Hilfe erforderlich war.[805] Interessanterweise wurde die Überschwemmung von der lokalen Bevölkerung selbst nicht als Katastrophe bezeichnet. Erst die sich der Überflutung anschließende Periode – in Form des Ausbleiben des Wassers sowie der in Folge der Überschwemmung eingetretenen Verkrustung des Bodens – wird von der lokalen Bevölkerung als Katastrophe wahrgenommen, da die Felder nunmehr nicht mehr mit den traditionellen Mitteln bewirtschaftet und bestellt werden können.[806] In der unterschiedlichen Wahrnehmung wird deutlich, dass die lokale Bevölkerung den Zeitpunkt der Katastrophe anders bewertet als die Vertreter der Katastrophenhilfe, die primär das Hochwasser selbst als die Katastrophe betrachten.[807]

7. Der Katastrophenbegriff nach Correa

Schließlich untersucht *Correa* die Katastrophendarstellung in den brasilianischen Nachrichtensendungen.[808] Es wird deutlich, dass in den dortigen Medien Katastrophen überwiegend in zwei unterschiedlichen Typenformen dargestellt werden: einerseits als ökologische Katastrophen und andererseits als gesellschaftliche Katastrophen.[809] Gleichwohl ist beiden Typen von Katastrophe gemeinsam, dass sie in gleichem Maße an der sozialen Ordnung rütteln und anthropogen verursacht sind.[810]

---

[803] *E. Macamo*, Nach der Katastrophe ist die Katastrophe – Die 2000er Überschwemmung in der lokalen Wahrnehmung in Mosambik, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 167 ff.

[804] Vgl. http://www.spiegel.de/panorama/mosambik-hochwasser-toetet-mehr-als-1000-menschen-a-66961.html und https://www.deutschlandfunk.de/die-katastrophe-kam-danach.724.de.html?dram:article_id=98197.

[805] *E. Macamo*, Nach der Katastrophe ist die Katastrophe – Die 2000er Überschwemmung in der lokalen Wahrnehmung in Mosambik, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 167 (167).

[806] *E. Macamo*, Nach der Katastrophe ist die Katastrophe – Die 2000er Überschwemmung in der lokalen Wahrnehmung in Mosambik, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 167 (167 f.).

[807] *E. Macamo*, Nach der Katastrophe ist die Katastrophe – Die 2000er Überschwemmung in der lokalen Wahrnehmung in Mosambik, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 167 (173).

[808] *S. Correa*, Die Katastrophendarstellung in brasilianischen Nachrichtensendungen, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 205 ff.

[809] *S. Correa*, Die Katastrophendarstellung in brasilianischen Nachrichtensendungen, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 205 (208).

[810] *S. Correa*, Die Katastrophendarstellung in brasilianischen Nachrichtensendungen, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 205 (208).

Dabei wird in den Medien die soziale Verursachung von Katastrophen besonders häufig thematisiert.[811]

8. Der Katastrophenbegriff nach Perrow

Mit soziologischen Fragen im Kontext von industrietechnischen Anlagen und Risiken hat sich insbesondere *Perrow* auseinandergesetzt.[812] Der Mittelpunkt seiner Untersuchung ist die Rolle von Organisationen und des Managements bei der Verhinderung – oder Verursachung – von Störungen.[813] Zu Recht erkennt *Perrow*, dass zunächst eine terminologische Klärung notwendig ist, um ein einheitliches Begriffsverständnis zu entwickeln.[814] Im weiteren Verlauf seine Analyse differenziert er zwischen Systemen, Störanfällen, Unfällen, Komponentenunfällen und Systemunfällen.[815] Denn erst daraus können sich Katastrophen entwickeln. Jedenfalls haben Katastrophenpotential nur solche Systeme, die einer großen Zahl von Menschen Schäden zufügen können.[816]

9. Der Katastrophenbegriff nach Korff

Für *Korff*, der sich im Kontext von Resilienz des Rechts[817] aus einer soziologischen Perspektive mit Katastrophen beschäftigt, sind Katastrophen ein Ereignis, das negative gesellschaftliche, politische oder wirtschaftliche Folgen hat.[818] Demnach definiert er Katastrophen als Ereignisse, die zum Versagen von Institutionen führen und dadurch das normale Alltagsleben unterbrechen.[819]

10. Fazit

Ein einheitlicher soziologischer Katastrophenbegriff hat sich bisher nicht herausgebildet. Einigkeit besteht insoweit, dass Katastrophen immer mit negativen gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Folgen im Zusammenhang stehen. Gleichzeitig ist ein übermäßiger Gebrauch des Begriffs Katastrophe festzustellen, der von einer undeutlichen Semantik flankiert wird.

Dem Katastrophenbegriff wird in der Soziologie eine subjektive sowie objektive Komponente beigemessen. Die subjektive Seite äußert sich in der Gestalt, dass Katastrophe etwas ist, was dem Erwünschten zuwiderläuft. Gleichzeitig ist Katastrophe

---

[811] *S. Correa*, Die Katastrophendarstellung in brasilianischen Nachrichtensendungen, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 205 (210 ff.).

[812] *C. Perrow*, Normale Katastrophen, 1987; *K. P. Japp*, Zur Soziologie der Katastrophe, in: Clausen/Geenen/Macamo (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse, 2003, S. 77 (77).

[813] *C. Perrow*, Normale Katastrophen, 1987, S. 25.

[814] C. *Perrow*, Normale Katastrophen, 1987, S. 95 ff.

[815] *C. Perrow*, Normale Katastrophen, 1987, S. 105.

[816] *C. Perrow*, Normale Katastrophen, 1987, S. 101.

[817] Ausführlich dazu *K. von Lewinski*, Resilienz des Rechts, 2016.

[818] *R. Korff*, Resilienz: Eine Frage von Biegen oder Brechen im Ausnahmefall, in: von Lewinski (Hrsg.), Resilienz des Rechts, 2016, S. 23 (26).

[819] *R. Korff*, Resilienz: Eine Frage von Biegen oder Brechen im Ausnahmefall, in: von Lewinski (Hrsg.), Resilienz des Rechts, 2016, S. 23 (26).

auch immer eine individuelle traumatische Erfahrung des Einzelnen. Auf der anderen Seite steht die objektive Komponente des Katastrophenbegriffs. Katastrophe ist oftmals ein besonders schweres Unglück, wobei sich Katastrophen in natürliche Katastrophen und technische Katastrophen unterscheiden lassen. Bei technischen Katastrophen haben wiederum nur solche Anlagen ein Katastrophenpotential, die einer großen Zahl von Menschen Schäden zufügen können. Katastrophe ist also auch immer etwas, was sich gegen Leben und Wünsche der Menschen wendet und gleichzeitig an der sozialen Ordnung rüttelt.

Schließlich können Katastrophen auch Teil einer kollektiven Krise sein, die auf einer Ebene mit Terror und Revolution stehen. Ein Kennzeichen davon ist, dass sich Katastrophen als gravierende Problemsituation darstellen, die mit den üblichen Problemlösungstechniken nicht bewältigt werden können. Gegenüber Terror und Revolution vermag die Katastrophe aber auch selbstlose Kräfte zu mobilisieren und zu bündeln.

B. Katastrophen als Gegenstand der Umwelt- und Technikwissenschaften

I. Umwelt- und technikwissenschaftliche Grundlagen

Die Technikwissenschaften befassen sich ganz generell mit denjenigen Wissenschaften, die sich mit der Technik auseinandersetzen.[820] Daneben bilden die Umweltwissenschaften eine weitere besondere Naturwissenschaft, die sich vornehmlich mit der Ökologie befasst und den Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Umwelt nachgeht.[821] Auch in diesen Disziplinen spielen Katastrophen in unterschiedlichen Facetten eine Rolle. Katastrophen sind dort oftmals Gegenstand der Erörterung, wo sie einen konkreten technischen Bezug haben. Beim Zugunglück von Eschede 1998 kamen aufgrund eines gebrochenen Radreifens 101 Menschen ums Leben. Im Nachgang dieser Katastrophe kam es daher zu verschiedenen technischen Konsequenzen, um künftig derartige Ereignisse zu verhindern. Stark schematisch und vereinfacht lassen sich technische Katastrophen, die von den Technikwissenschaften aufgegriffen werden, sowie Umweltkatastrophen, die von den Umweltwissenschaften in den Blick genommen werden, unterscheiden.[822] Gleichwohl ist die Abgrenzung von Naturkatastrophen und technischen Katastrophen insbesondere dann schwierig, wenn ein Naturereignis und ein technisches Risiko zusammenwirken, und erst so die Katastrophensituation ausgelöst wird.[823] Darum kann hier eine eindimensionale fachspezifische Betrachtung oftmals nur als erster Anknüpfungspunkt für die weitere Betrachtung dienen.

---

[820] Vgl. zu den Ursprüngen der technischen Wissenschaften *R. Federspiel,* Der Weg zur Deutschen Akademie der Technikwissenschaften, 2011, S. 13 ff.

[821] Die Umweltwissenschaften sind ihrer Funktion nach grundsätzlich interdisziplinäre Wissenschaften. Vgl. dazu *R. Grafe*, Umweltwissenschaften für Umweltinformatiker, Umweltingenieure und Stadtplaner, 2018, S. 3.

[822] Siehe etwa *V. Adam,* Hochwasser-Katastrophenmanagement, 2006, S. 69 ff.

[823] *V. Adam,* Hochwasser-Katastrophenmanagement, 2006, S. 71.

Sowohl die Umwelt- als auch die Technikwissenschaften setzen dabei jeweils an konkreten Phänomenen an und untersuchen diese dann aus unterschiedlichen Blickwinkeln. So ist der Untergang der Titanic von Materialwissenschaftlern beispielsweise dahingehend untersucht worden, ob der Stahl des Schiffskörpers spröde war.[824] Das Chemieunglück von Seveso wird im Kontext von Prozess- und Anlagensicherheit thematisiert.[825] Dammbrüche, wie etwa zuletzt im Januar 2019 in Brasilien geschehen, spielen in der Umweltschutztechnik eine Rolle.[826] In der Werkstoffkunde werden Ursachen von Katastrophen – etwa aufgrund der unerwarteten Veränderung von Werkstoffeigenschaften – angesprochen.[827] Im Bauingenieurwesen ist beispielsweise das plastische Verformungsvermögen bei einem Erdbeben zu berücksichtigen, wenn es um die Baudynamik geht.[828] Im Maschinenbau wiederum ist das Konstruieren von sicherheitsgerechten Produkten zu berücksichtigen, sodass katastrophale Auswirkungen verhindert werden.[829] Gleiches gilt für die Elektrotechnik, wenn etwa elektronische Bauteile für Kernkraftwerke sicher konstruiert werden müssen. Naturkatastrophen – beispielsweise Erdbeben oder Vulkanausbrüche – werden im Kontext von geotechnischen Berechnungen und Beurteilungen von Böden und Gesteinen thematisiert.[830] Hochwasser als Naturereignisse sind wiederum Ausgangspunkt für den technischen Hochwasserschutz.[831] Gemeinsam ist den Beispielen, dass jede Fachdisziplin zunächst für sich die unterschiedlichen Anforderungen aufgreift. Oftmals spielen die Umsetzungen von technischen Regelungen eine bedeutende Rolle.

II. Umwelt- und technikwissenschaftliche Katastrophenbezüge

1. Technische Regeln, Leitlinien und Normen

In den Technik- und Umweltwissenschaften sind häufig Regeln, Leitlinien oder Merkmale durch eine anerkannte Organisation und deren Normgremien Grundlage (sog. Normung), um Systeme selbst vor Katastrophen zu schützen oder um Systeme so zu gestalten, dass sie nicht Ursache einer Katastrophe sind.[832] Dabei ist Normung die planmäßige, durch interessierte Kreise gemeinschaftlich im Konsens durchgeführte Vereinheitlichung von materiellen und immateriellen Gegenständen zum Nutzen der

[824] *J. H. McCarty/T. Foecke*, Warum sank die Titanic wirklich?, 2012, S. 69 ff. und 89 ff.
[825] *U. Hauptmanns*, Prozess- und Anlagensicherheit, 2. Aufl. 2020, S. 1.
[826] *U. Förstner/S. Köster*, Umweltschutztechnik, 9. Aufl. 2018.
[827] *E. Hornbogen/G. Eggeler/E. Werner,* Werkstoffe, 10. Aufl. 2012, S. 546.
[828] *C. Petersen/H. Werkle*, Dynamik der Baukonstruktionen, 2. Aufl. 2017, S. 4.
[829] *A. Neudörfer*, Konstruieren sicherheitsgerechter Produkte, 7. Aufl. 2016, S. 151.
[830] *W. Dachroth*, Handbuch der Baugeologie und Geotechnik, 4. Aufl. 2017.
[831] *H. Patt/J. Speerli/P. Gonsowski*, Wasserbau, 8. Aufl. 2021.
[832] Vgl. zum Umgang des Rechts mit externem Wissen anhand von Verweisbegriffen (z.B. Stand der Technik und Stand der Wissenschaft) etwa bei *L. Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 247 ff. sowie *I. Spiecker gen. Döhmann*, Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Hrsg.), Dokumentation zur 42. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2018, 2020, S. 43 ff.

Allgemeinheit.[833] Technische Normen sind als Empfehlungen rechtlich unverbindlich.[834] Allerdings können sie durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Gesetz- oder Verordnungsgebers rechtsverbindlich werden, sofern sie selbst demokratisch legitimiert sind.[835] Ihr entscheidender Vorteil besteht darin, dass sie Vergleichbarkeit schaffen und auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlichen Reichweiten existieren.[836]

Der Fokus der Regeln, Leitlinien und Normen liegt gewöhnlich auf der Normierung von technischen Aspekten. Das betrifft etwa Richtlinien im Bereich von Smart Cities und der Terminologie zur intelligenten Mobilität[837], zur Elektromobilität und sicherheitstechnischen Anforderungen an Fahrräder[838] oder dem Klimawandel und den Anforderungen an die Nachhaltigkeit von Bauwerken[839]. Im Umweltrecht gibt es ebenfalls untergesetzliche Standards wie den Leitfaden zur Ermittlung und Bewertung von Bioaerosol-Immissionen, die Hinweise zum Schallimmissionsschutz bei Windkraftanlagen oder die Freizeitlärm-Richtlinie.[840]

Die technischen Regelwerke treffen im Wesentlichen inhaltliche Aussagen zu spezifischen Themenbereichen. Damit leisten die Normen und Standards einen wichtigen Beitrag für Wirtschaft, Wissenschaft, die öffentliche Hand sowie die Zivilgesellschaft. Allerdings können sie insbesondere aufgrund ihrer fehlenden Verbindlichkeit keinen feststehenden Ordnungsrahmen vorgeben. Sie enthalten kaum spezifische Inhalte und Anforderungen zu Kooperation und Koordination der beteiligten Akteure sowie auch zum Verhältnis gegenüber staatlichen Akteuren.

2. Technische Normung: DIN, DEN-EN, DIN EN ISO, DIN EN IEC

In Deutschland sind die Standards des Deutschen Instituts für Normung (DIN) hervorzuheben, die jedoch keine Normen im rechtlichen Sinne darstellen.[841] Es handelt sich um private technische Regelungen mit ausschließlich empfehlendem Charak-

---

[833] *T. Bahke*, Normung, in: Plinke/Rese/Buck/Leyh/Ohlhausen/Richter/Spath/Warschat/Bahke/Frenz/Schade/Winterfeld (Hrsg.), Das Ingenieurwissen – Ökonomisch-rechtliche Grundlagen, 2014, S. 67 ff.

[834] *D. Schmidt*, Rechtliche Grundlagen für den Maschinen- und Anlagenbetrieb, 2014, S. 9; *T. Wilrich,* Rechtliche Bedeutung von DIN-Normen und technischen Regelwerken, NJW 2023, S. 1400 (1400); so ausdrücklich für DIN-Normen BGHZ 139, 16.

[835] Vgl. zur untergesetzlichen Normung im Umweltrecht *J. Hoffmann*, Verwaltungskooperative Standardsetzung, 2023.

[836] *D. Schmidt*, Rechtliche Grundlagen für den Maschinen- und Anlagenbetrieb, 2014, S. 10.

[837] Vgl. etwa DIN SPEC 91340 zur „Terminologie der intelligenten individuellen urbanen Mobilität".

[838] Vgl. etwa DIN SPEC 79009 zu „Fahrräder – Umweltprüfung – Sicherheitstechnische Aspekte".

[839] Vgl. etwa DIN EN 15804 zur „Nachhaltigkeit von Bauwerken".

[840] Dazu im Detail *J. Hoffmann*, Verwaltungskooperative Standardsetzung, 2023, S. 92 ff.

[841] BGHZ 139, 16.

ter.[842] So definiert beispielsweise die DIN 13050 Begriffe aus dem Rettungswesen und dort auch den Begriff der Katastrophe. Welche Anforderungen etwa wiederum ganz konkret an die Ausstattung eines Löschgruppenfahrzeugs für den Katastrophenschutz gestellt werden, ergibt sich aus teils weiteren und sehr unterschiedlichen DIN-Normen.[843]

Daneben gibt es auch noch europäische Standards – etwa die EN-Standards in der Europäischen Union – sowie internationale Standards wie ISO- und IEC-Normen.[844] Diese werden entsprechend mit „DIN EN, DIN EN ISO oder DIN EN IEC" abgekürzt.[845] Die seit 2012 vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe durchgeführten Risikoanalysen für Bund und Länder orientieren sich beispielsweise am internationalen Standard des Risikomanagements DIN EN ISO 31000 und 31010.[846]

Die technischen Normenwerke sind jedenfalls in der Lage, auf der Grundlage des von starken Interessengegensätzen gekennzeichneten Spannungsfeldes zwischen technischem Fortschritt und rechtsstaatlichem Ordnungsbedürfnis ein weitgehendes Einvernehmen herzustellen.[847]

Auf der Suche nach „best practices" können Normen und Standards gleichwohl eine wertvolle Orientierung geben. Innerhalb des DIN hat die Kommission Gesundheitswesen (KGw) eine Übersicht über solche Vorschriften gegeben, die für Managementaufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr förderlich sein können.[848] Sie sind jedoch nicht auf bestimmte Szenarien beschränkt und gelten somit nicht nur für Katastrophen, sondern auch für Krisen, Unglücksfälle oder andere Großschadensereignisse.[849] Die DIN EN ISO 22315:2018-12 gibt etwa Empfehlungen zur besseren Planung und Überwachung von Massenevakuierungen für Katastrophen. Der Entwurf DIN EN ISO 22319:2021-02 enthält Leitlinien für die Einbeziehung von freiwilligen Helfern bei größeren Unglücksfällen. Die DIN ISO 22320:2019-07 wiederum enthält Vorschläge für Organisationen zur Verbesserung ihres Einsatzmanagements bei unter-

[842] BGHZ 139, 16 (19 f.); BGH NJW-RR 1991, S. 1445 (1447).

[843] Vgl. etwa DIN 14530-8 zu Löschgruppenfahrzeug LF 20 KatS für den Katastrophenschutz.

[844] *D. Schmidt*, Rechtliche Grundlagen für den Maschinen- und Anlagenbetrieb, 2014, S. 10.

[845] *R. Marquardt*, Strategische Bedeutung der Normung und Standardisierung, in: Spath/Westkämper/Bullinger/Warnecke (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Unternehmensorganisation, 2017, S. 79 (80).

[846] Vgl. https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Risikomanagement/Risikoanalysen-Bund-Laender/risikoanalysen-bund-laender_node.html.

[847] *R. Marquardt*, Strategische Bedeutung der Normung und Standardisierung, in: Spath/Westkämper/Bullinger/Warnecke (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Unternehmensorganisation, 2017, S. 79 (90).

[848] Siehe dazu *B. Fritzen*, Normen und Standards für das Krisenmanagement in Kritischen Infrastrukturen, Crisis Prevention 4 (2021), S. 16 f.; vgl. auch https://www.din.de/de/din-und-seine-partner/din-e-v/organisation/kommissionen/krisenmanagement-normen-und-standards-unterstuetzen-801722.

[849] *B. Fritzen*, Normen und Standards für das Krisenmanagement in Kritischen Infrastrukturen, Crisis Prevention 4 (2021), S. 16 (16).

schiedlichen Schadensereignissen wie Unglücken, Krisen, Störungen und Katastrophen. Oftmals sind die relevanten Normen den hilfeleistenden Akteuren jedoch nicht bekannt und die Auswahl und Kombination aus unterschiedlichen Vorschriften ist in einer Ausnahmesituation ohnehin schwierig anzuwenden.[850]

III. Umwelt- und technikwissenschaftliche Folgerungen

In den Umwelt- und Technikwissenschaften gibt es keine generalisierende Perspektive auf Katastrophen und somit erst recht kein einheitliches Verständnis von Katastrophe. Vielmehr wird ausgehend anhand spezifischer Katastrophen eine umwelt- oder technikwissenschaftliche Analyse mit jeweils unterschiedlichen und spezifischen Schwerpunkten durchgeführt. Die jeweiligen Disziplinen setzen sich mit spezifischen Katastrophensituationen auseinandersetzen und analysieren diese in ihrem jeweiligen fachlichen Kontext. Es spielen insbesondere die Einhaltung von technischen Normen und Standards wie DIN- oder ISO-Normen eine maßgebliche Rolle. Die Kooperation und die Koordination von Akteuren werden hingegen wenig bis gar nicht adressiert.

[850] *B. Fritzen*, Normen und Standards für das Krisenmanagement in Kritischen Infrastrukturen, Crisis Prevention 4 (2021), S. 16 (16).

Kapitel 3:
Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion

Der Katastrophenschutz durchdringt alle Ebenen des Rechts. Er reicht vom internationalen Katastrophenschutzrecht über das europäische Katastrophenschutzrecht bis hin zum nationalen Katastrophenschutzrecht, das sich seinerseits in das bundesrechtliche sowie das landesrechtliche Katastrophenschutzrecht untergliedert. Das folgende Kapitel dekonstruiert das Katastrophenschutzrecht und differenziert zwischen der europäischen Ebene (§ 1), dem Katastrophenschutz im Bundesstaat (§ 2) sowie dem Kernbereich des nationalen Katastrophenschutzrechts auf Ebene der Länder (§ 3).

Dabei liegt der Schwerpunkt jeweils auf dem katastrophenschutzrechtlichen Organisations-, Kooperations- und Koordinationsrecht im Bereich der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung. Gleichwohl kann das materielle Recht nicht völlig außer Acht bleiben[1], weil sich etwa im nationalen Recht die katastrophenrelevanten Maßnahmen, die organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlich durch die unterschiedlichen betroffenen Akteure ausgeführt werden, an den Grundrechten messen lassen müssen[2]. Ebenso ist eine rein isolierte Betrachtung der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung nicht immer möglich, weil etwa im europäischen Primärrecht zwar nur die Katastrophenvorsorge und -bekämpfung adressiert wird,[3] gleichwohl aber auf sekundärrechtlicher Ebene auch die Katastrophenschutzprävention angesprochen wird[4]. Daher ergeben sich auch insoweit Überschneidungen, die aber im Hinblick auf die Organisation, Kooperation und Koordination überall dort aufgegriffen werden, wo es für das bessere Verständnis angezeigt ist.

§ 1 Europäisches Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht

Die nachfolgenden Ausführungen konturieren das europäische Katastrophenschutzrecht mit seinen kooperations- und koordinationsrechtlichen Regelungen. Es werden die maßgeblichen Normen jeweils auf ihren organisationsrechtlichen Gehalt analy-

[1] Vgl. Kap. 3 § 3 C. zu einzelnen Befugnissen im Katastrophenfall.
[2] Vgl. Kap. 3 § 2 B. und C.
[3] Vgl. Kap. 3 § 1 B. I. 1. a).
[4] Vgl. Kap. 3 § 1 C. II.

siert. Das materielle Katastrophenschutzrecht wird dort berücksichtigt, wo es für das europäische Katastrophenschutzorganisations-, -kooperations- und -koordinationsrecht erforderlich ist. Diese Perspektive ermöglicht eine erste Einordnung und Verankerung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure im europäischen Recht.

Zunächst wird die geschichtliche Entwicklung skizziert (A.), bevor mit Art. 196 AEUV die zentrale Norm des europäischen Katastrophenschutzkooperationsrechts (B.) sowie das sekundärrechtlich verankerte Katastrophenschutzverfahren der Union (C.) entfaltet werden. Anschließend werden auftretende Herausforderungen und Perspektiven für eine vertiefende Koordination und Kooperation aufbereitet (D.) sowie das europäische Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht (E.) in den Kontext gestellt. Ein Zwischenfazit (F.) rundet das Unterkapitel ab.

A. Entwicklungslinien des europäischen Katastrophenschutzrechts

I. Von den Ursprüngen und ersten Ansätzen der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz seit den 1970er Jahren

Die Ursprünge des europäischen Katastrophenschutzrechts reichen bis in die 1970er Jahre zurück.[5] Nach dem Chemieunfall von Seveso[6] 1976 reagierte die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und erließ 1982 die Seveso-I-Richtlinie als sektorspezifische Maßnahme.[7] Die Richtlinie zielte auf die Verhütung schwerer Unfälle, die durch bestimmte Industrietätigkeiten verursacht werden können, sowie der Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt ab.[8] Damit adressierte sie bereits in Teilen – wenn auch nicht ausdrücklich im Normtext erwähnt – Katastrophen, weil offensichtlich schwerwiegende Schäden für Menschen und Umwelt unterbunden werden sollten, die durch bestimmte, schnell und plötzlich eintretende Ereignisse hervorgerufen werden können. Mittlerweile wurde sie mehrfach überarbeitet und geändert, sodass nunmehr seit 2012 die Seveso-III-Richtlinie anwendbar ist.[9] Die Mitgliedstaa-

[5] Ausführlich zur Entwicklung *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 5 ff.; *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 21 ff.; *A. Walus*, Europäischer Katastrophenschutz, EuR 2010, S. 564 (564); *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 3; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 2; *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 2.

[6] Vgl. dazu *J. Sambeth*, Zwischenfall in Seveso: Ein Tatsachenroman, 2007; *E. R. Koch/F. Vahrenholt*, Seveso ist überall – Die tödlichen Risiken der Chemie, 1978.

[7] Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (Seveso-I), ABl. L 230/1 v. 05.08.1982.

[8] Vgl. Art. 1 RL 82/501/EWG.

[9] Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III), ABl. L 197/1 v. 24.07.2012.

ten sind hier auch untereinander gefordert, bei Katastrophenschutzmaßnahmen in diesem Bereich verstärkt zusammenzuarbeiten.[10]

Daneben wurden in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Entschließungen des Rates veröffentlicht, die in unterschiedlichster Art und Weise das Katastrophenschutzrecht anleiten. Sie haben über ihren politisch verpflichtenden Gehalt hinaus zwar normative Kraft, sofern sie die Pflicht aus Art. 10 AEUV konkretisieren; sind im Übrigen aber unverbindlich und begründen weder Rechte noch Pflichten.[11] So wurde bereits 1987 eine Entschließung des Rates „über die Einführung einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes" verabschiedet,[12] wobei erstmals der sektorunspezifische Katastrophenschutz adressiert wurde.[13] Die Entschließung zielte insbesondere auf die Erstellung eines Vademecum für den Katastrophenschutz ab sowie der Realisierung eines insgesamt besseren Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten. Weitere Entschließungen – wie beispielsweise „zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz"[14] oder „zum Ausbau der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes"[15] – rundeten in den folgenden Jahren die Bedeutung des Katastrophenschutzes und insbesondere den Ausbau der Kooperation und Koordination auf europäischer Ebene als solches ab.

II. Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit seit den 1990er Jahren

Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde der Katastrophenschutz als eigenes Sachgebiet in Art. 3 Abs. 1 lit. t EG auch primärrechtlich verankert.[16] Demnach umfasste die Tätigkeit der Gemeinschaft erstmals auch Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes. Allerdings war die Regelung keine Kompetenznorm und diente lediglich als Auslegungs- und Anwendungsmaßstab für alle folgenden Normen und für die Rechtmäßigkeit jedes Handelns der Organe.[17] Der Katastrophenschutz ent-

[10] Art. 12 Abs. 6 RL 2012/18/EU.

[11] *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 107; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 288 Rn. 211; ausführlich zur Handlungsform der Entschließung vgl. *A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt*, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 2002, S. 77 (120 ff.).

[12] Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Juni 1987 über die Einführung einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes, ABl. C 176/1 v. 04.07.1987.

[13] *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 21.

[14] Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 23. November 1990 zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz, ABl. C 315/1 v. 14.12.1990.

[15] Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 31. Oktober 1994 zum Ausbau der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes, ABl. C 313/1 v. 10.11.1994.

[16] Dazu allgemein etwa *B. Busch*, Die EG nach 1992, 1992; *A. von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Ergänzungslieferung 2009, EGV Art. 3 Rn. 18.

[17] *A. von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Ergänzungslieferung 2009, EGV Art. 3 Rn. 3.

hielt keinen eigenen Titel im EG-Vertrag.[18] Da Art. 3 EG insofern nur eine Zielbestimmung enthielt, verfügte der Katastrophenschutz auch weiterhin nicht über eine hinreichende Rechtsgrundlage im europäischen Primärrecht, sodass europäische Katastrophenschutzmaßnahmen auf die Kompetenzen zu anderen Aufgabenbereichen gestützt werden mussten.[19] In den folgenden Jahren wurden weitere Entschließungen und Entscheidung[20] erlassen, die den Katastrophenschutz betroffen haben wie etwa die Entscheidung über ein „Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz"[21] oder die Entschließung „zur Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union im Bereich des Katastrophenschutzes"[22].

III. Vom Gemeinschaftsverfahren zum Katastrophenschutzverfahren

2001 wurde schließlich das „Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastropheneinsätzen"[23] etabliert.[24] Das Verfahren konnte sich in der Folge vielfach praktisch auszeichnen und kam sowohl bei Hilfseinsätzen innerhalb als auch außerhalb der EU zum Einsatz.[25] Gleichwohl konnte in einigen Bereichen Verbesserungsbedarf ausgemacht werden – etwa im Bereich der Vorbereitung auf Katastrophenschutzeinsätze oder der Verbesserung des Informationsflusses bei den Einsätzen –, sodass es 2007 zu einer Neufassung des Gemeinschaftsverfahrens kam.[26] Auch dieser Rechtsrahmen wurde einer Revision unterzogen, in dessen Folge 2014 der

---

[18] *A. von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 40. Ergänzungslieferung 2009, EGV Art. 3 Rn. 18.

[19] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 3; *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 24 f.

[20] Vgl. hierzu Art. 249 EGV und Art. 288 AEUV. Die „Entscheidung" wurde durch „Beschlüsse" ersetzt. Dazu *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 86; *A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt*, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 2002, S. 77 (94 ff.).

[21] Entscheidung 98/22/EG des Rates vom 19. Dezember 1997 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, ABl. L 8/20 v. 14.01.1998.

[22] Entschließung 2001/C 82/01 des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 26. Februar 2001 zur Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Europäischen Union im Bereich des Katastrophenschutzes, ABl. C 82/1 v. 13.03.2001.

[23] Entscheidung 2001/792/EG des Rates vom 23. Oktober 2001 über ein Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzeinsätzen, ABl. L 297/7 v. 15.11.2001.

[24] Vgl. zur inhaltlichen Ausgestaltung auch *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 28 ff. und S. 130 ff.

[25] *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 29.

[26] Entscheidung 2007/779/EG des Rates vom 8. November 2007 über ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz (Neufassung), ABl. L 314/9 v. 01.12.2007; Entscheidung 2007/162/EG des Rates vom 5. März 2007 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für den Katastrophenschutz, ABl. L 71/9 v. 10.03.2007.

Beschluss „über ein Katastrophenschutzverfahren der Union" verabschiedet wurde.[27] Dieser Beschluss ist für die Mitgliedstaaten bindend.[28] Ein wesentlicher Grund für die erneute Überarbeitung des Gemeinschaftsverfahrens war u.a. das Auslaufen des Finanzierungsinstruments, das am 31.12.2013 endete.[29] Der Beschluss über das Katastrophenschutzverfahren der Union wurde in den folgenden Jahren 2018[30], 2019[31], 2021[32] und 2023[33] in Teilen ergänzt und modifiziert sowie insbesondere um weitere Elemente der Kooperation und Koordination – etwa die Einrichtung einer europäischen Reservekapazität rescEU sowie den Ausbau eines EU-Wissensnetzes für den Katastrophenschutz – angereichert.[34]

1. Stärkung der Kooperation und Koordination

Mit dem nunmehr geltenden Katastrophenschutzverfahren der Union wird im Bereich des Katastrophenschutzes die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gestärkt und die Koordinierung erleichtert, um insbesondere die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen zu verbessern.[35] Entsprechend enthält der Beschluss spezielle Präventionsmaßnahmen[36], besondere Vorsorgemaßnahmen[37] sowie spezifische Bewältigungsmaßnahmen[38]. Umfangreich sind daneben die Finanzvorschriften.[39]

---

[27] Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 347/924 v. 20.12.2013; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 4; siehe auch *S. Pilz*, Die Novellierung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz, EuZW 2018, S. 572 (573 ff.).

[28] Art. 288 AEUV in Verbindung mit Art. 38 Beschluss 1313/2013/EU.

[29] EG 2 Beschluss 1313/2013/EU.

[30] Verordnung (EU) 2018/1475 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 sowie des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU, ABl. L 250/1 v. 04.10.2018.

[31] Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 77 I/1 v. 20.03.2019; siehe dazu auch *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (144 ff.).

[32] Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 185/1 v. 26.05.2021.

[33] Beschluss (EU) 2023/2671 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2023/EU im Hinblick auf die Verlängerung des Übergangszeitraums von rescEU, ABl. L 2023/2671 v. 28.11.2023.

[34] Vgl. den konsolidierten Text: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=-CELEX%3A02013D1313-20210101&qid=1690872846354.

[35] Art. 1 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[36] Art. 5 ff. Beschluss 1313/2013/EU.

[37] Art. 7 ff. Beschluss 1313/2013/EU.

[38] Art. 14 ff. Beschluss 1313/2013/EU.

[39] Art. 19 ff. Beschluss 1313/2013/EU.

2. Maßgebliche Akteure

Das Katastrophenschutzverfahren der Union hat zwei maßgebliche Akteure etabliert, welche die Kooperation auf europäischer Ebene weiter ausbauen und intensiveren. Es handelt sich um das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) sowie die europäische Reservekapazität rescEU.

a) Emergency Response Coordination Centre (ERCC)

Hervorzuheben ist das neu eingerichtete Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (Emergency Response Coordination Centre, ERCC),[40] das die Aufgaben der bisherigen Koordinierungsstelle (Monitoring and Information Centre, MIC) übernahm und erweiterte und den funktionalen Kern des EU-Katastrophenschutzverfahrens darstellt. Seit 2001 wurden über 300 Einsätze koordiniert; beispielsweise die Hilfemaßnahmen bei den Waldbränden in Schweden und Griechenland 2018. Gleiches gilt für die weltweite Corona-Pandemie Anfang 2020, wo etwa das ERCC die Evakuierung und Rückholung von EU-Bürgern aus China mitkoordinierte und unterstützte. Als Katastrophe wurde hier das Festsitzen der EU-Bürger im außereuropäischen Ausland angesehen, das zu erheblichen gesundheitlichen Schäden hätte bei diesen führen können, sodass ein schnelles und zügiges Einschreiten in Form der Rückholung angezeigt war. Das ERCC verbessert die Koordinierung der Katastrophenschutzmaßnahmen auf europäischer Ebene. Zudem existiert ein gemeinsames Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (CECIS)[41], das auch im Katastrophenfall zur Anwendung kommt, sodass die Kommunikation und der Informationsaustausch zwischen dem ERCC und den Kontaktstellen der Mitgliedstaaten ermöglicht werden.[42]

b) Reservekapazität rescEU

Daneben beschloss die EU 2017 die gemeinsame europäische Katastrophenabwehr durch den Aufbau einer Reservekapazität rescEU[43] zu stärken.[44] Das wurde von Deutschland allerdings kritisch bewertet, da den Nationalstaaten die Zuständigkeit

[40] Art. 7 Beschluss 1313/2013/EU.

[41] Das Common Emergency Communication and Information System (CECIS) ist eine webbasierte Alarm- und Benachrichtigungsanwendung, die einen Informationsaustausch in Echtzeit ermöglicht.

[42] Art. 8 Abs. 1 lit. b Beschluss 1313/2013/EU.

[43] Vgl. auch Europäische Kommission, A stronger collective European response to disaster, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resceu_en.pdf.

[44] Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2017) 772 final; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Ausschuss der Regionen zur Stärkung des Katastrophenmanagements der EU: rescEU Solidarität und Verantwortung, COM(2017) 773 final; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4731_de.htm.

für den Katastrophenschutz grundlegend entzogen und auf EU-Ebene hochgezont werden würde.[45] Die Reservekapazität rescEU wurde eingerichtet, um in Überforderungssituationen Hilfe zu leisten, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von den Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool[46] bereitgehaltenen Kapazitäten unter den gegebenen Umständen nicht ausreichen, um Katastrophen wirksam zu bekämpfen.[47] Dabei stellt die Reservekapazität rescEU insbesondere Technik und Personal bereit. So werden beispielsweise Löschflugzeuge, Wasserpumpen und Arzneimittel zur Verfügung gestellt sowie auch Feuerwehrleute aus den Mitgliedstaaten, die sich als Bodeneinsatzkräfte an Einsätzen im Katastrophenfall beteiligen.[48] Die Kosten und Kapazitäten der Reservekapazität rescEU werden in der Regel von der Europäischen Union finanziert.[49] Dadurch wird der europäische Katastrophenschutz insgesamt wesentlich nachhaltiger sowie effektiver aufgestellt.

IV. Der Vertrag von Lissabon und die primärrechtliche Verankerung des europäischen Katastrophenschutzrechts

Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 erhält nunmehr der Katastrophenschutz auch ein primärrechtliches Fundament. Mit den Art. 196, Art. 214 und Art. 222 AEUV fanden gleich drei Bestimmungen unmittelbar Eingang in die Verträge, die (unter anderem) den Katastrophenschutz zum Gegenstand haben.[50] Daneben existieren für besondere Sektoren auch bereichsspezifische sekundärrechtliche Bestimmungen wie etwa die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie[51], die Seveso-III-Richtlinie[52] für durch Industrieunfälle verursachte Katastrophen oder die Richtlinie über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern[53]. Das europäische Katastrophenschutz-

[45] BR-Drs. 757/17 (Beschluss, Grunddrucksachen 757/17 und 756/17) v. 02.03.2018.

[46] Hierzu *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (147).

[47] Art. 12 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[48] Vgl. etwa https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/europa-aktuell/2023/05/resceu-flotte-fuer-die-brandbekaempfung-soll-2023-verdoppelt-werden.html.

[49] Vgl. Art. 12 Abs. 3c Beschluss 1313/2013/EU; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_17_4731.

[50] *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 31; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 1.

[51] Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288/27 v. 06.11.2007.

[52] Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III), ABl. L 197/1 v. 24.07.2012.

[53] Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, ABl. L 345/75 v. 23.12.2008.

recht hat sich somit über die letzten Jahrzehnte stetig fort- und weiterentwickelt und insbesondere den Ausbau der Zusammenarbeit der EU mit den Mitgliedstaaten sowie auch zwischen den Mitgliedstaaten vorangetrieben.

B. Art. 196 AEUV als zentrale europäische Katastrophenschutzkooperationsnorm

Art. 196 AEUV stellt die zentrale Norm des europäischen Katastrophenschutzrechts dar. Das folgt unmittelbar aus ihrer systematischen Stellung im dritten Teil des AEUV, der umfassend die internen Politiken und Maßnahmen der Union festlegt, unter dem Titel XXIII „Katastrophenschutz". Die Norm adressiert vor allem die Förderung der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz. Damit besteht erstmalig eine die Kompetenzen der Union konkret umschreibende Rechtsgrundlage für Maßnahmen auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes.[54] Im Lichte von Art. 2 Abs. 5 AEUV[55] iVm mit Art. 6 S. 2 lit. f AEUV ist die Norm als Ergänzungs-, Unterstützungs- und Koordinierungszuständigkeit ausgestaltet, sodass es sich um eine umrahmende Zuständigkeit handelt.[56] Diese Art der Zuständigkeitskategorie, die erstmals im Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, bezweckt, dass nationale und europäische Regelungen dauerhaft nebeneinander bestehen bleiben.[57] Es bedarf daher im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten und den jeweils zuständigen nationalen Akteuren im Katastrophenschutz effektiver Kooperations- und Koordinationsinstrumente. Um den inhaltlichen Gehalt von Art. 196 AEUV näher zu bestimmen ist einerseits eine horizontale Abgrenzung zu anderen Unionskompetenzen notwendig sowie andererseits eine vertikale Abgrenzung im Verhältnis zu den Aufgaben der Mitgliedstaaten erforderlich.[58]

I. Differenzierte Ausgestaltung der europäischen Zusammenarbeit

Art. 196 Abs. 1 AEUV beschreibt die konkreten Ziele und Maßnahmen der EU im Rahmen des Katastrophenschutzes. Primäre Aufgabe der EU ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, um die Systeme zur Katastrophenverhütung und zum Katastrophenschutz zu verbessern (Art. 196 Abs. 1 UA 1 AEUV). Die Regelung bezweckt keine „scharfe" Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, da vielmehr den Mitgliedstaaten ein weiterer Handlungsträger zur kooperativen Zusammenarbeit zur Seite gestellt wird, um der Katastrophenschutzpolitik im gesamten Hoheitsbereich der Union zur optimalen Wirksamkeit zu verhelfen.[59]

---

[54] *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 32.

[55] Art. 2 AEUV listet und definiert die Kompetenzkategorien der EU auf. Vgl. umfangreich dazu *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 2 Rn. 1 ff.

[56] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 81 ff.

[57] *R. Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 2 Rn. 12; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 83.

[58] Ebenso *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 32.

[59] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 73.

Die Tätigkeit der Union erstreckt sich auf drei konkrete Aspekte des Katastrophenschutzes (Art. 196 Abs. 1 UA 2 AEUV):[60] den nationalen Katastrophenschutz (lit. a), den grenzüberschreitenden Katastrophenschutz (lit. b) sowie den internationalen Katastrophenschutz (lit. c). Im Gegensatz zum deutschen Recht kennt das EU-Recht keine Differenzierung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz.[61] Entsprechend herrscht im europäischen Recht ein weites Begriffsverständnis vor, sodass alle Arten von außergewöhnlichen Ereignissen erfasst werden, die eine Katastrophe im europarechtlichen Sinne darstellen.[62]

1. Grundlagen des europäischen Katastrophenschutzkooperationsrechts

Die Ausgestaltung der Kooperation auf europäischer Ebene adressiert insbesondere die unionale Koordinierung der Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung.

a) Zusammenarbeit im Bereich der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung

Die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bezweckt die Katastrophenvermeidung und den Schutz der Bevölkerung im Falle des Eintritts einer Katastrophe gemäß Art. 196 Abs. 1 UA 1 AEUV. Die Vorschrift gibt der Union damit eine Kompetenz im Bereich des Katastrophenschutzes, wobei es sich nicht um eine umfassende Katastrophenschutzkompetenz handelt. Die Norm zielt ihrem Wortlaut nach auf die Verhütung von und den Schutz vor Katastrophen ab.[63] Allerdings bedarf die Regelung einer Präzisierung.

Maßnahmen, die im eigentlichen Sinne dazu beitragen sollen, Katastrophen bereits frühzeitig zu vermeiden, d.h. Maßnahmen, die der Katastrophenprävention dienen, können nicht auf Art. 196 AEUV gestützt werden.[64] Andernfalls würde sich die Kom-

---

[60] *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 8 ff.; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, AEUV Art. 196 Rn. 4.

[61] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 2; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 4; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, S. 20, 34; vgl. zur Abgrenzung zwischen Katastrophenschutz, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz in Kap. 2 § 3 A.

[62] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 D. II.

[63] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 20 ff.; *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 6 ff.; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 5 ff.; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (141).

[64] A.A. *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 35; ähnlich *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 76.

petenz etwa auf das gesamte technische Sicherheitsrecht erstrecken.[65] Es würde zu diffizilen Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Tätigkeitsbereichen der EU kommen, da eine große Anzahl von Handlungsbefugnissen zum Erlass katastrophenschutzrelevanter Maßnahmen ermächtigen.[66] Von besonderer Bedeutung sind etwa die Sachbereiche Umwelt, Gesundheit, Verkehr, Energie, Strukturpolitik oder Humanitäre Hilfe[67].[68] Art. 196 AEUV kann darum nicht als Katastrophenschutzgeneralklausel gelesen werden, die der generellen Abwehr von Gefahren dient, die sich im Eintritt einer Katastrophe realisieren können.[69] Die Kooperation und Koordination kann sich daher auch nur auf die von Art. 196 AEUV abgedeckten Bereiche erstrecken. Andernfalls würden speziellere Regelungen etwa im Umweltbereich[70] oder der Verkehrspolitik[71] gegenstandslos werden.

Katastrophenverhütung im Sinne von Art. 196 AEUV schließt deshalb nur solche Maßnahmen ein, die im unmittelbaren Vorfeld einer Katastrophe ergriffen werden können, um ihr wirksam zu begegnen.[72] Gemeint ist etwa die Aufstellung von Notfallplänen für bestimmte kritische Situationen. Die Katastrophenverhütung ist insofern im Sinne einer generellen Vorsorge zu verstehen.[73] Deshalb ist an dieser Stelle besser von Katastrophenvorsorge zu sprechen. Beim Schutz vor Katastrophen geht es hingegen um aktive Maßnahmen, welche die Folgen der Ursache einer Katastrophe eindämmen, wie etwa den koordinierten Einsatz von Helfern.[74] Hierzu gehören auch die Beschreibung und Analyse von Katastrophenszenarien, die Festlegung von Katastrophenschutzplänen und deren Übung, die Anschaffung und Vorhaltung von Ge-

---

[65] *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 6; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 22.

[66] So aber *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 42 ff.

[67] Umfangreich zur Abgrenzung des Katastrophenschutzes von der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit bei *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 78 ff.

[68] Dazu ausführlich *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 43 ff.

[69] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 22.

[70] Maßnahmen zur Vermeidung von Hochwasser können etwa auf Art. 192 iVm Art. 191 AEUV gestützt werden.

[71] Maßnahmen zur Gewährleistung der Luftsicherheit können etwa auf Art. 100 AEUV gestützt werden.

[72] *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 7.

[73] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 22.

[74] *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 7; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 23.

rätschaften, Ausrüstungsgegenständen und sonstigen Mitteln zur Bekämpfung einer Katastrophe sowie daneben auch die notwendigen Transportmittel.[75]

Der inhaltliche Gehalt des europäischen Katastrophenschutzrechts entspricht damit dem Katastrophenschutzrecht im engeren Sinn. Nicht erfasst werden somit die Katastrophenvermeidung (bzw. -prävention) sowie die Katastrophennachsorge.[76] Art. 196 AEUV deckt damit das Katastrophenschutzrecht im engeren Sinne ab, d.h. die Katastrophenvorsorge sowie die Katastrophenbekämpfung.[77] In diesem Bereich kann die Union daher Maßnahmen fördern, die insbesondere zu einer besseren Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure beitragen.

b) Unionale Koordinierung

In diesen Bereichen ist es nun Aufgabe der EU, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wirksamer zu gestalten. Entsprechend sind hierunter alle Maßnahmen zu verstehen, die die Zusammenarbeit insgesamt effektiver gestalten. Dafür müssen die vorhandenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten jeweils evaluiert und verglichen werden, um herauszufinden, welche konkreten Maßnahmen notwendig sind, um die Zusammenarbeit wirksamer zu gestalten. Dabei sind auch Effizienzerwägungen zu berücksichtigen, wobei sie nicht zwingend handlungsleitend sein müssen.

Die unionale Koordinierung kann sich auf alle Ebenen der mitgliedstaatlichen Katastrophenschutzverwaltung erstrecken, wobei die Union die Zuständigkeitsverteilung in den Mitgliedstaaten nicht verändern kann und die Mitgliedstaaten diesbezüglich autonom agieren.[78] Die EU kann insofern im Bereich des deutschen Katastrophenschutzes auch mit einzelnen Landeskatastrophenschutzbehörden zusammenarbeiten. Gleichwohl ist in Deutschland das BBK zentraler Akteur und Ansprechpartner für das Katastrophenschutzverfahren in der Europäischen Union.[79]

Letztendlich darf auch der Koordinierung durch die Union nur ein „unterstützender Charakter" zukommen, sodass die europäischen Maßnahmen zwar eine tragende und gewichtige, jedoch keine „entscheidende" Rolle spielen dürfen.[80] Oftmals wird es im Bereich der Katastrophenprävention und der Katastrophenvorsorge zu Abgren-

---

[75] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 24.

[76] Vgl. zur Stufenabfolge im Katastrophenschutz in Kap. 2 § 3 B.

[77] A.A. *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 35 und wohl auch *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 76 sowie *M. Kloepfer/F. Schwartz*, Katastrophenschutz, in: Wegener (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, EnzEuR Bd. 8, 2. Aufl. 2021, § 5 Rn. 33.

[78] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 26.

[79] Vgl. https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/GMLZ/Nationale-Kontaktstelle/nationale-kontaktstelle_node.html.

[80] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 77; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 25; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frank-

zungsschwierigkeiten kommen, weil Maßnahmen fließend ineinandergreifen. Die unionale Koordinierung nach Maßgabe von Art. 196 AEUV muss daher mit Weitsicht erfolgen und baut dabei immer auf ein gegenseitiges Verständnis der maßgeblichen Akteure auf. Ein Hineinregieren in den mitgliedstaatlichen Katastrophenschutz etwa in Form von Weisungsrechten der EU gegenüber den Mitgliedstaaten ist jedenfalls nicht möglich.

2. Tätigkeiten der Union

Art. 196 Abs. 1 UA 2 AEUV beschreibt die konkreten Tätigkeiten der Union im Rahmen des kooperativen und koordinativen Katastrophenschutzes.[81]

a) Im Bereich des nationalen Katastrophenschutzes

Im Bereich des nationalen Katastrophenschutzes (lit. a) beschränkt sich die Tätigkeit der Union auf reine Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen.[82] Die Union ist hier also auf die bloße Förderung und Vervollständigung von bereits vorhandenen mitgliedstaatlichen Maßnahmen beschränkt. Die Tätigkeit kann sich insoweit aber auf alle Ebenen der mitgliedstaatlichen Katastrophenschutzverwaltung erstrecken.[83] Das betrifft die nationale, kommunale oder lokale Ebene. Gleichzeitig ist die Grenze zulässigen Unionshandelns im Bereich der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten nur schwer zu bestimmen und eine Abgrenzung anhand eindeutiger Regeln kaum möglich.[84] Für jeden konkreten Einzelfall ist deshalb zu analysieren, ob die Maßnahme den Charakter einer Förderung oder Vervollständigung von mitgliedstaatlichen Maßnahmen gerecht wird, folglich also dem Substitutionsverbot gerecht wird.[85] Gleichzeitig wird damit auch das Subsidiaritätsprinzip gewahrt. Unterstützungsmaßnahmen der Union werden insbesondere als finanzielle Förderung für die mitgliedstaatlichen Maßnahmen verstanden.[86] Daneben kommen aber auch

---

furter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 14; *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 2.

[81] Ausführlich dazu *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 77 ff.

[82] Teilweise wird die Regelung dahingehend verstanden, dass sich die Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen nur auf die Beteiligung der Mitgliedstaaten an grenzüberschreitenden Katastrophenschutzeinsätzen beschränken müssen. So jedenfalls *A. Walus*, Europäischer Katastrophenschutz, EuR 2010, S. 564 (569) und *A. Walus*, Katastrophenschutz made by EU, Bevölkerungsschutz 2010, S. 22 (25).

[83] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 26.

[84] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 71; ähnlich *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 6 Rn. 7.

[85] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 71.

[86] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 2 Rn. 37; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 2 Rn. 27.

verwaltungstechnische, kommunikative und informationsbezogene Hilfestellungen in Betracht.[87]

Eine derartige Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahme ist etwa das Emergency Response Coordination Centre (ERCC), das die Bereitstellung von Hilfe – etwa in Form von Hilfsgütern, Fachwissen, Katastrophenschutzteams und Spezialausrüstung – für die von Katastrophen betroffenen Länder koordiniert. Daneben verbleibt eine breite Palette möglicher Unterstützungsmaßnahmen, deren Auswahl, Schwerpunkte und Adressaten weitestgehend der Union überlassen bleibt, da sie dafür verantwortlich ist, welche Politiken sie konkret unterstützen möchte.[88]

Die Ergänzungsmaßnahmen können demgegenüber als eigenständige „Lückenschließer" in Bezug auf von der Union wahrgenommene Defizite fungieren.[89] Die primäre Regelungsbefugnis verbleibt gleichwohl weiterhin bei den Mitgliedstaaten, sodass nationale und europäische Vorgaben nebeneinander bestehen bleiben.[90] Die Einzelmaßnahmen der EU sind sodann wiederum auf bestimmte Tätigkeitsbereiche beschränkt. Sie betreffen die Risikoprävention, die Ausbildung der in den Mitgliedstaaten am Katastrophenschutz Beteiligten sowie Einsätze bei Katastrophen in der Union. Nur in diesen konkreten Anwendungsfeldern darf die EU tätig werden. Entsprechend der Zielsetzung hat die Kommission etwa ein Ausbildungsprogramm zur Verbesserung der Koordinierung der Katastrophenschutzeinheiten erstellt.[91] Das Programm sieht gemeinsame Kurse und Übungen sowie einen Austausch von Einsatzkräften innerhalb der Mitgliedstaaten vor.[92] Die Förderung der Kooperation und Koordination ist damit eine wesentliche Aufgabe der Union im Bereich des nationalen Katastrophenschutzes.

b) Im Bereich des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes

Im Bereich des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes (lit. b) geht es um die Verbesserung der Abstimmungsmechanismen, die zwischen den nationalen europäischen Verwaltungsstrukturen im Bereich des Katastrophenschutzes bestehen.[93] Denn die nationalen Strukturen sind oftmals nicht einmal innerhalb eines Mitgliedstaates angemessen vernetzt und aufeinander abgestimmt – so etwa in Deutschland[94] – und

[87] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 27.

[88] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 78.

[89] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 80.

[90] *R. Streinz*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 2 Rn. 12; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 2 Rn. 21; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 83.

[91] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 9.

[92] Vgl. Art. 5 Beschluss 1313/2013/EU.

[93] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 29.

[94] Ausführlich dazu in Kap. 5 § 1 und § 2.

oftmals haben die mitgliedstaatlichen Behörden erst recht keine grenzüberschreitende Abstimmung mit anderen Mitgliedstaaten unternommen.[95]

Im Bereich des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes (lit. b) ist die EU auf die Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit in der Union zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen beschränkt. Dazu zählt etwa die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten.[96] Die Maßnahmen müssen auf grenzüberschreitende Katastrophenschutzeinsätze im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens bezogen werden, da nur solche Einsätze Regelungsgegenstand der Norm sind.[97] Zweck der Kompetenz für derartige Ergänzungsmaßnahmen ist nicht primär die Steigerung der Leistungsfähigkeit eines Mitgliedstaats zur Abwehr eigener schwerer Notfälle.[98] Vielmehr geht es besonders um die Verbesserung der Abstimmungsmechanismen, also um die Gewährleistung der Kommunikationsstrukturen zwischen den mitgliedstaatlichen Stellen.[99] Die EU wird der Aufgabe gerecht, indem sie Koordinierungsmechanismen einrichtet, mit denen der Informationsfluss zwischen den jeweils zuständigen Behörden ermöglicht und gefördert wird.[100]

Sie hat in Ausfüllung des Auftrags etwa das Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (CECIS) geschaffen.[101] Ebenso fungiert das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als Koordinierungsstelle. Gleichwohl kann eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Akteuren nicht angeordnet und durchgesetzt werden. Die Union ist in diesem Bereich auf die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Akteure angewiesen. Sie kann daher vor allem Angebote unterbreiten, Handlungsempfehlungen aussprechen und eigene Anstrengungen unternehmen – etwa für eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten werben –, um ein kooperatives und koordiniertes Zusammenwirken zu erreichen.

c) Im Bereich des internationalen Katastrophenschutzes

Der Bereich des internationalen Katastrophenschutzes (lit. c) adressiert den Katastrophenschutz auf internationaler Ebene, sodass hiervon Maßnahmen erfasst werden, die zur Verbesserung der Kooperation und Koordination des Katastrophenschutzes außerhalb der europäischen Union beitragen. In diesem Bereich darf die EU Maßnahmen

[95] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 29.

[96] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 29.

[97] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 12.

[98] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 12.

[99] *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 10.

[100] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 29.

[101] Art. 8 Abs. 1 lit. b iVm Art. 14 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.

ergreifen, die zur Verbesserung der Abstimmung der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene dienen. Der Union ist hier eine eigenständige Politik erlaubt, wobei sie ihre Tätigkeiten auf diejenigen der Mitgliedstaaten abstimmen muss.[102] Die Ermächtigung ist im Hinblick auf außereuropäische Einsätze von Bedeutung.[103] Insbesondere solche Katastrophen, die in ihren Auswirkungen nicht an der europäischen Außengrenze halt machen, erfordern international abgestimmte Verhaltensweisen, um die nachteiligen Auswirkungen der Katastrophe besser eindämmen zu können.[104] Der EU ist in diesem Bereich jedoch mehr als eine Verbesserung der Kohärenz der Maßnahmen auf internationaler Ebene nicht erlaubt, sodass etwa operative Funktionen im Verhältnis zu Drittstaaten nicht übernommen werden können.[105]

II. Rechtssetzungsbefugnis

Art. 196 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass die erforderlichen Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele nach Abs. 1 unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art 289 Abs. 1 AEUV iVm Art. 294 AEUV durch das Europäische Parlament und den Rat erlassen werden. Eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften ist daher ausgeschlossen. Der Katastrophenschutz bleibt damit ausdrücklich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.[106]

Die Union ist auf Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung, Ergänzung, Förderung oder Verbesserung der mitgliedstaatlichen Handlungen beschränkt (vgl. Art. 6 S. 2 lit. f AEUV).[107] Sie kann daher nur EU-eigene Maßnahmen erlassen. Die Arbeit der Union im Bereich des Katastrophenschutzes wird damit maßgeblich vom Gedanken des Subsidiaritätsprinzips geprägt.[108] Ihm kommt im Katastrophenschutzrecht eine besondere Bedeutung zu, da oftmals Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher bzw. lokaler Ebene passgenau erscheinen. So sind etwa Mittelmeerländer wie Griechenland, Spanien oder Portugal oftmals von Waldbränden betroffen, wohingegen zentraleuropäische Länder wie Deutschland, Tschechien oder Polen von Flutkatastrophen heimgesucht werden. Zentralisierte Lösungen können deshalb oftmals die ortsspezifischen Bedürfnisse nicht hinreichend berücksichtigen.

---

[102] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 83.

[103] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 14.

[104] *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 5.

[105] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 30; *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 11.

[106] *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 7.

[107] Ebenso *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 15.

[108] Ausführlich dazu *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 84 ff.; vgl. auch Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABl. C 115 v. 09.05.2008, S. 206–209.

C. Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union

Der Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren sowie die dazugehörigen Verordnungen und Änderungsbeschlüsse aus den Jahren 2018[109], 2019[110], 2021[111] und 2023[112] bilden die sekundärrechtlichen Grundlagen für das europäische Katastrophenschutzverfahren und konkretisieren es. Der europäische Katastrophenschutz ist auf Grundlage dieses Beschlusses in der Folgezeit immer weiter ausgebaut worden.[113] Er bildet den grundlegenden Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU und adressiert insbesondere die Katastrophenvorsorge und -bekämpfung, die Risikobewertung sowie auch gemeinsame europäische Schulungen und Übungen zum Katastrophenschutz.[114] Damit ist er auf europäischer Ebene das maßgebliche Instrument für die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure und konkretisiert Art. 196 AEUV.

Der Beschluss ist in sieben Kapitel gegliedert und enthält in Kapitel I zunächst allgemeine und besondere Ziele, Begriffsbestimmungen sowie den Gegenstand und seinen Anwendungsbereich. Kapitel II beschäftigt sich mit Vorgaben zur Katastrophenprävention, Kapitel III enthält Regelungen zur Katastrophenvorsorge und Kapitel IV widmet sich der konkreten Bewältigung von Katastrophen. Schließlich enthalten die Kapitel V, VI und VII weitere Regelungen zur Finanzierung sowie allgemeine Bestimmungen und Schlussbestimmungen.

I. Ziele und Gegenstand des Katastrophenschutzverfahrens

Das primäre Ziel des Katastrophenschutzverfahrens der EU ist die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und die Kooperation und

---

[109] Verordnung (EU) 2018/1475 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 sowie des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU, ABl. L 250/1 v. 04.10.2018.

[110] Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 77 I/1 v. 20. März 2019.

[111] Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, Abl. L 185/1 v. 26.05.2021.

[112] Beschluss (EU) 2023/2671 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2023/EU im Hinblick auf die Verlängerung des Übergangszeitraums von rescEU, ABl. L 2023/2671 v. 28.11.2023.

[113] *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 2.

[114] *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 12; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 4; *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 62 ff.

Koordination der katastrophenrelevanten Akteure weiter auszubauen.[115] Die Union fördert die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten durch praktische Zusammenarbeit, Kooperation und Koordination, wobei die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Katastrophenschutz weiterhin bei diesen verbleibt.[116] Ebenso nimmt die Union keinen Einfluss auf die Ausstattung der Katastrophenmanagementsysteme der Mitgliedstaaten.[117] Die Zusammenarbeit umfasst grundsätzlich Präventions- und Vorsorgemaßnahmen gegen Katastrophen sowie Unterstützungsmaßnahmen beim Eintritt einer Katastrophe.[118]

Mit dem Katastrophenschutzverfahren wird die Kooperation und Koordination der Mitgliedstaaten untereinander sowie mit der EU insgesamt besser unterstützt und ergänzt.[119] So werden die Zusammenarbeit zwischen den Katastrophenschutzdiensten und anderen katastrophenrelevanten Akteuren verbessert, rasche und wirksame Bewältigungsmaßnahmen beim Eintritt einer Katastrophe ergriffen und die Zusammenarbeit und Koordinierungsmaßnahmen auf grenzüberschreitender Ebene und zwischen den Mitgliedstaaten verbessert, die für die gleichen Katastrophenarten anfällig sind.[120]

Das Katastrophenschutzverfahren der Union konkretisiert somit Art. 196 AEUV und adressiert Maßnahmen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Kooperation und Koordination auf europäischer Ebene. Für den europäischen Katastrophenschutz ist es damit der maßgebliche Rechtsrahmen, an dem sich alle katastrophenrelevanten Akteure orientieren müssen.

II. Katastrophenschutzprävention

Es ist zunächst widersprüchlich, wenn im Beschluss 1313/2013/EU über das Katastrophenschutzverfahren der Union, der auf Art. 196 AEUV gestützt wird, die Katastrophenprävention adressiert wird. Denn Art. 196 AEUV erstreckt sich nur auf Maßnahmen der Union im Bereich der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung.[121]

1. Katastrophenschutzprävention im Kontext von Art. 196 AEUV

Die Katastrophenschutzprävention im Sinne des Beschlusses 1313/2013/EU, meint jedoch solche Maßnahmen, die dem klassischen Bereich der Katastrophenvorsorge zuzuschreiben sind. Denn Prävention meinte jede Maßnahme, die darauf abzielt, Risiken von Katastrophen zu verringern oder die schädlichen Folgen von Katastrophen abzuschwächen.[122] Der Begriff der Prävention nach Maßgabe von Art. 4 Nr. 4 Be-

[115] Art. 1 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[116] Art. 1 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.
[117] Art. 1 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.
[118] Art. 2 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[119] Art. 3 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[120] Art. 3 Abs. 1 lit. a, c, f Beschluss 1313/2013/EU.
[121] Vgl. Kap. 3 § 1 B. I. 1. a).
[122] Art. 4 Nr. 4 Beschluss 1313/2013/EU.

schluss 1313/2013/EU ist an dieser Stelle ersichtlich weit gefasst und zielt insbesondere auf die Bewertung von Risiken ab.[123] Er ist im Kontext von Art. 196 AEUV zu interpretieren, der seinerseits maßgeblich auf das Kriterium der Verhütung von und den Schutz vor Katastrophen abstellt. Die Risikoanalyse und -bewertung sowie das Risikomanagement tragen wesentlich dazu bei, Katastrophen zu verhüten sowie vor Katastrophen zu schützen. Ebenso ist die Risikobewertung für spezifische Katastrophenarten grundsätzlich Teil der Katastrophenvorsorge, weil es dabei bereits um die konkrete Planung der Katastrophenabwehr geht und diese im Mittelpunkt steht. Daher wird auch hier nicht das gesamte technische Sicherheitsrecht adressiert, sondern nur insoweit diejenigen Bereiche, die bereits einen konkreten Bezug zu einer besonderen Katastrophensituation haben. Die Prävention nach Maßgabe von Art. 5 f. Beschluss 1313/2013/EU ist daher systematisch der Katastrophenvorsorge zuzuordnen und hält sich damit grundsätzlich im Anwendungsbereich von Art. 196 AEUV.

2. Maßnahmen der Katastrophenschutzprävention

Die Kommission ergreift im Bereich der Katastrophenschutzprävention verschiedene Maßnahmen. So sieht sie beispielsweise Maßnahmen vor, um die Wissensbasis im Katastrophenschutz zu verbessern, sowie die Zusammenarbeit und den Austausch von Fachwissen, bewährten Vorgehensweisen und Informationen, einschließlich zwischen den Mitgliedstaaten mit gemeinsamen Risiken, weiter zu erleichtern und zu fördern.[124] Ebenso erstellt die Kommission regelmäßig eine sektorübergreifende Übersicht über die Risiken für Katastrophen sowie eine sektorübergreifende Kartierung dieser Risiken, die mehrere Staaten betreffen und grenzüberschreitende Auswirkungen haben oder haben können.[125] Daneben stellt die Kommission die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen zusammen und verbreitet diese.[126] Gleichzeitig hebt sie die Bedeutung der Risikoprävention auch auf grenzüberschreitender Ebene hervor.[127] Die Kommission kann auf Ersuchen eines Mitgliedstaates daher ein Expertenteam entsenden, um vor Ort Beratung über entsprechende Präventionsmaßnahmen zu leisten.[128]

Daneben ist eine besonders gewichtige Maßnahme im Rahmen der Katastrophenprävention das Risikomanagement, das grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten fällt.[129] Denn diese müssen auf nationaler Ebene die Risikobewertungen entwickeln und auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit berücksichtigen.[130] Die Kommission erhält sodann eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse,

[123] Vgl. zum Risikobegriff Kap. 2 § 1 E. III.
[124] Art. 5 Abs. 1 lit. a Beschluss 1313/2013/EU.
[125] Art. 5 Abs. 1 lit. c Beschluss 1313/2013/EU.
[126] Art. 5 Abs. 1 lit. f Beschluss 1313/2013/EU.
[127] Art. 5 Abs. 1 lit. i Beschluss 1313/2013/EU.
[128] Art. 5 Abs. 2 Beschluss 1313/2013/EU.
[129] Art. 6 Abs. 1 lit. a–c Beschluss 1313/2013/EU.
[130] Art. 6 Abs. 1 lit. a, b Beschluss 1313/2013/EU.

um diese als Grundlage für ihre weiteren Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes zu nutzen.[131] Ebenso kann die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten weitere spezifische Konsultationsmechanismen schaffen, die dazu dienen, die Planung und Koordinierung der Präventions- und Vorsorgemaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten zu verbessern, die anfällig für ähnliche Katastrophen sind.[132]

Schließlich legt die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Unionsziele für Katastrophenresilienz im Bereich des Katastrophenschutzes fest und arbeitet diese Ziele aus, um sie als unverbindliche gemeinsame Ausgangsbasis zur Unterstützung von Präventions- und Vorsorgemaßnahmen bei Katastrophen zu nehmen, die grenzüberschreitenden Charakter haben[133].

Im Bereich der Katastrophenschutzprävention werden zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten unterschiedliche Maßnahmen verfolgt, um eine effektive Katastrophenschutzprävention zu gewährleisten. Dabei spielt insbesondere das Risikomanagement eine wesentliche Rolle. Denn aufgrund der Analyse und Bewertung von Katastrophenrisiken müssen sich die notwendigen konkreten Katastrophenschutzmaßnahmen sodann hieran orientieren.

III. Katastrophenschutzvorsorge

Die Katastrophenschutzvorsorge ist Kernbestandteil des europäischen Katastrophenschutzverfahrens. Auch in diesem Bereich ergreift die Kommission unterschiedliche Maßnahmen, um eine effektive Katastrophenschutzvorsorge zu gewährleisten.

Zunächst wird ein Emergency Response Coordination Centre (ERCC) eingerichtet, um die Ziele des Katastrophenschutzverfahrens zu erreichen. [134] Das ERCC koordiniert, überwacht und unterstützt die Notfallmaßnahmen – gemeint sind damit Maßnahmen im Katastrophenfall – auf Unionsebene und arbeitet in engem Kontakt mit den nationalen Katastrophenschutzbehörden sowie den maßgeblichen europäischen Einrichtungen zusammen.[135]

Daneben trifft die Kommission zahlreiche Vorsorgemaßnahmen.[136] Hierzu zählen die Verwaltung des ERCC, die Verwaltung des CECIS sowie unterschiedliche Mittel zur verbesserten Kooperation und Koordination im Katastrophenfall mit den Mitgliedstaaten. So können Expertenteams der europäischen Union entsandt werden, um bei Bedarf die Koordinierung der Katastrophenbewältigungshilfe vor Ort in einem betroffenen Mitgliedstaat zu erleichtern sowie die Koordinierung der Vorabverlegung von Katastrophenbewältigungskapazitäten der Mitgliedstaaten innerhalb der Union

[131] Art. 6 Abs. 1 lit. d Beschluss 1313/2013/EU.
[132] Art. 6 Abs. 2 Beschluss 1313/2013/EU.
[133] Art. 6 Abs. 5 Beschluss 1313/2013/EU.
[134] Art. 7 Beschluss 1313/2013/EU.
[135] Art. 7 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[136] Art. 8 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

zu erleichtern.[137] Ebenso müssen auch die Mitgliedstaaten Vorsorgemaßnahmen treffen. So arbeiten die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis am Aufbau von Modulen, die insbesondere zur Deckung des vorrangigen Einsatz- oder Unterstützungsbedarfs im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens dienen.[138] Dabei meint Modul eine autarke und autonome, vorab festgelegte aufgaben- und bedarfsorientierte Zusammenstellung von Kapazitäten der Mitgliedstaaten oder ein mobiles operatives Team der Mitgliedstaaten, das personelle und materielle Mittel umfasst und durch seine Fähigkeit zum Einsatz oder zur Erfüllung bestimmter Aufgaben gekennzeichnet ist.[139] Das können ganz konkret etwa Einsatzkräfte für die Bekämpfung von Waldbränden oder von Hochwassern sein.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten ebenfalls zusammen, um die sektorübergreifende Katastrophenrisikomanagementplanung auf Unionsebene für grenzüberschreitende Katastrophen zu verbessern.[140] Hierzu erstellen sie geeignete Szenarien zur Katastrophenprävention, -vorsorge und -bewältigung.

Weiterhin wird ein Europäischer Katastrophenschutz-Pool errichtet, der aus Bewältigungskapazitäten besteht, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis bereitgehalten werden, und Module, sonstige Bewältigungskapazitäten und Kategorien von Experten umfasst.[141] Dabei meint Bewältigungskapazität diejenige Hilfe, die auf Ersuchen im Rahmen des Unionsverfahrens durch einen Mitgliedstaat bereitgestellt werden kann.[142] Das betrifft insbesondere Personal- und Sachmittel.

Neben dem Katastrophenschutz-Pool wird rescEU eingerichtet, um in Überforderungssituationen Hilfe zu leisten, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten nicht ausreichen, um Katastrophen wirksam zu bewältigen.[143] Diese zusätzliche Reserve trägt besonders zu einem effektiven Katastrophenschutz auf europäischer Ebene bei, sodass Katastrophen auch dann effektiv bekämpft werden können, wenn die primären Bewältigungskapazitäten aus dem Europäischen Katastrophenschutz-Pool nicht genügen.

Schließlich bedarf es im Bereich der Katastrophenvorsorge der Vernetzung sämtlicher katastrophenrelevanter Akteure, um das für die Katastrophenvorsorge und -bewältigung notwendige Wissen auszutauschen. Daher richtet die Kommission ein Unions-Wissensnetz für den Katastrophenschutz ein, um Wissen und Informationen, die für das Katastrophenschutzverfahren relevant sind, zusammenzuführen, zu verarbeiten und zu

[137] Vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. c, g Beschluss 1313/2013/EU.
[138] Art. 9 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[139] Art. 4 Nr. 6 Beschluss 1313/2013/EU.
[140] Art. 10 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[141] Art. 11 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[142] Art. 4 Nr. 10 Beschluss 1313/2013/EU.
[143] Art. 12 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

verbreiten, wobei einschlägige Akteure des Zivil- und Katastrophenschutzes, Exzellenzzentren, Hochschulen und Forschende einbezogen werden.[144]

Im Bereich der Katastrophenschutzvorsorge arbeiten die Kommission und die Mitgliedstaaten zusammen und bedienen sich hierzu unterschiedlicher Maßnahmen. Dabei erfolgen die Beiträge der Mitgliedstaaten jedoch immer nur auf freiwilliger Basis, sodass das Katastrophenschutzverfahren der Union auch in diesem Bereich immer auf die Bereitschaft und Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen ist.

IV. Katastrophenbekämpfung

Schließlich ist ein kooperatives und koordiniertes Vorgehen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bei einer Katastrophe besonders im Rahmen der Katastrophenbekämpfung geboten. Auch hierzu sieht das Katastrophenschutzverfahren der Union unterschiedliche Maßnahmen vor.

Sobald ein Katastrophenfall in einem Mitgliedstaat eingetreten ist oder einzutreten droht und dieser grenzüberschreitende Auswirkung auf einen anderen Mitgliedstaat oder mehrere andere Mitgliedstaaten haben kann, unterrichtet der Mitgliedstaat, in dem die Katastrophe eingetreten ist, unverzüglich die anderen möglicherweise betroffenen Mitgliedstaaten.[145] Wenn die Auswirkungen der Katastrophe erheblich sind, so hat der betroffene Mitgliedstaat auch die Kommission zu unterrichten.[146] In welchen Fällen von einer solchen Erheblichkeit auszugehen ist, lässt der Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union hingegen offen. Gleichwohl dürfen keine zu hohen Anforderungen an das Merkmal gestellt werden, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

Der von einer Katastrophe betroffene Mitgliedstaat kann sodann über das ERCC um Hilfe ersuchen.[147] Nachdem ein solches Hilfeersuchen beim ERCC eingegangen ist, wird die Kommission je nach Lage unverzüglich tätig und kann ihrerseits unterschiedliche Maßnahmen vornehmen.[148] Diejenigen Mitgliedstaaten, an die ein Hilfeersuchen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens gerichtet wird, stellen umgehend fest, ob und wie sie dem hilfeersuchenden Mitgliedstaat Hilfe leisten können.[149] Für die Leitung der Hilfseinsätze ist der hilfeersuchende Mitgliedstaat zuständig, sodass die Behörden des hilfeersuchenden Mitgliedstaats die Leitlinien festlegen.[150] Für die Koordination und Kooperation der vor Ort eingesetzten katastrophenrelevanten Akteure ist somit der von einer Katastrophe betroffene Mitgliedstaat verantwortlich. Daneben kann die Kommission Unterstützung vor Ort leisten, indem sie Experten-

[144] Art. 13 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[145] Art. 14 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[146] Art. 14 Abs. 1 aE Beschluss 1313/2013/EU.
[147] Art. 15 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[148] Art. 15 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.
[149] Art. 15 Abs. 4 Beschluss 1313/2013/EU.
[150] Art. 15 Abs. 5 Beschluss 1313/2013/EU.

teams entsendet sowie die Mitgliedstaaten beim Zugang zu Ausrüstungen oder Transport- und Logistikressourcen unterstützt.[151]

Die Katastrophenbekämpfung obliegt damit den Mitgliedstaaten und die Kommission kann nur unterstützend tätig werden. Dabei kommt der Kommission gleichwohl insbesondere beim Informations- und Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten eine wesentliche Funktion zu. Auch bei der Katastrophenbekämpfung trägt die Kooperation und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu einem effektiven grenzüberschreitenden Katastrophenschutz bei.

D. Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven einer vertiefenden europäischen Kooperation und Koordination

Art. 196 AEUV kann nicht den dauerhaften Stand der Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibung der EU im Katastrophenschutz darstellen, wenn auf europäischer Ebene ein hinreichend wirksamer kooperativer und koordinativer Katastrophenschutz verwirklicht werden soll.[152] Die Vorschrift spiegelt zwar einerseits die gegenseitige Unterstützung eines Mitgliedstaats im Katastrophenfall durch die anderen Mitgliedstaaten sowie die EU selbst wieder, macht aber andererseits die noch immer bestehenden Souveränitätsvorbehalte deutlich, die die Mitgliedstaaten in diesem Bereich haben.[153] Eine verstärkte Kooperation und Koordination kann jedoch zu einem verbesserten europäischen Katastrophenschutz beitragen.

Im Folgenden werden daher einige ausgewählte Instrumente (I.–III.) der Kooperation und Koordination auf europäischer Ebene vorgestellt, die konkrete Ansätze für ein verbessertes Zusammenwirken im europäischen Katastrophenschutz illustrieren. Ebenso werden konkrete Bereiche (IV.–VI.) aufgezeigt, in denen eine Kooperation und Koordination erfolgen können.

I. Reservekapazität rescEU als weiterer europäischer Kooperationsakteur

1. Forderung nach europäischer Katastrophenschutztruppe

Die EU verfügt über keine eigenen operativen Einsatzkräfte im Katastrophenschutz.[154] Bereits 2006 hat der ehemalige französische Außenminister *Barnier* einen Bericht mit dem Titel „Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid" vorgelegt.[155] Entstanden ist der Bericht insbesondere unter dem Eindruck des Erdbebens im Indi-

[151] Art. 17 und Art. 18 Beschluss 1313/2013/EU.

[152] In diese Richtung auch *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 33; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (141).

[153] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 33.

[154] So etwa *P. Altmaier*, Fortentwicklung der Zusammenarbeit, Bevölkerungsschutz 2/2007, S. 3 (3).

[155] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006.

schen Ozean 2004 und der darauf basierenden Tsunami-Katastrophe, da die Europäische Union damals in den Krisengebieten vor Ort nichts bewirken konnte und wenig sichtbar war.[156]

Die Bewältigung einer vergleichbaren Katastrophe ohne ein koordiniertes Katastrophenmanagement würde in Europa zu enormen Kosten führen.[157] Denn in Hektik organisierte nationale Einzelmaßnahmen zur Katastrophenbewältigung kommen einem geplanten, organisierten und auf der Grundlage präziser Katastrophenszenarien getestetem europäischen Katastrophenschutzmanagement nicht gleich.[158] Nur eine auf Katastrophen, Schulungen und gemeinsame Übungen gestützte Organisation von Katastrophenschutzkapazitäten unter Einbeziehung der mitgliedstaatlichen Katastrophenschutzakteure wird eine effektive Katastrophenbekämpfung in der EU ermöglichen.[159]

Barnier schlug deshalb den Aufbau einer europäischen Katastrophenschutztruppe („europe aid") vor.[160] Für diese sollte gleichwohl das Prinzip der Subsidiarität gegenüber den Mitgliedstaaten gewahrt werden, sodass eine Zentralisierung von Ressourcen in Brüssel aber nicht in Betracht kommt.[161] Ebenso plädierte er für ein gemeinsames europäisches Vorgehen im Vorfeld von Krisen, um auf diese in allen Phasen zügig und effektiv reagieren zu können.[162] Sowohl das Europäische Parlament[163] als auch die Europäische Kommission[164] haben sich in Folge des Berichts der Forderung nach einer EU-eigenen Katastrophenschutztruppe angeschlossen. Grundlegende Änderungen oder gar eine Fort- und Weiterentwicklung gab es in den darauffolgenden Jahren dennoch nicht.

2. Europäischer Katastrophenschutz-Pool und rescEU

Erst 2017 wurde das Ansinnen von der Europäischen Kommission im Rahmen der durchgeführten Zwischenbewertung des Katastrophenschutzverfahrens[165] erneuert.[166]

---

[156] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 7.
[157] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 7.
[158] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 7.
[159] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 7.
[160] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 11.
[161] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 12.
[162] *M. Barnier*, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, 2006, S. 19 f.
[163] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. September 2007 zu Naturkatastrophen, P6_TA(2007)0362, Ziffer 9.
[164] Mitteilung der Kommission v. 05.03.2008 an das Europäische Parlament und den Rat zur Stärkung der Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union, KOM(2008) 130 endgültig.
[165] Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 347/924 v. 20.12.2013.
[166] Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2017) 772 final v. 23.11.2017.

Zur Stärkung der kollektiven Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Katastrophen und zur Schließung wiederkehrender und neu entstehender Kapazitätslücken wurde die Schaffung einer speziellen Reserve auf Unionsebene mit der Bezeichnung „rescEU"[167] vorgeschlagen, über deren Entsendung die Kommission entscheidet und die der Führung und Kontrolle der Kommission untersteht.[168] Der Vorschlag wurde schließlich am 13. März 2019 vom Europäischen Parlament in geänderter Form[169] angenommen.[170] Demnach wurde rescEU eingerichtet, um in Überforderungssituationen Hilfe zu leisten, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten unter den gegebenen Umständen nicht ausreichen, um die verschiedenen Arten von Katastrophen wirksam zu bewältigen.[171]

3. Legitimation von rescEU

Inwiefern die Einrichtung von rescEU jedoch durch Art. 196 AEUV legitimiert wird, ist höchst zweifelhaft.[172] In der Literatur besteht jedenfalls insoweit Einigkeit, dass der grundlegende Aufbau einer autonomen europäischen Katastrophenschutztruppe einen Verstoß gegen Art. 196 AEUV darstellt.[173]

---

[167] Vgl. dazu Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Ausschuss der Regionen zur Stärkung des Katastrophenmanagements der EU: rescEU – Solidarität und Verantwortung, COM(2017) 773 final v. 23.11.2017.

[168] Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2017) 772 final v. 23.11.2017, S. 2.

[169] Zuvor hatten noch der Europäische Rat, der Europäische Ausschuss der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme, von der entsprechend Gebrauch gemacht wurde. Vgl. zum Verfahrensgang https://eur-lex.europa.eu/print-pdf.html?pageTitle=EUR-Lex+-+32019D0420+-+DE&currentUrl=%2Flegal-content%2FDE%2FHIS%2F%3Furi%3DCELEX%3A32019D0420%26qid%3D1554715038247.

[170] Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 77 I/1 v. 20. März 2019.

[171] Vgl. Art. 12 Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 77 I/1 v. 20.03.2019.

[172] Ablehnend *S. Pilz*, Die Novellierung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz, EuZW 2018, S. 572 (575 ff.); ebenfalls kritisch BR-Drs. 757/17 (Beschluss, Grunddrucksachen 757/17 und 756/17) v. 02.03.2018 sowie BR-Drs. 319/18 v. 02.07.2018.

[173] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 17 f.; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 25 und 33 ff.; *C. D. Classen*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 196 Rn. 12; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 16; *A. Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, AEUV, Art. 196 Rn. 5; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 87; *A. Walus*, Europäischer Katastrophenschutz, EuR 2010, S. 564 (569 ff.);

a) Europarechtskonformität von rescEU

Die Schaffung des „Europäischen Katastrophenschutz-Pool" nach Art. 11 Beschluss (EU) 2019/420 und das in Art. 12 Beschluss (EU) 2019/420 eingeführte „rescEU-System" sind primärrechts- und damit unionskonform.[174] Denn rescEU ist eben gerade keine autonome europäische Katastrophenschutztruppe und daher in seiner jetzigen Ausgestaltung mit Art. 196 AEUV vereinbar.

Die bisher bestehende europäische Notfallbewältigungskapazität wird durch einen Europäischen Katastrophenschutz-Pool abgelöst, der von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis bereitgehalten wird.[175] Insofern besteht weder ein Zwang für die Mitgliedstaaten, sich am Katastrophenschutz-Pool zu beteiligen, noch kann die EU die Mitgliedstaaten hierzu rechtlich verpflichten. Letztendlich kommt es auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten an, den Europäischen Katastrophenschutz-Pool effektiv auszugestalten und an ihm mitzuwirken. Die Berücksichtigung und Wahrung des Subsidiaritätsprinzips kommt nochmal zum Ausdruck, indem die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Katastrophenprävention und -bewältigung in ihrem Hoheitsgebiet unberührt bleibt.[176] Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Europäische Kommission die Schlüsselkapazitäten zur Katastrophenbewältigung für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool festlegt[177], da die Kommission selbst bei der Feststellung von Fehlbedarfen die Mitgliedstaaten nur ermutigen kann, die vorhandenen Lücken zu beseitigen[178]. Insofern beschränkt sich auch an dieser Stelle das Tätigkeitsfeld auf eine Unterstützung und Förderung der bereits vorhandenen mitgliedstaatlichen Maßnahmen.

Ebenso besteht kein Letztentscheidungsrecht der Kommission hinsichtlich der angemessenen geografischen Verteilung der rescEU-Kapazitäten.[179] Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam für eine derartige Aufteilung sorgen. Zwar legt die Kommission die Kapazitäten von rescEU fest,[180] gleichwohl lässt sich daraus keine andere rechtliche Bewertung ableiten. Denn die Festlegung der Kapazitäten kann sinnvollerweise nur durch die Kommission erfolgen, da sie den Gesamtüberblick

S. Pilz, Die Novellierung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz, EuZW 2018, S. 572 (575 ff.); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 5 Rn. 30 ff.

[174] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (147); *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 18; a.A. *S. Pilz*, Die Novellierung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz, EuZW 2018, S. 572 (575 ff.), wobei sich seine Kritik noch auf den Vorschlag der Europäischen Kommission vom November 2017 bezieht. Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, COM(2017) 772 final v. 23.11.2017.

[175] Art. 11 Abs. 1 Beschluss (EU) 2019/420.

[176] Art. 11 Abs. 1a Beschluss (EU) 2019/420.

[177] Art. 11 Abs. 2 UA 1 Beschluss (EU) 2019/420.

[178] Art. 11 Abs. 2 UA 2 Beschluss (EU) 2019/420.

[179] Art. 12 Abs. 1 UA 2 Beschluss (EU) 2019/420.

[180] Art. 12 Abs. 2 Beschluss (EU) 2019/420.

über das notwendige europäische Kontingent hat. Ebenso werden die rescEU-Kapazitäten von den Mitgliedstaaten betrieben, d.h. sie müssen entsprechend erworben, gemietet oder geleast werden.[181] Das macht einmal mehr deutlich, dass die primäre Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleibt und die Kommission auch hier nur fördernd und ergänzend tätig wird. Die Kommission kann die Mitgliedstaaten nicht verpflichten, die rescEU-Kapazitäten abzurufen. Ferner werden die Qualitätsanforderungen für die im Rahmen von rescEU bereitgestellten Bewältigungskapazitäten in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten festgelegt[182], sodass ein koordiniertes Zusammenwirken zwischen Kommission und Mitgliedstaaten erforderlich ist und keine Alleinentscheidung der Kommission vorliegt. Schließlich ist derjenige Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die rescEU-Kapazitäten entsandt werden, für die Leitung der Katastrophenbewältigungsmaßnahmen verantwortlich[183], sodass die Letztentscheidung über die konkrete Verwendung ebenfalls bei den betroffenen Mitgliedstaaten verbleibt. Daneben entscheidet zwar über die Entsendung der rescEU-Kapazitäten die Kommission, das jedoch nur in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, sodass auch hier keine „Alleingänge" von der Kommission denkbar sind.[184] Es erfolgt im Falle der Entsendung von rescEU-Kapazitäten vielmehr eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem betroffenen Mitgliedstaat.[185]

b) Formen der Ausgestaltung

Eine europäische Katastrophenschutztruppe kann unterschiedliche Formen annehmen und differenziert ausgestaltet werden.[186] Das gilt insbesondere für deren Auftreten nach außen und ihre mögliche Bezeichnung.

Einerseits können die mitgliedstaatlichen Ressourcen so effektiv aufeinander abgestimmt und einer gemeinsamen Verwendung zugeführt werden, dass das äußerliche Erscheinungsbild und Auftreten als einheitliche europäische Katastrophenschutztruppe zu bewerten ist. Eine solche Form nehmen schon heute der Europäische Katastrophenschutzpool und rescEU ein. So können die Mitgliedstaaten für bestimmte Katastrophenszenarien abgestimmte Einsatzmodule benennen, sie ständig in Bereitschaft halten und im Katastrophenfall zuverlässig als Bestandteil einer „europäischen Katastrophenschutztruppe" zur Verfügung stellen. Gleichzeitig verfügen die Mitgliedstaaten aber über ein Letztentscheidungsrecht, sodass die EU im konkreten Fall auf das solidarische Mitwirken ihrer Mitglieder angewiesen ist und keine eigene Zuständigkeitskompetenz begründet ist. Es handelt sich in diesem Fall also primär um eine

[181] Art. 12 Abs. 3 Beschluss (EU) 2019/420.
[182] Art. 12 Abs. 4 Beschluss (EU) 2019/420.
[183] Art. 12 Abs. 6 UA 2 Beschluss (EU) 2019/420.
[184] Art. 12 Abs. 6 UA 1 Beschluss (EU) 2019/420.
[185] Art. 12 Abs. 7 Beschluss (EU) 2019/420.
[186] So bereits schon *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 80 ff. und S. 91 ff.

Unterstützung der mitgliedstaatlichen Tätigkeiten im Sinne des Art. 196 Abs. 1 UA 2 lit. a AEUV sowie eine Förderung der effizienten Zusammenarbeit in der Union nach Art. 196 Abs. 2 UA lit. b AEUV, sodass eine doppelte Unionszuständigkeit vorliegt.

Andererseits ist eine europäische Katastrophenschutztruppe aber auch dergestalt denkbar, dass die Union selbst zusätzlich zu den mitgliedstaatlichen Kapazitäten Katastrophenschutzmodule[187] sowie weitere sächliche oder finanzielle Mittel bereitstellt, und über die sie die Letztentscheidung behält. Selbst eine derartige Organisationsform ließe sich wohl noch vom Wortlaut her tatbestandlich von der Ergänzungstätigkeit nach Art. 196 Abs. 1 UA 2 lit. a AEUV rechtfertigen. Gleichwohl erfährt eine solche Organisationsform ihre Grenzen im Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzip,[188] da eine eigene und zusätzliche europäische Katastrophenschutztruppe, die neben dem Katastrophenschutz-Pool und rescEU agieren würde, jedenfalls nicht mehr der Intention von Art. 196 AEUV entspricht.

4. Verbesserte Kooperation und Koordination durch rescEU

Die bisherige europäische Notfallbewältigungskapazität wird zu einem europäischen Katastrophenschutz-Pool erweitert und die bestehenden Lücken bei den Bewältigungskapazitäten durch die neu hinzukommenden rescEU-Kapazitäten geschlossen. Die einzelnen Maßnahmen dienen der Unterstützung, Ergänzung und Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Zusammenarbeit mit der Union, sodass sie sich in den rechtlichen Grenzen von Art. 196 AEUV befinden.[189] Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Europäischen Katastrophenschutz-Pools kann zu keinem Zeitpunkt ein Mitgliedstaat zu einer Handlung oder Duldung verpflichtet werden. Der Kommission kommen insofern verbesserte Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnamen zu, welche die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Katastrophenschutz jedoch gänzlich unberührt lassen. Damit trägt rescEU zu einer wesentlich verbesserten Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz auf europäischer Ebene bei.

[187] Hierbei handelt es sich um modular aufgebaute taktische Einheiten (etwa Führung, Sanitätsdienst, Betreuungsdienst, Verpflegungsdienst), die einzeln oder im Verbund eingesetzt werden können.

[188] In diese Richtung auch *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 91 ff.

[189] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (147); *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 18; a.A. *S. Pilz*, Die Novellierung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz, EuZW 2018, S. 572 ff.

II. Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als europäische Koordinationsplattform

1. ERCC als Koordinationsplattform

Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) ist das Kernstück des EU-Katastrophenschutzverfahrens.[190] Sein Aufgabenbereich wird durch Art. 7 Beschluss 1313/2013/EU näher umschrieben. Es koordiniert die Bereitstellung von Hilfsgütern, Fachwissen, Katastrophenschutzteams und Spezialausrüstung – etwa für die Brandbekämpfung oder bei Hochwasserkatastrophen – für die von einer Katastrophe betroffenen Länder.[191] Es stellt die zügige Bereitstellung dieser Mittel sicher und fungiert als Einrichtung und Koordinationsplattform zwischen allen EU-Mitgliedstaaten sowie weiteren beteiligten Akteuren.[192] Das ERCC ist rund um die Uhr in Betrieb und kann von jedem Land innerhalb und außerhalb der EU, das von einer Katastrophen betroffen ist, kontaktiert werden.[193] Es wirkt als Drehscheibe für den Einsatz zwischen allen EU-Mitgliedstaaten, dem von einer Katastrophe betroffenen Land und den Experten für den Katastrophenschutz.

Das ERCC hat primär die Aufgabe, die Koordinierung der Bewältigungskapazitäten – gemeint ist damit diejenige Hilfe, die auf Ersuchen eines Mitgliedstaates im Rahmen des europäischen Katastrophenschutzverfahrens bereitgestellt werden kann[194] – nach Maßgabe von Art. 15 und Art. 16 Beschluss 1313/2013/EU zu erleichtern.[195] So ist das ERCC darauf angewiesen, dass ihm Experten aus den Mitgliedstaaten bei der Beobachtung von Informationen und der Erleichterung der Koordinierung zur Seite stehen.[196] Eine Aufgabe besteht auch darin, die Mitgliedstaaten fortlaufend zu unterrichten.[197] Für die Leitung der Hilfseinsätze verbleibt es bei der Zuständigkeit

---

[190] *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 12; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 7; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 11.

[191] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 7; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 11; https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en.

[192] Vgl. Art. 7 Beschluss 1313/2013/EU.

[193] *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 12.

[194] Art. 4 Nr. 10 Beschluss 1313/2013/EU; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 11; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 11; *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 196 Rn. 12.

[195] Art. 11 Abs. 8 Beschluss 1313/2013/EU; Art. 12 Abs. 8 Beschluss (EU) 2019/420.

[196] Art. 8 Abs. 1 lit. f Beschluss 1313/2013/EU.

[197] Art. 15 Abs. 4 Beschluss 1313/2013/EU; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 11; *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 5.

des hilfeersuchenden Mitgliedstaats.[198] Damit das ERCC seiner umfassenden Koordinierungsverpflichtung nachkommen kann, halten die in den Mitgliedstaaten an der Katastrophenbekämpfung beteiligten Akteure enge Verbindung zum ERCC.[199] Entsprechend bietet das ERCC den vor Ort tätigen Expertenteams Beratung und logistische Unterstützung an.[200]

2. Keine Weisungsbefugnisse des ERCC

Schon hinsichtlich seiner Vorgängereinrichtung – dem Monitoring and Information Centre (MIC) – wurde diskutiert, inwiefern weitreichendere Koordinierungsbefugnisse – etwa Weisungsbefugnisse gegenüber den um Hilfe ersuchenden Mitgliedstaat oder verbindliche Entscheidungen des ERCC – von der Ermächtigung des Art. 196 AEUV gedeckt sind.[201] Derartige weitreichende Befugnisse sind im Rahmen von Art. 196 AEUV jedoch gerade nicht zulässig. Denn wenn dem ERCC Weisungsrechte gegenüber den mitgliedstaatlichen Institutionen zustehen würden, so stellte dies einen Eingriff in die mitgliedstaatliche Kompetenzordnung dar.[202] Außerdem würde damit auch das grundliegende Anliegen von Art. 196 AEUV konterkariert, das gerade in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten liegt.[203] Eine Verkehrung ins Gegenteil wäre jedoch bei einer Weisungsbefugnis der Fall und aus einer Norm, der der Subsidiaritätsgedanke zugrunde liegt, würde eine Zentralisierungsnorm gemacht werden.[204] Weisungsbefugnisse können dem ERCC daher gerade nicht zukommen.

III. Katastrophenschutz und die „offene Methode der Koordinierung (OMK)"

1. OMK-Verfahren als flexibles Koordinierungsinstrument

Vereinzelt wird als Alternative zur schwierigen Ausfüllung der Rechtssetzungsbefugnis nach Art. 196 Abs. 2 AEUV auch eine sog. „offene Methode der Koordinierung (OMK)" vorgeschlagen, um die in Art. 196 Abs. 1 AEUV genannten Ziele zu erreichen.[205] Diese könnte ein flexibleres Instrument darstellen, das die Kooperation

[198] Art. 15 Abs. 5 Beschluss 1313/2013/EU; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 11.

[199] Art. 16 Abs. 13 Beschluss 1313/2013/EU; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 196 Rn. 11.

[200] Art. 17 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.

[201] Vgl. dazu bereits *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 88.

[202] So schon *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 88; *A. Walus*, Katastrophenschutz made by EU, Bevölkerungsschutz 2010, S. 22 (23 f.).

[203] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 88.

[204] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 88.

[205] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 89 ff.; *M. Ekengren*, New Security Challenges and the Need for New Forms of EU Cooperation: The Solidarity Declaration against Terrorism and the Open Method of Coordination, European Security 15 (2006), S. 89 (103 ff.); vgl. allgemein zur OMK *B. Braams*, Koordinierung als Kompetenzkategorie,

und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure auf europäischer Ebene weiter ausfüllt.

Es kommt heute schon in solchen Sachbereichen zur Anwendung, in denen die Union keine eigenen Zuständigkeiten besitzt, gleichwohl aber die Mitgliedstaaten über eine schrittweise Entwicklung und gegenseitige Anpassung ihrer nationalen Politiken aufgrund gewisser Vorgaben der Union zu einem gemeinsamen und koordinierten Vorgehen im Rahmen des Europäischen Rates veranlassen möchte.[206] Anwendungsfälle der OMK sind beispielhaft die Sektoren Beschäftigungspolitik, Wirtschaftspolitik, Forschung und Entwicklung, Rentenpolitik, Umweltpolitik, Migrationspolitik sowie Gesundheit und Altenpflege.[207]

Dabei handelt es sich um eine Erscheinungsform von „Soft Law"[208], die nicht als Rechtssetzungsverfahren ausdrücklich in den europäischen Verträgen konzipiert ist. Das OMK-Verfahren entfaltet keine rechtliche Verbindlichkeit.[209] Vielmehr stellt es primär ein politisches, dafür aber sehr flexibles Instrument dar.[210] Das Wort „offen" bringt zum Ausdruck, dass es hinsichtlich seines Anwendungsbereichs, der verwendeten Instrumente, der involvierten Teilnehmer sowie auch der Intensität des Verfahrens keine spezifischen Voraussetzungen hat und damit grundsätzlich universell einsetzbar ist.[211]

Aus der rechtlichen Unverbindlichkeit der OMK wird teilweise eine generelle Anwendbarkeit in allen Sachbereichen, in denen die Verträge von einer Koordinierung nationaler Politiken der Mitgliedstaaten bzw. deren Unterstützung durch die Union die Rede ist, abgeleitet.[212] Daher könnte auch der Katastrophenschutz und insbesondere die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure Gegenstand der OMK sein.

2013, S. 49 ff.; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 6 Rn. 12 ff.

[206] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 6 Rn. 13.

[207] *T. Bodewig/T. Voß*, Die „offene Methode der Koordinierung" in der Europäischen Union, EuR 2003, S. 310 (313 ff.); *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 90.

[208] *M. Rossi*, Soft Law im Europarecht, ZG 2020, S. 1 ff.; *T. Bodewig/T. Voß*, Die „offene Methode der Koordinierung" in der Europäischen Union, EuR 2003, S. 310 ff.; *J. Schwarze*, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, S. 3 ff.

[209] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 6 Rn. 17.

[210] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 91; siehe zur OMK auch bei *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 6 Rn. 12 ff. sowie *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 2 Rn. 39.

[211] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 90 mwN.

[212] So etwa *T. Bodewig/T. Voß*, Die „offene Methode der Koordinierung" in der Europäischen Union, EuR 2003, S. 310 (321 f.).

2. Keine Eignung des OMK-Verfahrens zur Koordinierung im europäischen Katastrophenschutz

Art. 196 Abs. 1 AEUV verpflichtet die Union zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Katastrophenschutz. Zur Verfolgung und Erreichung der in Abs. 1 genannten Ziele sind das Europäische Parlament sowie der Rat ermächtigt, die erforderlichen Maßnahmen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen (vgl. Art. 196 Abs. 2 AEUV), das in Art. 289 AEUV näher geregelt ist. Ob daneben eine parallele Anwendung der OMK in Betracht kommt, ist umstritten.[213] Dafür ließe sich jedenfalls anführen, dass es eine schnellere und flexiblere Alternative sei, die im Katastrophenfall sinnvollerweise zum Einsatz kommen könnte. Ebenso könne nicht entscheidend sein, auf welchem Verfahrensweg die Ziele von Art. 196 Abs. 1 AEUV erreicht werden.[214] Jedoch kommt auch die Praktikabilität nicht an der Bindung des Gesetzes vorbei.

Die OMK ist im Rahmen der Auflistung der möglichen Handlungsformen nach Art. 288 AEUV nicht genannt. Sie kann folglich nur eine besondere Art und Weise der Koordinierung in solchen Bereichen darstellen, in denen sie vertraglich ausdrücklich vorgesehen ist[215], und nicht eine allgemein frei wählbare Handlungsform für jene Sachbereiche, in denen die Verträge allgemein von „Koordinierung" sprechen.[216] Im Übrigen beugt diese enge Auslegung der Gefahr einer „Aushöhlung" des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung vor.[217] Es dürfen auch nicht die engen Voraussetzungen von Art. 196 AEUV durch die OMK umgangen werden.

Daneben widerspricht auch der eindeutige Wortlaut von Art. 196 Abs. 2 AEUV einer anderen Interpretation.[218] Denn die erforderlichen Maßnahmen nach Art. 196 Abs. 1 AEUV müssen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (vgl. Art. 289 AEUV) erlassen werden. Da das ordentliche Gesetzgebungsverfahren aber nur für die Annahme von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen gilt (vgl. Art. 289 Abs. 1 AEUV), ist daneben kein Platz für das Instrument der OMK.[219] Denn andernfalls würden die Voraussetzungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens umgangen werden.

Außerdem wurde die Zulässigkeit der OMK in anderen Bereichen demgegenüber ausdrücklich in das Primärrecht aufgenommen.[220] Durch eine parallele Anwendung der OMK würde die Wirksamkeit des Unionsrechts umgangen und eine Vermischung

---

[213] Ausführlich dazu *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 96 ff.

[214] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 97.

[215] Vgl. etwa Art. 173 Abs. 2 AEUV; *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 173 Rn. 8.

[216] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 6 Rn. 17 mwN.

[217] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 6 Rn. 17.

[218] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 97.

[219] Ausführlich *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 92 ff.

[220] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 97; vgl. etwa Art. 156 Abs. 2 AEUV im Bereich der Sozialpolitik, Art. 168 Abs. 2 AEUV im Bereich der Ge-

von Verantwortungsbereichen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union wäre die Folge.[221] Ob – selbst wenn die rechtlichen Hindernisse ausgeräumt werden würden – das OMK-Verfahren überhaupt im Katastrophenschutz sinnvoll wäre, bedürfte daneben einer weiteren umfassenden Diskussion.[222]

Die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure im Katastrophenschutz kann folglich nicht in Form eines OMK-Verfahrens vertieft werden. Wenn ein rechtliches Verfahren – wie hier Art. 196 Abs. 2 AEUV – ausdrücklich im Primärrecht vorgesehen ist, muss das politische Verfahren in Form des OMK-Verfahrens zurücktreten.[223] Art. 196 AEUV trifft für den Katastrophenschutz besondere Vorkehrungen und setzt dem Katastrophenschutzkooperationsrecht rechtliche Grenzen, sodass eine OMK nicht darüber hinaus gehen kann.

IV. Kooperation und Koordination in ausgewählten Sektoren

Eine verstärkte Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz nach Maßgabe von Art. 196 AEUV ist in solchen Bereichen vorstellbar, die sich auf den ersten Blick nicht klassischerweise dem Katastrophenschutz zuordnen lassen. Gemeint sind damit insbesondere Geschehnisse wie Terroranschläge, Cyberattacken oder epidemische und pandemische Ereignisse.[224]

Lassen sich diese Ereignisse Art. 196 AEUV zurechnen, kann die Union die Zusammenarbeit im Rahmen der Katastrophenvorsorge und -bewältigung auch in diesen Sektoren entsprechend fördern und zu mehr Kooperation und Koordination beitragen.

Dabei ist die Auslegung des Katastrophenbegriffs wesentlich, wobei das weite Begriffsverständnis im europäischen Recht dazu führt, dass eine Vielzahl von verheerenden Ereignissen als Katastrophe zu bewerten ist. Demgegenüber führt ein enges Begriffsverständnis, das eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln der katastrophenrelevanten Akteure voraussetzt, dazu, dass bestimmte Ereignisse von vornherein aus dem Anwendungsbereich von Art. 196 AEUV herausgenommen werden.

1. Terroranschläge

Terroranschläge lassen sich grundsätzlich als Katastrophe nach Maßgabe des europäischen Katastrophenbegriffs qualifizieren.[225] Entsprechend sind demnach im An-

---

sundheitspolitik sowie Art. 181 Abs. 2 AEUV im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung.

[221] *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 98.

[222] Bejahend *M. Ekengren*, New Security Challenges and the Need for New Forms of EU Cooperation: The Solidarity Declaration against Terrorism and the Open Method of Coordination, European Security 15 (2006), S. 89 (103 ff.); ablehnend *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 99 ff.

[223] So schon *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 98.

[224] Siehe zu diesen Begrifflichkeiten bereits in Kap. 2 § 1 D. II. 3.

[225] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 D. II. 3. a) aa).

wendungsbereich von Art. 196 AEUV Maßnahmen möglich, die eine verstärkte Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure bezwecken. Fordert man zusätzlich eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln der katastrophenrelevanten Akteure,[226] so unterfallen Terroranschläge nur insoweit dem Anwendungsbereich von Art. 196 AEUV, wie es um die überraschende Situation als solches geht. Die daraus resultierenden längerfristigen Folgen werden hingegen nicht mehr erfasst, sodass diesbezügliche Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen nicht auf Art. 196 AEUV gestützt werden können.

2. Cyberattacken

Auch im Bereich von Cyberattacken sind verstärkte Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen möglich, sofern diese Geschehnisse den europäischen Katastrophenbegriff nach Maßgabe von Art. 196 AEUV erfüllen.[227] Sofern man auch hier das Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit als notwendig erachtet, erfassen die Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen jedoch nur solche Handlungen, die mit dem schnellen Einschreiten der katastrophenrelevanten Akteure in Verbindung stehen.

3. Epidemien und Pandemien

Schließlich sind auch verstärkte Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen bei Epidemien und Pandemien denkbar, sofern diese Ereignisse dem europäischen Katastrophenbegriff unterfallen.[228]

Bei der Corona-Pandemie spielte die Europäische Kommission bei der Koordinierung der Katastrophenbekämpfung eine zentrale Schlüsselrolle. So konnte eine erste Lieferung von 90.000 Schutzmasken Ende April 2020 an Italien ausgeliefert werden. Weitere Masken wurden anschließend nach Spanien, nochmals Italien sowie Kroatien verbracht. Daneben hat die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Koordinierung von Hilfeleistungen und konsularischen Rückholmaßnahmen für EU-Bürger weltweit unterstützt. So hat die Aktivierung des EU-Katastrophenschutzverfahrens die Rückholung von zahlreichen EU-Bürgern aus aller Welt massiv erleichtert.[229]

Im weiteren Verlauf hat die Europäische Kommission eine strategische rescEU-Kapazität für medizinische Notfallausrüstung wie Beatmungsgeräte, Schutzmasken und Laborbedarf geschaffen, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zu unterstützen.[230] Diese Kapazitäten konnten in Anspruch genommen werden, wenn Mitgliedstaaten mit einem Mangel an Ausrüstungen konfrontiert wa-

[226] Siehe dazu Kap. 2 § 1 D. IV.
[227] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 D. II. 3. b).
[228] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 D. II. 3. c).
[229] Vgl. https://www.consilium.europa.eu/de/policies/civil-protection/.
[230] Vgl. Europäische Kommission, COVID-19: Kommission beschließt erstmals Einrichtung eines Vorrats an medizinischen Ausrüstungen im Rahmen von rescEU, Pressemitteilung vom 19.03.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_476.

ren, die zur Behandlung infizierter Personen, zum Schutz des Gesundheitspersonals oder zur Verlangsamung der Ausbreitung des Virus erforderlich waren.

Das EU-Katastrophenschutzverfahren wurde insofern zwischen 2020 und 2022 aufgrund von COVID-19-Gesundheitslagen 260-mal aktiviert und ist damit bisher die höchste Zahl an Aktivierungen in der Geschichte des Mechanismus.[231]

Fordert man für das Vorliegen einer Katastrophe zusätzlich das Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit im Handeln,[232] so lassen sich Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen in diesem Sektor hingegen nicht auf Art. 196 AEUV stützen. Denn die Corona-Pandemie als solches war aufgrund ihrer langfristigen Dauer eben gerade keine Katastrophe. Hier sind Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen nur für einzelne Teilszenarien – etwa bei einer drohenden Überfüllung von Krankenhäusern – denkbar.

V. Zusammenarbeit im Katastrophenschutz und Solidarität

1. Solidarität als allgemeines Rechtsprinzip

In einem engen systematischen Zusammenhang zum Katastrophenschutz nach Art. 196 AEUV steht schließlich noch die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV.[233] Deren systematische Stellung im Kapitel zum auswärtigen Handeln der EU ist jedoch verfehlt, da sie keine Frage des auswärtigen Handelns in Bezug auf Drittstaaten betrifft, sondern die Terrorismusbekämpfung sowie den Katastrophenschutz in den Mitgliedstaaten.[234] Sie wurde wie Art. 196 AEUV durch den Vertrag von Lissabon neu in das Unionsrecht aufgenommen und ist eine Reaktion auf die Terrorismusanschläge in den Vereinigten Staaten und Europa Anfang des 21. Jahrhunderts.[235] Die Norm ist insbesondere unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 sowie den Hochwassern an zahlreichen Flüssen in Mitteleuropa und den verheerenden Waldbränden im Mittelmeerraum 2002 entstanden.[236]

Die Solidarität bezeichnet eine grundlegende europäische Leitidee sowie einen Leitwert und ist ein allgemeines Rechtsprinzip im Staaten-, Verfassungs- und Wertever-

---

[231] Vgl. https://www.consilium.europa.eu/de/policies/civil-protection/.

[232] Siehe dazu Kap. 2 § 1 D. IV.

[233] *C. Ohler*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 222 Rn. 1; *N. Matz-Lück*, in: Pechstein/Nowak/Häde, (Hrsg.) Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 196 Rn. 6; *A. Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, AEUV, Art. 196 Rn. 2; ausführlich *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 100 ff.

[234] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 4 mwN.

[235] *P. Reinhold*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 222 Rn. 2; *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 1; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 100.

[236] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 16 und Rn. 19 mwN.

bund der EU.[237] Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln demnach gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Insoweit normiert die Vorschrift den typischen Fall des staatlichen Notstands und weist darum inhaltliche und systematische Anklänge an Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG auf.[238] Eine Verpflichtung zu einem konkreten und speziellen Handeln der Mitgliedstaaten ist damit allerdings nicht verknüpft.

Art. 222 AEUV normiert insoweit lediglich eine generelle und allgemeine Solidaritätspflicht zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten.[239] Diese wird als Rechtspflicht qualifiziert.[240] Den Mitgliedstaaten steht damit das „ob" der Solidarität nicht frei, das „wie", also die konkrete Gestaltung der Solidaritätsbekundung, hingegen schon.[241] Daher sind zwar die Mitgliedstaaten zur Kooperation und Koordination verpflichtet, allerdings sind sie bei der konkreten Ausgestaltung frei, sodass sich aus Art. 222 AEUV keine konkreten Folgen für die Zusammenarbeit herleiten lassen.

Im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten unterliegen die EU-Organe einer umfangreichen Pflicht zur bestmöglichen Hilfeleistung, da die Union alle ihre zur Verfügung stehenden Mittel mobilisieren muss.[242] Die Auswahl an möglichen Unterstützungsmaßnahmen gibt die Norm wiederum selbst nicht vor. Sie sind vielmehr in den vertraglich vorgesehenen Koordinierungsverfahren nach Art. 222 Abs. 2 und 3 AEUV zu ermitteln.[243] Hinsichtlich der Einzelheiten für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union nach Art. 222 Abs. 3 AEUV existiert seit 2014 ein Beschluss des Rates vom 24. Juni 2014 über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union.[244]

---

[237] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 1 ff.; EuGH, Urt. v. 10.12.1969 – Rs. 6/69 und 11/69, Slg. 1970, 523, Rn. 14/17; *M. Lais,* Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2007; *M. Piazola,* Solidarität, 2004; *C. Calliess,* Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 1999.

[238] *C. Ohler*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 222 Rn. 2 f.; ähnlich *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 6.

[239] *C. Ohler*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 222 Rn. 4.

[240] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 8.

[241] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 8 ff.

[242] Vgl. Art. 222 Abs. 1 S. 2 AEUV.

[243] *D. Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 9.

[244] Beschluss (EU) 2014/415 des Rates vom 24. Juni 2014 über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union, ABl. L 192/53 v. 01.07.2014.

2. Katastrophenschutz im Anwendungsbereich von Art. 222 AEUV

a) Reaktives Handeln im Bereich des Katastrophenschutzes nach Art. 222 AEUV

Im Gegensatz zu Art. 196 AEUV, der die längerfristige Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Union im Katastrophenschutz zum Gegenstand hat, ist Art. 222 AEUV als Grundlage kurzfristiger solidarischer Einzelverfahren konzipiert.[245] Den Kern der Solidaritätsklausel bildet die Hilfeleistung in Fällen eines Terroranschlags.[246] Dass Terroranschläge neben Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen ausdrücklich im Normtext erwähnt werden, ist den Umständen der Entstehung der Norm geschuldet. Im Rahmen von Art. 222 AEUV fallen Terroranschläge deshalb nicht unter die von Menschen verursachten Katastrophen – anders jedoch im Rahmen von Art. 196 AEUV[247] –, da sie in der Norm ausdrücklich gesondert geregelt sind.[248] Aus rechtssystematischer Sicht ist diese Differenzierung entbehrlich, da Terroranschläge als vom Menschen verursachte Katastrophen anzusehen sind.[249] Mit der wörtlichen Unterscheidung geht gleichwohl ein differenziertes Sachgebiet einher. So umfasst Art. 222 AEUV im Bereich des Katastrophenschutzes nur ein reaktives Handeln, wie aus der Formulierung aus Art. 222 Abs. 1 S. 2 lit. b AEUV sowie Abs. 2 deutlich wird.[250] Dafür spricht auch die wesentlich weitergehende Formulierung im Bereich des Terrorismus (vgl. Art. 222 Abs. 1 S. 2 lit. a AEUV), da die Union dort auch Mittel mobilisiert, um terroristische Bedrohungen abzuwenden sowie demokratische Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen.[251] Damit sind für diesen Bereich auch präventive Maßnahmen erfasst und eine unterschiedliche Behandlung der Bereiche Terrorismus und Katastrophen beabsichtigt.

b) Solidarität und kollektive Beistandspflicht

Besondere Schwierigkeiten bereitet überdies die Abgrenzung von Art. 222 AEUV zur kollektiven Beistandspflicht nach Art. 42 Abs. 7 EUV[252] in Fällen terroristischer oder

---

[245] *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 103.

[246] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 16.

[247] Vgl. Kap. 2 § 1 D. II. 3. a) aa).

[248] *P. Reinhold*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 222 Rn. 8.

[249] Siehe dazu Kapitel Kap. 2 § 1 D. II. 3. a) aa).

[250] Ebenso *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 101 f. mwN; *T. Müller,* Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014, S. 103; ausführlich *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 24 ff.

[251] Art. 222 Abs. 1 S. 1 lit. a AEUV; ebenso *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 102 mwN.

[252] Hierzu *J. Müller-Neuhof*, Der EU-Bündnisfall: Klausel mit vielen Fragezeichen, DRiZ 2015, S. 410 ff.

bewaffneter (kriegerischer) Angriffe.[253] Als Faustformel lässt sich anführen, dass bei nicht-staatlichen Angriffen – also insbesondere bei terroristischen Angriffen – Art. 222 AEUV zur Anwendung kommt, während bei zwischenstaatlichen Angriffen Art. 42 Abs. 7 EUV einschlägig ist.[254] Dass diese Formel jedoch nicht rein statisch angewandt werden kann, zeigen etwa die Terroranschläge des IS von Paris im November 2015, in deren Folge erstmalig die Beistandsklausel nach Art. 42 Abs. 7 EUV durch Frankreich in Anspruch genommen und nicht etwa auf Art. 222 AEUV abgestellt wurde.[255]

Abgrenzungsprobleme zwischen Art. 196 AEUV und Art. 42 Abs. 7 EUV sind kaum bis gar nicht möglich. Für Naturkatastrophen ist Art. 42 Abs. 7 EUV ohnehin nicht anwendbar. Das gleiche gilt für „klassische" vom Menschen verursachte Katastrophen wie etwa technische Katastrophen. Bei bewaffneten (kriegerischen) Angriffen geht Art. 42 Abs. 7 EUV als spezielleres Rechtsregime vor. Bei terroristischen Angriffen kommt hingegen grundsätzlich Art. 222 AEUV zur Anwendung.

3. Freiraum bei der Ausgestaltung der Solidarität im Katastrophenfall

Im Verhältnis zu Art. 196 AEUV statuiert die Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV eine generelle und sehr allgemeine Solidaritätspflicht der Union sowie der Mitgliedstaaten mit- und untereinander. Die Regelung ist weitgehend offen gestaltet, sodass eben nicht nur der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten weit gefasst ist, sondern das auch auf die Union zutrifft.[256] Die Mitgliedstaaten und die Union sind dahingehend nach Maßgabe von Art. 222 AEUV frei, wie sie die Solidarität im Katastrophenfall näher ausgestalten. Die Norm statuiert keine besonderen Anforderungen.

Art. 222 AEUV ist für ein zügiges und kurzfristiges Handeln konzipiert, wohingegen Art. 196 AEUV eher auf die längerfristige Bewältigung von Katastrophen abstellt, wenngleich das zeitliche Element nur einen Teilaspekt in Bezug auf die Abgrenzung von Art. 196 AEUV und Art. 222 AEUV darstellt. Im Bereich konkreter Maßnahmen zur Abwendung von Katastrophen erweist sich der Anwendungsbereich von Art. 222 AEUV gegenüber Art. 196 AEUV insgesamt als gering, sodass die Regelung für die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure keine besonderen Anforderungen vorsieht.

---

[253] Dazu *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 11 f.

[254] *D. Thym*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 222 Rn. 11 mwN; ähnlich *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 222 Rn. 19.

[255] Vgl. https://www.deutschlandfunk.de/kampf-gegen-den-is-frankreich-beantragt-erstmals-hilfe-nach.1818.de.html?dram:article_id=337083; ausführlich zum Verhältnis von Art. 222 AEUV und Art. 42 Abs. 7 EUV *S. Zeitzmann*, Die Terrorakte von Paris: Anwendung des Art. 42 Abs. 7 EUV gerechtfertigt?, http://jean-monnet-saar.eu/?p=1043.

[256] Die Einzelheiten werden deshalb durch einen Beschluss festgelegt. Vgl. Art. 222 Abs. 3 AEUV.

VI. Kooperativer Hochwasserschutz zwischen Umweltschutz und Katastrophenschutz

Zum Schutz vor sowie zur Bekämpfung von grenzüberschreitenden Hochwassern ist ein frühzeitiges Zusammenwirken der zuständigen nationalen Akteure erforderlich. So ist es fast schon aus dem Tatsächlichen geboten, dass an der Flussgebietseinheit[257] Maas die Staaten Frankreich, Luxemburg, Belgien, Deutschland und die Niederlande zusammenarbeiten.[258] Die nationalen Behörden sind insbesondere bei der Bewertung von Hochwasserrisiken, der Ausweisung von Risikogebieten, der Erstellung von Gefahren- und Risikokarten sowie der Aufstellung von Risikomanagementplänen zum Informationsaustausch und zur Koordinierung mit den Behörden anderer Länder und Mitgliedstaaten der EU verpflichtet.[259] Diese Maßnahmen zielen insbesondere auf die Katastrophenprävention und -vorsorge ab. Sie dienen der generellen Vermeidung von Katastrophen sowie der konkreten Planung der Katastrophenabwehr im Katastrophenfall. Wie die Mitgliedstaaten, also z.B. die Bundesländer das Verfahren der Koordinierung zu gestalten haben, insbesondere welche administrativen Vorkehrungen und Zuständigkeiten vorzusehen sind, wird hingegen nicht näher vorgeschrieben.[260] Denkbar sind zwischen den beteiligten Akteuren geschlossene Verwaltungsvereinbarungen.[261] Der Gesetzgeber trägt mit diesen Vorschriften dem Umstand Rechnung, dass Hochwasser grenzüberschreitende Gefährdungen mit sich bringen, die sich zu Katastrophen verdichten können.[262]

Die Regelungen wurden auf Grundlage der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie[263] aus dem Jahr 2007 ins nationale Recht integriert.[264] Gestützt wurde die Richtlinie seinerzeit auf Art. 175 EGV, der nunmehr seine Entsprechung in Art. 192 AEUV findet. Für das bisherige wasserhaushaltsrechtliche Instrumentarium zum Hochwasserschutz in den §§ 72 ff. WHG ist Art. 192 AEUV in Form seiner Vorgängerregelung

---

[257] Art. 2 Nr. 15 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 v. 22.12.2000.

[258] Neben den zuständigen Behörden arbeiten auch Forschungsverbünde für eine bessere Hochwasserresilienz länderübergreifend zusammen. Vgl. etwa das Verbundprojekt „EM Flood Resilience" mit Partnern aus Deutschland, Belgien und den Niederlanden. Siehe dazu https://wver.de/emfloodresilienz/.

[259] Vgl. §§ 73 Abs. 4, 74 Abs. 5, 75 Abs. 4 und 5 WHG.

[260] *G. Hünnekens*, Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 73 Rn. 29.

[261] *G. Hünnekens*, Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 73 Rn. 29.

[262] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 124.

[263] Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288/27 v. 06.11.2007.

[264] Siehe zur Entwicklung des Hochwasserschutzrechts im Wasserhaushaltsgesetz umfangreich bei *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG Vorbemerkungen zu den §§ 72 bis 81 Rn. 1 ff.

des Art. 175 EGV taugliche Rechtsgrundlage, weil zum Zeitpunkt des Erlasses der Katastrophenschutz noch nicht primärrechtlich verankert war.[265]

Fraglich ist nunmehr jedoch, auf welche primärrechtliche Grundlage künftige Maßnahmen gestützt werden können, die Voraussetzungen für eine weitergehende Kooperation und Koordination zwischen den beteiligten Akteuren im wasserrechtlichen Katastrophenschutz[266] spezifizieren. Einerseits kommen die umweltrechtlichen Vorschriften der Art. 191 ff. AEUV in Betracht. Andererseits ist ebenso Art. 196 AEUV als zentrale Norm des europäischen Katastrophenschutzkooperationsrechts in Erwägung zu ziehen.

1. Hochwasserschutz als Teil des europäischen Umwelt- und Katastrophenschutzes

Im Bereich des Umweltschutzes trägt die Umweltpolitik der Union unter anderem zum Schutz der Umwelt (Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 1 AEUV), zum Schutz der menschlichen Gesundheit (Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 2 AEUV) und zur Bekämpfung des Klimawandels (Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 4 AEUV) bei. Um diese Ziele zu erreichen, können das Europäische Parlament und der Rat die entsprechenden Rechtsakte erlassen (Art. 192 AEUV).

Da es sich bei Art. 191 AEUV um eine geteilte Zuständigkeit handelt (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV),[267] ist eine Abgrenzung zu Art. 196 AEUV bereits aus diesem Grunde nach erforderlich. Denn der Spielraum der Union ist im Vergleich zu demjenigen bei Art. 196 AEUV gegenüber den Mitgliedstaaten größer und umfassender.[268] Beim Erlass von Sekundärrecht durch die Union kommt der Wahl der richtigen Rechtsgrundlage eine herausragende Bedeutung zu, weil die Zuordnung des jeweiligen Regelungsbereichs zu den einzelnen Kompetenztypen eigenständige Rechtsfolgen hat.[269]

Hochwasserschutzrechtliche Maßnahmen, welche die EU im Bereich des kooperativen wasserrechtlichen Katastrophenschutzes erlassen will, sind daher im Hinblick darauf zu untersuchen, ob sie dem Bereich der Umweltpolitik oder dem Bereich der Katastrophenschutzpolitik zuzurechnen sind. Das führt jedoch zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten, weil der Hochwasserschutz sowohl Verbindungen zum Umweltrecht als auch zum Katastrophenschutzrecht aufweist.

---

[265] Art. 196 AEUV wurde erst 2009 mit dem Vertrag von Lissabon eingefügt. Vgl. dazu Kap. 3 § 1 A. IV.

[266] So die zutreffende Bezeichnung bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 115.

[267] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 4 Rn. 13.

[268] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 172.

[269] *W. Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 2 Rn. 52 f.

2. Maßstab: Schwerpunktbildung im Bereich des kooperativen Hochwasserkatastrophenschutzes

Das Hochwasserschutzrecht als wasserrechtliches Katastrophenschutzrecht nimmt im Gefüge zwischen Umweltrecht und Katastrophenschutzrecht eine Zwitterstellung ein. Einerseits weist es enge Bezüge zum Katastrophenschutz auf, weil bei ihm insbesondere der Schutz der Bevölkerung vor Hochwassern und Hochwasserkatastrophen im Vordergrund steht. Andererseits hat es ebenfalls umweltrechtliche Bezüge, weil die Aufrechterhaltung von unberührten Flusslandschaften, die durch Hochwasser drohenden Gefahren in größerem Maße auffangen können, auch auf die Erhaltung des natürlichen Zustands von Gewässern gerichtet ist (vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 WHG).[270] Ein Rangverhältnis zwischen Art. 191 ff. AEUV und Art. 196 AEUV existiert nicht, sodass beide Rechtsgrundlagen grundsätzlich in Betracht kommen.

Gleichwohl ist eine präzise Abgrenzung oftmals nur schwer möglich. Denn die grenzüberschreitende Kooperation und Koordination der beteiligten Akteure ist in allen Phasen des Hochwasserkatastrophenschutzes – von der Hochwasserprävention über die Hochwasservorsorge bis zur Hochwasserbekämpfung und Hochwassernachsorge – erforderlich. Sie erfordert daher ein abgestimmtes Verhalten, das sowohl die Prävention von Hochwassern als auch deren Verhinderung und konkrete Bekämpfung erfasst. Ein effektiver Hochwasserkatastrophenschutz kann aber nur dann gelingen, wenn alle Phasen der Katastrophenbekämpfung mit den jeweils beteiligten katastrophenrelevanten Akteuren aufeinander abgestimmt sind. Im Falle von geteilten unionalen Zuständigkeiten erweist sich das jedoch als oftmals schwierig.

Eine zweckmäßige Abgrenzung kann durch eine Schwerpunktbildung erfolgen, wobei auf den Schwerpunkt der hochwasserschutzrechtlichen Maßnahmen abzustellen ist. Zielt das wasserschutzrechtliche Instrumentarium vor allem auf die Katastrophenvorsorge und -bekämpfung ab, so können die Maßnahmen auf Art. 196 AEUV gestützt werden. Zielt das wasserschutzrechtliche Instrumentarium hingegen auf den Umweltschutz ab, so sind die Maßnahmen auf Art. 191 ff. AEUV zu stützen. Folglich ist streng zu differenzieren: Sektorspezifische, den Politikbereich der Umwelt fördernde, Maßnahmen lassen sich auf Art. 191 AEUV stützen, sektorunspezifische Maßnahmen hingegen sind grundsätzlich allein an Art. 196 AEUV zu messen.[271]

E. Europäisches Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht

Neben Art. 196 AEUV als der zentralen katstrophenschutzkooperationsrechtlichen Regelung im europäischen Recht gibt es weitere primärrechtliche Vorschriften, die einen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen und für die Kooperation und Koordination von Bedeutung sind. Sie lassen sich als Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht bezeichnen. Die damit verbundenen Maßnahmen adressieren in der Regel

[270] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 115.

[271] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (140).

nicht die Katastrophenvorsorge und die Katastrophenbekämpfung, die Gegenstand von Art. 196 AEUV sind[272], sondern vor allem die Katastrophenvermeidung. Terminologisch wird in den entsprechenden Vorschriften daher dann oftmals auch nicht von Katastrophen gesprochen, sondern vielmehr tauchen Begrifflichkeiten wie Gefahren, Notlagen und Krisen auf. Dabei sind die Übergänge zur Katastrophe jedoch fließend.

Diese Regelungen sind primär dem (sektor)spezifischen Katastrophenschutzrecht zuzuschreiben.[273] Darunter werden solche Normen verstanden, die sich einem bestimmten Politikbereich – beispielsweise der Energiepolitik (Art. 194 AEUV), der Gesundheitspolitik (Art. 168 AEUV) oder der Umweltpolitik (Art. 191 AEUV) – der Union zuordnen lassen, sodass in diesen Sektoren Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Katastrophenschutz einer spezifischen Regelung zugeführt werden.[274] Daneben existiert mit Art. 122 Abs. 2 AEUV eine Rechtsgrundlage für die finanzielle Unterstützung von Mitgliedstaaten im Katastrophenfall.

Hintergrund ist, dass bestimmte Arten von Katastrophen wie Überschwemmungen, Waldbrände oder Industrieunfälle mit ihren teils verheerenden Auswirkungen oftmals mehrere Mitgliedstaaten betreffen und deshalb die Union bereits frühzeitig – also lange, bevor der sektorunspezifische Katastrophenschutz zeitlich mit Art. 196 AEUV überhaupt adressiert wurde – in diesen Bereichen spezielle Maßnahmen getroffen hat.[275]

Im Folgenden werden einige ausgewählte und besonders gewichtige Bereiche dargestellt, die dem Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht zuzurechnen sind und für die Kooperation und Koordination weiterer Akteure von Bedeutung sind.

I. Kooperation durch finanzielle Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung der von Katastrophen betroffenen Mitgliedstaaten ist Teil des europäischen Katastrophenschutzkooperationsnebenrechts. Der Solidaritätsfonds[276], der insbesondere auf Art. 175 Abs. 3 AEUV und Art. 212 Abs. 2 AEUV gestützt wird, wurde seit seiner Schaffung im Jahr 2002 in 127 Katastrophenfällen in Anspruch genommen und es wurden über 7,5 Milliarden Euro an die von einer Katastrophe betroffenen Länder ausgezahlt.[277]

Bei der finanziellen Unterstützung handelt es sich zwar nicht um ein klassisches Instrument der Kooperation, dennoch kann sich diese mittelbar auf die Kooperation

---

[272] Vgl. Kap. 3 § 1 B. I. 1. a).

[273] Vgl. zum sektoralen Katastrophenschutzrecht umfassend *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 171 ff.

[274] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 171.

[275] So wurde etwa als Konsequenz auf das Sevesounglück bereits 1982 die sog. Seveso-I-Richtlinie erlassen. Vgl. Kap. 3 § 1 A. I.

[276] Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union, ABl. L 311/3 v. 14.11.2002.

[277] Vgl. https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/An-overview-of-the-EU-Solidarity-Fund-2002-2022/qpif-qzyn.

im Katastrophenfall auswirken. Denn das kooperative Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure setzt voraus, dass überhaupt Personen, Sachen, Mittel und Einrichtungen vorhanden sind, die im Katastrophenschutz zusammenarbeiten. Diese Vorhaltungen müssen finanziell abgesichert sein oder finanzielle Mittel müssen zur Verfügung gestellt werden, sodass ein effektiver Katastrophenschutz überhaupt ermöglicht wird. Die finanzielle Ertüchtigung der von einer Katastrophe betroffenen Länder und von deren katastrophenrelevanten Akteuren ist daher auch immer eine Maßnahme zur Stärkung der Kooperation.

Eine Rechtsgrundlage für die finanzielle Unterstützung ist Art. 122 Abs. 2 AEUV, der – neben Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV, der die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind – die Union ermächtigt, einen finanziellen Beistand zu leisten, wenn ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist. Finanzieller Beistand im Sinne der Norm bedeutet beispielsweise die Vergabe von Krediten, Bürgschaften, sonstigen Arten von Garantien, rückzahlbaren Zuschüssen, Beihilfen sowie jede andere Art von finanziellem Transfer.[278]

Inwiefern auch von vom Menschen verursachte Katastrophen einen finanziellen Beistand der Union ermöglichen, lässt sich aus dem Wortlaut nicht unmittelbar erschließen. Dagegen spricht jedenfalls, dass die Regelung zwischen Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Ereignissen differenziert, wohingegen aber im katastrophenschutzrechtlichen Kontext von Art. 196 AEUV gerade zwischen Naturkatastrophen und von vom Menschen verursachten Katastrophen unterschieden wird. Allerdings kann man von vom Menschen verursachte Katastrophen als außergewöhnliches Ereignis ansehen, das sich der Kontrolle eines Mitgliedstaates entzieht, wenn etwa eine Katastrophe durch einen Terroranschlag oder eine Cyberattacke ausgelöst wird.[279] Darum kann bei jeglichen Arten von Katastrophen Art. 122 Abs. 2 AEUV zur Anwendung gelangen. Ein Anspruch des betroffenen Mitgliedstaats besteht gleichwohl nicht.[280] Vielmehr räumt die Vorschrift dem Rat ein Ermessen ein.[281] Dieser kann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließen, dem von einer Katastrophe betroffenen Mitgliedstaat „einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren".[282] Das

[278] *R. Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 122 Rn. 19.

[279] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 117.

[280] *U. Häde,* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 122 Rn. 13.

[281] *U. Häde,* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 122 Rn. 13; *R. Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 122 Rn. 19.

[282] *R. Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 122 Rn. 19.

Europäische Parlament ist an den Entscheidungen des Rates nicht beteiligt und wird nur nachträglich durch den Präsidenten des Rates unterrichtet.[283]

Die praktische Bedeutsamkeit der Regelung im Katastrophenkontext ist jedenfalls gering.[284] Denn Art. 122 Abs. 2 AEUV kommt nur beim Vorliegen eines konkreten Einzelfalls in Betracht und ausweislich des Wortlauts kann der finanzielle Beistand nur in Reaktion auf einen konkreten oder wenigstens unmittelbar bevorstehenden Katastrophenfall gewährt werden.[285] Die Entscheidung muss folglich für jeden Einzelfall neu gefasst werden. Damit bietet die Vorschrift keine unmittelbare Rechtsgrundlage für kontinuierliche sekundärrechtliche Förderprogramme.[286] Solches Sekundärrecht, das insbesondere auf eine kontinuierliche und langfristige Finanzierung ausgerichtet ist, ist darum auf andere Normen wie beispielsweise Art. 196 AEUV, Art. 175 Abs. 3 AEUV und Art. 212 Abs. 2 AEUV zu stützen, sodass Art. 122 Abs. 2 AEUV bisher keine praktische Bedeutung im Katastrophenschutz zukommt. Oftmals können Finanzhilfen im Rahmen des Katastrophenschutzes durch andere Instrumente – wie etwa den Solidaritätsfonds – gewährleistet werden.[287]

II. Kooperation und Koordination im grenzüberschreitenden Gesundheitsbereich

Im Bereich der Gesundheitspolitik spielt oftmals die Vermeidung von Gesundheitskatastrophen eine Rolle. Gesundheitskatastrophen meint vor allem solche Katastrophen, die sich besonders auf die menschliche Gesundheit auswirken. Mit dem Gesundheitssicherheitsausschuss existiert in diesem Bereich ein weiterer katastrophenrelevanter Akteur, der insbesondere für die effektive Zusammenarbeit von Bedeutung ist.

1. Gesundheitsschutz und Katastrophenschutz

Art. 168 AEUV normiert den Gesundheitsschutz und den damit verbundenen Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus.[288] Thematische Verbindungen und Überschneidungen zum Katastrophenschutz sind dann nicht zu vermeiden, wenn der Gesundheitsschutz gleichzeitig auch dem Schutz vor und dem Schutz gegen Gesundheitskatastrophen dient. Allerdings ist eine präzise Abgrenzung

---

[283] *R. Bandilla*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 122 Rn. 22.

[284] So schon *F. Schwartz,* Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 119 f.

[285] So auch *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 119.

[286] *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 119 f.

[287] Vgl. allgemein zu krisenbedingten Finanzhilfen im nationalen Recht bei *H. Kube*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, E 1 ff.

[288] Vgl. zur Begrifflichkeit *T. Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 168 Rn. 1; *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 7.

zu anderen Katastrophenarten nur schwer möglich, da Katastrophen oftmals ohnehin mit einer Gefährdung der Gesundheit einhergehen.

Aus einer katastrophenschutzrechtlichen Perspektive adressiert Art. 168 AEUV insbesondere die Phase der Katastrophenvermeidung. Maßnahmen der Katastrophenvorsorge und der Katastrophenbekämpfung werden hingegen von Art. 196 AEUV erfasst[289], sodass die Norm in diesem Bereich grundsätzlich keine Anwendung findet.[290] Maßnahmen der Katastrophennachsorge, die oftmals durch die Bereitstellung finanzieller Mittel erfolgen, lassen sich zwar auch auf Art. 168 AEUV stützen, allerdings sind die spezifischeren Vorschriften[291] zur Gewährung von finanziellen Unterstützungen hier oftmals als speziellere Regelungen einschlägig.

Die Vorschrift enthält zwei verschiedene Zuständigkeitstypen. So erstreckt sich nach Art. 4 Abs. 2 lit. k AEUV die geteilte Zuständigkeit auf „gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit". Das betrifft etwa Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Arzneimittel und Medizinprodukte, im Wesentlichen also produktbezogene Gesundheitsschutzmaßnahmen.[292] Daneben existiert für den Bereich des Gesundheitswesens noch eine weitere Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit (vgl. Art. 6 lit. a AEUV). Das betrifft insbesondere Maßnahmen wie Aktionsprogramme mit Pilotprojekten, den Aufbau von Netzwerken oder rechtlich formalisierte Gremien wie den Gesundheitssicherheitsausschuss.[293] In diesem spezifischen Bereich ist eine Abgrenzung zum Katastrophenschutz nach Art. 196 AEUV nicht erforderlich, da der Union für beide Bereiche nur eine ergänzende Zuständigkeit eingeräumt wird, sodass beide Rechtsgrundlagen auch parallel herangezogen werden können.[294]

2. Gesundheitssicherheitsausschuss als Koordinierungsakteur

Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit sowie zur Bekämpfung von weit verbreiteten schweren grenzüberschreitenden Krankheiten sowie Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sind nach Maßgabe von Art. 168 Abs. 5 AEUV zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung der

---

[289] Vgl. Kap. 3 § 1 B. I. 1. a).

[290] A.A. *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012, S. 176, der auch die Phasen der Katastrophenvorsorge und Katastrophenbekämpfung von der Norm erfasst sieht.

[291] Vgl. etwa Art. 122 Abs. 2 AEUV oder Art. 107 Abs. 2 lit. b AEUV.

[292] *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 44.

[293] *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 70; *T. Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 168 Rn. 17.

[294] *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 119.

mitgliedstaatlichen Politiken möglich. Damit werden insbesondere Epidemien und Pandemien erfasst.[295]

Inhaltlich ausgefüllt wird Art. 165 Abs. 5 insbesondere durch die VO (EU) 2022/2371 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren, die Bestimmungen über die epidemiologische Überwachung, Beobachtung, frühzeitige Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren einschließlich der diesbezüglichen Bereitschafts- und Reaktionsplanung festlegt, um die Politik der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu ergänzen.[296] Angesichts des sektorübergreifenden Charakters von gesundheitsbezogenen Krisen ist auch die Koordinierung mit dem EU-Katastrophenschutzverfahren sicherzustellen.[297]

Dabei spielt vor allem der Gesundheitssicherheitsausschuss bei der Koordinierung der Präventions-, Vorsorge- und Reaktionsplanung in Bezug auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren eine zentrale und maßgebliche Rolle. Er soll die Mitgliedstaaten in diesem Bereich unterstützen und eine bessere Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Gefahren fördern.[298] So kann er in außerordentlichen Notlagen eingesetzt werden, um die Koordinierung der Reaktion auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zu gewährleisten.[299] Er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und hat insbesondere die Aufgabe ein koordiniertes Vorgehen der Kommission und der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Verordnung zu ermöglichen, die Präventions-, Vorsorge- und Reaktionsplanung sowie auch die Risiko- und Krisenkommunikation und die Reaktion der Mitgliedstaaten auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren zu koordinieren.[300]

Bei der Entscheidungsfindung zur formellen Feststellung einer gesundheitlichen Notlage auf Unionsebene kann der Gesundheitssicherheitsausschuss durch einen Beratenden Ausschuss unterstützt werden.[301] Dieser nimmt zu verschiedenen Punkten Stellungen, wozu auch die Priorisierung des Katastrophenschutzes und die Unterstützungsmaßnahmen zählen, die auf Unionsebene organisiert und koordiniert werden müssen.[302]

Der Gesundheitssicherheitsausschuss kann im Falle einer schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahr auch das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) um Unterstützung ersuchen, dem im Katastrophenschutz eine zentrale Rolle zukommt.[303] Das ERCC als Kernstück des europäischen

[295] *B. Schmidt am Busch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 168 Rn. 19.

[296] Verordnung (EU) 2022/2371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU, ABl. L 314/26 v. 06.12.2022.

[297] EG 34 S. 5 VO (EU) 2022/2371.

[298] EG 4 VO (EU) 2022/2371.

[299] Art. 2 Abs. 4 VO (EU) 2022/2371.

[300] Art. 4 Abs. 1, Abs. 3 VO (EU) 2022/2371.

[301] Art. 24 Abs. 1 VO (EU) 2022/2371.

[302] Art. 24 Abs. 1 lit. c iii) VO (EU) 2022/2371.

[303] Art. 21 Abs. 4 VO (EU) 2022/2371.

Katastrophenschutzverfahrens wird daher nicht nur beim Vorliegen einer Katastrophe tätig, sondern kann auch bereits im Vorfeld und insbesondere vor dem Eintritt einer Katastrophe helfend und unterstützend eingreifen und das Zusammenwirken der maßgeblichen katastrophenrelevanten Akteure in der Phase der Katastrophenvermeidung mitgestalten.

III. Kooperation und Koordination bei Notfällen im Bereich der Energieversorgungssicherheit

Im Bereich der Energiepolitik besteht ein Bedürfnis nach Kooperation und Koordination der maßgeblichen Akteure bei Notfällen im Bereich der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit. Das ERCC nimmt eine zentrale Stellung ein.

1. Energieversorgungssicherheit und Katastrophenschutz

Im Bereich der Energiepolitik besteht ein Ziel darin, die Energieversorgungssicherheit in der Union (Art. 194 Abs. 1 lit. b AEUV) zu gewährleisten. In diesem Bereich kommt es ebenfalls zu thematischen Verbindungen zum Katastrophenschutz. Denn ein längerfristiger Ausfall der Energieversorgung kann verheerende Folgen haben. So kann die Telekommunikation ausfallen, die Heizung springt nicht mehr an, das Leitungswasser fehlt, das Licht bleibt aus oder der Computer funktioniert nicht mehr. Diese Ereignisse können sich zu einer Katastrophe verdichten, sodass auch hier frühzeitig Maßnahmen der Katastrophenprävention ergriffen werden müssen, um die Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten. Die Versorgungssicherheit wird auch durch Vorgaben zur Betriebssicherheit der Erzeugungs- und Verteilungsanlagen gewährleistet.[304] Rein anlagentechnische Sicherheitsaspekte sind hingegen kein Tätigkeitsfeld der Union und verbleiben in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.[305]

2. Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als Akteur im Rahmen der Katastrophenvermeidung

Im Bereich der Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit erweist sich die Verordnung (EU) Nr. 2017/1938 als zentraler Bestandteil, da sie Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung adressiert.[306]

So sieht die Verordnung eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, ihre Infrastruktur für Krisenfälle auszulegen, Notfallpläne auf nationaler und unionaler Basis zu erstellen und eine laufende Überwachung der Maßnahmen zur Energieversorgungssicherheit sicherzustellen.[307] Je nach konkreter Situation können entsprechende unter-

---

[304] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 194 Rn. 13.

[305] *C. Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 194 Rn. 13; *S. Schulenberg*, Die Energiepolitik der Europäischen Union, 2009, S. 382.

[306] Verordnung (EU) Nr. 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010, ABl. L 280/1 v. 28.10.2017.

[307] *S. Bings*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 194 Rn. 24.

schiedliche Krisenstufen (Frühwarnung, Alarm und Notfall) ausgerufen werden.[308] Hat die zuständige Behörde einen Notfall ausgerufen, so ist das Koordinierungszentrum der Kommission für Notfallmaßnahmen (ERCC) unverzüglich zu unterrichten.[309] Bei Notfallmaßnahmen auf regionaler und auf Unionsebene informiert die zuständige Behörde das ERCC über etwaigen Hilfsbedarf und das ERCC bewertet die Gesamtlage und berät zu den Hilfeleistungen für die am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten.[310]

Ebenso sieht die Verordnung die Durchführung einer umfangreichen Risikobewertung vor im Hinblick auf den Ausfall von Gaslieferungen und Infrastrukturen.[311] Dabei sind auch solche Risikofaktoren wie etwa Naturkatastrophen zu berücksichtigen.[312]

Dem ERCC kommt bei der Bewältigung der Krisensituation – wie auch beim Eintritt einer Katastrophe und im Katastrophenfall[313] selbst – eine besondere und zentrale Aufgabe zu, nämlich die Koordinierung der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Union. Es ist damit nicht nur das Herzstück im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der EU, sondern wirkt auch bereits im Rahmen der Katastrophenvermeidung mit und nimmt dort eine koordinierende Funktion wahr.

F. Zwischenfazit

Die Herausbildung des europäischen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts setzte erst zu Beginn der 1980er Jahre mit der Seveso-I-Richtlinie von 1982 ein und adressiert damit einen ganz spezifischen Sektor, der primär Industrie- und Chemieunfälle zum Gegenstand hat. Erst weitere zehn Jahre später wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht der Katastrophenschutz überhaupt als eigenes Sachgebiet in Art. 3 Abs. 1 lit. t EG erwähnt, wobei die Vorschrift ausschließlich eine abstrakte Zielbestimmung enthielt. Und nochmal über zehn Jahre später wurde der Katastrophenschutz dann erst 2009 im Vertrag von Lissabon auch primärrechtlich verankert.[314] Art. 196 AEUV stellt die zentrale katastrophenschutzkooperationsrechtliche Regelung dar, welche insbesondere die Förderung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat.

Dabei ist die Zusammenarbeit in den Bereichen des nationalen, grenzüberschreitenden und internationalen Katastrophenschutzes jeweils differenziert ausgestaltet. Die Union ist auf Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung, Ergänzung, Förderung und Verbesserung der mitgliedstaatlichen Handlungen beschränkt.[315]

---

[308] Art. 11 VO (EU) Nr. 2017/1938.
[309] Art. 11 Abs. 2 VO (EU) Nr. 2017/1938.
[310] Art. 12 Abs. 8 VO (EU) 2017/1938.
[311] Art. 7 Abs. 1 VO (EU) 2017/1938.
[312] Art. 7 Abs. 2 VO (EU) 2017/1938.
[313] Vgl. Kap. 3 § 1 A. III. 2. a).
[314] Vgl. Kap. 3 § 1 A.
[315] Vgl. Kap. 3 § 1 B. I. 1. a).

Das Katastrophenschutzverfahren der EU, das sein rechtliches Fundament im Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren sowie die dazugehörigen Verordnungen und Änderungsbeschlüsse aus den Jahren 2018[316], 2019[317], 2021[318] und 2023[319] findet, ist auf europäischer Ebene das derzeit maßgebliche Instrument für die Kooperation und Koordination der Akteure im Katastrophenschutz. [320] Das Bedürfnis nach einer weitergehenden europäischen Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz führt zu zahlreichen Herausforderungen.[321] Diese betreffen etwa den Aufbau einer eigenen europäischen Katastrophenschutztruppe, das ERCC als europäische Katastrophenschutzkoordinationsplattform weiter auszubauen, das Verhältnis des Katastrophenschutzes zur „offenen Methode der Koordinierung", die Kooperation und Koordination bei spezifischen Ereignissen sowie den kooperativen Hochwasserschutz zwischen Umweltpolitik und Katastrophenschutzpolitik. Diese Beispiele stehen exemplarisch für die künftigen Herausforderungen, denen sich das europäische Katastrophenschutzkooperationsrecht ausgesetzt sieht.

Schließlich sind die spezifischen Vorschriften des europäischen Katastrophenschutzkooperationsnebenrechts – etwa Art. 122 Abs. 2 AEUV, Art. 168 AEUV sowie Art. 194 AEUV – zu berücksichtigen, weil diese für besondere Bereiche oftmals weitere Kooperations- und Koordinationsinstrumente bereithalten.[322]

Das europäische Katastrophenschutzkooperationsrecht lässt sich folglich nicht allein durch Art. 196 AEUV fassen. Vielmehr handelt es sich um ein Zusammenspiel zwischen dieser Norm sowie weiteren spezifischen, auf einzelne Bereiche fokussierende, Normen, die dem Katastrophenschutz im Recht der Europäischen Union seine primärrechtlichen Grundlagen verleihen.

Die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure sind im europäischen Recht bisher eher schwach ausgestaltet und eine katastrophenschutzrechtliche Systematik lässt sich wenig ausmachen. Denn hinreichend präzise Verant-

---

[316] Verordnung (EU) 2018/1475 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 sowie des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU, ABl. L 250/1 v. 04.10.2018.

[317] Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 77 I/1 v. 20.03.2019.

[318] Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, Abl. L 185/1 v. 26.05.2021.

[319] Beschluss (EU) 2023/2671 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2023/EU im Hinblick auf die Verlängerung des Übergangszeitraums von rescEU, ABl. L 2023/2671 v. 28.11.2023.

[320] Vgl. Kap. 3 § 1 C.

[321] Vgl. Kap. 3 § 1 D.

[322] Vgl. Kap. 3 § 1 E.

wortlichkeiten, die insbesondere die EU in diesem Bereich in die Pflicht nehmen, existieren kaum. Das mag zuletzt auch daran liegen, weil dies von den Mitgliedstaaten jedenfalls so nicht gewollt ist und sie ihre Verantwortung im Bereich des Katastrophenschutzrechts nicht aufgeben und auf die Europäische Union verlagern wollen. Das Maß an Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz wird somit maßgeblich von den Mitgliedstaaten geprägt und bestimmt. Die EU kann lediglich unterstützend tätig werden und agieren, wie sie das etwa durch die Bereitstellung des ERCC als europäischer Koordinierungsakteur im Katastrophenfall macht.

§ 2 Katastrophenschutz im Bundesstaat

Auf nationaler Ebene beginnt die Entwicklung eines systematischen Katastrophenschutzrechts zeitiger und setzt mit Ende des 2. Weltkriegs ein. Dabei haben die sich anschließenden geschichtlichen Entwicklungen dazu beigetragen, dass es im deutschen Katastrophenschutzrecht zu einer Zweiteilung gekommen ist: einerseits den Katastrophenschutz im Kriegsfall – den sog. Zivilschutz – sowie andererseits den Katastrophenschutz in Friedenszeiten.

Die damit verbundenen Entwicklungslinien werden deshalb zunächst überblicksartig skizziert (A.), wobei die vorliegende Untersuchung den Katastrophenschutz in Friedenszeiten zum Gegenstand hat. Anschließend werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen, die auch den Rahmen für das Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht bilden, aufbereitet (B.) und die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz herausgearbeitet, aufgrund derer ein – auch rechtlich abgesichertes – kooperatives und koordinatives Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure erforderlich ist (C.). Neben der katastrophenschutzrechtlichen Kompetenzverteilung im Bundesstaat (D.) sowie den zahlreichen Akteuren im nationalen Katastrophenschutz (E.) werden sodann die verfassungsrechtlich abgesicherte bundesstaatliche Katastrophenhilfe (F.) sowie die Bundesgesetze, die einen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen (G.), umrissen. Entsprechend dem Untersuchungsgegenstand liegt wie zum europäischen Katastrophenschutzrecht auch im Folgenden die Perspektive auf dem Katastrophenschutzorganisationsrecht, um die kooperations- und koordinationsrechtlichen Regelungen herauszudestillieren. Ein Zwischenfazit rundet das Unterkapitel ab (H.).

A. Entwicklungslinien des nationalen Katastrophenschutzrechts

Die Geschichte des systematischen Katastrophenschutzes als solches beginnt faktisch erst nach Ende des 2. Weltkriegs. Zuvor spielte der gezielte und planmäßige Schutz der Zivilbevölkerung nur eine untergeordnete Rolle.[323] Ein Grund lag insbesondere darin, dass es zwar auch schon früher Katastrophen gab, eine unmittelbare Bekannt-

[323] Vgl. dazu *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 ff.

gabe der Ereignisse in Bildern und Filmen aber nicht stattfand, sodass die Bewältigung der damit verbundenen Schadensereignisse primär eine lokale Aufgabe der Betroffenen sowie der Dorfgemeinschaft war.[324] Daher spielten Elemente der Kooperation und Koordination auf übergeordneter Ebene auch keine zentrale Rolle bei der rechtlichen Ausgestaltung des Katastrophenschutzrechts. Erst in den letzten Jahren wurde die Wichtigkeit eines kohärenten Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts deutlich, da Katastrophen vor Ländergrenzen keinen Halt machen und eine Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure geboten ist, die auch auf einem rechtlich gesicherten Fundament basiert.

I. Von den Anfängen des Katastrophenschutzes

Gleichwohl kann bereits punktuell das Feuerlöschwesen, das etwa in Rom seit ca. 300 v. Chr. bestand, als erste Form eines Katastrophenschutzes verstanden werden,[325] wenngleich hier nicht von einem Katastrophenschutz im heutigen Sinne die Rede sein kann. Die erste neutrale Hilfsorganisation, die auch Aufgaben bei zivilen Unglücksfällen und Katastrophen wahrnahm, ist wohl das von *Dunant* 1863 gegründete Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK).[326] Es hat unter den Nichtregierungsorganisationen einen besonderen Status, weil es durch die vier Genfer Abkommen[327] sowie durch die beiden Zusatzprotokolle von 1977[328] mit besonderen Rechten und Pflichten für den Schutz von Kriegsgefangenen und Zivilisten in Kriegszeiten ausgestattet ist und ihm eine partielle Völkerrechtssubjektivität[329] zugeschrieben wird.[330] Nach dem 2. Weltkrieg wurde insbesondere von neutralen Akteuren die Gefahr von neuen kriegerischen Auseinandersetzungen gesehen.[331]

---

[324] *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (57).

[325] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 114 ff.

[326] *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (57 f.).; vgl. zur Geschichte des IKRK *F. T. Furtak*, Internationale Organisationen, 2015, S. 407 ff.

[327] Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde; Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See; Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen; Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten.

[328] Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I); Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II).

[329] Vgl. dazu *H. Spieker*, Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, Sicherheit und Frieden 2007, S. 50 (53).

[330] *F. T. Furtak*, Internationale Organisationen, 2015, S. 415.

[331] *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (9).

II. Der Katastrophenschutz in Zeiten des Kalten Krieges

Die Entwicklung des Katastrophenschutzes in Deutschland lässt sich organisatorisch nach dem 2. Weltkrieg zunächst anhand zweier getrennter Entwicklungslinien nachzeichnen, die sich infolge der Differenzierung zwischen Katastrophenschutzmaßnahmen in Friedenszeiten und Katastrophenschutzmaßnahmen im Kriegsfall herausbildeten.[332] Der Schwerpunkt lag auf Maßnahmen im militärischen Bereich, was unter den damaligen tatsächlichen realen Gegebenheiten und dem beginnenden Ost-West-Konflikt nicht verwundert.

So wurde zunächst 1953 das Technische Hilfswerk (THW) gegründet, um primär den nicht-militärischen Schutz der Zivilbevölkerung vor Kriegseinwirkungen und deren Beseitigung zu ermöglichen.[333] Bis Anfang der 1990er Jahre orientierte sich der Bevölkerungsschutz weitestgehend am Bedrohungsszenario des Kalten Krieges.[334] Gleichwohl betätigte sich das THW auch schon frühzeitig ab etwa Mitte der 1970er Jahre in der humanitären Auslandshilfe.[335] Die dabei erlangten Erfahrungen veranlassten zahlreiche Nachbarländer dazu, Hilfsabkommen für Katastrophen- und Unglücksfälle mit Deutschland abzuschließen.[336] Ebenso wurde bereits 1953 eine Bundesanstalt für den zivilen Luftschutz gegründet, die allerdings schon 1957 in die neu gegründete Bundesdienststelle für zivilen Bevölkerungsschutz eingegliedert wurde.[337] 1974 erhielt das Amt den Namen Bundesamt für Zivilschutz.[338]

---

[332] *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 144; vgl. im Übrigen zur Entwicklung des Katastrophenschutzes in Deutschland nach 1945 *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.)*, 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008; *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (9 ff.); *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 ff.; *J. Molitor*, Die totale Verteidigung? Zivilschutz – aus zeithistorischer Perspektive, ZfAS 2015, S. 389 ff.

[333] *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (9); *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (60); *J. Molitor*, Die totale Verteidigung? Zivilschutz – aus zeithistorischer Perspektive, ZfAS 2015, S. 389 (392); *W. R. Dombrowsky*, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1989, S. 154 ff.

[334] *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (9).

[335] *R. Schwierczinski,* Das THW im Bundesamt für Zivilschutz, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 38 (44).

[336] *R. Schwierczinski,* Das THW im Bundesamt für Zivilschutz, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 38 (44).

[337] *D. Franke*, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 10 (14).

[338] BGBl. I 1974 S. 1441.

III. Überwindung des Ost-West-Konflikts und Gründung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Spätestens mit Ende des Kalten Krieges und der Überwindung des Ost-West-Konflikts gerieten die klassischen Strukturen des Zivilschutzes verstärkt unter Druck, sodass eine grundlegende Neuorientierung erforderlich wurde.[339] Unter diesem Blickwinkel wurde 2001 das Bundesamt für Zivilschutz aufgelöst und zunächst als eigene Abteilung dem Bundesverwaltungsamt (BVA) angegliedert, da eine eigenständige Relevanz für den Bereich mangels Bedrohungslage nach dem Mauerfall nicht mehr gesehen wurde.[340] Verschiedene Terroranschläge, insbesondere die vom 11. September 2001, sowie länderübergreifende Hochwasserkatastrophen, wie das Hochwasser in Mitteleuropa 2002, führten jedoch zu einer Neubewertung der Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Länderebene.[341]

Die Konferenz der deutschen Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) beschloss deshalb noch im Jahr 2002 die so genannte „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland"[342] als neues maßgebliches politisch-strategisches Rahmenprogramm des Bevölkerungsschutzes.[343] Dabei umfasst der Bevölkerungsschutz sowohl den Zivilschutz – also die nicht-militärischen Maßnahmen im Verteidigungs- und Spannungsfall – als auch den Katastrophenschutz.[344] Oftmals werden diese Begriffe – Bevölkerungsschutz, Zivilschutz und Katastrophenschutz – jedoch nicht präzise voneinander getrennt, zumal die Differenzierung im europäischen Recht auch keine Entsprechung findet. Als eine unmittelbare Konsequenz wurde 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gegründet.[345] Es wurde also folgerichtig ein Schritt zurück gemacht, damit es wieder vorwärts gehen konnte.[346]

---

[339] *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (9); *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (345).

[340] *D. Franke*, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 10 (26); *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (10).

[341] *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (71); *H.-J. Lange/C. Endreß*, Einleitung und Problemstellung, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 1 (10).

[342] *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010.

[343] *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (71).

[344] Vgl. zu den Aufgaben des Zivilschutzes in § 1 ZSKG sowie zum Katastrophenschutz §§ 11 ff. ZSKG.

[345] BGBl. I 2004, S. 630; vgl. zur Entstehungsgeschichte auch bei *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (196 f.).

[346] So *D. Franke*, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 10 (28).

Damit war auch eine grundlegende Änderung der bisherigen Strukturen verbunden. Die Organisation des BBK mit anfangs sieben Abteilungen zeigte die neuen Schwerpunkte des Amtes eindringlich auf.[347] So gab es zunächst etwa eine Abteilung für Krisenmanagement und Katastrophenhilfe (Abteilung 1), eine Abteilung für den Schutz kritischer Infrastrukturen (Abteilung 3) sowie eine weitere Abteilung für Katastrophenmedizin (Abteilung 4). Die sieben Abteilungen wurden bereits 2007 auf vier Abteilungen reduziert[348], da der Bevölkerungsschutz in der politischen Aufgabenliste sukzessive einige Positionen nach unten rückte.[349]

Ebenso wurde das GMLZ eingerichtet, das sich nicht nur bei Großschadensereignissen im Inland, sondern auch im Ausland als Drehscheibe für Informationen und Ressourcen etabliert hat.[350]

Neben den organisatorischen Umstrukturierungen und Änderungen haben sich auch die Inhalte und damit Aufgaben der beteiligten Akteure geändert. Die Akzentuierung der Aufgabenbereiche hat sich insgesamt verschoben, da nunmehr Begriffe hervorgehoben wurden, die die planerischen und präventiven Aspekte unterstrichen.[351] Besonders eng verbunden ist damit die Entwicklung von Schutzkonzepten für „Kritische Infrastrukturen" (etwa Informations- und Telekommunikationstechnologie, Energie, Ernährung, Wasser). Der Ausfall von Energie, Logistik oder Telekommunikation hat nicht nur punktuelle Auswirkungen, sodass die Vorsorge des Staates heute über reine Bevorratungskonzepte deutlich hinausgehen muss.[352] So gehört etwa auch die Warnung der Bevölkerung vor Gefahren zu den Aufgaben des Zivil- und Katastrophenschutzes.[353] Bedingt durch das Zeitalter der Informations- und Wissensgesellschaft mussten auch hier neue Wege beschritten werden. Seit 2013 existiert das Modulare Warnsystem (MoWaS), das den Ländern für Warnzwecke des Katastrophenschutzes zur Verfügung gestellt wird. Vorteil der Lösung ist, dass das System regionale Warnsysteme in eine bundesweit einheitliche Lösung zur Auslösung und Übertragung

[347] Siehe *D. Franke*, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 10 (28).

[348] Abteilung 1 (Krisenmanagement), Abteilung 2 (Risikomanagement, Internationale Angelegenheiten), Abteilung 3 (Wissenschaft und Technik), Abteilung 4 (Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung), Stand August 2023.

[349] *D. Franke*, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 10 (28).

[350] *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (72).

[351] *D. Franke*, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2008, S. 10 (28).

[352] *D. Franke*, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, in: Kuhlmey/Freudenberg (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, 2016, S. 57 (72).

[353] Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 ZSKG.

von Warnmeldungen integriert. Mit der Warn-App NINA für Smartphones wiederum können der Bevölkerung Warnmeldungen unmittelbar übermittelt werden.[354]

IV. Stärkung des Bevölkerungsschutzes: Kooperation und Koordination als strategische Ziele

Insbesondere unter dem Eindruck der weltweiten Corona-Pandemie wurde im Herbst 2020 das BBK beauftragt, konkrete Vorschläge zur Stärkung des Risiko- und Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz vorzulegen. Unter dem Titel „Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe" wurden acht zentrale Kernelemente für eine strategische Neuausrichtung formuliert.[355] Die acht Kernelemente, die sich wechselseitig beeinflussen und die in enger Kooperation mit den staatlichen und privaten Akteuren auf Bundes- und Landesebene zu erfolgen haben und auch Aussagen zur Kooperation und Koordination enthalten, lauten wie folgt:[356] Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes, Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, Evaluation von Krisenlagen, Warnung der Bevölkerung, Trinkwassernotversorgung, Ehrenamt stärken – Spontanhelfer gewinnen – Selbstschutz verbessern, BBK als Dienstleister und nationale Resilienzstrategie. Insbesondere das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) soll als Netzwerk-Knoten und Kooperationsplattform alle bevölkerungsschutzrelevanten Themen des Risiko- und Krisenmanagements konzentriert in den Blick nehmen und Informationen aus den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen der Akteure austauschen.[357]

Daneben hat die Bundesregierung im Juli 2022 – insbesondere in Folge der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe – die Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber

---

[354] Laut Bitkom Research nutzten im Jahr 2022 in Deutschland rund 57 Millionen Personen ein Smartphone, https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Smartphone-Markt-waechst-368-Milliarden-Euro.

[355] *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2021.

[356] *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2021, S. 4 ff.

[357] *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2021, S. 7; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (41 f.).

Katastrophen beschlossen.[358] Neben der Integration sind insbesondere die Kooperation und die Koordination die bis 2030 zu erreichenden strategischen Ziele.[359]

Schließlich wurde im Juni 2022 auf Bundesebene das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) gegründet, das als dauerhafte Einrichtung bei der Kooperation aller Partner im Bevölkerungsschutz für eine koordinierte Zusammenarbeit agieren soll.[360]

V. Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit

Die Notwendigkeit einer verbesserten Kooperation und Koordination zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren hat sich in den vergangenen Jahren immer mehr gezeigt. Es geht insbesondere um eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren sowie einen engeren Austausch von Informationen, Erkenntnissen und Ergebnissen im Katastrophenrisikomanagement. Wesentliche Umsetzungsmechanismen werden in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit des Bundes, der Stärkung der Bund-Länder-Zusammenarbeit, der Kooperation mit der kommunalen Ebene, der Einbindung von privaten Akteuren sowie der Stärkung der Zusammenarbeit mit internationalen Akteuren und Staaten erblickt.[361] Diese Weiterentwicklungen des Katastrophenschutzrechts müssen sich schließlich auch in dessen rechtlicher Regulierung niederschlagen, um einen effektiven Katastrophenschutz sowie auch einen rechtlich abgesicherten Katastrophenschutz zu gewährleisten.

B. Grundrechtliche Maßstabsbildung

Für die nähere Ausgestaltung eines kooperativen und koordinativen Katastrophenschutzrechts bilden die Grundrechte den äußeren Rahmen. Denn als objektive Wertentscheidung setzen sie Maßstäbe, die für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gelten.[362] Das gilt sowohl im Verhältnis zwischen den katastrophenrelevanten staatlichen Akteuren sowie erst recht im Verhältnis zwischen den katastrophenrele-

---

[358] *Die Bundesregierung*, Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022.

[359] *Die Bundesregierung*, Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 7.

[360] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (41); vgl. https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum_node.html.

[361] *Die Bundesregierung*, Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 80 ff.

[362] *H. D. Jarass*, Funktionen und Dimensionen der Grundrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 38 Rn. 5 ff.; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 159; BVerfGE 7, 198 (205); 94, 268 (285).

vanten staatlichen und privaten Akteuren. Die in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden verfassungsrechtlichen Vorgaben leiten darum auch das Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht mit seinen zahlreichen Akteuren an.

Dabei wird die äußere Grenze der maximalen Prävention zum Katastrophenschutz insbesondere durch die Grundrechte in ihrer Funktion als Abwehrrechte bestimmt. Denn überall dort, wo staatliche Maßnahmen zum Katastrophenschutz in einem Gewicht in die Freiheitssphäre der Grundrechte eingreifen und diese Eingriffe nicht mehr gerechtfertigt werden können, ist die Grenze der maximalen staatlichen Prävention überschritten. Die Grundrechte liefern somit eine wesentliche Grenze für den Schutz vor Katastrophen selbst.[363] Für die Ausgestaltung der Kooperation und Koordination im Katastrophenschutzrecht bilden sie den äußeren Rahmen.

Dabei gibt es im Katastrophenschutz nicht das eine zentrale Grundrecht, an dem sich katastrophenrelevante Maßnahmen – auch solche der Kooperation und Koordination – messen lassen müssen. Vielmehr ist jedes Grundrecht entsprechend seinem Schutzbereich unterschiedlich betroffen. Das Grundgesetz normiert die Möglichkeit der Einschränkung von Grundrechten in der Regel in den jeweiligen Grundrechten selbst. Einen allgemeinen Katastrophenvorbehalt kennt das Grundgesetz nicht.[364]

I. Keine Suspendierung von Grundrechten im Katastrophenschutz

1. Historische Grundrechtssuspendierungen

Grundrechtsbefreiungen sind dem Recht nicht grundsätzlich fremd.[365] Die Idee der Befreiung von rechtlichen Bindungen in Ausnahmesituationen existiert schon seit Jahrtausenden und entstammt dem alten Recht des Kriegsnotstands, etwa in Form der (Kriegs-) Diktatur im antiken römischen Recht.[366] Auch die Verfassung des Deutschen Reichs von 1849[367] sowie die Preußische Verfassung von 1850[368] kannten die Mög-

[363] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 42 ff.

[364] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 20 Fn. 56.

[365] Siehe hierzu auch bei *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 53 ff., S. 210 ff., S. 245 ff. sowie *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 211 ff.

[366] *U. Wilcken*, Zur Entwicklung der römischen Diktatur, in: Abhandlungen der Preußischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Jahrgang 1940 – Philosophisch-historische Klasse, 1941, Nr. 1, S. 1 ff.; *H. Schneider*, Die Entstehung der römischen Militärdiktatur, 2. Aufl. 2017, S. 218 ff.; *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (143); *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 214 ff.

[367] Art. 197: „Im Falle des Kriegs oder Aufruhrs können die Bestimmungen der Grundrechte über Verhaftung, Haussuchung und Versammlungsrecht von der Reichsregierung oder der Regierung eines Einzelstaates für einzelne Bezirke zeitweise außer Kraft gesetzt werden; ...". Siehe auch bei *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 212 ff. sowie *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 247 ff.

[368] Art. 111: „Für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs können bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Artikel 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der Verfassungs-Urkunde zeit- und distriktweise außer Kraft gesetzt werden. Das Nähere bestimmt das Gesetz.". Siehe auch bei *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 249 ff.

lichkeit zur Außerkraftsetzung von Grundrechten.[369] Gleiches galt für die Weimarer Reichsverfassung und dort Art. 48 Abs. 2 WRV.[370] Dementsprechend sah auch noch der Herrenchiemsee Entwurf von 1948 für ein „Grundgesetz für einen Bund deutscher Länder" eine Einschränkung von Grundrechten in Notsituationen vor.[371] Im Landesrecht enthält die Bayerische Landesverfassung etwa noch heute eine Vorschrift zur Suspendierung von Grundrechten in Notsituationen.[372]

2. Notstandsgesetzgebung 1968

Insbesondere die Diskussionen um die „Notstandsgesetzgebung" von 1968 haben die Frage nach der Einschränkung von Grundrechten dann jedoch wieder zentral aufgegriffen und kontrovers diskutiert.[373] Dabei lagen die thematischen Schwerpunkte primär in den Bereichen „äußerer Notstand" sowie „innerer Notstand", aber auch der „Katastrophennotstand" wurde adressiert. Mithilfe der „Notstandsverfassung" wurde der Staat ermächtigt, seine Handlungsfähigkeit in Krisensituationen, bei Naturkatastrophen sowie Aufständen und im Krieg sicherzustellen.[374]

Wesentliche Vorschriften, die insbesondere im Zusammenhang mit (Natur-) Katastrophen eine Rolle gespielt haben und in Folge der Notstandsgesetzgebung in die Verfassung eingebracht wurden, waren Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG sowie Art. 11

---

[369] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 18.

[370] Art. 48 Abs. 2: „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.". Siehe auch bei *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 216 ff. sowie bei *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 266 ff.

[371] Art. 111 Abs. 3 S. 1: „Ist durch die drohende Gefahr der Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen und demokratischen Grundordnung in Frage gestellt, so können durch Gesetz bei Verhinderung der gesetzgebenden Organe auch durch Verordnung nach Abs. 1, die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 7 Abs. 1), der Pressefreiheit (Art. 7 Abs. 2), der Versammlungsfreiheit (Art. 8), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9) und das Grundrecht des Postgeheimnisses (Art. 11 GG) befristet außer Kraft gesetzt werden.". Siehe auch bei *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 222 ff.

[372] Art. 48 Abs. 1: „Die Staatsregierung kann bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das Recht der öffentlichen freien Meinungsäußerung (Art. 110), die Pressefreiheit (Art. 111), das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis (Art. 112) und die Versammlungsfreiheit (Art. 113) zunächst auf die Dauer einer Woche einschränken oder aufheben.".

[373] *F. Meinel*, Diktatur der Besiegten?, Der Staat 52 (2013), S. 455 (461 ff.); *C. Böckenförde*, Die Kodifizierung des Widerstandsrechts im Grundgesetz, JZ 1970, S. 168 ff.; *K.-H. Hall*, Notstandsverfassung und Grundrechtseinschränkungen: Kritische Bemerkung zu einzelnen Problemen des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes, JZ 1968, S. 159 ff.; *E. Menzel*, Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung, DÖV 1968, S. 297 ff.; *P. Lücke*, Die Notstandsverfassung, DRiZ 1967, S. 319 ff.; *H.-U. Evers*, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR 91 (1966), S. 1 ff.; *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 224 ff.

[374] Dazu insbesondere BT-Drs. V/1879, BT-Drs. V/2873 sowie BT-Drs. V/2917.

Abs. 2 GG. Eine absolute Suspendierung von Grundrechten, wie zunächst in unterschiedlichen Entwürfen noch angedacht,[375] konnte sich nicht durchsetzen. Einem derartigen Regelungsmodell ist der verfassungsgebende Normgeber – insbesondere unter dem Eindruck der massiven und andauernden Proteste der Außerparlamentarischen Opposition (APO) Ende der 1960er Jahre – schließlich entschieden entgegengetreten.

3. Geltungsanspruch der Verfassung auch im Katastrophenfall

Das Grundgesetz kennt keine Möglichkeit, Grundrechte im Katastrophenfall oder vergleichbaren Notsituationen außer Kraft zu setzen, diese also zu suspendieren oder zu derogieren.[376] Selbst im Verteidigungsfall darf der Gemeinsame Ausschuss das Grundgesetz weder ändern noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung setzen (vgl. Art. 115e Abs. 2 S. 1 GG).[377]

Etwas anderes gilt auch nicht im Katastrophenfall. Hierfür streitet auch der Verfassungstext. Denn Art. 11 Abs. 2 GG oder Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG normieren spezifische Anforderungen an Maßnahmen bei Naturkatastrophen oder Unglücksfällen, die als Schrankenregelungen ausgestaltet sind. Entsprechend kann zwar auch in diesen Situationen eine Grundrechtsbeschränkung bzw. -einschränkung erfolgen. Diese muss aber ihrerseits insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Eine Suspendierung von Grundrechten ist damit nicht möglich. Die Regelungen unterstreichen vielmehr den Geltungsanspruch der Verfassung auch im Katastrophenfall.[378]

Während der Corona-Pandemie ist die Diskussion um die Suspendierung von Grundrechten wieder verstärkt in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt.[379] Dabei ist jedoch zu differenzieren. Eine „strenge Suspendierung" von Grundrechten bedeutet, dass bereits der Schutzbereich der betroffenen Grundrechte nicht eröffnet ist, da ihre Anwendbarkeit a priori ausgeschlossen ist. Demgegenüber liegt bei einer „weichen Suspendierung" ein Eingriff in den Schutzbereich des betroffenen Grundrechts vor. Der Eingriff erreicht jedoch eine derartige Schwere, dass vom Grundrechtsge-

---

[375] Dazu etwa BT-Drs. III/1800, BT-Drs. IV/891 sowie BT-Drs. IV/3494.

[376] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (55 f.); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 18; *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (142 f.); *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 66; *W. März*, Äußerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 281 Rn. 69.

[377] Vgl. auch *R. Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 115e Rn. 9.

[378] *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (143).

[379] Vgl. statt vieler etwa *J. Ipsen*, Notstandsverfassung und Corona-Virus, Recht und Politik 2020, S. 118 ff.; *H.-J. Papier*, Freiheitsrechte in Zeiten der Pandemie, DRiZ 2020, S. 180 ff.

währleistungsgehalt faktisch nichts mehr übrigbleibt und eine „faktische Grundrechtssuspendierung" vorliegt.

Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit Katastrophen kann immer nur von einer „weichen Suspendierung" gesprochen werden, da die Grundrechte auch weiterhin anwendbar sind, allerdings die konkreten Maßnahmen oftmals besonders grundrechtsintensiv wirken und daher einer „faktischen Grundrechtssuspendierung" gleichkommen können. Darum kommt im Katastrophenfall dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eine besondere und zentrale Steuerungsfunktion bei, die insbesondere darüber entscheidet, ob katastrophenrelevante Maßnahmen mit der Verfassung im Einklang stehen. Auch im Katastrophenfall gilt daher das Gebot „Not kennt Gebot".[380]

II. Freizügigkeitseinschränkungen zur Katastrophenbekämpfung

Die katastrophenrelevanten Akteure müssen sich bei der Kooperation und Koordination an Art. 11 GG orientieren. Denn im Katastrophenfall kann die Freizügigkeit nach Art. 11 GG eingeschränkt werden, wobei insbesondere landesrechtliche Regelungen in Betracht kommen.[381] Arbeiten im Katastrophenschutz verschiedene Landeskatastrophenschutzbehörden zusammen, so müssen die teilweise divergierenden einfachgesetzlichen Anforderungen berücksichtigt werden und landesfremde Katastrophenschutzakteure hierfür sensibilisiert werden.

Ganz konkret kann im Falle einer Seuche, einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls die Freizügigkeit zur Bekämpfung der Katastrophe eingeschränkt werden (Art. 11 Abs. 2 GG).[382] Art. 11 Abs. 2 Var. 3 GG enthält hierfür einen grundrechtsspezifischen Katastrophenvorbehalt.[383] Dieser ermöglicht in Notlagen die Bewältigung einer „ungeordneten Massenmobilität" sowie Zwangsevakuie-

---

[380] Nach *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (143).

[381] *F. Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 52; *S. Graf von Kielmansegg*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 11 Rn. 47; *M. Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 23; BVerwGE 129, 142 (145); VGH Mannheim NJW 2005, S. 88 f.

[382] *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 27 ff.; *F. Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 51 ff.; *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 151 ff.; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 49 ff.; *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 11 ff.; *M. Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 23 ff.; *H. Sodan*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 9 ff.; *S. Graf von Kielmansegg*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 11 Rn. 46 ff.

[383] *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 179 f.; *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 35; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 24.

rungen.[384] Einer konkreten Gefährdung der Adressaten bedarf es nicht.[385] Der Katastrophenvorbehalt ist eng auszulegen, weil ansonsten eine Abgrenzung zu den übrigen Vorbehalten kaum möglich ist und ohnehin Einschränkungen der Freizügigkeit einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellen.[386]

Die Regelung differenziert zwischen Seuchengefahren, Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen. Eine Seuchengefahr liegt insbesondere dann vor, wenn die Ausbreitung schwerer übertragbarer Krankheiten droht.[387] Der auf Naturkatastrophen bezogene Vorbehalt erfasst etwa Überschwemmungen, Erdrutsche, Erdbeben, schwere Stürme oder extreme Dürren.[388] In Abgrenzung dazu haben besonders schwere Unglücksfälle demgegenüber einen technischen Ursprung, wie etwa Eisenbahnunglücke, Brückeneinstürze, Explosionen in Industrieanlagen oder Flugzeugunglücke.[389]

Art. 11 Abs. 2 GG enthält somit keinen abstrakten Katastrophenbegriff. Vielmehr differenziert der Katastrophenvorbehalt zwischen unterschiedlichen Katastrophenarten. Diese Katastrophen lassen sich jedenfalls als konkrete Beispiele mit dem hier verwendeten dreigliedrigen Katastrophenbegriff in Einklang bringen.[390] Denn Seuchen, Naturkatastrophen und schwere Unglücksfälle können je nach konkretem Einzelfall jeweils ein besonders schwerwiegendes Schadensausmaß zur Folge haben, das mit einer Überforderung der zuständigen Kräfte einhergeht und eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordert. Ein legislatorisch-abstrakter Katastrophenbegriff würde an dieser Stelle gleichwohl zu einer Präzisierung beitragen und die ohnehin nur noch schwer zu durchdringende Differenzierung zwischen anthropogenen und natürlichen Ursachen, wie sie in Art. 11 Abs. 2 GG als Anknüpfungspunkt dienen, auflösen.

Der Katastrophenvorbehalt wird insbesondere vom Gefahrenabwehr- und Katastrophenschutzrecht der Länder ausgefüllt.[391] Konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophen können beispielsweise Einreise- und Aufenthaltsverbote sowie die Errichtung von Sperrbezirken sein. Hier gibt es in der Regel in den Katastrophenschutz-

---

[384] *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 179; *H.-U. Evers*, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR 91 (1966), S. 1 ff.

[385] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 130.

[386] *M. Ogorek,* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 35.

[387] *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 36; *S. Graf von Kielmansegg*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 11 Rn. 57; *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 175; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 59; *F. Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 55.

[388] *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 37; *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 180.

[389] *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 11 Rn. 38; *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 180.

[390] Siehe dazu Kap. 2 § 1 D. IV.

[391] *S. Graf von Kielmansegg*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 11 Rn. 58; vgl. zur Katastrophenverwaltung und Grundrechtseinschränkungen auch bei *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (128 f.).

gesetzen der Länder spezifische Ermächtigungsgrundlagen.[392] So haben die Katastrophenschutzbehörden in Hessen die für die Abwehr notwendigen Maßnahmen zu treffen und können insbesondere das von einer Katastrophe betroffene Gebiet sperren und räumen sowie den Zutritt dorthin verbieten und Personen von dort verweisen.[393] In Bayern kann die Katastrophenschutzbehörde das Betreten des Katastrophengebiets verbieten, Personen von dort verweisen und das Katastrophengebiet sperren und räumen, wenn das zur Katastrophenabwehr erforderlich ist.[394] In Nordrhein-Westfalen wiederum ist die Räumung als Duldungspflicht der Grundstückseigentümer ausgestaltet.[395] Da der Katastrophenvorbehalt nicht nur die Rechtsgüter Einzelner schützt, sondern insbesondere auch eine effektive Katastrophenbekämpfung in ihrer Gesamtheit sichern soll, kann der Einzelne nicht aus eigenverantwortlicher Selbstgefährdung auf eine Evakuierung oder vergleichbare Maßnahmen verzichten.[396] Ebenso ist der spezifische Katastrophenvorbehalt in Art. 11 Abs. 2 GG nicht nur als Freiheitsbeschränkung zu interpretieren, sondern erlangt auch im Rahmen der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten eine besondere Bedeutung.[397] Das gilt auch für die Kooperation und die Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

Auch wenn Art. 11 GG primär eine materiell-rechtliche Regelung darstellt, so ist die Norm auch für die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure bedeutsam. Durch die überwiegend landesrechtliche Ausgestaltung des Katastrophenvorbehalts ergeben sich die konkreten Anforderungen für Einschränkungen der Freizügigkeit regelmäßig aus den Katastrophenschutzgesetzen der Länder. Werden im Katastrophenschutz landesfremde Akteure eingesetzt – etwa Akteure aus Rheinland-Pfalz oder Nordrhein-Westfalen in Hessen – so müssen sich diese auf einen anderen einfachgesetzlichen Rahmen einstellen[398]. Dabei müssen sich die Einschränkungen jedoch generell am Maßstab von Art. 11 GG orientieren.

Im Rahmen der Katastrophenbekämpfung sind bei der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure daher die Wertungen von Art. 11 GG zu berücksichtigen. So können Evakuierungen und Räumungen von Sperrgebieten auch im Verbund nur dann erfolgen, wenn die spezifischen Voraussetzungen der Rechtsgrundlagen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder erfüllt sind. Oftmals sind diese Maßnahmen

[392] Vgl. etwa § 29 KatSG BW; Art. 10 BayKSG; § 16 KatSG Bln; § 13 Abs. 5 BbgBKG; § 4 Abs. 3 BremHilfeG; § 17 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 19 LKatSG MV; § 26 NKatSG; § 43 Abs. 5 BHKG NRW; § 44 LBKG RhPf; § 40 Abs. 1 SBKG; § 58 SächsBRKG; § 20 KatSG LSA; § 27 LKatSG SH; § 49 Abs. 1 ThürBKG; Im Bundesrecht gibt es im Tiergesundheitsgesetz ebenfalls spezifische Rechtsgrundlagen mit § 6 Abs. 1 Nr. 17, 18, 18a TierGesG.

[393] Vgl. § 33 Abs. 1 HBKG; siehe dazu auch bei *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 33 Rn. 3.

[394] Vgl. Art. 10 S. 1 BayKSG.

[395] Vgl. § 44 Abs. 1 BHKG NRW.

[396] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 27; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 131.

[397] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 28.

[398] Siehe dazu auch Kap. 5 § 2 A.

vor allem bei Hochwasserkatastrophen erforderlich, wenn großflächige Bereiche überschwemmt werden. Daher müssen sich die zuständigen Akteure – insbesondere die zuständige Katastrophenschutzbehörde sowie die Einsatzleitung vor Ort, aber auch landesfremde Akteure – abstimmen, um bewerten zu können, ob eine Einschränkung der Freizügigkeit in der konkreten Katastrophensituation gerechtfertigt ist.

III. Wohnungsbeeinträchtigungen aufgrund gesetzlicher Betretungsbefugnisse

In das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) kann eingegriffen werden, wenn etwa bei einer Hochwasserkatastrophe betroffene Menschen ihre Wohnung zwangsweise verlassen müssen und damit behördliche Betretungsrechte verbunden sind. Im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure ist über solche Betretungen zu informieren, sodass ein effektiver Katastrophenschutz gewährleistet wird und es nicht zu Überschneidungen von unterschiedlich zuständigen Akteuren kommt.

Art. 13 Abs. 7 GG enthält einen spezifischen Katastrophenvorbehalt, der Eingriffe und Beschränkungen zur Abwehr einer gemeinen Gefahr (Art. 13 Abs. 7 Alt. 1 GG) sowie zur Bekämpfung von Seuchengefahren (Art. 13 Abs. 7 Alt. 2 GG) ermöglicht. Der Vorbehalt knüpft nicht an das Vorliegen einer Katastrophe an, sondern lässt bereits eine Gefahr genügen. Diese stellt eine Vorstufe zur Katastrophe dar.[399] Dabei ist eine gemeine Gefahr immer dann anzunehmen, wenn ein unüberschaubarer hoher Schaden für eine unbestimmte Vielzahl von Personen oder vermögenswerten Rechtsgütern droht wie etwa Überschwemmungen, Flugzeugabstürze oder Einsturzgefahren.[400] Eine Einschränkung der Unverletzlichkeit der Wohnung kann daher schon im Vorfeld einer Katastrophe erfolgen. Ebenso können solche Befugnisse dann auch im Katastrophenfall ausgeübt werden. Es handelt sich um Ereignisse, die sich jederzeit zu einer Katastrophe verdichten können, aus sich heraus aber nicht zwangsläufig zu einer Katastrophe führen.

Zwar lassen sich auch Seuchengefahren unter den Tatbestand der gemeinen Gefahr subsumieren (Art. 13 Abs. 7 Alt. 1 GG),[401] allerdings entfaltet die ausdrückliche Anführung in Art. 13 Abs. 7 Alt. 2 GG eine Sperrwirkung, sodass Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung bei einer Seuchengefahr gerade nicht über Art. 13 Abs. 7 Alt. 1 GG gerechtfertigt werden können. Diese Differenzierung ist deshalb von besonderer Bedeutung, da Art. 13 Abs. 7 Alt. 1 GG eine verfassungsunmittelbare Schranke darstellt, sodass Eingriffe insoweit auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu-

[399] Vgl. Kap. 2 § 1 E. II. und Kap. 2 § 1 F.

[400] *S. Kluckert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 13 Rn. 25; *H.-J. Papier*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 13 Rn. 119.

[401] So etwa als Beispiele bei *H.-J. Papier*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 13 Rn. 119 und *S. Kluckert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 13 Rn. 25.

lässig sind.[402] Eingriffe und Beschränkungen zur Bekämpfung einer Seuchengefahr sind hingegen nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes statthaft.[403]

Der Gesetzgeber hat in zahlreichen katastrophenschutzrechtlichen Gesetzen besondere Betretungsrechte normiert. So finden sich etwa in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder[404], im Infektionsschutzgesetz[405] oder auch im Tiergesundheitsgesetz (TierGesG)[406] derartige Vorschriften. Diese Rechtsgrundlagen sind für die katastrophenrelevanten Akteure – insbesondere die Einsatzkräfte der Feuerwehr und des Katastrophenschutzes vor Ort – maßgeblich. Auch bei Hochwasserkatastrophen müssen Wohnungen oftmals betreten werden. Daher sind je nach Szenario auch unterschiedliche Behörden zuständig. Das kann im Katastrophenfall schließlich dazu führen, dass verschiedene Behörden entsprechend ihres originären Aufgabenkreises zuständig sind, sodass zwischen diesen katastrophenrelevanten Akteuren ein kooperatives und koordiniertes Zusammenwirken geboten ist.

IV. Mitwirkung in Pflichtfeuerwehren als Arbeitszwang

Im Katastrophenfall kann ebenfalls das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) in seiner speziellen Ausprägung der Freiheit von Arbeitszwang (Art. 12 Abs. 2 GG) betroffen sein.[407] Denn grundsätzlich darf niemand zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden (Art. 12 Abs. 2 HS 1 GG). Im Katastrophenschutz ist das für die Kooperation und Koordination zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bedeutsam, da grundsätzlich keine natürlichen Personen für den Katastrophenschutz zwangsverpflichtet werden dürfen. Der Staat ist zunächst vielmehr auf das freiwillige Handeln privater Akteure angewiesen, wobei im Katastrophenschutz dieser Grundsatz durchbrochen wird.

Ein Arbeitszwang kommt ausnahmsweise in Betracht, wenn es sich um eine herkömmliche allgemeine, für alle gleiche öffentliche Dienstleistungspflicht handelt

---

[402] BVerfG NJW 2018, S. 2185 (2186); *S. Kluckert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 13 Rn. 26; *H.-J. Papier*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 13 Rn. 118; a.A. *T. Wischmeyer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 118; *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 13 Rn. 35.

[403] Ebenso *S. Kluckert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 13 Rn. 30.

[404] Vgl. etwa § 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 LKatSG BW; § 17 Abs. 2 KatSG Bln; § 15 Abs. 1 BbgBKG; § 5 Abs. 3 BremHilfeG; § 46 HBKG; § 19 Abs. 4 LKatSG MV; § 44 Abs. 2 BHKG NRW; § 44 Abs. 1 LBKG RhPf; § 40 Abs. 1 SBKG; § 55 Abs. 1 SächsBRKG; § 20 Abs. 4 KatSG LSA; § 26 Abs. 1 LKatSG SH; § 49 Abs. 1 ThürBKG.

[405] Vgl. § 16 Abs. 2 IfSG.

[406] Vgl. § 24 Abs. 5, 6, 7 TierGesG.

[407] Vgl. zum Verhältnis von Arbeitszwang (Art. 12 Abs. 2 GG) und Zwangsarbeit (Art. 12 Abs. 3 GG) bei *M. Ruffert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 12 Rn. 139 und *B. Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 490 ff. sowie Rn. 503 ff.

(Art. 12 Abs. 2 HS 2 GG). Unter herkömmlich versteht man eine Dienstleistungspflicht, wenn sie bereits geraume Zeit bestanden hat und wenn mit ihr das Rechtsbewusstsein verknüpft ist, dass sie traditioneller Bestandteil der Pflichtenordnung ist.[408] Allgemein ist die öffentliche Dienstleistungspflicht, wenn grundsätzlich alle Personen, die dem leistungsberechtigten Hoheitsträger unterstehen, von ihr erfasst werden und die Auswahl zu konkreten Diensten durch die Rechtssetzung nach vernünftigen, sachgerechten und einleuchtenden Gesichtspunkten erfolgt.[409]

Beispiele für derartige herkömmliche, allgemeine Dienstpflichten gibt es mittlerweile kaum noch.[410] Zu nennen sind jedoch etwa die Feuerwehrdienstpflicht, Hand- und Spanndienste[411], historische Deichschutzpflichten[412] sowie die allgemeinen Nothilfepflichten in Katastrophenfällen.[413]

Pflichtfeuerwehren sind von den Gemeinden aufzustellen, wenn eine Freiwillige Feuerwehr nicht zustande kommt oder die vorgeschriebene Mannschaftsstärke nicht erreicht und eine Berufsfeuerwehr nicht in ausreichender Stärke vorhanden ist.[414] Die Errichtung einer Pflichtfeuerwehr kommt allerdings ausschließlich als ultima ratio in Betracht, da sie sich aus Dienstverpflichteten zusammensetzt, sodass ihre Angehörigen einem Arbeitszwang unterfallen.[415] Diese Möglichkeit wird heute (wieder) in einigen Gemeinden Deutschlands praktiziert.[416] Die Gründe hierfür liegen u.a. darin, dass die Freiwilligen Feuerwehren oftmals unter erheblichen Personalmangel leiden, sodass eine effektive Gefahrenabwehr immer schwieriger wird. Dennoch sind Pflichtfeuerwehren immer nur eine Notlösung und keine dauerhafte Lösung, da den Dienstverpflichteten oftmals der unabdingbare Einsatzwille fehlen dürfte.[417] Schließlich sind die allgemeinen Nothilfepflichten in Katastrophenfällen und deren Einzelheiten in den landesrechtlichen Katastrophenschutzgesetzen umfassend normiert.[418]

---

[408] *B. Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 497.

[409] *B. Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 498.

[410] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 31.

[411] Vgl. dazu *B. Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 500; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 32.

[412] Diese sind heute überwiegend durch Beiträge zur Deicherhaltung abgelöst worden.

[413] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 31 ff.

[414] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 58; siehe etwa Art. 13 Abs. 4 BayFwG; § 24 Abs. 7 BbgBKG; § 18 BremHilfeG; § 7 Abs. 5 HBKG; § 13 BrSchG MV; § 14 BHKG NRW; § 12 SBKG; § 20 SächsBRKG; § 11 BrSchG LSA; § 16 BrSchG SH.

[415] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 59.

[416] Vgl. die Übersicht hier: https://www.feuerwehrmagazin.de/nachrichten/news/gemeindeverstaerkt-ff-durch-pflichtfeuerwehr-85468.

[417] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 60.

[418] Vgl. § 15 LKatSG BW; Art. 9 BayKSG; § 17 KatSG Bln; § 13 BbgBKG; § 5 BremHilfeG; § 16 HmbKatSG; § 49 HBKG; § 18 LKatSG MV; § 28 NKatSG; § 43 BHKG NRW; § 43 LBKG RhPf; § 39 SBKG; § 54 SächsBRKG; § 21 KatSG LSA; § 24 LKatSG SH; § 47 ThürBKG.

Im Katastrophenschutz tritt in besonderen Situationen mit den Pflichtfeuerwehren ein weiterer katastrophenrelevanter Akteur hinzu, der so grundsätzlich nicht vorgesehen ist. Da die in den Pflichtfeuerwehren tätigen Dienstverpflichteten veranlasst werden, im Brand- und Katastrophenschutz mitzuwirken, bedarf es besonderer Vorkehrungen, um die Kooperation und Koordination mit den weiteren katastrophenrelevanten Akteuren zweckdienlich zu gewährleisten. Denn eine unter Zwang erfolgte Beteiligung wird regelmäßig nicht in vergleichbar effektiver Weise erfolgen wie ein freiwilliger Einsatz im Brand- und Katastrophenschutz. Das gilt ebenso für die allgemeinen Hilfeleistungspflichten im Katastrophenschutz. Deshalb muss insbesondere die Kooperation und Koordination zwischen den Katastrophenschutzbehörden sowie den Pflichtfeuerwehren und auch den weiteren Hilfsverpflichteten eine besondere Ausgestaltung erfahren. Die Pflichtfeuerwehren und Hilfsverpflichteten müssen insoweit auch ertüchtigt werden, etwa bei Hochwasserkatastrophen helfend zu unterstützen. Im Katastrophenschutz sind daher auch Zwangskooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren denkbar.

V. Ersatzdienstpflichten im Zivil- und Katastrophenschutz

Neben Art. 12 GG sind im Katastrophenschutz auch die Wehr- und Ersatzdienstpflichten von Art. 12a GG prinzipiell zu berücksichtigen. Die Norm wurde erst nachträglich 1968 in das Grundgesetz aufgenommen und gehört entstehungsgeschichtlich zur Notstandsverfassung, ist aber verfassungssystematisch gleichwohl Teil der Wehrverfassung.[419] Die Vorschrift normiert ganz allgemein Einschränkungen der Berufsfreiheit im Interesse einer effektiven Landesverteidigung.[420] Sie bezieht sich somit ersichtlich nur auf den äußeren Notstand, sodass hiervon ausschließlich die Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes – also der Katastrophenschutz in Kriegszeiten – erfasst wird, nicht aber der Katastrophenschutz in Friedenszeiten[421], der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist.

Aus katastrophenschutzrechtlicher Sicht ist gleichwohl insbesondere Art. 12a Abs. 1 Var. 3 GG bedeutsam, da Männer[422] vom vollendeten 18. Lebensjahr in einem Zivilschutzbund verpflichtet werden können. Der Gesetzgeber hat hiervon bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht, da sich im Zivil- und Katastrophenschutz nur freiwillige Helfer auf ehrenamtlicher Basis verpflichten.[423] Hinsichtlich des Katastrophenschutzes

[419] *V. Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12a Rn. 13 ff.; *J. Kokott/D. Hummel*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 12a Rn. 1.

[420] *V. Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12a Rn. 3 ff.; BVerfGE 69, 1 (21).

[421] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 35.

[422] Dass grundsätzlich nur Männer der Wehrpflicht unterliegen, stellt im Übrigen auch keinen verfassungsrechtlichen Verstoß dar. Vgl. dazu BVerfG NJW 2002, S. 1709 (1710 mwN); *R. Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 12a Rn. 5.

[423] *V. Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 12a Rn. 76 f.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 37; vgl. etwa § 15 Abs. 1 LKatSG

in Friedenszeiten kommt der Norm daher bisher keine Wirkung zu, sodass aus diesem Grunde jedenfalls kein weiterer katastrophenrelevanter Akteur hinzutritt und die Vorschrift auch für die Kooperation und Koordination keine Rolle spielt.

VI. Inanspruchnahme von Eigentum zur Katastrophenbekämpfung

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erlangt im Katastrophenschutz ebenfalls Bedeutung, auch wenn sie nicht unter einem spezifischen Katastrophenvorbehalt steht.[424] Denn Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 GG sind auch zu Zwecken des Katastrophenschutzes möglich. Ein Zwang zur Kooperation kann bestehen, wenn das für die Katastrophenbekämpfung genutzte Eigentum nicht freiwillig zur Verfügung gestellt wird. Personen können beispielsweise im Katastrophenfall verpflichtet werden, benötigte Hilfsmittel zur Katastrophenbekämpfung bereitzustellen, sodass ein Katastrophenschutzkooperationszwang besteht.

So haben Eigentümer und Besitzer von Geräten und Fahrzeugen zu dulden, dass diese sowie mögliches Zubehör für die Katastrophenbekämpfung sowie die abschließende Beseitigung erheblicher Katastrophenschäden in Anspruch genommen werden können.[425] Hier ist konkret an Maschinen, Werkzeuge und sonstige Mittel zu denken, die etwa bei einer Überschwemmung oder einem Brand besonders hilfreich sein können. Ebenso kommen Handel- und Gewerbetreibende in Betracht, die Verbrauchsmaterialien wie Sandsäcke und Deichfolien, Betriebs- und Brennstoffe sowie Lebensmittel zur Verfügung stellen müssen.[426] Ebenfalls können IT-Infrastrukturen im Katastrophenschutz herangezogen werden, wenn beispielsweise der Staat mittels moderner Kommunikation zur Warnung der Bevölkerung vor Katastrophen auf die Mobilfunknetze der privaten Anbieter zugreift und darüber Warnnachrichten versendet. Selbst eine Enteignung – etwa zu Zwecken des Hochwasserschutzes weit im Vorfeld einer Katastrophe, weil ein Risiko besteht, dass künftig mit Hochwasserkatastrophen zu rechnen ist – kann in Ausnahmesituationen in Betracht kommen.[427] Allerdings ist

---

BW; Art. 17 BayKSG; § 22 KatSG Bln; § 19 Abs. 2 BbgBKG; § 48 BremHilfeG; § 10 HmbKatSG; § 38 HBKG; § 23 LKatSG MV; § 17 NKatSG; § 20 BHKG NRW; § 43 Abs. 2 LBKG RhPf; § 23 SBKG; § 41 SächsBRKG; § 13 KatSG LSA; § 12 LKatSG SH; § 36 ThürBKG.

[424] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 44.

[425] Vgl. § 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 7 LKatSG BW; § 17 Abs. 2 KatSG Bln; § 15 BbgBKG; § 5 Abs. 3 BremHilfeG; § 49 Abs. 2 HBKG; § 18 LKatSG MV; § 29 NKatSG; § 43 Abs. 2 BHKG NRW; § 43 Abs. 3 LBKG RhPf; § 39 Abs. 3 SBKG; § 55 Abs. 1 SächsBRKG; § 22 KatSG LSA; § 25 Abs. 1 LKatSG SH; § 47 Abs. 3 ThürBKG.

[426] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 49 Rn. 11.

[427] So etwa BVerfGE 24, 367 (407 ff.) über die Enteignung zu Zwecken des Hochwasserschutzes durch das Hamburger Deichordnungsgesetz. Ähnlich wohl *H. D. Jarass*, in Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 85, der eine Enteignung unmittelbar durch förmliches Gesetz nur als ausnahmsweise zulässig erachtet, weil sie den Rechtsschutz des Betroffenen erheblich verkürzt.

der Gesetzgeber in diesen Fällen verpflichtet, Art und Ausmaß der Entschädigung zu regeln (Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG).[428]

Zur Katastrophenbekämpfung können die katastrophenrelevanten Akteure auf das Eigentum von zur Hilfeleistung verpflichteten Personen zugreifen. Auch in diesem Bereich müssen die maßgeblichen Akteure zusammenwirken und beispielsweise Absprachen darüber treffen, wer welche Gegenstände für welchen Zweck und welchen Zeitraum zur Katastrophenbekämpfung verwendet. Denn fehlende Absprachen und Informationsdefizite beeinträchtigen einen effektiven Katastrophenschutz erheblich. Daher bedarf es eines kooperativen sowie koordinativen Vorgehens, sodass keine Vertrauensverluste gegenüber staatlichen Institutionen eintreten. Ohnehin ist ein Rückgriff auf privates Eigentum regelmäßig nur ultima ratio und daher auch nur unter besonders engen Voraussetzungen möglich. Gleichwohl kann auch bei Hochwasserkatastrophen ein Rückgriff auf das Eigentum privater Akteure notwendig sein, um eine effektive Katastrophenbekämpfung sicherzustellen.

VII. Versammlungseinschränkungen aus Gründen des Katastrophenschutzes

Im Katastrophenfall können Versammlungen und religiöse Zusammenkünfte eingeschränkt werden. Das kann jedoch nur aufgrund eines kooperativen und koordinativen Zusammenwirkens durch die zuständigen Versammlungsbehörden und die zuständigen Katastrophenschutzbehörden erfolgen. Kooperation und Koordination zwischen diesen katastrophenrelevanten Akteuren sind in diesem Fall unerlässlich.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sowie die Religionsfreiheit (Art. 4 GG) können im Katastrophenschutz als grundrechtlicher Maßstab für die Kooperation und Koordination katastrophenrelevanter Akteure relevant werden. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass zu deren Beginn auch Zusammenkünfte wie Versammlungen[429] – auch solche religiöser Art[430] – nicht verschont und verboten wurden oder nur unter äußerst strengen Auflagen überhaupt möglich waren, um eine effektive Seuchenbekämpfung zu ermöglichen. Wenngleich es sich dabei nicht um eine Katastrophe im Sinne der vorliegenden Arbeit gehandelt hat[431], wird dennoch ersichtlich, dass auch verheerende Ereignisse zu Einschränkungen der Versammlungs- und Religionsfreiheit führen können. Dazu können insbesondere Katastrophen zählen.

---

[428] Vgl. dazu allgemein *H.-J. Papier/F. Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 14 Rn. 699 ff.; Vgl. zur Entschädigungspflicht bei der Enteignung zu Zwecken des Hochwasserschutzes BVerfGE 24, 367 (419 ff.).

[429] Vgl. dazu umfangreich *S. Kluckert*, in: Kluckert (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 5 ff.; BVerfG BeckRS 2020, 5584; BVerfG NVwZ 2020, S. 709 ff.; BVerfG NVwZ 2020, S. 711 ff.

[430] BVerfG NJW 2020, S. 1427 ff.; BVerfG BeckRS 2020, 5584; BVerfG NVwZ 2020, S. 783 ff.; *S. Bretthauer*, Befugnisse des Staates nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG), in: Mückl (Hrsg.), Religionsfreiheit in Seuchenzeiten, 2021, S. 61 ff.

[431] Siehe dazu Kap. 2 § 1 C. I. 7.

Beide Grundrechte enthalten jeweils keinen besonderen Katastrophenvorbehalt, sodass bei der Versammlungsfreiheit – jedenfalls für Versammlungen unter freiem Himmel – auf den allgemeinen Gesetzesvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 GG abgestellt werden muss[432] und eine Einschränkung der Religionsfreiheit ohnehin nur aufgrund kollidierenden Verfassungsrechts[433] möglich ist. Für Versammlungen mit Glaubens- und Gewissensinhalten ist Art. 4 GG grundsätzlich lex specialis gegenüber Art. 8 GG.[434] Das gilt allerdings nur, insoweit es um spezifisch gegen die Religion gerichtete Maßnahmen geht, da nur in dieser Beziehung religiöse Versammlungen einen grundsätzlich höheren Schutz genießen.[435] Für spezifische versammlungsrechtliche Gefahren – klassischerweise sind das zu befürchtende gewaltsame Auseinandersetzungen – bleibt es beim Schutz von Art. 8 GG. Das gilt etwa auch zur Eindämmung von Seuchengefahren,[436] die sich zu einer Katastrophe verdichten. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kommt eine maßgebliche Rolle zu.

Im katastrophenschutzrechtlichen Kontext spielen deshalb etwa Versammlungsbeschränkungen zum Zwecke des Infektionsschutzes eine wichtige Rolle.[437] Ob allerdings eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch eine Rechtsverordnung, die ein grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorsieht, generell möglich ist, ist fraglich.[438] Den Behörden ist jedenfalls bezüglich der Ausnahmen Ermessen einzuräumen, die auf die jeweiligen konkreten Umstände des Einzelfalls rekurrieren. Pauschale Erwägungen, die jeder Versammlung in generalisierter Weise entgegengebracht werden könnten, reichen jedenfalls nicht aus, um eine Ausnahmegenehmigung zu versagen.[439]

---

[432] *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025 Art. 8 Rn. 137; *W. Höfling/M. Ogorek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 60; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 51.

[433] *M. Germann*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 4 Rn. 47 f.; BVerfGE 32, 98 (107 f.).

[434] *W. Höfling/M. Ogorek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 85; *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, GG, Art. 8 Rn. 204; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 88.

[435] *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, GG, Art. 8 Rn. 204; a.A. (für Idealkonkurrenz) *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 4 Rn. 246; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 88.; *J. Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 4 Rn. 141.

[436] So auch *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, GG, Art. 8 Rn. 204; *C. Gusy*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 88.

[437] Ausführlich dazu *J.-P. Schneider*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 8 Rn. 56a ff.; vgl. dazu auch exemplarisch *A. Kießling*, Zur Rechtmäßigkeit von nächtlichen Ausgangsbeschränkungen in Corona-„Hotspots", NJW 2021, S. 182 f.

[438] BVerfG NVwZ 2020, S. 711 (712); kritisch ebenfalls *S. Kluckert*, in: Kluckert (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 7.

[439] BVerfG NVwZ 2020, S. 711 (712); *S. Kluckert*, in: Kluckert (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 7.

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder enthalten schließlich keine spezifischen Regelungen zum Verbot von Zusammenkünften im Katastrophenfall. Derartige Verbotsverfügungen können also nur auf die katastrophenschutzrechtlichen Generalklauseln gestützt werden, sofern die Bundesländer eine derartige Regelung normiert haben.[440] Da es sich bei diesen Klauseln häufig um einsatzleitungstechnische Regelungen handelt, sind diese insbesondere im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz nicht unproblematisch.[441] So wird etwa gemäß § 42 Abs. 1 HBKG die technische Einsatzleitung ermächtigt, den gesamten Katastropheneinsatz zu regeln, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen und auch zusätzliche Einsatzmaßnahmen und Einsatzmittel anzufordern.[442] Dabei müssen jedoch Sicherungsmaßnahmen anderer zuständiger Akteure im Einvernehmen mit der technischen Einsatzleitung erfolgen.[443] Im Falle eines Versammlungsverbots muss die zuständige Versammlungsbehörde mit der Katastrophenschutzbehörde interagieren. Dementsprechend enthalten die katastrophenschutzrechtlichen Generalklauseln regelmäßig Organisationselemente im Hinblick auf die Kooperation und Koordination und erschöpfen sich nicht nur in ihrem reinen materiellen Gehalt.

Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit aus Gründen des Katastrophenschutzes erfordert eine effektive Zusammenarbeit von Katastrophenschutzbehörden, Versammlungsbehörden sowie den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden. Handelt es sich um eine religiöse Versammlung, sind darüber hinaus die Religionsgemeinschaften zu beteiligen. Es bedarf daher auch in diesem Bereich eines kooperativen und koordinativen Vorgehens der beteiligten katastrophenrelevanten Akteure, zumal Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit ohnehin nur in besonders engen Ausnahmefällen zulässig sind.

VIII. Datenverarbeitung, digitale Lösungen und informationelle Selbstbestimmung

Schließlich kann im Katastrophenfall auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG) betroffen sein. Einen spezifischen Katastrophenvorbehalt enthält es gleichfalls nicht. Einschränkungen sind darum nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht, wobei der Gesetzgeber in besonderer Weise den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat sowie organisatorische und verfahrensrechtliche Vor-

[440] So etwa § 46 Abs. 2 S. 1 LKatSG BW; § 11 Abs. 1 KatSG Bln; §§ 8, 43 Abs. 1 BbgBKG; § 56 Abs. 1 BremHilfeG; § 14 Abs. 1 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 15 Abs. 1 LKatSG MV; § 34 Abs. 2 BHKG NRW; § 37 Abs. 1 LBKG RhPf; § 21 Abs. 1 SBKG; § 37 Abs. 1 SächsBRKG; § 1 Abs. 2 LKatSG SH; § 37 Abs. 1 ThürBKG.

[441] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 77, 80.

[442] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 42 Rn. 1.

[443] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 42 Rn. 3.

kehrungen schaffen muss, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.[444] Ein moderner Katastrophenschutz kommt heutzutage nicht mehr ohne die Erhebung, Sammlung, Auswertung, Analyse und Nutzung von Daten sowie der digitalen Vernetzung der Katastrophenschutzakteure aus.[445]

So kommt der Herausgabe von Daten etwa zur Ortung und Standortbestimmung von Personen eine wesentliche Funktion zu, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Notfallpläne der zahlreichen Katastrophenschutzakteure können miteinander vernetzt werden, um die bisherige Unübersichtlichkeit zu reduzieren.[446] Digitale Lösungen tragen dazu bei, dass die Position von Helfern im Katastrophenfall exakt bestimmt wird und Fahrzeuge von unterschiedlichen Organisationen aus unterschiedlichen Regionen in den Katastrophenschutz wirksam eingebunden werden.[447] Einsatzkräfte wiederum können per Smartphone-App alarmiert werden und so bereits frühzeitig hilfreiche Informationen erhalten, die sie für die Katastrophenvorsorge und -bekämpfung benötigen.[448] Eine intelligente Verfügbarkeitsplanung, Alarmierung und Kommunikation kann generell Ressourcen im Katastrophenschutz schonen und diese effizienter einsetzen.[449] Schließlich wird auch der Einsatz von Künstlicher Intelligenz im Katastrophenschutz immer wichtiger.[450] Durch ein integriertes und vernetztes Katastrophenschutzkrisenmanagement kann die Resilienz insgesamt ersichtlich erhöht werden.[451] Bei allen diesen Anwendungen ist die Verarbeitung personenbezogener Daten unvermeidbar. Gleichzeitig wird durch die digitale Vernetzung die Kooperation und an Koordination der katastrophenrelevanten Akteure verbessert. Schließlich ist aber auch an die klassische Vermisstensuche und Familienzusammenführung zu denken, bei der ebenfalls personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Derartige Maßnahmen sind bereits schon jetzt teilweise in unterschiedlichen Detailierungsgraden in verschiedenen Gesetzen rechtlich verankert. Relevante Vorschriften

---

[444] BVerfGE 65, 1 (LS 2).

[445] Ebenso *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (47).

[446] *K. Hartmann*, Landkreise können mit vernetzten Notfallplänen „vor die Lage kommen"!, Crisis Prevention 3 (2023), S. 80 f.

[447] *A. Grupp*, Land unter: Digitale Sofort-Lösungen für den Katastrophenfall, Crisis Prevention 2 (2024), S. 58 f.

[448] *B. Conermann/H. Heeskens/J. Kornmann/M. Maue*, PMeV-White Paper zur Alarmierung von Einsatzkräften per Smartphone-App, Crisis Prevention 1 (2024), S. 62 ff.

[449] *H. Heeskens*, Ressourcen schonen durch intelligente Verfügbarkeitsplanung, Alarmierung und Kommunikation, Crisis Prevention 1 (2022), S. 110 f.

[450] *S. Wischmann*, Krisenfest dank KI: Wie KI-Anwendungen Ernstfälle handhabbar machen, Crisis Prevention 2 (2024), S. 46 ff.; *S. Franke*, Künstliche Intelligenz in der Leitstelle der Zukunft, Crisis Prevention 4 (2023), S. 36 ff.; *D. Houdeau*, Wie kann KI vor Cyberangriffen schützen?, Crisis Prevention 4 (2022), S. 60 ff.

[451] *D. Fanta*, Integriertes und vernetztes Krisenmanagement, Crisis Prevention 1 (2023), S. 100 f.

enthalten etwa das DRK-Suchdienstdatenschutzgesetz (DRK-SDDSG)[452], das IfSG[453] sowie die allgemeinen landesrechtlichen Katastrophenschutzgesetze, die zum Teil besondere datenschutzrechtliche Verarbeitungsvorschriften enthalten.[454] Gleichwohl müssen diese Vorschriften im Hinblick auf ihre Passgenauigkeit beim Einsatz digitaler Lösungen im Katastrophenschutz fortlaufend analysiert, bewertet und angepasst werden.[455]

Nicht selten werden bei Hochwasserkatastrophen Personen vermisst. So muss bei der Familienzusammenführung im Katastrophenfall die zuständige Katastrophenschutzbehörde die notwendigen Informationen mit dem DRK-Suchdienst austauschen und zusammenführen, damit dieser seiner gesetzlichen Aufgabe nachkommen kann.[456] Durch die voranschreitende digitale Vernetzung der katastrophenrelevanten Akteure muss die Zusammenarbeit kooperativ und koordiniert erfolgen sowie rechtlich abgesichert sein, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Die Digitalisierung trägt im Katastrophenschutz zu einer verbesserten Kooperation und Koordination bei, weil durch die Vernetzung und den Einsatz moderner Datenverarbeitungssysteme der Katastrophenschutz wesentlich effektiver gestaltet werden kann.[457] Hierfür bedarf es eines tauglichen Informationsverarbeitungssystems, auf das alle katastrophenrelevanten Akteure zugreifen können. Dabei sind Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unvermeidlich, sodass bei derartigen Systemen sicherzustellen ist, dass die Datenverarbeitung für einen spezifischen Zweck – nämlich den Katastrophenschutz – erfolgt und keine andere Nutzung der Daten in Betracht kommt. Diese Anforderungen sind für die Ausgestaltung der Kooperation und Koordination beständig mitzudenken.

IX. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Schließlich kann im Katastrophenfall auch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) besonders an Bedeutung erlangen.[458] Das Grundrecht gewinnt in doppelter Hinsicht an Relevanz. Es betrifft einerseits die klassisch abwehr-rechtliche Funktion – hier können bereits bloße Gefährdungen die Schutzgüter von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG beeinträchtigen, was etwa für die Pflicht zum Einsatz von Leben und Gesundheit im Rahmen öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse

[452] §§ 2 ff. DRK-SDDSG.

[453] §§ 6 ff. IfSG.

[454] Siehe etwa § 41 Abs. 1 LKatSG BW; § 32 KatSG Bln; § 17 BbgBKG; §§ 83 ff. BremHilfeG; § 18a HmbKatSG; § 55 HBKG; §§ 35 ff. LKatSG MV; § 32a NKatSG; §§ 46 ff. BHKG NRW; § 59 LBKG RhPf; § 52 SBKG; § 72 SächsBRKG; § 36 LKatSG SH.

[455] Vgl. dazu nur bei *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 ff. sowie S. 185 ff.

[456] § 2 Nr. 1 lit. b DRK-SDDSG.

[457] Siehe dazu etwa bei *R. Voigt/S. Hänsch/T. Leitert/A. Raible*, Das modernste KrisenKommunikationssystem der Welt mit agilen Methoden entwickeln, Crisis Prevention 1 (2024), S. 78 f.

[458] Siehe dazu *A. Brech*, Triage und Recht, 2008, S. 189 ff.

(Polizei, Feuerwehr) gilt[459] – sowie andererseits die objektiv-rechtliche Schutzpflichtenkomponente[460]. Die staatlichen Schutzpflichten und deren Konkretisierung sind ein besonders problematisches verfassungsrechtliches Feld.[461] Beide Funktionen zeitigen Auswirkungen auf die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

Während der Corona-Pandemie – auch wenn es sich bei der Corona-Pandemie nicht um eine Katastrophe im Sinne des dieser Arbeit zugrundeliegenden Katastrophenbegriffs handelt[462] – hat der Staat in Realisierung seiner aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG resultierenden Schutzpflichten oftmals Regelungen erlassen – die etwa Beeinträchtigungen der Berufs- und Eigentumsfreiheit zur Folge hatten –, die sich gegen kollidierende Grundrechte in der jeweiligen konkreten Situation durchzusetzen vermochten.[463] Verheerende Ereignisse können sich aber zu Katastrophen verdichten, sodass auch im Katastrophenschutz das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit als grundrechtlicher Maßstab gilt.

Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit ist exemplarisch im Bereich der Katastrophenmedizin von entscheidender Bedeutung. Hier müssen im Extremfall staatliche Verteilungs- und Priorisierungsentscheidungen getroffen werden, die über Leben und Tod entscheiden.[464] Damit sind Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht zu vermeiden. So ist etwa die konkrete rechtliche Ausgestaltung der Triage nach wie vor umstritten.[465] Spezifische gesetzliche Regelungen – etwa in den Landeskata-

---

[459] *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 234; BVerfGE 77, 177 (221).

[460] Dazu allgemein *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 41 ff.; *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 74 ff.

[461] Im Allgemeinen: *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 190 ff.; *F. Ossenbühl*, Grundsätze der Grundrechtsinterpretation, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, 2004, § 15 Rn. 62; *G. Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987; im Besonderen: *C. Clausen*, Das Verhältnis von Achtungs- und Schutzpflichten in Ausnahmesituationen, 2018; *S. von Steinau-Steinrück*, Die staatliche Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten, 2013, S. 126 ff.

[462] Vgl. Kap. 2 § 1 C. I. 7. und Kap. 2 § 1 D. IV.

[463] Mit Beispielen *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 83.

[464] Dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 6 Rn. 55; *A. Brech*, Triage und Recht, 2008, S. 98 ff.; *M. Kloepfer/S. Deye*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, DVBl 2009, S. 1208 (1218 ff.); *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (359 ff.).

[465] Siehe exemplarisch dazu *R. Merkel/S. Augsburg*, Die Tragik der Triage – straf- und verfassungsrechtliche Grundlagen, JZ 2020, S. 704 ff.; *E. Hoven*, Die „Triage"-Situation als Herausforderung für die Strafrechtswissenschaft, JZ 2020, S. 449 ff.; *C. Sowada*, Strafrechtliche Probleme der Triage in der Corona-Krise, NStZ 2020, S. 452 ff.; *J. Taupitz*, Infektionsschutzrechtliche „Triage" – Wer darf überleben?, in: Kloepfer (Hrsg.), Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011, S. 103 (109 f.).

strophenschutzgesetzen – existieren bisher nicht.[466] Derzeit findet die Triage weitestgehend in einem rechtlichen Vakuum statt. Nur mit § 5c IfSG besteht eine Regelung, die erstmals die Zuteilung lebensnotwendiger, knapper Ressourcen in einem Krisenfall regelt.[467] Daher ist es gerade hier besonders notwendig, dass die relevanten Katastrophenschutzakteure – Ärzte, Intensiv- und Notfallmediziner, Sozialverbände, Katastrophenmediziner, Psychiater, Behindertenhelfende – zusammenwirken.

Da es sich regelmäßig bei Eingriffen in das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit um besonders eingriffsintensive und belastende Maßnahmen handelt, sind neben der materiell-rechtlichen Ausgestaltung der spezifischen Anforderungen ebenso besonders hinreichend bestimmte Aufgabenzuweisungen, Verfahrens- und Organisationsvorschriften erforderlich. Notwendig sind darum ebenfalls flankierende verfahrensrechtliche Regelungen, die die unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure verbinden. Entscheidungen im Katastrophenschutz, die das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit tangieren, sind daher auch immer nur in einem kooperativen und koordinativen Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure möglich, wenngleich einem Akteur ein Letztentscheidungsrecht zuzusprechen ist.

X. Flächendeckende Alarmierung der Bevölkerung und das Fernmeldegeheimnis

Im Katastrophenschutz kann das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG tangiert sein, wenn im Katastrophenvorfeld die Bevölkerung per SMS oder durch vergleichbare Methoden durch eine flächendeckende Alarmierung vor einer drohenden Gefahr oder Katastrophe informiert wird.[468] Es bedarf hinreichend präziser Zuständigkeitsregelungen, welcher katastrophenrelevante Akteur in welchem Szenario wie und wann die Bevölkerung zu warnen hat.

Dabei kommen insbesondere Eingriffe in die Grundrechte der Nutzer von mobilen Telekommunikationsendgeräten in Betracht.[469] Denn die Nachrichtenzustellung geht auf die Katastrophenschutzbehörde und damit auf staatliche Veranlassung zurück. Allerdings erfolgt die Informationsverarbeitung und Zustellung der Warnung durch die privaten Telekommunikationsanbieter.[470] Jedoch können auch mittelbare Eingriffe einen Grundrechtseingriff darstellen.[471] Denn die Katastrophenschutzbehörden

[466] *C. Eckart*, in: Eckart/Winkelmüller (Hrsg.), BeckOK Infektionsschutzrecht, 27. Edition, § 5c Rn. 1.

[467] *C. Eckart*, in: Eckart/Winkelmüller (Hrsg.), BeckOK Infektionsschutzrecht, 27. Edition, § 5c Rn. 1.

[468] *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierungen der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013, S. 43 ff.

[469] Vgl. zu Eingriffen in die Grundrechte der Telekommunikationsanbieter *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierungen der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013, S. 41 ff.

[470] *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierungen der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013, S. 45.

[471] *M. Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 10 Rn. 50; *T. Wischmeyer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 10 Rn. 86; BVerfGE

greifen dadurch indirekt in die geschützte Rechtsposition der Gewarnten ein.[472] Da Art. 10 GG die Kommunikationsinhalte und -umstände schützt,[473] wehrt sie ebenfalls vor aufgedrängten – insbesondere staatlich veranlassten – Telekommunikationsinhalten ab.[474] Denn wenn Art. 10 GG vor der staatlichen Kenntnisnahme des Inhalts und der Umstände ihres Kommunikationsumstandes schützt, ist es nur konsequent, wenn die Vorschrift als Kehrseite ebenfalls vor aufgedrängten staatlichen Telekommunikationsinhalten schützt.

Seit Februar 2023 können Warnungen auch mit der neu eingeführten Technik Cell Broadcast direkt an viele Mobilfunkgeräte geschickt werden. Dabei handelt es sich um ein anonymes Verfahren, das die Empfangsbereitschaft von Mobilfunkgeräten in einer Funkzelle des Mobilfunknetzes nutzt und so eine vorherige Registrierung und die Angabe von personenbezogenen Daten nicht notwendig macht. § 164a TKG regelt die Aussendung von öffentlichen Warnungen vor Katastrophen durch Telekommunikationsdienste umfassend. Die Norm setzt damit insbesondere europäisches Recht um.[475]

Neben dem BBK und der Bundesnetzagentur (BNetzA) haben an der Einführung auch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), die in Deutschland tätigen Mobilfunkbetreiber, die Anbieter von Mobilfunkdiensten sowie Endgeräte- und Betriebssystemhersteller zusammengearbeitet.[476] Sie sind für die Festlegung der technischen Einzelheiten zuständig (vgl. § 164a Abs. 5 TKG) und müssen daher in enger Abstimmung mit- und untereinander die notwendigen Maßnahmen ergreifen. Gleichwohl regelt § 164a TKG nicht, welche Gefahrenabwehrbehörden sowie Behörden des Zivil- und Katastrophenschutzes in welchen Konstellationen Warnmeldungen veranlassen können.[477] Hierfür ist das jeweilige Regelungsregime für die warnenden Behörden auf Bundes- und Landesebene einschlägig.

Damit ist ein kooperatives und koordiniertes Zusammenwirken der verschiedenen katastrophenrelevanten Akteure auf Bundes- und Landesebene erforderlich, um die Bevölkerung effektiv vor Katastrophen zu warnen. Einerseits wird dies bereits bei der Normierung der technischen Einzelheiten sichtbar, da nur unter Mitwirkung der relevanten katastrophenschutzrechtlichen Akteure die technischen Einzelheiten festgelegt werden können. Andererseits müssen die zuständigen Akteure im Katastrophenschutz aufgrund hinreichend bestimmter Zuständigkeiten und abgrenzbarer Verantwortungs-

107, 299 (313); 124, 43 (58).

[472] *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierungen der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013, S. 45.

[473] *T. Wischmeyer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 10 Rn. 69; *M. Martini*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 10 Rn. 61 ff.

[474] A.A. *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierungen der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013, S. 46.

[475] BT-Drs. 19/32039, S. 28 ff.

[476] Vgl. dazu https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Warnung-in-Deutschland/So-werden-Sie-gewarnt/Cell-Broadcast/cell-broadcast_node.html.

[477] BT-Drs. 19/32039, S. 28; *J. Eckhardt*, in: Geppert/Schütz (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, § 164a Rn. 1.

bereiche zusammenwirken, sodass es im Katastrophenfall nicht zu Abstimmungsdefiziten kommt, die einen effektiven Katastrophenschutz behindern. Daher ist gerade im Bereich der Warnung der Bevölkerung vor Katastrophen ein kooperatives sowie koordiniertes Vorgehen der jeweils zuständigen Akteure unerlässlich.

XI. Verhältnismäßigkeitsprinzip

Neben den konkreten im Einzelfall betroffenen Grundrechten kommt dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als verfassungsrechtlichem Grundprinzip des modernen Rechtsstaats generell eine besondere Bedeutung bei.[478] Das gilt umso mehr im Katastrophenfall.[479] Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur auf den Bereich der Katastrophenschutzeingriffsverwaltung beschränkt, sondern entfaltet seine Wirkung auch im Katastrophenschutzorganisationsrecht im Bereich der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

Die bei einer Katastrophe oftmals sehr intensiven Grundrechtsbeeinträchtigungen müssen sich vordringlich an den Maßstäben der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit messen lassen, wobei eine besondere Bedeutung dem Erforderlichkeitsgrundsatz zukommt. Dieser verlangt im Katastrophenfall Freiheitseinschränkungen nur genau solange aufrecht zu erhalten, wie es die Katastrophensituation erfordert.[480] So sind etwa Freizügigkeitseinschränkungen sowie Wohnungs- und Eigentumsbeeinträchtigungen aufzuheben, sobald diese nicht mehr notwendig sind. Gleichwohl muss dem Allgemeininteresse ein besonders großes Gewicht beigemessen werden.[481] Die Erforderlichkeitsprüfung steht politischen Wertungen offen, sodass häufig divergierende Vorstellungen über die Maßnahmen im konkreten Einzelfall die Folge sind.[482]

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt jedoch nicht nur im Bereich der Eingriffsverwaltung, sondern fungiert ebenfalls als staatsorganisationsrechtliche Kompetenzausübungsschranke und betrifft damit auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern.[483] Im Katastrophenschutz wird dies insbesondere bei den Regelungen zur

---

[478] *E. Schmidt-Aßmann*, Der Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 87.

[479] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 52 ff.; *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 68; *T. Stein*, Grundrechte im Ausnahmezustand, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, 2004, § 24 Rn. 66; ähnlich auch *H. Obereuter*, Notstand und Demokratie, 1978, S. 260 ff.

[480] In diese Richtung *K. Hesse*, Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustands, JZ 1960, S. 105 (106); *H. H. Klein*, Dienstpflichten und Spannungsfall in der Notstandsverfassung, Der Staat 8 (1969), S. 363 (364 f.).

[481] *T. Stein*, Grundrechte im Ausnahmezustand, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, 2004, § 24 Rn. 66.

[482] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 53; *B. Schlink*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS BVerfG, Bd. II, 2001, S. 445 (458).

[483] Dazu umfangreich *A. Heusch,* Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 93 ff.

Kooperation zwischen Bund und Ländern im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und im überregionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 3 GG deutlich.[484] Der Bund darf grundsätzlich immer nur dann eingreifen und unterstützend mitwirken, wenn dies zur Katastrophenabwehr erforderlich ist.[485] Die dort normierten Anforderungsrechte der Länder sowie die erweiterten Weisungs- und Einsatzrechte des Bundes ermächtigen somit immer nur zu verhältnismäßigen Maßnahmen.[486] Damit sichert das Verhältnismäßigkeitsprinzip zugleich das katastrophenschutzrechtliche Subsidiaritäts- und Subordinationsprinzip ab.[487]

Im Katastrophenschutz müssen sich sämtliche katastrophenrelevante und freiheitseinschränkende Maßnahmen sowie auch kooperations- und koordinationsrechtliche Mechanismen – etwa die Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden[488] oder die Ausübung von Notzuständigkeiten[489] – am Verhältnismäßigkeitsprinzip messen lassen. Im Katastrophenfall werden manche Abwägungen anders zu entscheiden sein als vor dem Eintritt der Katastrophe.[490] Es ist insbesondere zu berücksichtigen, dass regelmäßig zügige Entscheidungen zu treffen sind, die oftmals nicht auf einer vollständigen Wissensgrundlage erfolgen können[491], weil sich bei einem weiteren Zuwarten größere Gefahren und größere Schäden und Katastrophen realisieren. Das gilt auch für die Kooperation und die Koordination im Katastrophenschutz.

C. Staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz

Neben der bisher betrachteten abwehrrechtlichen Dimension der katastrophenrelevanten Grundrechte und deren Bedeutung für die Kooperation und Koordination der maßgeblichen Akteure stellt sich im Katastrophenschutzrecht die Frage nach einer „Staatspflicht zum Katastrophenschutz".[492] Das Grundgesetz spricht beide Funktionen in Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG unmittelbar an: „Sie [die Würde des Menschen] zu achten

---

[484] *A. Heusch,* Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 114 ff.

[485] Vgl. zu den Einzelheiten Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[486] *A. Heusch,* Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 235.

[487] Siehe dazu bereits Kap. 2 § 3 E. V.

[488] Vgl. zu den Einzelheiten Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[489] Vgl. zu den Notzuständigkeiten umfangreich Kap. 5 § 1 D.

[490] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 52.

[491] Vgl. dazu umfangreich auch *I. Spiecker gen. Döhmann*, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, 2026.

[492] Vgl. allgemein zu einem Grundrecht auf Sicherheit insbesondere *J. Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983; *G. Robbers,* Sicherheit als Menschenrecht, 1987; *M. Möstl,* Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 42 ff.; *W. van den Daele*, Freiheiten gegenüber Technikoptionen, KritV 1991, S. 257 ff.; *S. Leuschner*, EuGH und Vorratsdatenspeicherung: Erfindet Europa ein Unionsgrundrecht auf Sicherheit?, EuR 2016, S. 431 ff.; vgl. speziell zur Staatspflicht zum Katastrophenschutz schon bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 55 ff.

und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt". Die Existenz grundrechtlicher Schutzpflichten, die sich aus den jeweiligen spezifischen Freiheitsrechten ergeben – wobei den Freiheitsgrundrechten auch immer ein Menschenwürdegehalt innewohnt[493] – ist heute in Lehre[494] und Rechtsprechung[495] daher allgemein anerkannt.[496] Eine staatliche Verpflichtung zum Katastrophenschutz erstreckt sich aber nicht nur auf das materielle Recht, sondern muss auch immer das kooperative und koordinative Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure in den Blick nehmen.

I. Der Staat als Adressat von Katastrophenschutz

Die grundrechtliche Schutzpflicht ist auf solche Konstellationen beschränkt, in denen eine Grundrechtsgefährdung durch das Handeln privater Personen erfolgt.[497] Charakteristikum der grundrechtlichen Schutzpflicht ist das Grundrechtsdreieck zwischen Staat, Opfer und Drittem, wobei Opfer und Dritter jeweils Private sind und der Staat die Rolle des Adressaten der Schutzpflicht einnimmt.[498] Sie dient damit dem Schutz

---

[493] Zur Ausstrahlungswirkung der Menschenwürde auf andere Grundrechte vgl. *M. Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 1 Abs. 1 Rn. 24 ff.; *F. Wapler*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 43 und 102.

[494] *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 146 ff.; *J. Isensee*, Sicherheit und Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 16 Rn. 70 ff.; *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 4 mwN*; S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 188 ff.; *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 249 ff.; *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 80 ff.; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 41 ff. und 81 ff.; *M. Eichberger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 58 ff.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 101 ff.; *J. Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992; *C. Calliess*, Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, JZ 2006, S. 321 ff.; *E. Klein*, Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, NJW 1989, S. 1633 ff.; *R. Schnur*, Begründbarkeit der grundrechtlichen Schutzpflicht?, DVP 1998, S. 443 ff.; *G. Britz*, Grundrechtliche Schutzpflichten in bald 50 Jahren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 2023, S. 1449 ff.; *W. Cremer*, Die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der grundrechtlichen Schutzpflicht, DÖV 2008, S. 102 ff.

[495] BVerfGE 39, 1 (41); 46, 160 (164); 49, 89 (140 f.); 53, 30 (57); 56, 54 (73); 88, 203 (251); 96, 56 (64); 115, 118 (152 ff.); 121, 317 (356); ausführliche Darstellung der Rechtsprechung auch bei *G. Britz*, Grundrechtliche Schutzpflichten in bald 50 Jahren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 2023, S. 1449 ff. sowie *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 146 ff.

[496] So ausdrücklich *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 4 ff.

[497] *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 80; *J. Isensee*, Sicherheit und Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 16 Rn. 70; *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 4.

[498] *J. Isensee*, Sicherheit und Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 16 Rn. 70 f.; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutz-

der Grundrechte vor privaten Übergriffen[499] und scheint auf den ersten Blick für den Katastrophenschutz nur bedingt geeignet, sofern Katastrophen als rein natürliche und vom Menschen nicht beeinflussbare Phänomene verstanden werden. Die Schutzpflicht stellt sich als eine objektiv-rechtliche Staatsaufgabe dar, aus der sich auch subjektive Rechte des Einzelnen ableiten lassen.[500] Die Erfüllung der Schutzpflicht steht immer unter dem Vorbehalt des Möglichen,[501] wobei das formelle Gesetz die Schutzpflicht mit Inhalt ausfüllt[502]. Entsprechend steht dem Gesetzgeber bei der konkreten Ausfüllung der Schutzpflicht grundsätzlich ein weiter Wertungs-, Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu.[503]

Folglich geht es darum zu entfalten, in welchem Umfang die Verfassung staatliches Handeln vor dem Hintergrund des Katastrophenschutzes legitimiert und damit ermöglicht oder gar zwingend vorschreibt. Denn staatliche Schutzpflichten können auch aus einem Unterlassen bzw. Nicht-Tätigwerden erwachsen und sich zu einer Pflicht zum Schutz durch den Staat verdichten.[504] Der Staat erstarkt in die Rolle eines Garanten. Er

---

pflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 5; a.A. *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 252 f., der die Existenz von Schutzpflichten nicht vom Vorliegen einer Dreieckskonstellation abhängig macht.

[499] *S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 188; *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 80; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 192 f.; a.A. *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 101; *G. Manssen*, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2024, § 3 Rn. 55, die jeweils auch Naturgewalten von der Schutzpflicht unmittelbar umfasst ansehen.

[500] *J. Isensee*, Sicherheit und Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 16 Rn. 78 ff.; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 401; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 10.

[501] Dazu umfassend *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 274 ff.; *J. Isensee*, Sicherheit und Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 16 Rn. 75; *O. Depenheuer*, Vorbehalt des Möglichen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 269 Rn. 1 ff.

[502] *J. Isensee*, Sicherheit und Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 2023, § 16 Rn. 72; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 281 ff.

[503] *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 80; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 89; *M. Eichberger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 59; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 102; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 293 ff.; BVerfGE 88, 203 (262; 96, 56 (64); 121, 317 (356); 133, 59 (76); 142, 313 (337); 157, 30 (114).

[504] *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 1; *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und

tritt als Regulator zwischen Drittem – also dem Objekt, von dem die Gefährdung ausgeht – und Opfer – das Objekt, das der Gefährdung ausgesetzt ist – auf.[505]

Das bedeutet zunächst auf einer ersten Ebene danach zu fragen, ob überhaupt eine staatliche bzw. grundrechtliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz besteht und erst auf der zweiten Ebene – wenn eine derartige Schutzpflicht bejaht wird –, zu erörtern, wie diese Schutzpflicht konkret auszugestalten ist und welche verfassungsrechtlichen Anforderungen dafür gelten jeweils unter Berücksichtigung der Kooperation und Koordination der maßgeblichen Akteure im Katastrophenschutz.

II. Das „Ob" der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz

Zunächst ist zwischen grundrechtlichen Schutzpflichten und allgemeinen staatlichen Schutzpflichten zu differenzieren.[506] Grundrechtliche Schutzpflichten sind solche Schutzpflichten, die unmittelbar aus einzelnen Grundrechten (Art. 1–Art. 19 GG) abgeleitet werden.[507] Demgegenüber knüpfen allgemeine staatliche Schutzpflichten nicht unmittelbar an die Grundrechte an, sondern leiten sich aus anderen allgemeinen Verfassungsprinzipien ab.

1. Grundrechtliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz

Grundrechtliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz lassen sich in unterschiedlicher Intensität insbesondere in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 11 GG, Art. 13 GG und Art. 14 GG nachweisen.

a) Schutz der körperlichen Integrität

Maßgeblicher Anknüpfungspunkt ist insbesondere Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, denn „jeder [Mensch] hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit".[508] Die Exegese der Vorschrift – bereits der Wortlaut ist hier eindeutig – beinhaltet einen grundrecht-

---

Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 18; *C. Calliess*, Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, JZ 2006, S. 321 (323).

[505] *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 5.

[506] Zu dieser Differenzierung siehe *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 190 ff., wobei *Isensee* staatliche und grundrechtliche Schutzpflichten als Synonyme versteht; anders *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 4, der zwischen allgemeinen staatlichen Schutzpflichten (= grundrechtliche Schutzpflichten iwS) und grundrechtlichen Schutzpflichten ieS unterscheidet.

[507] *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 4; *C. Calliess*, Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, JZ 2006, S. 321 (322).

[508] So schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 2 ff.; *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (244 f.).

lichen Schutzauftrag zum Schutz der körperlichen Integrität.[509] Die Norm gebietet insoweit abstrakte und konkrete Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung abzuwehren und im Sinne einer vorbeugenden Gefahrenabwehr bzw. Gefahrenvorsorge präventiv zu minimieren.[510] Je größer Art und Schwere der Gefahren sind, umso zeitiger sind Schutzmaßnahmen auch schon bei nur sehr entfernten Wahrscheinlichkeiten des Eintritts notwendig.[511] Für den Staat folgt daraus ein Gesetzgebungsauftrag, die dem Schutzbedarf notwendigen Regelungen zu erlassen und für ein ausreichendes Schutzniveau zu sorgen sowie bei Änderungen der Verhältnisse die vorhandenen Vorschriften anzupassen.[512] Darum werden hiervon etwa Regelungen zum Schutz vor Lärm, vor Nachtarbeit oder vor gefährlichen Hunden erfasst.[513] In gleichem Maße umfasst die Schutzpflicht auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.[514] Hierzu zählen klimabedingte Extremwetterereignisse wie Hitzewellen, Wald- und Flächenbrände, Hochwasser, Starkregen, Wirbelstürme, Lawinenabgänge oder Erdrutsche.[515] Darauf hat das BVerfG in seiner Klimabeschluss-Entscheidung ausdrücklich abgestellt.[516] Der Staat ist insoweit verpflichtet, den Gefahren durch positive Schutzmaßnahmen zu begegnen, weil diese erforderlich sind, um die Gefahren durch die tatsächlich eintretenden Folgen des Klimawandels auf ein verfassungsrechtlich hinnehmbares Maß zu begrenzen.[517]

---

[509] Vgl. dazu *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 Rn. 41 ff.; so noch *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 76 ff.; BVerfGE 56, 54 (78); 77, 170 (214); 85, 191 (212).

[510] So noch *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 80 mwN.

[511] BVerfGE 49, 89 (142); 53, 30 (57); BVerwGE 104, 36 (51); so noch *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 80.

[512] *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 219.

[513] So noch *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 77 mwN.

[514] BVerfGE 157, 30 (LS 1); vgl. allgemein dazu *S. Schlacke*, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 912 ff.; *M. Uechtritz/M. Ruttloff*, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, S. 9 ff.; *R. Sinder*, Anthropozänes Verfassungsrecht als Antwort auf den anthropogenen Klimawandel, JZ 2021, S. 1078 ff.; *C. Möllers/N. Weinberg*, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, JZ 2021, S. 1069 ff.; *M. Kloepfer/J.-L. Wiedmann*, Die Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1333 ff.; *M. Sachs*, Grundrechte im Klimawandel, DRiZ 2021, S. 228 ff.; *W. Kahl*, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, EurUP 2022, S. 2 ff. ; *S. Lenz*, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts – eine Dekonstruktion, Der Staat 61 (2022), S. 73 ff.; *C. Calliess*, Das „Klimaurteil" des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung" des Art. 20a GG?, ZUR 2021, S. 355 ff.

[515] BVerfGE 157, 30 (113).

[516] BVerfGE 157, 30.

[517] BVerfGE 157, 30 (113).

Ebenso werden auch Maßnahmen zum Katastrophenschutz adressiert.[518] Denn Katastrophen in ihren unterschiedlichen Ausprägungen – seien es Katastrophen wie Hochwasser, Pandemien oder technische Katastrophen – rufen oftmals Gesundheitsgefahren hervor, die schlimmstenfalls Leib und Leben von Menschen betreffen. Das können ganz konkret Maßnahmen zur Evakuierung, Räumung sowie Sperrung von Katastrophengebieten sein oder Betretungsbefugnisse zu Wohnungen zur Rettung von Personen.[519] Dem Gesetzgebungsauftrag, der konkret die Schaffung von Normen zum Schutz der körperlichen Integrität adressiert, entspricht sodann auch ein Vollzugsauftrag an die Exekutive, einen effektiven Schutz zu gewährleisten.[520] Daneben gehören deshalb auch organisatorische Pflichten dazu, sodass es den Katastrophenschutzbehörden obliegt, die für die Katastrophenabwehr notwendigen Maßnahmen durchzuführen.[521] Werden wegen unzureichender Besetzung der Rettungsleitstelle über mehrere Stunden keine notwendigen Warnungen – etwa vor einem drohenden Hochwasser – herausgegeben, so liegt darin ein Organisationsverschulden der Katastrophenschutzbehörde, sodass sogar im Rahmen der Katastrophennachsorge auch Amtshaftungsansprüche begründet werden können.[522]

Neben der Etablierung von materiell-rechtlichen Normen – wie etwa zur Evakuierung von Katastrophengebieten oder der Betretungsbefugnis zu Wohnungen – muss daher auch im Katastrophenschutz ein organisationsrechtlicher Rahmen vorhanden sein, der durch eine effektive Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure zu einem wirksamen Schutz der körperlichen Integrität beiträgt. Denn es ergeben sich bereits im Vorfeld auch Vorgaben für die Organisation und das Verfahren.[523] Dabei werden alle Stufen von der Katastrophenvermeidung, -vorsorge, -bekämpfung und -nachsorge adressiert. Denn im Katastrophenschutz wird nur durch eine wirksame Zusammenarbeit von Katastrophenschutzbehörde, Bundes- und Landespolizeien, Bundeswehr, Feuerwehr und Rettungsdienst sowie privaten Hilfsorganisationen ein umfassender Schutz der körperlichen Integrität garantiert. So müssen sich im Katastrophenfall bei einer Vielzahl von verletzten Personen die maßgeblichen Akteure wie die Katastrophenschutzbehörden, die Feuerwehren, die Rettungsdienste und die privaten Hilfsorganisationen abstimmen, um die notwendigen Maßnahmen zum Schutz der körperlichen Integrität zu ergreifen.

---

[518] So noch *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2013, Art. 2 Abs. 2 Rn. 77; *W. Ewer*, Ersatz-, Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche wegen Hochwasserschäden, NJW 2002, S. 3497 ff.

[519] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 C.

[520] *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 219.

[521] *W. Ewer*, Ersatz-, Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche wegen Hochwasserschäden, NJW 2002, S. 3497 (3500).

[522] *W. Ewer*, Ersatz-, Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche wegen Hochwasserschäden, NJW 2002, S. 3497 (3500); BGH NVwZ 1994, S. 823 (824).

[523] *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 412.

b) Schutz vor Freizügigkeitseinschränkungen

Weil Art. 11 Abs. 2 GG einerseits explizit Eingriffe in die Freizügigkeit zur Bekämpfung von Seuchengefahren, Naturkatastrophen sowie besonders schweren Unglücksfällen ermöglicht, ist der Staat andererseits gleichzeitig auch ermächtigt, vor diesen konkreten Gefahren, die sich ihrerseits in Katastrophen manifestieren können, Schutzmaßnahmen zu erlassen. Auch wenn die objektiv-rechtlichen Gehalte der Freizügigkeitsgarantie mit Zurückhaltung zu begegnen sind, so geben sie gleichwohl eine objektive Wertentscheidung vor, aus der Richtlinien für staatliches Handeln entnommen werden können.[524]

Darum sind katastrophenspezifische Schutzmaßnahmen denkbar, die darauf abzielen, bereits frühzeitig Beschränkungen der Freizügigkeit vorzubeugen. Im Bereich des Hochwasserschutzes trägt die Ausweisung von Risikogebieten[525] auch mittelbar dazu bei, dass es bei einer späteren Hochwasserkatastrophe nicht zu Beeinträchtigungen der Freizügigkeit kommt, etwa weil Bewohner der betroffenen Gebiete evakuiert werden müssen. Dem grundrechtlichen Schutz vor Freizügigkeitseinschränkungen kommt daher vor allem im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge eine Bedeutung bei. Gleichwohl dürfen die Anforderungen hieran nicht überspannt werden und spezifische Katastrophenschutzpflichten lassen sich nur schwer aus der Schutzpflicht von Art. 11 GG herleiten. Das gilt ebenso in organisatorischer Hinsicht für das Zusammenwirken der unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure, sodass sich aus der Norm keine unmittelbaren Anforderungen für die Kooperation und Koordination ableiten lassen.

c) Schutz vor Wohnungsbeeinträchtigungen

Art. 13 Abs. 7 GG ermöglicht Eingriffe in das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung zur Bekämpfung von Seuchengefahren. Neben der abwehrrechtlichen Komponente[526] können Art. 13 Abs. 1 GG auch staatliche Schutzpflichten entnommen werden, wenngleich deren Wirkungen übersichtlich sind.[527] Klassischerweise kommt der Staat seiner Schutzpflicht etwa durch Normierung der Strafbarkeit des Hausfriedensbruchs in § 123 StGB nach.[528] Daneben gehört aber auch die Normierung von

[524] *F. Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 63; *S. Graf von Kielmansegg*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 11 Rn. 44.

[525] Vgl. § 73 WHG.

[526] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 B. III.

[527] *H.-J. Papier*, Schutz der Wohnung, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. IV, 2011, § 91 Rn. 5; *A. Guckelberger*, Schutz der Wohnung, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 235 Rn. 35; *T. Wischmeyer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 123 ff.

[528] *M. Krumme*, Die Wohnung im Recht, 2004, S. 102 f.; *H.-J. Papier*, Schutz der Wohnung, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. IV, 2011, § 91 Rn. 5.

organisations- und verfahrensrechtlichen Anforderungen zu dieser Schutzpflicht.[529] Im Falle einer Seuchengefahr, die sich zu einer Katastrophe verdichten kann, kann die Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt werden, was sich insbesondere durch die in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder normierten materiell-rechtlichen Betretungsbefugnisse manifestiert.[530] Damit es aber erst gar nicht im Katastrophenfall zu solchen Beeinträchtigungen kommt, ist der Gesetzgeber angehalten, bereits frühzeitig katastrophenrelevante Maßnahmen zu erlassen, um schon im Vorfeld mögliche künftige Eingriffe und Beschränkungen in die Unverletzlichkeit der Wohnung auf ein Minimum zu reduzieren. Die Ausweisung von Risikogebieten[531] im Hochwasserschutz trägt etwa dazu bei, dass es bei einer späteren Hochwasserkatastrophe erst gar nicht zu Beeinträchtigungen der Unverletzlichkeit der Wohnung kommt, wenn etwa von Anfang an keine Baugenehmigungen in den betroffenen Risikogebieten erteilt werden.

Die grundrechtliche Schutzpflicht vor Wohnungsbeeinträchtigungen setzt vor allem im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge an. Denn solche frühzeitigen Maßnahmen zum Katastrophenschutz dienen insbesondere dazu, dass es bei der konkreten Katastrophenbekämpfung nicht zu Wohnungsbeeinträchtigungen kommt. Die Ausfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht im Bereich der Katastrophenvermeidung und -vorsorge führt dazu, dass im Rahmen der Katastrophenbekämpfung das Grundrecht in seiner Abwehrfunktion nicht aktiviert werden muss, weil frühzeitige Vorkehrungen getroffen werden, die einen effektiven Katastrophenschutz sicherstellen. Im Übrigen lassen sich aus der Norm keine weiteren besonderen und konkreten Anforderungen organisatorischer Natur für den Katastrophenschutz herleiten, die nicht schon selbst in der Regelung – etwa Art. 13 Abs. 2 GG und der dort normierte Richtervorbehalt für Durchsuchungen oder Art. 13 Abs. 6 GG und die Einrichtung eines parlamentarischen Kontrollgremiums – normiert sind. Das gilt gleichermaßen für die Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz.

d) Schutz vor Eigentumsbeeinträchtigungen

Art. 14 GG verpflichtet den Staat darüber hinaus, den Bestand an Eigentum durch einen entsprechenden Schutz vor Katastrophen zu bewahren.[532] Denn auch Art. 14 GG enthält einen objektiv-rechtlichen Gehalt, der den Gesetzgeber insbesondere auffordert, Inhalt und Schranken des Eigentums zu schützen.[533] Zudem enthält die Norm

[529] *T. Wischmeyer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 13 Rn. 123.

[530] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 B. III.

[531] Vgl. § 73 WHG.

[532] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (176); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 21; *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 25.

[533] *P. Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 14 Rn. 22; *S. Kempny*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 214 ff.; *H.-J. Papier/F. Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 14 Rn. 133 ff.; *R. Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 12; BVerfGE 114, 1 (37 ff.); 114, 73 (90 ff.).

auch eine organisations- und verfahrensrechtliche Seite.[534] Da Katastrophen neben Leib und Leben oftmals auch Vermögenswerte zerstören – man denke hier etwa an die finanziellen Schäden in Folge von Hochwassern oder ähnlichen Katastrophen – ist der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet, den Bestand an Eigentum durch Schutz vor Katastrophen zu bewahren.[535] Allerdings kann die Schutzpflicht nur so weit reichen wie die Ausgestaltung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.[536] Für Vermögenswerte ist insofern schon frühzeitig anzusetzen, um einen größtmöglichen und effektiven Schutz zu ermöglichen, sodass der Eintritt der Gefahr oder die Realisierung des Schadens nicht abgewartet werden muss.[537]

Im Hochwasserschutz dienen zahlreiche Vorschriften aus dem WHG, den Wassergesetzen der Länder sowie dem BauGB auch dem Eigentumsschutz. Denn die spezifischen Anforderungen im Rahmen der baulichen Vorsorge zielen insbesondere auch auf den Umgang mit Hochwasserrisiken ab. So sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange des Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge zu berücksichtigen.[538] Die Wasserbehörde kann Maßnahmen zur Sicherung des Hochwasserabflusses anordnen, wobei eine Entschädigung zu leisten ist.[539] Vergleichbares gilt auch im Hinblick auf die Vorbeugung von Feuer- oder Erdbebenkatastrophen, da die Regelungen zur Feuersicherheit und Standfestigkeit ebenfalls mittelbar darauf abzielen, das Eigentum zu schützen. Diese Maßnahmen setzen alle bereits frühzeitig im Rahmen der Katastrophenprävention und -vorsorge an, um auch das Eigentum im Bereich des Katastrophenschutzes wirksam zu schützen. Ebenso tangiert die Norm auch den Bereich der Katastrophennachsorge, wenn dort etwa konkret um Kostentragungspflichten oder Ersatz-, Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche wegen einer Katastrophe gestritten wird.

Der Norm lassen sich allerdings keine unmittelbaren und spezifischen Anforderungen für die organisations- und verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz entnehmen. Erforderlich ist gleichwohl ein Mindeststandard an verfahrensrechtlicher Gestaltung zur wirksamen Grundrechtswahrnehmung.[540] Dem Gesetzgeber kommt dabei ein weiter Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zu.

---

[534] *S. Kempny,* in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 216; *H.-J. Papier/F. Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 14 Rn. 126 ff.

[535] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (176); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 21.

[536] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 25.

[537] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 22.

[538] § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB.

[539] Vgl. exemplarisch § 47 Abs. 1, Abs. 3 Hessisches Wassergesetz (HWG).

[540] *H.-J. Papier/F. Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 14 Rn. 128.

e) Das Problem der anthropogenen Katastrophenursache

Die grundrechtliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz gilt jedoch grundsätzlich nur unter der Bedingung, dass die Katastrophen anthropogen verursacht wurden. Denn eine grundrechtliche Schutzpflicht wird nur dann aktiviert, wenn die Gefährdung einer natürlichen Person zugerechnet werden kann.[541] Deshalb lösen Katastrophen überhaupt nur dann eine grundrechtliche Schutzpflicht aus, soweit sie auf menschliches Verhalten zurückzuführen sind.

Jedenfalls lassen sich technische Katastrophen häufig auf menschliche Verursacher zurückführen. Denn ein menschliches Verhalten – sei es bei der Produktion, dem Einsatz und der Nutzung einer Technik – trägt oftmals zu einer technischen Katastrophe bei, wenn etwa technische Bauteile nicht sorgfältig gewartet werden oder eine technische Anlage falsch bedient wird. Dann wird das der grundrechtlichen Schutzpflicht zugrundeliegende Grundrechtsdreieck aktiviert.

Im Gegensatz dazu ist die Frage bei Naturkatastrophen umstritten.[542] Einige Autoren erachten die grundrechtliche Schutzpflicht auch in diesen Fällen als einschlägig, weil diese nicht unter dem Vorbehalt einer anthropogenen Verursachung steht.[543] Andere Autoren lehnen dies jedoch ab, da die Freiheitsrechte maßgeblich die individuelle Autonomie gegen die Überwältigung durch den Staat oder durch Dritte schützen und Naturgewalten sie daher nicht berühren.[544] Insgesamt verliert der Streit jedoch an Bedeutung. Es ist heute anerkannt, dass menschliches Verhalten zum Klimawandel und damit verbundenen Naturkatastrophen beiträgt.[545] Insoweit handelt es sich auch nicht um eine ausschließlich rechtswissenschaftliche Frage. Vielmehr müssen die klassischen Naturwissenschaften fruchtbar gemacht werden, die das Zusammenwirken von Umwelt und Mensch erforschen, analysieren und die entsprechenden Schlussfolgerungen daraus ableiten.[546]

---

[541] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C. I.

[542] Instruktiv dazu *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 412; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 58 ff.

[543] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 20; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 101; *G. Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, 1987, S. 124; *J. Dietlein,* Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992, S. 102 ff.; *H. H. Klein*, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl 1994, S. 489 (490).

[544] *S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 213; *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 80; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 206 und 243; *G. Hermes,* Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 119; in diese Richtung wohl auch *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 412.

[545] Vgl. dazu etwa *S. Rahmstorf/H. J. Schellnhuber*, Der Klimawandel, 2019; *Umweltbundesamt*, Climate Change 03/2021, The transnational impacts of global climate change for Germany, 2021; *IPCC*, Kernbotschaften des Fünften Sachstandsberichts des IPCC, Klimaänderung 2014: Synthesebericht, 2018; *J. Matschullat*, Klimawandel – Klimaschwindel?, 2010.

[546] Ebenso *C. Calliess*, Das „Klimaurteil" des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung" des Art. 20a GG, ZUR 2021, S. 355 (355 f.).

Selbst wenn man aber Naturkatastrophen als von der grundrechtlichen Schutzpflicht ausgeklammert ansehen würde – man also ihre anthropogenen Ursachen verneint –, würde sich eine Schutzpflicht aus einer allgemeinen Staatspflicht zum Katastrophenschutz ableiten lassen, die ihren Ursprung nicht unmittelbar in den Grundrechten findet, gleichwohl aber Ausdruck eines modernen Verfassungsstaates ist,[547] wie im Folgenden zu zeigen ist.

2. Staatliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz

Eine generelle staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz ist auch in verschiedenen allgemeinen Verfassungsprinzipien angelegt. Das betrifft vor allem die Schutzpflicht zum Umweltschutz (Art. 20a GG), das Sozialstaatsprinzip und die Daseinsvorsorge (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) sowie insbesondere die bundesstaatliche Rechts- und Amtshilfe (Art. 35 GG).

a) Verfassungsrechtliche Schutzpflicht zum Umweltschutz

aa) Risiko für Umweltgefährdungen

Eine allgemeine Staatspflicht zum Schutz der Umwelt und damit auch zum Schutz vor Klima- und Naturkatastrophen lässt sich aus Art. 20a GG ableiten. Denn „der Staat schützt [...] die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere [...] durch die Gesetzgebung [...] und [...] durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung". Die Vorschrift ergänzt das Demokratie-, Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Bundesstaatsprinzip um das „Umweltstaatsprinzip" und enthält somit unmittelbar verbindliches Verfassungsrecht.[548] Sie verpflichtet den Staat zum Klimaschutz, wie das BVerfG in seiner Klimabeschluss-Entscheidung ausdrücklich festgestellt hat.[549] Wie auch die anderen Staatszielbestimmungen ist das Umweltstaatsprinzip als Rechtsprinzip ausgestaltet, sodass es sich um ein hochabstraktes Ziel handelt, das graduell abstufbar ist, d.h. mehr oder weniger erreicht werden kann und seine Grenze in den gegenläufigen Rechtsprinzipien findet.[550] Zugleich formuliert das Umweltstaatsprinzip ein

---

[547] *C. Calliess*, Schutzpflichten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 44 Rn. 4.

[548] *A. Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 90 ff.; *C. Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 29; *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 1; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 23 f.; *D. Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 13; BVerfGE 157, 30 (195 ff.).

[549] BVerfGE 157, 30 (LS 2); 118, 79 (110 f.); 137, 350 (368 f.); 155, 238 (278 f.); *C. Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 40 ff.; *K.-P. Sommermann*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 33; *H. Schulze/Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 32; *I. Härtel*, Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus, NuR 2020, S. 577 ff.; *T. Groß*, Die Bedeutung des Umweltstaatsprinzips für die Nutzung erneuerbarer Energien, NVwZ 2011, S. 129 (130).

[550] *D. Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 52 ff.; *A. Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 105; *K.-P. Sommermann*, in: von Münch/

Optimierungsgebot,[551] sodass das Ziel selbst so gut wie rechtlich und faktisch möglich verwirklicht werden soll, ohne die Verwirklichung gegenläufiger Prinzipien unmöglich zu machen.[552] Wenn der Schutz der Umwelt effektiv sein soll, so muss die Vorschrift neben der Gefahrenabwehr ebenso die Risikovorsorge ermöglichen und verlangen.[553]

Der Katastrophenschutz – hier konkret in der Gestalt von Umweltkatastrophen – wird somit zwar nicht unmittelbar adressiert, weil sich Katastrophen immer erst als Realisierung eines Risikos und einer Gefahr darstellen.[554] Die Norm entfaltet dennoch eine mittelbare Wirkung für den Umweltkatastrophenschutz, weil die Gefahrenabwehr und Risikovorsorge gerade dazu beitragen, Katastrophen zu verhindern und bei einem Eintritt einer Umweltkatastrophe, mögliche Schäden frühzeitig zu minimieren.

Der Schutzauftrag der Norm kommt damit nicht erst zum Tragen, wenn eine Gefährdung der Umwelt erwiesen oder wahrscheinlich ist, sondern bereits dann, wenn ein Risiko besteht, das der Katastrophe vorgelagert ist. Über das konkrete Ausmaß der Gefährdung liegen insofern zwar keine genaueren Erkenntnisse vor, diese können aber nicht völlig ausgeschlossen werden.[555] Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zum Schutz der Umwelt greift also immer schon dann, wenn bereits ein Risiko der Gefährdung für die Umwelt besteht. Je stärker die Umwelt bedroht ist, desto mehr wird gleichzeitig der Gestaltungsspielraum hinsichtlich des „ob" des Tätigwerdens des Gesetzgebers eingeschränkt.[556] Das dient gleichzeitig damit auch dem Schutz vor Umweltkatastrophen.

Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 40; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 26.

[551] *A. Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 105; *D. Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 53; *R. Wolf*, Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG, KritV 1997, S. 280 (303).

[552] *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 26; *J. Salzwedel*, Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 97 Rn. 26.

[553] *A. Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 112; *D. Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 49; *J. Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 20a Rn. 21; *K.-P. Sommermann*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 21; ausführlich *C. Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 109 ff.; *R. Steinberg*, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen, NJW 1996, S. 1985 (1992); *A. Voßkuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1 (5); BVerfGE 128, 1 (37).

[554] Vgl. dazu Kap. 2 § 1 E. II. und III.

[555] In diese Richtung bereits *H. Hofmann*, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 87 (89).

[556] *A. Epiney*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 113; *D. Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 49 f.; *J. Rux*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 20a Rn. 17; *K.-P. Sommermann*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 41 ff.

bb) Schutz vor Naturkatastrophen

Der Schutzauftrag aus Art. 20a GG adressiert im Katastrophenkontext zwei Aspekte. Einerseits werden Maßnahmen adressiert, die dem Schutz vor Naturkatastrophen – etwa Vulkanausbrüchen, Hochwassern, Waldbränden, Erdbeben und Erdrutschen – dienen. Andererseits werden aber auch solche Maßnahmen erfasst, die zunächst ihrerseits selbst eine Katastrophe darstellen – etwa ein Reaktorunglück und der damit verbundene Austritt von radioaktiver Strahlung und der eingehenden Gefährdung von Menschen –, gleichzeitig aber auch Bedingung für das Entstehen einer (Folge-)Naturkatastrophe sein können wie etwa die verseuchte Erde nach einem Atomunfall. Denn Katastrophen sind generell immer die Folge der Realisierung eines Risikos und einer Gefahr – auch wenn diese ex-ante nicht vorhergesehen worden sein mögen.

Gleichwohl ist immer streng zu differenzieren. So ist die Evakuierung von Menschen zur Verhinderung einer akuten Verstrahlung dem Bereich des Katastrophenschutzes zuzurechnen. Später eintretende Folgen – etwa die Dekontamination verseuchten Bodens – sind hingegen nicht mehr dem klassischen Katastrophenschutz zuzuordnen. Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Risikovorsorge tragen jedenfalls dazu bei, dass Naturkatastrophen bereits frühzeitig erkannt und verhindert werden bzw. entsprechende Schutzkonzepte und Schutzmaßnahmen erlassen werden. Darum lässt sich aus der staatlichen Schutzpflicht zum Umweltschutz auch eine Schutzpflicht vor Naturkatastrophen ableiten, die ihre Legitimation in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG findet.

b) Sozialstaatsprinzip und Daseinsvorsorge zur Aufrechterhaltung elementarer Grundbedürfnisse im Katastrophenschutz

Neben Art. 20a GG lässt sich eine Pflicht zum Katastrophenschutz auch aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) sowie – in engen Grenzen – aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) ableiten.

So fordert das Sozialstaatsprinzip neben vielen weiteren Inhalten auch die Wahrung einer menschenwürdigen Existenzgrundlage[557] sowie eine staatliche Daseinsvorsorge[558]. Insbesondere die staatliche Daseinsvorsorge hat sich in den letzten Jahren zu einer Staatsaufgabe „Resilienzgarantie" verdichtet, die der Staat in der Katastrophe einlösen muss.[559] In der Resilienzverantwortung des Staates zeigt sich die „Staats- bzw.

[557] *B. Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 20 Rn. 23; *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 45; *M. Sachs/C. von Coelln*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 46; *K.-P. Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 120 ff.; BVerfGE 40, 121 (133); 44, 353 (375); 125, 175 (222 ff.).

[558] *M. Kotzur*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20 Rn. 87; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 28; in diese Richtung auch BVerfGE 9, 124 (133).

[559] *S. Rixen*, Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 55 (2022), S. 345 (351 ff.); *S. Rixen*, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), S. 37

Verwaltungsbedürftigkeit der Gesellschaft" besonders deutlich.[560] Eine Hauptaufgabe des Sozialstaates liegt in der „Sicherheitsproduktion" in grundrechtsadäquater Weise.[561] Die staatliche Resilienzgarantie gewährleistet das Versprechen des Staates, zivile und soziale Sicherheit in der Katastrophe herzustellen.[562] Dazu zählt auch die Vorhaltung einer katastrophentauglichen Verwaltungsorganisation.[563] Denn andernfalls kommt der Staat seiner staatlichen Schutzpflicht in der Katastrophe nur unzureichend nach.

Besonders in Krisen- und Katastrophensituationen zeigt sich ein gesteigertes und umfassendes Abhängigkeitsverhältnis des Einzelnen von staatlichen Dienstleistungen wie beispielsweise der Trinkwasserversorgung oder der Energieversorgung, um die elementaren Grundbedürfnisse abzusichern.[564] Darum muss der Staat in diesen Bereichen handeln und unterliegt einer staatlichen Pflicht zum Katastrophenschutz, soweit diese grundlegenden Bedürfnisse durch Katastrophen betroffen sind. Aus dem Rechtsstaatsprinzip lässt sich daneben eine staatliche Schutzpflicht begründen, wenn Dritte in fremde Rechtssphären widerrechtlich eingreifen – etwa bei einer terroristisch verursachten Katastrophe –, da der Staat aufgrund seines Gewaltmonopols zur effektiven Sicherung der Angegriffenen verpflichtet ist, da der Angegriffene die Herstellung des rechtmäßigen Zustands nicht selbst erzwingen darf.[565] Das Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip – ergänzt um die jüngere Staatsaufgabe „Resilienzgarantie" – werden auch in Katastrophen durch ein frühzeitiges Einschreiten des Staates – etwa in Gestalt der staatlichen Katastrophenschutzakteure sowie der Vorhaltung einer funktionsfähigen Katastrophenschutzorganisation – aktiviert.

(49 f.).

[560] *S. Rixen*, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), S. 37 (50); *S. Rixen*, Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 55 (2022), S. 345 (352); vgl. ausführlich zur Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft bei *B. Vogel*, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, 2007.

[561] *S. Rixen*, Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 55 (2022), S. 345 (352).

[562] *S. Rixen*, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), S. 37 (50); vgl. zur verwaltungsrechtlichen Umsetzung der Resilienzgarantie am Beispiel der Corona-Pandemie insbesondere bei *S. Rixen*, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), S. 37 (51 ff.) sowie *S. Rixen*, Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 55 (2022), S. 345 (354 ff.).

[563] Siehe dazu auch bei *S. Rixen*, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), S. 37 (56).

[564] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 52; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 29.

[565] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 32; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (176).

c) Rechts- und Amtshilfe zur Ausfüllung der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz

Schließlich streitet insbesondere Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG für eine staatliche Pflicht zum Katastrophenschutz. Als Leitmotiv schreibt die Norm eine staatliche Aufgabenverpflichtung im Bereich des Katastrophenschutzes fest und enthält hierfür differenzierte materiell-rechtliche sowie prozedurale Anforderungselemente.[566] Es wird dabei auf verfassungsrechtlicher Ebene die Kooperation im Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern adressiert und abgesichert. Denn die Norm spezifiziert in ihren Absätzen 2 und 3 die allgemeine Verpflichtung der Behörden von Bund und Ländern zur gegenseitigen Amtshilfe hinsichtlich solcher besonderen Gefahrenlagen, wie sie sich in Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen realisieren. Sie regelt eine zentrale Frage der föderalen Staatsorganisation zwischen dem Bund und den Ländern.[567] Die Vorschrift ist damit Ausfluss des Bundesstaats- und Rechtsstaatsprinzips.[568] Sie ist gleichwohl keine verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage für den Bund.[569]

Die verfassungsrechtlich verankerte fakultative Zusammenarbeit in Katastrophenfällen zwischen den Behörden des Bundes und Länder intendiert, dass den jeweils zuständigen Bundes- bzw. Landesstellen – etwa dem BBK und den Landeskatastrophenschutzbehörden –, Aufgaben zum Katastrophenschutz zukommen. Denn eine Zusammenarbeit im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe macht nur dann Sinn, wenn dem Staat ohnehin die Aufgabe zuwächst, sich im Bereich des Katastrophenschutzes zu betätigen. Die Zusammenarbeit sagt gleichwohl noch nicht unmittelbar etwas darüber aus, ob der Staat überhaupt zum Katastrophenschutz verpflichtet ist. Allerdings kommt der Anerkennung der Zusammenarbeit eine präjudizielle Wirkung zu, die für eine staatliche Pflicht zum Katastrophenschutz streitet. Denn wenn der Staat sich aus dieser Materie komplett zurückziehen könnte und eben nicht zum Katastrophenschutz verpflichtet wäre, würde die verfassungsrechtliche Normierung der Rechts- und Amtshilfe für Katastrophensituationen wenig Sinn ergeben. Darum lässt sich auch aus den Wertungen von Art. 35 GG eine Pflicht zum Katastrophenschutz ableiten.

d) Keine Pflicht zum Katastrophenschutz aus Kompetenznormen

Schließlich lässt sich aus Kompetenznormen des Grundgesetzes – insbesondere Art. 70 ff. GG – eine Pflicht zum Schutz vor Katastrophen hingegen nicht ablei-

---

[566] Vgl. zu den materiell-rechtlichen und prozeduralen Elementen in Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[567] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 24.

[568] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 2 ff.; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 10; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 19 f.

[569] BVerfGE 132, 1 (5 f.); *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 21.1; a.A. noch BVerfGE 115, 118 (140 f.); vgl. dazu auch *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 112.

ten.[570] Denn die Kompetenzvorschriften dienen der Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Sachmaterien, für die entweder die Länder oder der Bund die Gesetzgebungsbefugnisse haben.[571] Den Charakter eines verfassungsrechtlich verbindlichen Zieles erreicht ein Kompetenztitel hingegen nicht.[572] Ein Kompetenztitel lässt ohnehin auch seine „Benutzung" durch den Staat offen und gebietet das auch nicht, sodass aus einer Kompetenznorm gerade keine staatlichen Schutzpflichten zum Katastrophenschutz folgen und damit auch keine spezifischen Pflichten im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

3. Zwischenfazit

Das Grundgesetz kennt eine generelle staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz. Diese lässt sich in allgemeinen staatlichen Schutzpflichten wie der Schutzpflicht zum Umweltschutz (Art. 20a GG), dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) und insbesondere der gegenseitigen Rechts- und Amtshilfe (Art. 35 GG) nachweisen. Auch in grundrechtlichen Schutzpflichten – insbesondere dem Schutz der körperlichen Integrität (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) – ist eine allgemeine staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz angelegt. Gleichwohl sind damit zunächst – mit Ausnahme von Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG[573] – keine konkreten Anforderungen an die damit auszugestaltende Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure verbunden. Es ist daher zu präzisieren, wie die Katastrophenschutzpflicht des Staates auszugestalten ist und welche Anforderungen zu berücksichtigen sind.

III. Das „Wie" der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz

Die Ausgestaltung der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz muss sich insbesondere am Untermaßverbot orientieren.[574] Dieses garantiert den Betroffenen ein Minimum an Schutz.[575] Das Grundgesetz enthält sich jedoch konkreter Vorgaben, wie

---

[570] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 37.

[571] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 70 Rn. 2; *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 70 Rn. 9; *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 70 Rn. 2 und 23.

[572] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 37; vgl. zur umstrittenen Frage, ob aus Zuständigkeitsvorschriften ein materieller Gehalt folgt: *A. Bleckmann*, Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, DÖV 1983, S. 129 ff.; *A. Menzel*, Nochmals – Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, DÖV 1983, S. 805 ff.; *A. Bleckmann*, Nochmals – Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes – Schlußwort, DÖV 1983, S. 808 f.

[573] Ausführlich dazu Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[574] Vgl. generell zum Untermaßverbot *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rn. 82 ff.; *M. Sachs/T. Mann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Vorbemerkungen zu Abschnitt I Rn. 36; BVerfGE 88, 203 (254).

[575] *H. Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Vorbemerkung vor Art. 1 GG Rn. 119.

die staatliche Schutzpflicht im Einzelfall zu erfüllen ist.[576] Gleichwohl ist der Staat verpflichtet, ausreichende Maßnahmen für einen angemessenen und wirksamen Schutz auch im Hinblick auf den Katastrophenschutz – und damit die Katastrophenvermeidung, -vorsorge und -bekämpfung – zu ergreifen. Das gilt nicht nur für das materielle Recht, sondern auch für die Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

1. Katastrophenschutzrechtliches Untermaßverbot

Die konkrete Ausgestaltung der staatlichen Schutzpflichten zum Katastrophenschutz bewegt sich zwischen den beiden Extrempolen der maximalen staatlichen Prävention einerseits sowie der minimalen staatlichen Prävention andererseits.[577]
Die minimale Grenze wird durch das Untermaßverbot determiniert.[578] Das Untermaßverbot misst das Handeln des Staates daran, ob es dem Auftrag der Verfassung generell Genüge tut.[579] Treffen den Staat Schutzpflichten, so muss er diesen im hinreichenden Maß nachkommen und darf ein bestimmtes Schutzniveau nicht unterschreiten.[580] Das Untermaßverbot markiert insoweit den Mindeststandard, den Gesetzgebung und Gesetzesvollzug aus sich selbst heraus gewährleisten müssen und orientiert sich am Wesensgehalt der spezifischen Grundrechte.[581] Die Gewährleistung eines Mindestmaßes an staatlichem Schutz beinhaltet aber generell eine große Vielzahl an unterschiedlichen Möglichkeiten, wie die Schutzpflichten im konkreten Einzelfall gewährleistet werden können. Damit korrespondiert, dass sich eine Verpflichtung zur Ergreifung ganz bestimmter und konkreter Einzelmaßnahmen nicht aus dem Grund-

[576] *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rn. 83; BVerfGE 125, 39 (78); 160, 79 (115).

[577] Vgl. zum äußeren Rahmen der maximalen Prävention Kap. 3 § 2 B; vgl. zum „Handlungskorridor" zwischen Unter- und Übermaßverbot bei *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 255 f.

[578] Vgl. allgemein zum Untermaßverbot *G. F. Schuppert*, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, 1980, S. 15; *V. Tzemos*, Das Untermaßverbot, 2004; *M. Mayer*, Untermaß, Übermaß und Wesensgehaltgarantie, 2005; *L. P. Störring*, Das Untermaßverbot in der Diskussion, 2009; *O. Klein*, Das Untermaßverbot, JuS 2006, S. 960 ff.; *J. Dietlein*, Das Untermaßverbot, ZG 1995, S. 131 ff.; *K.-E. Hain*, Das Untermaßverbot in der Kontroverse, ZG 1996, S. 75 ff.; *F. Will*, Staatliche Schutzpflichten – „Soft Law", „Due Diligence" und „Untermaßverbot", NVwZ 2016, S. 1599 ff.; *R. Rassow*, Zur Konkretisierung des Untermaßverbots, ZG 2005, S. 262 ff.

[579] *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rn. 82; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 S. 1 Rn. 41; *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 304.

[580] *M. Sachs/T. Mann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Vorbemerkungen zu Abschnitt I Rn. 36; *K.-P. Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 319; *D. Merten*, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 68 Rn. 81.

[581] *M. Mayer*, Untermaß, Übermaß und Wesensgehaltgarantie, 2005, S. 175 ff.

gesetz herleiten lässt.[582] Gleichwohl lassen sich einige in Rechtsprechung und Literatur anerkannte Konstellationen finden, die Anhaltspunkte für ein Mindestmaß an staatlicher Schutzpflicht – auch zum Katastrophenschutz – darstellen.

2. Präzisierung staatlicher Schutzpflichten

Dem Gesetzgeber wird bei der Beurteilung der staatlichen Schutzpflichten und hinsichtlich einer möglichen Unterschreitung des Untermaßverbots generell ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zugebilligt.[583] Denn „der mit einer Schutzpflicht verbundene grundrechtliche Anspruch ist im Blick auf die[se] Gestaltungsfreiheit nur darauf gerichtet, dass die öffentliche Gewalt Vorkehrungen zum Schutz der Grundrechte trifft, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind. Nur unter ganz besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann."[584] Damit liegt eine Verletzung staatlicher Schutzpflichten aber nur dann vor, wenn der Gesetzgeber völlig untätig geblieben ist oder seine Maßnahmen offensichtlich unzureichend gewesen sind.[585] Allerdings muss er nachvollziehbare und sorgfältige Tatsachenermittlungen vornehmen und auf deren Basis zu vertretbaren Einschätzungen kommen.[586]

Die Umsetzung und damit Erfüllung von staatlichen Schutzpflichten kann bereits jetzt in unterschiedlichen Bereichen nachgewiesen werden.[587] Hierfür stehen etwa das Technikrecht, das Immissionsschutzrecht und das Sozialrecht.

---

[582] *H. Sauer*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Vorbemerkungen vor Artikel 1 GG Rn. 118; *Britz*, NVwZ 2023, 1449 (1455 mwN); K. *Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (248); BVerfGE 125, 39 (78).

[583] *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 80; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 89; *M. Eichberger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 59; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 102; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (29); *J. Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 293 ff.; *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (248); BVerfGE 88, 203 (262); 96, 56 (64); 121, 317 (356); 133, 59 (76); 142, 313 (337); 157, 30 (114).

[584] BVerfGE 77, 170 (215).

[585] *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 250; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 407; *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (248); BVerfG NJW 1996, S. 651 (652).

[586] *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (248); BVerfGE 56, 54 (71, 80 f.).

[587] Dazu etwa *S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 195 ff.; *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 257 ff.; *J. Krüper*, in: Brosius-

Bei der Nutzung von risikobehafteten Techniken bzw. Technologien kann die staatliche Schutzpflicht dahingehend erfüllt werden, dass deren Einsatz, Nutzung und Verwendung von materiell-rechtliche Genehmigungsvorschriften sowie einem entsprechend ausgestalteten Genehmigungsverfahren abhängig gemacht wird.[588] Derartige Genehmigungsregelungen stellen ein taugliches Mittel zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht dar. Denn dadurch werden bereits frühzeitig Risiken und Gefahren in den Blick genommen, die durch eine rechtliche Regulierung eingehegt werden können. So enthält das Atomgesetz zahlreiche Überwachungsvorschriften, um insbesondere Leben und Gesundheit vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen.[589]

Im Bereich von Umweltbeeinträchtigungen dient das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) dazu, die Bundesregierung zum Erlass von Vorschriften über Emissions- und Immissionsgrenzwerte zu ermächtigen.[590] Diese Grenzwerte erfüllen die staatliche Schutzpflicht zum Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsbeeinträchtigungen.

Für den Bereich der sozialen Sicherung ist anerkannt, dass der Staat die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein" schaffen muss.[591] Darum würde der Staat das Untermaßverbot unterschreiten, wenn er mittellosen Bürgern diese Mindestvoraussetzungen nicht durch Sozialleistungen ermöglichen würde.[592] Dem Staat erwächst hier eine Pflicht zur Sicherstellung eines Existenzminimums.

3. Ausgestaltung der staatlichen Katastrophenschutzpflicht

Der Staat muss seiner grund- und verfassungsrechtlichen Schutzpflicht auch zum Katastrophenschutz nachkommen. Eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen – wie

---

Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rn. 85 ff.; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 411 ff.

[588] In diese Richtung *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 411; *S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 203; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 90 ff.; konkreter *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (245); BVerfGE 53, 30 (57).

[589] Vgl. §§ 1 Nr. 2, 3 ff. AtomG.

[590] *S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 198; *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (245); BVerfG NJW 1983, S. 2931 (2932).

[591] Vgl. allgemein zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums etwa bei *H. Lang*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 2 Rn. 263 ff. mwN; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Rn. 45; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 415 f.; grundlegend zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums BVerfGE 125, 175, wobei das BVerfG den Gewährleistungsgehalt aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG herleitet.

[592] BVerfGE 40, 121 (133); 62, 60 (85); *K. Stern*, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241 (246).

etwa die Feuerwehrgesetze, das Wasserhaushaltsgesetz, die Landeskatastrophenschutzgesetze oder die zahlreichen Vorschriften im Technik- und Umweltrecht – adressieren mittelbar oder unmittelbar konkrete Maßnahmen zum Schutz vor Katastrophen. Dabei erstrecken sich die Maßnahmen über die Bereiche der Katastrophenvermeidung, -vorsorge bis hin zur konkreten Katastrophenbekämpfung und reichen überdies bis in die Katastrophennachsorge hinein. Exemplarisch zeigt sich die Ausgestaltung der staatlichen Katastrophenschutzpflicht insbesondere in der Brandschutz-, Wasserschutz- und Katastrophenschutzgesetzgebung.

a) Brandschutzrecht

Das Brandschutzrecht adressiert generell die Vermeidung und Abwehr von Bränden und dient einem abwehrenden, vorsorgenden und vorbeugenden Brandschutz.[593] Neben der klassischen Verhütung von Bränden werden daneben aber auch andere Gefahren wie etwa Explosionen erfasst.[594] Zwar resultieren aus klassischen Bränden oder Explosionen nicht generell Katastrophen, dennoch können sie sich zu Katastrophen verdichten. Das Brandschutzrecht setzt damit regelmäßig schon auf der ersten Stufe der Katastrophenvermeidung an.

Ein wesentliches Element, um solchen Gefahren frühzeitig vorzubeugen, ist in diesem Bereich die Brandverhütungsschau, die der Kontrolle dient, ob die Menschen ihren Gefahrvermeidungspflichten nachkommen.[595] Mit ihr werden Gebäude, Einrichtungen und Anlagen überprüft, die in besonderem Maße brandgefährdet oder brandempfindlich sind und bei denen bei Ausbruch eines Brandes oder einer vergleichbaren Gefahr eine Vielzahl von Personen gefährdet werden.[596] Der Übergang zur (Brand-)Katastrophe ist fließend.

Mit den gesetzlichen Regelungen zur Brandverhütungsschau liegen zwar Eingriffe in die Grundrechte der von der Brandverhütungsschau Betroffenen vor, gleichzeitig kommt der Staat aber auch seiner grundrechtlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz nach. Denn die Regelungen dienen auch dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit von Personen (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG). Es handelt sich deshalb bei der Brandverhütungsschau um eine klassische staatliche Aufgabe, bei deren konkreter Umsetzung als Ausfluss der Schutzpflicht zwar auch Private mit Duldungspflichten – etwa die Gewährung von Zutritt zur Wohnung oder die Verpflichtung zur Erteilung

[593] Vgl. etwa § 33 BbgBKG; § 12 Abs. 1 Nr. 6 BremHilfeG; § 6 FwG HH; § 15 HBKG; § 19 BrSchG MV, § 26 BHKG NRW; § 8 LBKG RhPf; § 27 ThürBKG; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 20 Rn. 1.

[594] Vgl. etwa § 15 Abs. 1 HBKG; § 19 Abs. 1 BrSchG MV; § 26 Abs. 1 BHKG NRW; § 27 Abs. 1 ThürBKG.

[595] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 20 Rn. 25; vgl. zu Haftungsrisiken *A. Dazert/T. Schmitt*, Kommunale Haftungsrisiken im Rahmen der Gefahren- bzw. Brandverhütungsschau, KommJur 2017, S. 121 ff.

[596] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 20 Rn. 25 mwN.

von Auskünften[597] – konfrontiert werden.[598] Die Vorschriften zur Brandverhütungsschau füllen in ihrer Funktion aber generell die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz aus und konkretisieren die verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Auch im Hinblick auf die Organisation, Kooperation und Koordination der maßgeblichen brandschutzrechtlichen Akteure kommt das Brandschutzrecht der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz nach. So werden den öffentlichrechtlichen Feuerwehren – das betrifft insbesondere die Berufs- und Pflichtfeuerwehren – und den nicht öffentlichen Feuerwehren – das betrifft insbesondere die Betriebs- und Werksfeuerwehren – jeweils unterschiedliche Aufgaben zugeschrieben.[599] Ebenso wird die Kooperation und Koordination adressiert. Das betrifft vor allem die nachbarliche Hilfe, sodass die Feuerwehren nicht nur in ihrem originären Zuständigkeitsbereich tätig werden, sondern auch anderen Gemeinden Hilfe leisten können.[600]

b) Wasserhaushaltsgesetz

Das Wasserhaushaltsgesetz als Teil des Gewässerschutzrechts schützt die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung.[601] Dabei kommt dem Hochwasserschutz eine besondere Relevanz für den Katastrophenschutz zu. Die bereichsspezifischen Vorschriften hierzu in §§ 72 ff. WHG schützen vor Gefahren, die von Gewässern ausgehen.[602]

Um Hochwasserkatastrophen schon frühzeitig zu vermeiden, müssen die zuständigen Behörden Hochwasserrisiken bewerten, Risikogebiete ausweisen sowie Gefahrenkarten, Risikokarten und Risikomanagementpläne erarbeiten.[603] Das Wasserschutzrecht setzt damit bereits auf den ersten beiden Stufen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge an.

Dabei sind insbesondere die Risiken für die menschliche Gesundheit in den Blick zu nehmen.[604] Diese umfassen alle vom Gewährleistungsgehalt des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG erfassten Schutzgüter.[605] Das Hochwasserschutzrecht ist daher besonders auf die Vermeidung von Hochwasserkatastrophen gerichtet.[606] Es konkretisiert insoweit

---

[597] Vgl. zum Zweck und Eingriffsrecht im Kontext der Brandverhütungsschau *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 16 Rn. 26 ff.; konkret die Duldungspflicht normieren etwa § 33 Abs. 1 BbgBKG; § 15 Abs. 3 HBKG; § 19 Abs. 2 BrSchG MV; § 9 Abs. 2 LBKG RhPf; § 27 Abs. 2 ThürBKG.

[598] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 20 Rn. 33.

[599] Siehe dazu näher Kap. 3 § 3 E. I. 2.

[600] Siehe dazu näher Kap. 3 § 3 E. I. 4.

[601] § 1 WHG.

[602] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 115.

[603] §§ 73, 74, 75 WHG.

[604] § 73 Abs. 1 S. 2 WHG.

[605] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 73 Rn. 8; *T. Schmitt*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 73 Rn. 7.

[606] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 116.

den staatlichen Schutzauftrag zum Katastrophenschutz, indem durch verschiedene Maßnahmen die Eintrittswahrscheinlichkeit von Hochwasserkatastrophen minimiert werden soll.

Ebenso adressiert das Wasserschutzrecht auch frühzeitig die Kooperation und Koordination der relevanten Akteure. So müssen die zuständigen Behörden die Erstellung der Gefahren- und Risikokarten sowie der Risikomanagementpläne koordinieren.[607] Die Kooperation und Koordination setzt ebenfalls bereits im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -prävention an. Wenn sich die Länder bei der Zusammenarbeit über eine Maßnahme des Hochwasserschutzes nicht einigen können, kann die Bundesregierung zwischen den betroffenen Ländern vermitteln.[608] Ergänzend wird auch eine grenzüberschreitende europäische Kooperation und Koordination mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und anderen Staaten angestrebt.[609] Durch die Koordinierungspflicht kann daher grundsätzlich ein Gleichlauf der verschiedenen wasserwirtschaftlichen Planungen sichergestellt werden.[610]

c) Landeskatastrophenschutzrecht

Schließlich sind es insbesondere die Katastrophenschutzgesetze der Länder, die den staatlichen Schutzauftrag aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG inhaltlich konkretisieren und ausgestalten.[611] Ziel der Katastrophenschutzgesetze der Länder ist die Sicherung der Schutzgüter Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen sowie der Schutz erheblicher Sachwerte. Verfassungsrechtlich werden damit insbesondere Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sowie Art. 14 GG adressiert. Das ist konsequent, da sich die staatliche Sicherheitsgewährleistung ohnehin wesentlich auf der Ebene des Landesrechts vollzieht.[612]

Dazu enthalten die Katastrophenschutzgesetze detaillierte Vorgaben zur Katastrophenvermeidung und -vorsorge sowie der konkreten Katastrophenbekämpfung. So gehören die Erstellung von Katastrophenschutzplänen[613] sowie die Durchführung von Katastrophenschutzübungen[614] zu den wesentlichen Vorbereitungsmaßnahmen der Katastrophenschutzbehörden. Sie sind elementare Basis eines wirksamen Katastro-

[607] Vgl. § 80 WHG.

[608] Vgl. § 81 WHG.

[609] Vgl. §§ 73 Abs. 4, 74 Abs. 5, 75 Abs. 5 WHG.

[610] *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 80 Rn. 3; *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 80 Rn. 2; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 80 Rn. 8.

[611] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 1.

[612] Dazu ausführlich *M. Möstl,* Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 447 ff.

[613] Vgl. etwa § 39 BbgBKG; § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BremHilfeG; § 31 HBKG; § 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SächsBRKG; § 38 Abs. 1 Nr. 4 ThürBKG.

[614] Vgl. etwa § 41 BbgBKG; § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BremHilfeG; § 32 HBKG; § 13 SächsBRKG; § 39 ThürBKG.

phenschutzes.[615] Bei der Katastrophenbekämpfung müssen die Katastrophenschutzbehörden sodann die notwendigen Maßnahmen ergreifen[616] und können auch bestimmte Bereiche evakuieren[617]. Daneben kommt der Staat seiner grundrechtlichen Schutzpflicht auch durch staatliches Informationshandeln – etwa durch Warnungen der Bevölkerung – vor Katastrophen nach.[618] So können mit den Warnmitteilungen auch konkrete Verhaltensempfehlungen ausgesprochen werden, die sich regional anhand der betroffenen Örtlichkeiten eingrenzen und spezifizieren lassen.[619] Dass die konkreten katastrophenschutzrechtlichen Maßnahmen auch oftmals Eingriffe in Grundrechte darstellen, ist unbestritten.[620] Dennoch werden die Grundrechte im Rahmen des Katastrophenschutzes nicht nur in ihrer abwehrrechtlichen Funktion aktiviert, sondern vielmehr konkretisieren die katastrophenschutzrechtlichen Regelungen die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz.

Ebenso existieren Regelungen, die die relevanten Aufgabenträger benennen[621] und den Aufbau der Behörden[622] sowie die Organisation der Zusammenarbeit der im Katastrophenschutz Mitwirkenden näher bestimmen.[623] So sind grundsätzlich die Landkreise für den Katastrophenschutz zuständig, wobei die höheren oder obersten Katastrophenschutzbehörden die Leitung der Katastrophenbekämpfung im Einzelfall übernehmen können.[624] Die kooperations- und koordinationsrechtlichen Strukturen sind wiederum in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder angelegt, oftmals aber nur sehr rudimentär ausgestaltet.[625] Seinem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag zum Katastrophenschutz kommt der Gesetzgeber damit gleichwohl grundsätzlich nach.

4. Zwischenfazit

Die Ausgestaltung des staatlichen Katastrophenschutzes muss sich insbesondere am Untermaßverbot orientieren und ein Mindestmaß an Vorschriften zum Katastrophenschutz bereithalten. Im Brandschutz-, Wasserschutz- und Landeskatastrophenschutzrecht ist der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Katastrophenschutzpflicht nachgekommen und hat Regelungen in diesen Bereichen erlassen. Dabei wird oftmals

---

[615] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 31 Rn. 1 und § 32 Rn. 1.

[616] Siehe dazu im Detail Kap. 3 § 3 C. VII.

[617] Siehe dazu im Detail Kap. 3 § 3 C. II.

[618] Vgl. etwa § 34a HBKG; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 97 ff.

[619] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 34a Rn. 3.

[620] Siehe hierzu Kap. 3 § 2 B.

[621] Siehe dazu im Detail Kap. 5 § 1.

[622] Siehe dazu im Detail Kap. 3 § 2 E. III. 1.

[623] Dazu ausführlich auch bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 1 ff.

[624] Vgl. etwa Art. 2 Abs. 3 BayKSG; § 5 Abs. 2 BHKG NRW.

[625] Siehe dazu im Detail Kap. 5 § 2 und § 3.

vor allem das materielle Rechte adressiert. Es bedarf jedoch auch organisatorischer Regelungen im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

IV. Notwendigkeit der Ausgestaltung von Kooperation und Koordination

Die Verwirklichung des Schutzes vor Katastrophen („ob") und des Schutzes durch den Staat („wie") wirkt sich auf die Ausgestaltung der Kooperation und der Koordination der katastrophenrelevanten Akteure aus. Dem Staat erwächst aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eine besondere Pflicht, die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure näher zu bestimmen sowie in einem solchen Maße auszugestalten, dass ein effektiver Katastrophenschutz ermöglicht wird. Das betrifft nicht nur die Katastrophenbekämpfung, sondern ebenfalls bereits die Stufen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge. Dabei verwirklicht sich der Grundrechtsschutz im Katastrophenschutz nicht nur durch das materielle Recht, sondern insbesondere auch durch einen Mindeststandard an organisatorischen und verfahrensrechtlichen Anforderungen.[626]

1. Notwendigkeit kooperativer Katastrophenschutzplanung in der Rechtsprechung des BVerfG

Bereits 1987 hat *Mahrenholz* in einem abweichenden Votum zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von C-Waffen[627] aus der Schutzfunktion von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG die Notwendigkeit einer „kooperative(n) Katastrophenschutzplanung" abgeleitet.[628]

Hintergrund der Entscheidung war die Lagerung von chemischen Waffen durch die amerikanischen Streitkräfte auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wurden jedoch die für den Katastrophenschutz zuständigen Landesbehörden und gemeindlichen Stellen nicht über die Einzelheiten der C-Waffen-Lagerung informiert, sodass sie keine entsprechenden Planungen in die Wege leiten konnten, um die Bevölkerung vor möglichen Gefahren – insbesondere das Austreten von Gasen wie Sarin und VX – zu schützen.

Die Senatsmehrheit erblickte im Nichttätigwerden der Bundesregierung gegenüber den Katastrophenschutzbehörden dennoch keinen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, weil dem Gesetzgeber und der vollziehenden Gewalt bei der Erfüllung der Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu-

---

[626] Vgl. allgemein zum Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren bei *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971), S. 43 (80, 86 ff.); *S. Rixen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 36; *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Rn. 103 ff.; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 92; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 418 f.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 127.

[627] BVerfGE 77, 170.

[628] BVerfGE 77, 170 (237).

kommt, der nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann.[629] Die öffentliche Gewalt muss Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen haben oder es ist offensichtlich, dass die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, um den Schutzzweck zu erreichen.[630]

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass das Rechtsgut Leben nach der Verfassung einen Höchstwert darstellt.[631] Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG greift nicht erst bei einer faktischen Verletzung der von ihm geschützten Rechtsgüter ein, sondern beugt potentiellen Gefährdungen vielmehr vor und gewinnt daher auch schon im Vorfeld an Bedeutung.[632] Um dieses Rechtsgut und die mit ihm in einem engen Zusammenhang stehende körperliche Unversehrtheit[633] effektiv zu schützen, muss bei der Art und Schwere der Gefahren und Risiken, die zu einer Katastrophe führen können, eine entfernte Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts genügen, um die staatliche Schutzpflicht konkret auszulösen.[634]

Diese anerkannte Schutzfunktion von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebietet gegenüber Gefahren und Risiken lebensbedrohender Art und zahlenmäßig nicht abschätzbaren Umfangs besondere Schutzvorkehrungen, die insbesondere eine frühzeitige kooperative Katastrophenschutzplanung unausweichlich machen.[635] Da zum effektiven Schutz der Bevölkerung bei der Bekämpfung von Katastrophen regelmäßig Eile geboten ist, sind eine frühzeitige Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge gerade geboten.[636]

2. Katastrophenschutz durch Kooperation und Koordination

Der Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren ist eine spezifische Ausprägung der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und in unterschiedlichen Rechtsbereichen bereits anerkannt.[637] Dazu zählen beispielsweise das Umwelt- und

---

[629] BVerfGE 77, 170 (171, LS 2 lit. a und lit. b.).

[630] BVerfGE 77, 170 (171, LS 2 lit. c.)

[631] Siehe dazu schon BVerfGE 46, 160 (164); 77, 170 (236); *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 7 f.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 89.

[632] BVerfGE 77, 170 (237); 53, 30 (57).

[633] *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 53.

[634] Siehe dazu schon BVerfGE 49, 89 (141 f.); 77, 170 (237).

[635] BVerfGE 77, 170 (237).

[636] In diese Richtung bereits BVerfGE 77, 170 (237).

[637] Grundlegend zu diesem Konzept *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971) S. 43 (80, 86 ff.); siehe auch *P. M. Huber*, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, 1988; *K. Güttler*, Schutzgewähr durch Organisation und Verfahren, 2007; *P. Reimer*, Verfahrenstheorie, 2015, S. 80; *O. Lepsius*, Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 2024, § 31 Rn. 97 f.; *E. Schmidt-Aßmann*, Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 45 Rn. 5 ff.

Technikrecht[638], das Strafverfahrensrecht[639], das Zwangsvollstreckungsrecht[640] und das Unterbringungsrecht[641]. Es ergeben sich dort bereits im Vorfeld auch Vorgaben im Hinblick auf die Organisation und das Verfahren, um die staatliche Handlungspflicht auszufüllen und anzuleiten.[642] Dazu müssen auch kooperative und koordinative Elemente integriert werden, wenn unterschiedliche Akteure zusammenwirken.

Das muss daher auch für das Katastrophenschutzrecht gelten. Es bedarf einer wirksamen Kooperation sowie Koordination der katastrophenrelevanten Akteure, die durch das Recht angeleitet wird und hierfür erforderliche rechtliche Instrumente bereithält. Nur eine Zusammenarbeit trägt dazu bei, dass Katastrophen überhaupt vermieden werden, weil Gefahren und Risiken bereits frühzeitig nachvollziehbar bewertet wurden sowie Vorsorgemaßnahmen getroffen wurden, um das Ausmaß von Katastrophen zumindest auf das Unvermeidbare zu begrenzen.[643] Daher sind Schutzmaßnahmen im Katastrophenschutz notwendig, die vor allem die Stufen der Katastrophenvermeidung-, -vorsorge und -bekämpfung adressieren und die Kooperation und Koordination der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure besonders hervorheben. Aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz folgt daher die Notwendigkeit eines Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts.

V. Zwischenfazit

Das Grundgesetz enthält als solches bereits einen grundrechtlichen Schutzauftrag zum Katastrophenschutz, der in spezifischen Vorschriften in unterschiedlicher Intensität zum Ausdruck kommt. Dabei sind Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 13 Abs. 7 GG, Art. 35 GG sowie das Sozial-, Rechtsstaats- und Umweltstaatsprinzip zu nennen.[644] Der konkreten Ausgestaltung der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz ist der Gesetzgeber in unterschiedlichen Gesetzen und Regelungen nachgekommen. Exemplarisch stehen dafür etwa die Feuerwehr- und Brandschutzgesetze der Länder, die Vorschriften im Wasserhaushaltsgesetz zum Hochwasserschutz sowie

---

[638] Exemplarisch etwa BVerfGE 53, 30 (65); *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 92; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 127; *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Rn. 103.

[639] Exemplarisch etwa BVerfGE 51, 324 (346 f.); 57, 250 (285); 89, 120 (130 f.); *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Rn. 104.

[640] BVerfGE 52, 214 (219 ff.); *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Rn. 104; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 418.

[641] BVerfGE 128, 282 (315 ff.); 142, 313 (343 ff.); *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Rn. 105.

[642] *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 412; vgl. allgemein zu einer Theorie des Verfahrensaufbau- und des Verfahrensablaufrechts bei *P. Reimer*, Verfahrenstheorie, 2015, S. 233 ff. und S. 267 ff.

[643] In diese Richtung BVerfGE 77, 170 (238).

[644] Vgl. Kap. 3 § 2 C. II. und III.

die Landeskatastrophenschutzgesetze, die jeweils konkrete und spezifische Vorgaben zum Katastrophenschutz enthalten und damit die verfassungsrechtliche Pflicht zum Katastrophenschutz mit Inhalt ausfüllen.[645] Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG erwächst dem Gesetzgeber schließlich eine Pflicht, auch die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure im Rahmen der Katastrophenvermeidung-, -vorsorge und -bekämpfung zu adressieren und ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht zu schaffen, um damit eine frühzeitige kooperative Katastrophenschutzplanung sicherzustellen.[646]

D. Katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat

Die Regulierung des nationalen Katastrophenschutzrechts ist äußerst heterogen ausgestaltet.[647] Zwar sind die Länder grundsätzlich für den Katastrophenschutz zuständig. Gleichwohl obliegen auch dem Bund in einzelnen Bereichen Zuständigkeiten, die einen Katastrophenschutzbezug aufweisen. Unterschiedliche Zuständigkeiten führen aber nicht dazu, dass jeder Aufgabenträger seine ihm gesetzlich zugeschriebenen Verpflichtungen ausschließlich wahrnimmt. Vielmehr folgt aus den differenzierten katastrophenrelevanten Zuständigkeiten, dass zwischen den betroffenen Akteuren ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken erforderlich ist, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

I. Katastrophenschutz versus Zivilschutz

Das deutsche Katastrophenschutzrecht differenziert, wie gesagt, zwischen dem Katastrophenschutz in Kriegszeiten – dem sog. Zivilschutz – und dem Katastrophenschutz in Friedenszeiten.[648] Der Zivilschutz obliegt dem Bund (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG), wohingegen die Kompetenz für den Katastrophenschutz in Friedenszeiten bei den Ländern verbleibt (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG).[649] Das Grundgesetz weist insoweit die Hauptverantwortung für den Katastrophenschutz grundsätzlich den Ländern zu.[650] Gleichwohl existieren auch ausnahmsweise Zuständigkeiten des Bundes, die mit

---

[645] Vgl. Kap. 3 § 2 C. III.

[646] Vgl. Kap. 3 § 2 C. IV.

[647] Siehe dazu schon Kap. 2 § 3 D. III.; vgl. zu organisatorischen Rahmenbedingungen staatlicher Krisenbekämpfung bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (34 ff.).

[648] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 A. sowie auch grundlegend zur Zuständigkeitsverteilung bei *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 ff.

[649] Vgl. dazu bereits Kap. 2 § 3 D. III. 1. sowie auch bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 72 ff.

[650] Vgl. dazu bereits Kap. 2 § 3 D. III. 1. sowie auch bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 74.

dem Katastrophenschutz in einem Zusammenhang stehen. Ein Zusammenwirken der jeweils zuständigen Akteure in diesen Sektoren ist gleichfalls zweckmäßig, da nur im Verbund mit allen katastrophenrelevanten Akteuren ein effektiver Katastrophenschutz sichergestellt werden kann.

II. Bundesrechtliche Sektoren mit Katastrophenbezug

Nachfolgend werden ausgewählte bundesrechtliche Sektoren mit einem Katastrophenbezug vorgestellt, wobei sich die Überlegungen immer nur auf den Katastrophenschutz in Friedenszeiten beziehen. Trotz der generellen Zuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz wird damit sichtbar, dass Katastrophenschutz immer nur im Verbund gedacht werden kann. Daher ist ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure notwendig, wie im Folgenden zu zeigen ist.

1. Keine allgemeine bundesrechtliche Zuständigkeit auf dem Gebiet des regionalen und überregionalen Katastrophennotstands

Aus den besonderen verfassungsrechtlichen Vorschriften zum regionalen und überregionalen Katastrophenfall (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 35 Abs. 3 GG) lässt sich keine allgemeine katastrophenschutzrechtliche Zuständigkeit für den Bund auf diesen Gebieten ableiten.[651] Die Regelungen haben keinen kompetenzrechtlichen Charakter.[652] Denn Art. 35 GG bietet für Bundesrecht keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage.[653] Bereits ihrem Wortlaut nach normieren die Bestimmungen materielle und prozedurale Voraussetzungen im Hinblick auf die Zusammenarbeit der unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure.[654] Ebenso liegt in systematischer Hinsicht eine kompetenzrechtliche Auslegung ebenfalls nicht nahe, da die Gesetzgebungsbefugnisse in Art. 70 ff. GG umfassend normiert sind.[655] Dessen ungeachtet macht die Verfassung deutlich, dass die Bekämpfung von Katastrophen oftmals nur im Verbund zwischen Bund und Ländern auf kooperative und koordinative Art und Weise erfolgen kann.[656]

Bereits die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zeigt, dass es keine allgemeine und ausschließliche Katastrophenschutzzuständigkeitsnorm im GG gibt; weder für den Bund noch für die Länder.[657] Vielmehr sind entsprechend der verfassungsrechtlichen Grundkonzeption die Länder zwar maßgeblich für den Katastrophenschutz zuständig. Daneben erwachsen dem Bund aber aus der ausschließlichen sowie konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für bestimmte Sach-

[651] Vgl. zu den Begrifflichkeiten ausführlich Kap. 3 § 2 F. III.
[652] So aber noch BVerfGE 115, 118 (141).
[653] So BVerfGE 132, 1 (5 f.).
[654] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II.
[655] Ausführlich BVerfGE 132, 1 (5 f.).
[656] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II.
[657] *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (376).

gebiete – etwa dem Hochwasserschutz – spezifische Bereiche der Gesetzgebung zu, in denen bundesrechtliche Regelungen erlassen werden dürfen, die gleichwohl einen Bezug zum Katastrophenschutzrecht aufweisen. Dadurch kann es im Einzelfall zu Abgrenzungsschwierigkeiten und sich überlappenden Gesetzgebungszuständigkeiten kommen.

2. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG)

Auf bundesrechtlicher Ebene enthält das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) die wesentlichen Vorschriften über den Katastrophenschutz im Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (§§ 11 ff. ZSKG). Das ZSKG legt einen Schwerpunkt auf die Katastrophenhilfe des Bundes (vgl. §§ 12, 16, 18 ZSKG), wenngleich dem Bund darüberhinausgehende fachliche und operative Weisungsrechte grundsätzlich verwehrt bleiben.[658] Eine originäre Zuständigkeit des Bundes bei länderübergreifenden Katastrophen ist nicht vorhanden.[659]

Offensichtlich sind die Länder gleichwohl im Katastrophenschutz nicht auf sich allein gestellt, sondern werden durch den Bund im Rahmen der Katastrophenhilfe unterstützt.[660] Der Bund wird bei länderübergreifenden Katastrophen in Koordinierungsmaßnahmen mit einbezogen (§ 16 ZSKG).[661] Außerdem erstellt er im Zusammenwirken mit den Bundesländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz (§ 18 Abs. 1 ZSKG). Der Katastrophenschutz ist schon aus diesem Grunde nach keine ausschließliche Angelegenheit der Länder, sondern der Bund wird auf unterschiedliche Art und Weise in diesen mit integriert.[662] Das gilt insbesondere für die Katastrophenvorsorge und -bekämpfung.

3. Luftverkehrsrecht

Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über den Luftverkehr. Er kann in diesem Bereich spezial-gefahrenabwehrrechtliche Vorschriften erlassen, sofern die Regelungen mit dem Luftverkehrssektor in einem notwendigen Sachzusammenhang stehen.[663] Spezifische Vorschriften zur Katastrophen-

---

[658] Vgl. dazu auch Kap. 5 § 2 B. III. sowie dazu auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 76.

[659] Kritisch bereits *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (131 f.).

[660] Siehe dazu im Detail Kap. 5 § 2 B. III.

[661] Vgl. dazu Kap. 5 § 3 B. II.

[662] Ebenso *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (35), der daher davon spricht, dass „der Bundesgesetzgeber (…) durch die Integration der Katastrophenhilfe [in das ZSKG] in eine prekäre Nähe zu der Domäne der Länder [gerät].“.

[663] *M. Baldus*, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum, NVwZ 2004, S. 1278 (1279 f.); BVerfGE 3, 407 (433); 8, 143 (149); anders allerdings zum Luftsicherheitsgesetz

prävention und -bekämpfung im Bereich des Luftverkehrs sind damit grundsätzlich denkbar. Denn die Gewährleistung von Sicherheit ist immanente Voraussetzung dafür, dass Luftverkehr überhaupt wirkungsvoll stattfinden kann, wobei Sicherheit die „Abwehr möglicher Gefahren" erfordert.[664]

Daher können auch luftverkehrsrechtliche Regelungen eine katastrophenschutzrechtliche Komponente aufweisen. Es ist in diesem Sektor besonders zu wichtig, dass die relevanten Akteure zusammenarbeiten, um auf mögliche Katastrophenszenarien frühzeitig vorbereitet zu sein und einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Das betrifft beispielhaft die Kooperation zwischen Luftfahrt-Bundesamt, dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung, den Landesluftfahrtbehörden und den Katastrophenschutzbehörden der Länder. So bezweckt die frühzeitige Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren eine kooperative Katastrophenschutzplanung, um im Ernstfall die notwendigen Maßnahmen treffen zu können.

4. Internationaler Terrorismus

Ebenso ist der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zuständig. Damit weist die Norm in Teilbereichen einen Überschneidungsbereich zum Katastrophenschutzrecht auf.[665] Zu denken ist an Katastrophen, die sich im unmittelbaren Zusammenhang mit terroristischen Angriffen entwickeln, sofern nicht der Angriff selbst schon zu einer katastrophalen Lage führt. Interpretiert man die Vorschrift allerdings eng und sieht die Kompetenz primär auf den Bereich der Verhinderung und Aufklärung von Straftaten erstreckt,[666] so kommt die Norm gleichwohl nicht zur Anwendung hinsichtlich der konkreten Verhinderung oder Bekämpfung von Katastrophen.[667]

Dennoch gilt auch für diesen Sektor, dass ein Zusammenwirken der beteiligten Akteure zweckmäßig ist. So kommt bei terroristischen Anschlägen, die sich zu einer Katastrophe verdichten, die Zusammenarbeit von BKA und den zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden in Betracht, um vorhandene Informationen zum Zwecke eines wirksamen Katastrophenschutzes auszutauschen. Dabei betrifft die Kooperation und Koordination nicht nur den Bereich der Katastrophenbekämpfung, sondern setzt schon viel früher auf den ersten beiden Stufen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge an.

BVerfGE 115, 118 (140 f.); ebenso *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 137.

[664] *M. Baldus*, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum, NVwZ 2004, S. 1278 (1280); BVerwGE 95, 188 (191).

[665] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (173 f.).

[666] *C. Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 48; *R. Broemel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 73 Rn. 44; *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 207; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 19; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (174).

[667] So schon *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (174); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 19.

5. Atomrecht

Schließlich hat der Bund auch die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Atomrecht nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG und den damit verbundenen Schutzmaßnahmen gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen. Auf diese kompetenzielle Zuständigkeitsnorm lässt sich insbesondere das Atomgesetz (AtG) stützen.[668] In diesem finden sich selbst in der Zweckbestimmung (§ 1 AtG) sowie der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen (§ 12 AtG) katastrophenrelevante Vorschriften. So zielt das Atomgesetz darauf ab, Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schäden auszugleichen sowie zu verhindern, dass durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie oder ionisierender Strahlen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet wird.[669] Der Schwerpunkt der Verordnungsermächtigung liegt im Bereich der Katastrophenvermeidung.[670] Damit sind Regelungen in diesem Bereich auch immer dem Katastrophenschutzrecht dienlich. Denn sie regulieren Risiken und Gefahren, die sich zu Katastrophen verdichten können.

Das Zusammenwirken der beteiligten Akteure – etwa die Katastrophenschutzbehörden und die Atomaufsichtsbehörden – ist für einen effektiven Katastrophenschutz erforderlich. So kontrollieren die Aufsichtsbehörden mithilfe von Fernüberwachungssystemen vor allem die Kernreaktoren und haben Mess- und Überwachungssysteme für die Radioaktivität der Umwelt. Diese Informationen sind auch für die Katastrophenschutzbehörden hilfreich, um bereits frühzeitig eine kooperative Katastrophenschutzplanung sicherzustellen.

6. Seuchenschutz und Seuchenbekämpfung

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit hat der Bund die Zuständigkeit für Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG, womit insbesondere der Seuchenschutz und die Seuchenbekämpfung adressiert sind.[671] Das Merkmal der übertragbaren Krankheiten ist weit auszulegen, sodass nicht nur unmittelbar ansteckende Krankheiten, sondern generell alle Infektionskrankheiten erfasst werden.[672] Das Infektionsschutzgesetz (IfSG), das während der Corona-Pandemie ins Zentrum

---

668 *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 308.

669 § 1 Nr. 2 und Nr. 3 AtG.

670 *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 18.

671 Im neueren – auch einfachrechtlich – anerkannten Sprachgebrauch wird mittlerweile insbesondere das Wort „Infektionsschutz" verwendet. Das Grundgesetz spricht allerdings von der „Bekämpfung von Seuchengefahr" (vgl. Art. 11 Abs. 2 GG sowie Art. 13 Abs. 7 GG). Vgl. ausführlich zum Infektionsschutzrecht bei *S. Huster/T. Kingreen*, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2022.

672 *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 70; BVerwGE 33, 339 (341 ff.).

des rechtswissenschaftlichen Fokus gerückt ist, ist auf diese Zuständigkeitsvorschrift zu stützen.[673] Sein Zweck ist es, übertragbare Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern (§ 1 Abs. 1 IfSG).[674] Sämtliche Maßnahmen während der Corona-Pandemie wie etwa die Schließungen von Restaurants, Sportstätten oder auch die Untersagung religiöser Zusammenkünfte wurden auf die zentrale Rechtsgrundlage des § 28 IfSG gestützt.[675]

Regelungen aus dem Bereich des Seuchenschutzes und der Seuchenbekämpfung weisen daher auch immer einen engen Bezug zum Katastrophenschutzrecht auf. Daher ist es auch hier angezeigt, dass sich die jeweils zuständigen Akteure – etwa die Gesundheitsämter und Katastrophenschutzbehörden – frühzeitig vernetzen und zusammenwirken, um auf den Ernstfall vorbereitet zu sein, sodass ein effektiver Katastrophenschutz sichergestellt werden kann.[676] Auch hier ist die Kooperation und Koordination zwischen Gesundheitsämtern und Katastrophenschutzbehörden nicht erst im Rahmen der Katastrophenbekämpfung von Bedeutung, sondern es muss viel früher auch schon bei der Katastrophenprävention und -vorsorge zusammengearbeitet werden.

7. Küstenschutz

Daneben hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auch die Zuständigkeit für den Küstenschutz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 5 GG. Gemeint ist damit die Erhaltung des Festlands an der Nord- und Ostseeküste durch technische, organisatorische und personelle Schutzmaßnahmen, womit insbesondere der Bau von Sperrwerken und Deichen adressiert ist.[677] Derartige Schutzanlagen dienen insbesondere dazu, um Überschwemmungen und sonstige Hochwasserkatastrophen zu vermeiden bzw. deren Schäden zu begrenzen. Damit haben die Vorschriften einen katastrophenschutzrechtlichen Bezug. Durch die Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Behörden – etwa von Küstenschutzbehörde, Baurechtsbehörde und Katastrophenschutzbehörde – können frühzeitig Hochwasserkatastrophen minimiert werden, was zu einem effektiven Katastrophenschutz beiträgt.

---

[673] Dazu umfangreich *S. Kluckert*, in: Kluckert (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 Rn. 1 ff.

[674] *A. Kießling*, in: Kießling (Hrsg.), Infektionsschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 1 ff.

[675] Vgl. dazu etwa *S. Bretthauer*, Befugnisse des Staates nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG), in: Mückl (Hrsg.), Religionsfreiheit in Seuchenzeiten, 2021, S. 61 (64 ff.); ausführlich zu § 28 *A. Kießling*, in: Kießling (Hrsg.), Infektionsschutzgesetz, 3. Aufl. 2022, § 28 Rn. 1 ff.

[676] Vgl. etwa *C. Dittmer/D. F. Lorenz*, Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz: Der Zivil- und Katastrophenschutz an der Schnittstelle zum Öffentlichen Gesundheitsdienst in der Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie, 2022.

[677] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 63; vgl. auch BVerfGE 24, 367 (386 f.).

8. Naturschutz

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG steht dem Bund ferner die Zuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung für den Naturschutz und die Landschaftspflege zu. Die beiden Tatbestandsmerkmale formen gemeinsam eine weite Bundeskompetenz und erlauben eine positive Gestaltung von Natur und Landschaft.[678] Die Vorschrift gestattet beispielsweise die Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) oder des Bundeswaldgesetzes (BWaldG).[679] Auch diese Gesetze können Regelungen der Katastrophenprävention enthalten, wenn etwa der Schutz von Natur und Landschaft in §§ 13 ff. BNatSchG oder aber die Sicherung der Funktionen des Waldes bei Planungen und Maßnahmen von Trägern öffentlicher Vorhaben (§ 8 BWaldG) adressiert werden.

Entsprechend ist es geboten, wenn die maßgeblichen Akteure – insbesondere die Naturschutzbehörden und die Katastrophenschutzbehörden – bereits frühzeitig zusammenwirken, um Risiken und Gefahren für den Naturschutz und die Landschaftspflege aufgrund von Katastrophen zu bewerten und entsprechende Schutzmaßnahmen erlassen zu können. So kann durch die gemeinsame Erstellung von Hitzekarten auf mögliche Waldbrandgefahren hingewiesen werden, um Waldbrandkatastrophen bereits im Rahmen der Katastrophenvermeidung einzudämmen und für den Notfall entsprechende Katastrophenschutzpläne aufzustellen.

9. Wasserwirtschaftsrecht

Ebenso obliegt dem Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Zuständigkeit für den Wasserhaushalt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG. Die Regelung umfasst das gesamte Wasserwirtschaftsrecht.[680] Dazu gehören etwa auch die Festlegung von Wasserschutzgebieten oder der Schutz vor Verschmutzungen.[681] Generell hat der Bund damit die Möglichkeit, Regelungen zur Vorsorge gegen Hochwasserkatastrophen zu erlassen.[682] So lassen sich die Risikomanagementpläne des § 75 WHG auf diese Kompetenz stützen.[683] Für Binnengewässer und Flüsse können entsprechende Vorschriften auf die Kompetenznorm gestützt werden. Abgrenzungsschwierigkeiten können allerdings dort auftreten, wo der Hochwasserschutz an der Küste adressiert wird, denn dort erweist sich Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 5 GG als speziellere Norm. In diesem Bereich ist dann besonders zu ermitteln, welche katastrophenrelevanten Akteure zusammenzuarbeiten haben.

---

[678] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 102.

[679] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 102.1.

[680] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 108; BVerfGE 15, 1 (15).

[681] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 74 Rn. 108.1.

[682] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 20.

[683] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 20; so wohl auch *S. Oeter/L. Münkler*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 192.

Gleichwohl ist auch im Wasserwirtschaftssektor ein Zusammenwirken der zuständigen Wasserwirtschaftsverwaltung sowie der Katastrophenschutzbehörden angezeigt, um frühzeitig Risiken und Gefährdungen zu erkennen und Schutzmaßnahmen zu treffen, sodass Katastrophen verhindert werden oder wenigstens deren Eintrittswahrscheinlichkeit minimiert wird. Auch hier erfolgt eine frühzeitige Zusammenarbeit bereits im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge.

III. Zwischenfazit

Obwohl das Katastrophenschutzrecht in die originäre Zuständigkeit der Länder fällt,[684] existieren zahlreiche bundesrechtliche Sektoren, die gleichwohl einen Katastrophenbezug aufweisen[685]. Damit ist der Katastrophenschutz – und das betrifft insbesondere die Katastrophenvermeidung, -vorsorge und -bekämpfung – eine Verbundaufgabe, die von unterschiedlichen Aufgabenträgern wahrgenommen wird. Aus diesen differenzierten Zuständigkeiten folgt die Notwendigkeit eines frühzeitigen kooperativen und koordinativen Zusammenwirkens, um einen effektive Katastrophenschutzplanung zu gewährleisten.

E. Akteure im nationalen Katastrophenschutz

Bereits die differenzierte katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung hat gezeigt, dass zahlreiche verschiedene Katastrophenschutzakteure auf allen Stufen des Katastrophenschutzes miteinander agieren. Schon heute wirken etwa im Bereich des Klimaschutzes das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das Technische Hilfswerk (THW), das Umweltbundesamt, der Deutsche Wetterdienst (DWD) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung zusammen, um die Folgen des Klimawandels und damit verbundene Extremwetterereignisse wie Hochwasser oder Waldbrände besser zu erforschen und Strategien und Maßnahmen für die Katastrophenvermeidung und -vorsorge zu entwickeln.[686]

Im Folgenden werden ausgehend von den Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat daher ausgewählte und besonders gewichtige katastrophenrelevante Akteure auf Bundes- und Landesebene sowie private Akteure vorgestellt, um die Akteursvielfalt im Katastrophenschutzrecht aufzuzeigen. Dabei ergibt sich ihr Aufgabenzuschnitt regelmäßig aus dem Verfassungs-, Bundes- oder Landesrecht, wobei die Zusammenarbeit nur unzureichend adressiert wird. Ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht ist daher notwendig, um ein kooperatives und koordiniertes Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure zu gewährleisten.

---

[684] Vgl. Kap. 3 § 2 D. I.
[685] Vgl. Kap. 3 § 2 D. II.
[686] Vgl. https://www.umweltbundesamt.de/die-strategische-behoerdenallianz-anpassung-an-den.

I. Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat

Das nationale Recht ist von einer Vielfalt an Verwaltungskompetenzen geprägt, was sich auch in der Ausgestaltung der Zivilschutz- und Katastrophenschutzverwaltung zeigt.[687] Trotz der generellen Landeszuständigkeit für den Katastrophenschutz existieren auch bundesbehördliche Einrichtungen, die einen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen. Deren Interaktion ist – das sei hier bereits vorweggenommen – nicht geregelt.

1. Vielfalt der Verwaltungskompetenzen

Gemäß der allgemeinen grundgesetzlichen Regelung sind mangels Sonderkompetenzen für den Bund die Länder zunächst für den Vollzug ihrer eigenen Landesgesetze – eben die allgemeinen Katastrophenschutzgesetze – zuständig.[688] Ebenso führen sie Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheiten aus (Art. 83 GG). Daneben können die Länder aber ausnahmsweise auch Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen (Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG), wobei diese Fälle im Grundgesetz abschließend geregelt sind.[689] Der Bund hat dann nicht nur die Rechtsaufsicht, sondern auch die Fachaufsicht über die Landesbehörden (vgl. Art. 85 Abs. 4 S. 1 GG).[690] So führen die Länder im Bereich des Zivilschutzes und der Katastrophenhilfe das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) im Auftrag des Bundes aus (§ 2 Abs. 1 S. 1 ZSKG).[691] Das Gesetz beruht auf der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) und die Länder führen die Aufgaben des Zivilschutzes im Auftrag des Bundes durch (Art. 85 GG iVm Art. 87b Abs. 2 GG).[692] Die der Bundesregierung auf dem Gebiet des Zivilschutzes nach Art. 85 Abs. 4 GG zustehenden Befugnisse – Aufsicht über die Zweckmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Ausführung – werden durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wahrgenommen (§ 4 Abs. 2 ZSKG). Schließlich ist eine bundeseigene Verwaltung (Art. 86 ff. GG) nur höchst ausnahmsweise zulässig, wenn das Grundgesetz eine derartige Verwaltung durch den Bund vorsieht.[693] Das trifft im Bereich des Katastrophenschutzes etwa auf das Technische Hilfswerk (THW) zu, das eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit

---

[687] Siehe dazu auch bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (38 ff.).

[688] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 4 Rn. 1; BVerfGE 12, 205 (221); 21, 312 (325).

[689] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 85 Rn. 24.

[690] Siehe zur Rechtstechnik von Art. 85 GG *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 85 Rn. 11.

[691] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 G. I. sowie Kap. 5 § 2 B. III.

[692] BR-Drs. 317/96, S. 24.

[693] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 86 Rn. 1.

eigenem Verwaltungsunterbau ist (§ 1 Abs. 1 THWG). Solche nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts werden zwar nicht ausdrücklich in Art. 86 ff. GG erwähnt, dennoch ist eine verfassungsrechtliche Zuordnung zur unmittelbaren Bundesverwaltung möglich.[694] Diese Vielfalt der Ausführung von Gesetzen und bundesrechtlichen sowie landesrechtlichen Verwaltungskompetenzen spiegelt sich also auch im Katastrophenschutzrecht wider.

2. Zivilschutz- und Katastrophenschutzverwaltung

Im katastrophenschutzrechtlichen Kontext erlaubt zunächst Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG die Durchführung von Bundesgesetzen zum Schutz der Zivilbevölkerung in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder in Form der Auftragsverwaltung.[695] Die Vorschrift betrifft die Ausführung derjenigen Verteidigungsgesetze, die nicht gemäß Art. 87a GG die Auftragserfüllung der Streitkräfte selbst betreffen oder unter die Sonderregelung des Art. 87b Abs. 1 GG fallen.[696] Hiervon hat der Bund etwa in Gestalt des ZSKG (vgl. § 2 Abs. 1 ZSKG) sowie der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze[697] Gebrauch gemacht.[698] Auch wenn diese Materien primär den Zivilschutz betreffen, sind sie gleichwohl auch für den Katastrophenschutz von Bedeutung. Denn insbesondere das ZSKG adressiert eben nicht nur ausschließlich den Zivilschutz[699], sondern daneben auch die Katastrophenhilfe des Bundes (§§ 11 ff. ZSKG)[700] und damit die Unterstützung des Bundes für die Länder im Katastrophenfall. Denn die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz stehen den Ländern auch im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung (§ 12 ZSKG). Eine präzise Trennung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz ist daher nicht möglich.

Die Länder einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände handeln bei der Ausführung des ZSKG im Auftrag des Bundes. Die Zuständigkeit der Behörden und das Verwaltungsverfahren richten sich daher nach den für den Katastrophenschutz geltenden Vorschriften der Länder, sodass hier die jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetze einschlägig sind (vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 ZSKG).

Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze zielen ganz allgemein auf die Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Bevölkerung und der Bundeswehr bei Versorgungs-

---

[694] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 86 Rn. 68.

[695] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 4 Rn. 3.

[696] *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87b Rn. 87.

[697] Vgl. etwa § 16 Abs. 1 Wassersicherstellungsgesetz (WasSiG) und § 8 Abs. 1 Wirtschaftssicherstellungsgesetz.

[698] *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87b Rn. 87.

[699] Vgl. zur Abgrenzung zwischen Zivilschutz, Katastrophenschutz und Bevölkerungsschutz in Kap. 2 § 3 A.

[700] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. III.

krisen im Spannungsfall, aber auch im Verteidigungsfall und zu Friedenszeiten.[701] Die Vorsorgegesetze gewährleisten die Versorgungssicherheit in Friedenszeiten und die Sicherstellungsgesetze gewährleisten grundsätzlich die Versorgungssicherheit im Verteidigungsfall.[702] Gleichwohl sind in den Sicherstellungsgesetzen vereinzelt auch Maßnahmen für die Versorgung im Katastrophenfall vorgesehen.[703] Prinzipiell werden diese Gesetze im Auftrag des Bundes ausgeführt.

3. Katastrophenschutzrelevante Bundesbehörden

Daneben ermächtigt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG den Bund selbstständige Bundesoberbehörden sowie bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten, sofern ihm die Gesetzgebungszuständigkeit hierfür erwächst. Damit wird dem Bund eine unmittelbare Bundesverwaltung – durch selbstständige Bundesoberbehörden – sowie eine mittelbare Bundesverwaltung – durch Körperschaften und Anstalten – erlaubt. Diese Generalklausel[704] wird deshalb auch als „Trojanisches Pferd“[705] bezeichnet, da der Bund inmitten der Verwaltungshoheit der Länder dennoch eigene Bundesbehörden errichten kann.[706]

Trotz der grundlegenden Verwaltungsdominanz der Länder, die ja auch prinzipiell für das Katastrophenschutzrecht gilt, hat der Bund gleichwohl eine Reihe eigener Bundesbehörden[707] auf verschiedenen Kompetenzgrundlagen errichtet, die je nach Aufgaben- und Tätigkeitsbereich eine Nähe zum Katastrophenschutz aufweisen.

II. Akteure auf Bundesebene

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist der zentrale Katastrophenschutzakteur auf Bundesebene. Gleichwohl existieren daneben weitere Bundeseinrichtungen, die ebenfalls für den Katastrophenschutz von Bedeutung sind. Solche weiteren und ausgewählten Akteure werden nachfolgend dargestellt, denn oftmals wirken diese Akteure im Rahmen der Katastrophenvermeidung, -vorsorge und -bekämpfung zusammen.

---

[701] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 7 Rn. 12.

[702] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 7 Rn. 12.

[703] Vgl. etwa § 1 Energiesicherungsgesetz 1975 sowie § 1 Abs. 2 Nr. 1 PSG aF.

[704] So *A. Köttgen*, Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der öffentlichen Verwaltung, AöR 90 (1965), S. 205 (224).

[705] *H.-J. Papier*, Die Regionalisierung der gesetzlichen Rentenversicherung aus verfassungsrechtlicher Sicht, NZS 1995, S. 241 (242).

[706] So auch *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 218.

[707] Vgl. zum Behördenbegriff auch BVerfGE 10, 20 (48): „Unter einer Behörde versteht man im allgemeinen eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbstständigkeit ausgestattet dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein.“.

Auf die damit einhergehenden inhaltlichen Herausforderungen im Bereich der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe sowie der bundesrechtlichen Grundlagen im Katastrophenschutz wird daran anschließend in den beiden nächsten Unterkapiteln näher eingegangen,[708] sodass hier die organisatorische Verortung der katastrophenrelevanten Akteure maßgeblich ist.

1. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist die zentrale Stelle des Bundes für den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz. In ihm werden sämtliche Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge fachübergreifend zusammengetragen und damit zu einem wirksamen Schutzsystem für die gesamte Bevölkerung zusammengesetzt.

a) Das BBK als maßgeblicher Akteur im Katastrophenschutz

Das BBK nimmt als maßgebliche Bundesoberbehörde die Aufgaben des Bundes auf den Gebieten des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahr (vgl. §§ 1, 2 BBKG). Es ist die zentrale fachliche Stelle des deutschen Bevölkerungsschutzes und bildet den vernetzenden Mittelpunkt im Verbund der zahlreichen Akteure im Zivil- und Katastrophenschutz.[709] Seine Legitimation, die nicht unstrittig ist[710], beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da der Bund für diejenigen Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden errichten kann.[711] Die Errichtung ist lediglich für Aufgaben möglich, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder wahrgenommen werden können.[712] Erforderlich ist daher, dass die Aufgabe zentral erledigt werden kann, wobei Gründe hierfür etwa die Irrelevanz ortsbezogener Verhältnisse darstellen können.[713] Da dem Bund im Bereich des Zivilschutzes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG) die Gesetzgebungszuständigkeit obliegt, kann er nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG das BBK für diesen Bereich als Bundesoberbehörde errichten. Es darf nach der grundgesetzlichen Konzeption dann allerdings nur im Rahmen der Katastrophenhilfe im Verteidigungsfall agieren. Deshalb ist strittig,

---

[708] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 F. und G.

[709] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (40); *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (197); *W. Geier*, Strukturen, Akteure und Zuständigkeiten des deutschen Bevölkerungsschutzes, APuZ 10-11/2021, S. 16 ff.

[710] Dazu ausführlich Kap. 3 § 2 E. II. 1. b).

[711] BT-Drs. 15/2286, S. 7.

[712] *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 87 Rn. 28 mwN.

[713] *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 87 Rn. 28.

inwiefern eine Beteiligung des BBK am Katastrophenschutz in Friedenszeiten, für den die Länder zuständig sind, überhaupt möglich ist.

b) Das drohende Verdikt der Verfassungswidrigkeit des BBK

aa) Ausgangslage

Die Errichtung des BBK steht unter dem Damoklesschwert seiner Verfassungswidrigkeit.[714] Das Grundgesetz sieht für die Errichtung einer Bundesoberbehörde im Bereich des Katastrophenschutzes keine ausdrückliche Regelungskompetenz des Bundes vor.[715] Gleiches gilt für die seit 2021 betriebene Weiterentwicklung des BBK zu einer Zentralstelle[716] sowie für die Errichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums[717] Bevölkerungsschutz (GeKoB).[718] Die Weiterentwicklung des BBK dient faktisch der Stärkung des Bevölkerungsschutzes, um auf die gegenwärtigen und zentralen Herausforderungen in diesem Bereich angemessen zu reagieren.[719]

Die Schaffung und Existenz des BBK ist verfassungsrechtlich strittig, weil es Aufgaben im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe wahrnimmt.[720] Das BBK wird daher nicht nur ausschließlich im Bereich des Zivilschutzes, sondern darüber hinaus auch im Bereich des Katastrophenschutzes tätig. Damit greift es aber in die Kompetenz der Länder ein, weil nur diesen die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz zukommt.[721] Dem BBK werden insofern auch originäre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zugeschrieben, wenn es etwa Vorhaltungen und Einrichtungen den Ländern im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung stellt

[714] So schon *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 161; *M. Droege*, Öffentliches Krisenreaktionsrecht, JZ 2024, S. 757 (760); *F. Gräber/C. Magaard*, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlich-rechtlichen Maßstäben, NVwZ 2024, S. 1284 (1287); ähnlich zweifelnd *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 4 Rn. Rn. 7; ausführlich dazu *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (201 ff.) sowie *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (50 ff.).

[715] Für den Einsatz von Streitkräften im Zusammenwirken mit den beteiligten Ländern zur Bewältigung eines Katastrophennotstands leitete das BVerfG die Regelungskompetenz des Bundes für Ausführungsvorschriften zunächst (vgl. zur Änderung dieser Rechtsprechung BVerfGE 132, 1 ff.) unmittelbar aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 35 Abs. 3 GG her. Vgl. BVerfGE 115, 118 (141). Daraus lässt sich jedoch keine Kompetenz für die Errichtung einer Bundesoberbehörde zum Katastrophenschutz ableiten.

[716] Vgl. dazu umfangreich Kap. 6 § 1 B. II.

[717] Vgl. dazu umfangreich Kap. 6 § 2 B.

[718] Umfangreich dazu *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 ff.

[719] *D. Freudenberg/C. Hagebölling*, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85 ff.

[720] Vgl. § 2 Abs. 1 BBKG.

[721] Siehe schon Kap. 3 § 2 D. I.

oder die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen im Katastrophenfall übernimmt.[722] Zumindest kommt es in diesen Bereichen zu problematischen Überschneidungen, die das Verhältnis zwischen Bundeszuständigkeit und Landeszuständigkeit und damit unterschiedliche Verwaltungsräume betreffen.

Durch die Errichtung und Aufgabenwahrnehmung des BBK entlastet der Bund die Länder von ihrer generellen Pflicht zu einer selbstständigen, alleinigen und eigenverantwortlichen Katastrophenvorsorge.[723] Dies geht insoweit über die reine Amtshilfe hinaus[724], da der Bund in den Katastrophenschutz eingreift, der in den Kompetenzbereich der Länder fällt. Er nimmt Aufgaben wahr – wie etwa eine deutlich stärkere Zusammenarbeit zwischen den Ländern mit dem Bund zu forcieren oder Katastrophenschutzübungen stärker zu begleiten[725] –, die über eine bloße Hilfeleistung hinausgehen. Das gilt gleichermaßen auch für den Gesetzesvollzug, sodass die Errichtung entsprechender Behörden, die Aufgaben des Katastrophenschutzes wahrnehmen, generell in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, sofern keine verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage existiert, die dem Bund die Errichtung derartiger Behörden erlaubt.

bb) Versuch verfassungsrechtlicher Rechtfertigung

Die Bundesregierung ging in der Gesetzesbegründung gleichwohl davon aus, dass die Errichtung des BBK aufgrund einer ungeschriebenen Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache möglich sei.[726] In eine ähnliche Richtung argumentieren auch Teile der Literatur.[727] Soweit das BBK nämlich Aufgaben auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe wahrnehme, sei das erforderlich, um die wirksame Erfüllung der Unterstützungspflichten und die Ausübung der Initiativbefugnisse des Bundes sicherzustellen, die das Grundgesetz in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG vorsieht.[728] Die Planung, Vorbereitung und Koordinierung von Maßnahmen im Rahmen dieser Bundespflichten sind ihrer Natur nach von vornherein eigene Angelegenheiten des Bundes, die

[722] Vgl. § 12 ZSKG und § 16 Abs. 2 ZSKG.

[723] *K.-G. Meyer-Teschendorf*, Stand der Diskussion um eine „Neuordnung" des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 29 (35); *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (201).

[724] *K.-G. Meyer-Teschendorf*, Stand der Diskussion um eine „Neuordnung" des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 29 (35); *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (201).

[725] Vgl. *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010, S. 50 f.

[726] Vgl. BT-Drs. 15/2286, S. 7.

[727] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 64; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 31; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 40.

[728] BT-Drs. 15/2286, S. 7.

auch nur er selbst regeln kann, sodass die Gesetzgebungszuständigkeit gleichzeitig die Voraussetzung für die Errichtung eines selbstständigen Bundesamtes nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG darstellt.[729] Außerdem korrespondiere mit der Möglichkeit der Länder, die Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG anzufordern, gleichzeitig eine allgemeine Pflicht des Bundes zur Katastrophenhilfe.[730] Beim überregionalen Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 3 GG habe der Bund ohnehin eine Befugnis zur Intervention. Die Pflicht zur Katastrophenhilfe beim regionalen Katastrophennotstand und das Recht zur Bundesintervention beim überregionalen Katastrophennotstand betreffen damit unmittelbar den Bund, weshalb die nähere – auch organisatorische – Ausgestaltung eine Sache des Bundes sei.[731] Damit komme dem Bund die Befugnis zu, das BBK zu errichten.

cc) Notwendigkeit verfassungsrechtlicher Ermächtigung

Diese Überlegungen vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind nur in engen Grenzen anerkannt.[732] Zunächst setzt das Vorliegen einer ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenz voraus, dass sie eine irgendwie geartete Beziehung zu einer geschriebenen Gesetzgebungskompetenz aufweist.[733] Das gilt auch und gerade besonders im Bereich des Katastrophenschutzes.[734] Da es allerdings schon an einer geschriebenen Gesetzgebungszuständigkeit zugunsten des Bundes für den Katastrophenschutz – sowohl inhaltlicher als auch organisatorischer Art – fehlt, kann die Errichtung des BBK auch nicht auf eine ungeschriebene Bundeszuständigkeit gestützt werden.[735]

Ebenso ist Art. 35 GG als Ausnahmevorschrift von der generellen verfassungsrechtlichen Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern (Art. 70 ff. GG, Art. 83 ff. GG) eng auszulegen und stellt kein Einfallstor für eine kompetenzielle Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Katastrophenschutzes dar. Daher müssen sich bundesrechtliche Regelungen generell auf den eigenen Aufgabenbereich des Bundes beschränken, weil nur dann eine entsprechende Regelung notwendig ist. Die Errichtung des BBK aufgrund einer Kompetenz kraft Natur der Sache überdehnt diese

---

[729] BT-Drs. 15/2286, S. 7.

[730] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 64; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 31; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 40.

[731] So zutreffend zusammengefasst von *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (202).

[732] *H.-W. Rengeling*, Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 72; BVerfGE 98, 265 (299).

[733] *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 161 Fn. 278.

[734] So ausdrücklich BVerfGE 132, 1 (5) für den Einsatz von Streitkräften im Katastrophennotstand.

[735] So *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 161 Fn. 278.

ungeschriebene Kompetenz in jeder Hinsicht. Ausgehend von den spezifischen Anforderungen in Art. 35 GG kann sich eine solche Kompetenz kraft Natur der Sache ohnehin nicht ergeben.[736]

Auch wenn das Ansinnen des Bundes im Hinblick auf die zu bewältigende reale Aufgabe nachvollziehbar und zweckmäßig erscheint, mit dem BBK einen zentralen Akteur im Katastrophenschutz zu installieren, so ist er gleichwohl an die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Der Bund ist nicht befugt, eine Bundesoberbehörde zu errichten, weil ihm das wünschenswert erscheint und er insofern seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen danach auslegt. Vielmehr muss der Bund die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachten und kann nur insoweit tätig werden, wie ihn die Verfassung hierzu auch ermächtigt.[737]

Die Errichtung des BBK ist daher insoweit verfassungswidrig, als diesem ausdrücklich Aufgaben aus dem Bereich des Katastrophenschutzes zugewiesen werden.[738] Es ist daher notwendig, eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, die zur Errichtung des BBK ermächtigt und die etwas über Umfang und Reichweite der Befugnisse des BBK aussagt.[739] Sofern auch der Katastrophenschutz adressiert werden soll, muss dies zwingend ausdrücklich im Grundgesetz verankert werden.

2. Technisches Hilfswerk (THW)

Ein weiterer bedeutsamer Akteur im Katastrophenschutz ist das Technische Hilfswerk (THW). Es ist die von Ehrenamtlichen getragene Einrichtung des Bundes und leistet insbesondere technische Hilfe im Bevölkerungsschutz sowie auch bei der Bekämpfung von Katastrophen.[740] Das Aufgabenspektrum ist vielfältig und reicht von der Bergung über den Brückenbau bis hin zur Aufrechterhaltung der Trinkwasserversorgung.[741]

---

[736] So auch *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (203).

[737] Ähnlich *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (203): „Die Reichweite der Kompetenz kraft Natur der Sache, die sich in Anlehnung an Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG ergeben soll, wurde nicht aus den eng begrenzten Aufgaben und Befugnissen, die diese Normen nach dem Willen des Grundgesetzgebers (nur) begründen, abgeleitet, sondern die Aufgaben und Befugnisse, die Art. 35 Abs. 2, Abs. 3 GG zur Bewältigung der Herausforderungen der Moderne beinhalten *sollten*, wurden aus der Natur der Sache, wie die Praxis sie bräuchte, abgeleitet.“.

[738] *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 161; *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (203).

[739] So schon zutreffend *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (204).

[740] Vgl. § 1 THWG.

[741] Vgl. zu den Aufgaben des THW: https://www.thw.de/DE/THW/Aufgaben/aufgaben_node.html.

a) Errichtung des THW aufgrund Organisationserlass

Das Technische Hilfswerk (THW) wurde als nicht rechtsfähige Bundesanstalt aufgrund des Erlasses des Bundesministers des Innern vom 25. August 1953 gegründet und untersteht dem Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat.[742] Das THW ist daher eine ausschließlich kraft Organisationserlasses existierende Anstalt.[743] Erst 1990 wurde seine Organisation auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.[744] Vereinzelt werden innerhalb der Ministerien auch nicht rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts für betriebliche Zwecke gegründet.[745] Solche nicht rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts werden zwar nicht ausdrücklich in Art. 86 ff. GG erwähnt, dennoch ist eine verfassungsrechtliche Zuordnung zur unmittelbaren Bundesverwaltung möglich.[746] Denn Art. 86 GG ist eine Vorschrift mit einem weiten organisatorischen Gestaltungsbereich, welche den unterschiedlichen und sich wandelnden organisatorischen Erfordernissen Rechnung trägt und damit eine wirksame und leistungsfähige Verwaltung sicherstellt.[747]

b) Fehlende verfassungsrechtliche Legitimation

Das THW ist als Einsatzorganisation des Bundes insbesondere im Zivilschutz relevant (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 THWG).[748] Gleichwohl werden ihm auch in Friedenszeiten Aufgaben übertragen. Das THW unterstützt die zuständigen Katastrophenschutzbehörden in den Ländern auch bei der Bekämpfung von Katastrophen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 THWG). Die meisten Katastrophenschutzgesetze der Länder sehen den Einsatz des THW nach Aufforderung daher auch im Katastrophenfall vor.[749] Auch wenn der Einsatz des THW im Hinblick auf die zu bewältigende reale Aufgabe angezeigt erscheint, ist er gleichwohl

---

[742] Erlass des Bundesministers des Innern vom 25. August 1953 (GMBl. S. 507); BT-Drs. 11/4731, S. 8; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (44).

[743] *D. Majer*, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht, NVwZ 1991, S. 653 (655).

[744] Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW-HelfRG) v. 22.01.1990 (BGBl. I 118); umbenannt durch das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THWG) v. 29.07.2009 (BGBl. I 2350).

[745] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 86 Rn. 68 mit Verweis u.a. auf die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung . Diese ist jedoch kraft Gesetzes eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. § 1 S. 1 BLEG).

[746] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 86 Rn. 68.

[747] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 86 Rn. 78; BVerfGE 63, 1 (34); 97, 198 (224).

[748] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 4 Rn. 9.

[749] Art. 8 Abs. 3 BayKSG; § 25 Abs. 2 KatSG Bln; § 18 Abs. 1 BbgBKG; § 27 Abs. 2 HBKG; § 4 Abs. 2 LKatSG MV; § 25 NKatSG; § 39 Abs. 3 BHKG NRW; § 25 Abs. 6 LBKG RhPf; § 19 Abs. 1 SBKG; § 39 Abs. 4 SächsBRKG; § 12 Abs. 1 KatSG LSA; § 10 Abs. 3 LKatSG SH; § 35 Abs. 5 ThürBKG.

unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch. Denn diese Aufgabenübertragung verstößt gegen Art. 87b Abs. 2 S. 1 GG, weil der Katastrophenschutz in die Zuständigkeit der Länder fällt und der Bund in diesem Sektor verfassungsrechtlich keine Behörden erschaffen darf.[750] Im Übrigen vermag ein Organisationserlass eines Ministers auf Bundesebene ohnehin nicht dazu ermächtigen, eine Behörde zu gründen, die über Befugnisse in einzelnen Bundesländern verfügt. Anderenfalls würde durch den Organisationserlass in die verfassungsrechtlich garantierte Hoheit der Länder eingegriffen werden. Das gilt ebenso für das später erlassene Bundesgesetz zur Legalisierung des bisher nur auf Organisationserlass beruhenden THW. Auch hier ist also dringend eine verfassungsrechtliche Anpassung an die geübte Praxis geboten.

3. Bundespolizei

Die Bundespolizei ist ein weiterer gewichtiger Akteur im Katastrophenschutz. Sie ist eine Polizei des Bundes und nimmt im System der inneren Sicherheit verschiedene polizeiliche Aufgaben wahr.[751] Grundsätzlich ist es Aufgabe der Bundespolizei[752] für einen grenzpolizeilichen Schutz des Bundesgebiets zu sorgen.[753] Der Bund hat nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG die Verwaltungskompetenz zur Einrichtung der Bundespolizei. Daneben erwachsen der Bundespolizei aber auch grenzunabhängige Aufgaben. Hierzu zählt insbesondere die Katastrophenhilfe. Denn die Bundespolizei kann im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie im überregionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 3 GG die von einer Katastrophe betroffenen Länder unterstützen.[754] Mit der Bundespolizei steht somit ein katastrophenschutzrelevanter Akteur bereit, der zu einem effektiven Katastrophenschutz beiträgt – und dies auch auf verfassungsrechtlich gesichertem Boden tut.

4. Bundeswehr

Mit der Bundeswehr tritt ein weiterer und bedeutender Akteur im Katastrophenschutz hinzu. Der Bund stellt nach Art. 87a Abs. 1 GG Streitkräfte zur Verteidigung auf.[755] Die zentrale Aufgabe der Bundeswehr besteht daher zunächst in der Landesverteidi-

---

[750] So bereits schon *D. Majer*, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht, NVwZ 1991, S. 653 (655).

[751] Der Bundesgrenzschutz wurde 2005 in Bundespolizei umbenannt. Der Gesetzgeber hat es bisher allerdings versäumt, eine sprachliche Anpassung in der Verfassung vorzunehmen.

[752] Vgl. zu den Aufgaben §§ 2 ff. BPolG.

[753] § 2 BPolG; vgl. auch *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 33; *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 90 ff.; *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 87 Rn. 21 f.

[754] Vgl. zum regionalen und überregionalen Katastrophenfall ausführlich in Kap. 5 § 2 B. I. und II. Einfachgesetzlich ist diese Hilfe in § 11 Abs. 1 Nr. 2 BPolG verankert.

[755] Vgl. grundsätzlich dazu *S. Müller-Franken*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 1 ff.; *D. Hummel*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 1 ff.; *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87a Rn. 1 ff.; *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition 15.09.2024, Art. 87a Rn. 1 ff.

gung, sodass grundsätzlich ein militärischer Zweck verfolgt wird.[756] Gleichwohl ist sie oftmals auch als ein helfender Akteur im Katastrophenschutz tätig.[757] Denn Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG ermöglichen unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich ihren Einsatz im Katastrophenfall.[758] Demgegenüber werden das BBK und das THW nicht ausdrücklich in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG genannt.[759]

a) Aufgabenbereich

Ohnehin ist der Bund verfassungsrechtlich verpflichtet, eine funktionsfähige militärische Landesverteidigung aufzubauen und zu unterhalten (Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG).[760] Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt (Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG) und ist in vollem Umfang institutionell selbstständig.[761] Primäre Aufgabe der Streitkräfte ist und bleibt die Landesverteidigung.[762] Gleichwohl ist eine zivil-militärische Zusammenarbeit im Katastrophenschutz zweckmäßig, weil die Bundeswehr auch über eine Vielzahl von nicht-militärischen Ausrüstungsgegenständen verfügt, die im Katastrophenschutz gebraucht werden. Die Bundeswehr kann daher auch konsequent im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie im überregionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 3 GG als helfender Akteur eingesetzt werden. So kann sie etwa mobile Rettungsstationen zur Erstversorgung Verletzter, landgestützte Patientendekontaminationseinrichtungen, Transporter zur Bergung und zum Transport von Schwerverletzten und sonstige diverse Fahrzeuge zur Verfügung stellen. Zur Koordinierung in diesem Bereich existiert eine Kommandobehörde, die insbesondere die militärisch-operative Führung im Bereich der Katastrophenhilfe übernimmt.

---

[756] Siehe dazu auch *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 87a Rn. 4 ff.; *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 11; *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87a Rn. 12 ff.; *S. Müller-Franken*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 22 ff.

[757] Vgl. zur Streitkräftefunktion im Katastrophenschutz bei *J. Lorse*, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, Die Verwaltung 38 (2005), S. 471 ff.

[758] Vgl. zu den Voraussetzungen ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[759] Vgl. dazu im Detail in Kap. 5 § 2 B. I. 1. c) sowie Kap. 5 § 2 B. II. 1. d).

[760] *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 10; *S. Müller-Franken*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 23; *H. P. Aust*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 87a Rn. 29.

[761] *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 87b Rn. 4; *M. Zeccola*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 87b Rn. 3.

[762] Umfangreich dazu *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87a Rn. 1 ff.; *H. P. Aust*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 87a Rn. 32 ff.; *S. Müller-Franken*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 41 ff.

b) Führungskommandos der Bundeswehr

Das Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr (KdoTerrAufgBw), das von 2013 bis 2022 existierte, war der militärische Partner in der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Inland und leistete auf Antrag Unterstützung bei Katastropheneinsätzen.[763] Es war die Nachfolgebehörde der abgeschafften Wehrbereichskommandos[764], die bereits schon zuvor die enge Zusammenarbeit militärischer und ziviler Dienststellen sowie der Integration der Bundeswehr in Staat und Gesellschaft nach Art. 36 Abs. 2 GG widerspiegelten.[765] Das KdoTerrAufgBw war organisatorisch dem Kommando Streitkräftebasis (SKB) unterstellt. Kam es zu einem Einsatz, so wurden die Anträge auf Hilfeleistung, die von den betroffenen Landeskommandos[766] koordiniert und vorgelegt wurden, hier geprüft und bewertet, um die verfügbaren militärischen Kräfte schnell in Verbindung zu zivilen Organisationen vor Ort treten zu lassen, um effektiv und schnell helfen zu können.

Das KdoTerrAufgBw wurde im September 2022 aufgelöst und durch das Territoriale Führungskommando der Bundeswehr (TerrFürKdoBw) ersetzt. Im April 2024 wurde bekannt, dass das TerrFürKdoBw wiederum mit dem Einsatzführungskommando[767] künftig zu einem neuen Operativen Führungskommando (OpFüKdo) zusammengefasst werden soll.[768] Auch das OpFüKdo bleibt weiterhin zentrale Ansprechstelle für alle operativen Belange und damit auch alle nationalen Behörden und Organisationen, die im Katastrophenschutz tätig sind.

Das TerrFürKdoBw nimmt im Wesentlichen die gleichen Aufgaben wahr, wie zuvor bereits das KdoTerrAufgBw. Das TerrFürKdoBw ist insbesondere für die Führung und Koordination von Operationen der Bundeswehr zuständig, wozu auch die Katastrophenhilfe in Friedenszeiten zählt.[769] Bei Katastrophen unterstützt es Institutionen wie THW, Feuerwehr, Polizei und die Katastrophenschutzbehörden, wenn deren Kapazität erschöpft ist, wobei dies von der rein technischen Hilfe bis zur personellen Unterstützung reicht.[770] So ist das TerrFürKdoBw ein wichtiger Akteur bei der Waldbrand-

[763] *R. Brinktrine/M. Oldiges*, Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 74 Rn. 104.

[764] *H. Butzer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 36 Rn. 59.

[765] *C. Bickenbach*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 36 Rn. 20.

[766] Hierunter versteht man die zentralen Kommandobehörden der territorialen Wehrorganisation der Bundeswehr in den einzelnen Bundesländern.

[767] Das Einsatzführungskommando plant und führt grundsätzlich die Auslandseinsätze der Streitkräfte. Siehe dazu auch https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/einsatzfuehrungskommando-der-bundeswehr/.

[768] Vgl. https://www.bmvg.de/de/aktuelles/bundeswehr-der-zeitenwende-kriegstuechtig-sein-um-abzuschrecken-5765386.

[769] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr.

[770] Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr/auftrag-territoriales-fuehrungskommandos.

bekämpfung[771] und hat auch bei der Hochwasserbekämpfung Anfang Juni 2024 in Bayern und Baden-Württemberg[772] sowie beim Hochwasser im Landkreis Mansfeld-Südharz Ende Dezember 2023[773] mitgeholfen. Die Bundeswehr und hier insbesondere das TerrFürKdoBw sind ein wesentlicher katastrophenrelevanter Akteur, der regelmäßig im Katastrophenschutz die primär zuständigen Landesbehörden unterstützt.

5. Weitere katastrophenrelevante Akteure

Neben den soeben vorgestellten Akteuren gibt es zahlreiche weitere Beteiligte, die bei anderen Katastrophenarten von besonderer Relevanz sein können.[774] Denn im Katastrophenfall kommen nicht immer und automatisch BBK, THW, Bundespolizei und Bundeswehr zum Einsatz, weil dies je nach Art, Weise und Umfang der Katastrophe variiert. Einige weitere Akteure werden im Folgenden exemplarisch vorgestellt, um die schwer überschaubare Vielzahl an katastrophenrelevanten Akteuren aufzuzeigen.

a) Umweltbundesamt (UBA)

Das Umweltbundesamt (UBA) spielt im Katastrophenschutz ebenfalls eine wichtige Rolle. Es ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (§ 1 Abs. 1 UBAG). Die Aufgaben sind insbesondere die wissenschaftliche Unterstützung des Bundesministeriums in allen Angelegenheiten des Immissions- und Bodenschutzes, der Abfall- und Wasserwirtschaft, der gesundheitlichen Belange des Umweltschutzes sowie aber auch die Messung großräumiger Luftbelastungen oder die Aufklärung der Öffentlichkeit in Umweltfragen (§ 2 Abs. 1 UBAG). Das Umweltbundesamt ist eine Einrichtung, deren kompetenzielle Grundlage Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist, denn es erledigt diejenigen Aufgaben, die ihm durch das UBAG oder andere Bundesgesetze zugewiesen werden.[775] Erfasst werden hiervon insbesondere Aufgaben aus dem Bereich der Abfallwirtschaft und Lärmbekämpfung,[776] für welche der Bund die Kompetenz hat.

---

[771] Siehe dazu https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr/aktuelles/die-bundeswehr-unterstuetzt-bei-der-waldbrand bekaempfung-5568780 sowie https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr/aktuelles/loescheinsatz-bundeswehr-unterstuetzt-brandbekaempfung-5636924.

[772] Siehe dazu https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr/aktuelles/bundeswehr-hochwasser-sueddeutschland-5789058.

[773] Siehe dazu https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/territoriales-fuehrungskommando-der-bundeswehr/aktuelles/hochwasser-amtshilfeeinsatz-in-sachsen-anhalt-beendet--5726250.

[774] Vgl. zu wissenschaftsnahen Einrichtungen des Bundes bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (45 f.).

[775] BT-Drs. 7/2012, S. 5.

[776] BT-Drs. 7/2012, S. 5 f.

Schon heute kooperiert das Umweltbundesamt etwa im Bereich des Klimaschutzes mit dem BBK, dem THW, dem DWD und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, um den gesellschaftlichen Umgang mit den Folgen des Klimawandels sowie mit katastrophalen Wettereignissen – z.B. Hochwasser oder Waldbrände – zu verbessern.[777] Dabei werden neben einer langfristigen und strategischen Planung auch kurzfristige und operative Maßnahmen adressiert. Das betrifft insbesondere Überlegungen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Katastrophenvorsorge sowie die entsprechende Umsetzung von Strategien zur Anpassung an solche katastrophalen Ereignisse. Ebenso sind Kooperationen mit den katastrophenrelevanten Akteuren im Hochwasserschutz denkbar, um bereits frühzeitig Risiken und Gefahren von Hochwasser zu bewerten, um entsprechende Schutzmaßnahmen im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge zu erlassen.

b) Bundesanstalt für Gewässerkunde (bfg)

Die Bundesanstalt für Gewässerkunde (bfg) ist als Akteur im Rahmen des Hochwasserschutzes bedeutsam. Nicht trivial ist ihre rechtliche Einordnung, zumal eine rechtswissenschaftliche Diskussion dazu praktisch nicht vorhanden ist.[778] Ein Errichtungsgesetz oder ein Errichtungserlass existieren nicht.[779]

Ihrer Bezeichnung nach müsste es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handeln. Dafür spricht § 45 Abs. 3 WaStrG, weil dort ausdrücklich nur eine nicht als Anstalt bezeichnete Einrichtung als Bundesoberbehörde qualifiziert wird. Die Bezeichnung als Anstalt lässt sich auch auf die Vorgängereinrichtung „Preußische Landesanstalt für Gewässerkunde" zurückführen, die in Folge mehrerer Hochwasserkatastrophen gegen Ende des 19. Jahrhunderts gegründet wurde.[780]

Gleichwohl wird die bfg überwiegend als Bundesoberbehörde qualifiziert, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur angesiedelt ist.[781] Denn nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kann der Bund für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden sowie auch Anstalten des öffentlichen Rechts errichten. Ihre rechtliche Legitimation lässt sich darum aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ableiten, da der Bund die Bundeswasserstraßen

[777] Vgl. https://www.umweltbundesamt.de/die-strategische-behoerdenallianz-anpassung-an-den.

[778] Siehe nur bei *C. Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 61; *I. Appel*, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 2 Rn. 114.

[779] *Wissenschaftsrat*, Wissenschaftspolitische Stellungnahme zur Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG), 2008, S. 8.

[780] Vgl. dazu *Wissenschaftsrat*, Bewertungsbericht zur Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG), 2008, S. 18 sowie https://75jahrebfg.de/chronik/.

[781] *C. Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 61; *I. Appel*, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 2 Rn. 114.

durch eigene Behörden verwaltet.[782] In Betracht kommt auch ein Doppelcharakter der bfg als Bundesoberbehörde in der Organisationsform einer nicht rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Denn Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG regelt im Übrigen nur die Errichtung rechtsfähiger juristischer Personen des öffentlichen Rechts, also auch rechtsfähiger Anstalten des öffentlichen Rechts.[783]

Der Aufgabenbereich erstreckt sich auf die Forschung, Begutachtung und Beratung auf den Gebieten Hydrologie, Gewässernutzung, Gewässerbeschaffenheit sowie Ökologie und Gewässerschutz, sodass sie auch im katastrophenschutzrechtlichen Kontext zu berücksichtigen ist, soweit ein Zusammenhang zu Bundeswasserstraßen besteht. Denn ein frühzeitiges kooperatives und koordinatives Zusammenwirken mit den zuständigen Katastrophenschutzbehörden sowie den weiteren katastrophenrelevanten Akteuren ist für den Hochwasserschutz besonders zweckmäßig, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

c) Bundesanstalt für Wasserbau (BAW)

Gleiches gilt für die Bundesanstalt für Wasserbau (BAW), die ebenfalls im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur als Bundesoberbehörde[784] angesiedelt ist.[785] Die BAW wird als Dienstleister für die Beratung und Unterstützung des Ministeriums und der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes im Rahmen ihrer verkehrswasserbaulichen Aufgaben, insbesondere deren bauaufsichtlicher Verantwortung dafür, dass alle Anlagen und Einrichtungen der Bundeswasserstraßen den Anforderungen von Sicherheit und Ordnung genügen, tätig.[786] Auch die BAW ist ein katastrophenrelevanter Akteur, der im Rahmen des Katastrophenschutzes etwa nützliche Informationen zum Hochwasserschutz beisteuern kann. Er ist daher sinnvollerweise ebenfalls frühzeitig im Rahmen der Katastrophenprävention und -vorsorge einzubeziehen, sodass ein Zusammenwirken mit den Katastrophenschutzbehörden zu einem effektiven Katastrophenschutz beiträgt.

d) Bundesamt für Naturschutz (BfN)

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) ist eine weitere selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (§ 1 Abs. 1 BfNatSchG). Eine wesentliche Aufgabe besteht in der Erledigung von Verwaltungsaufgaben des Bundes auf den Gebieten des Naturschutzes und

---

[782] *C. Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 61; vgl. auch BT-Drs. V/352, S. 29, die von einer Bundesanstalt spricht.

[783] Dazu nur *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 257 f., 260.

[784] Siehe zur Abgrenzung zwischen Anstalt und Bundesoberbehörde in diesem Kontext bereits zuvor in Kap. 3 § 2 E. II. 5. b).

[785] *C. Gröpl*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 89 Rn. 61; vgl. auch BT-Drs. V/352, S. 29.

[786] Vgl. https://www.baw.de/de/die_baw/ueber_uns/ueber_uns.html.

der Landschaftspflege (§ 2 Abs. 1 BfNatSchG). Seine Legitimation lässt sich ebenfalls aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ableiten, da es Aufgaben wahrnimmt, für die dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit erwächst.[787] Die Verhinderung von Hochwasserkatastrophen sowie die Reduzierung von Risiken und Gefahren für Überschwemmungen sind unweigerlich auch immer mit Fragen des Naturschutzes verbunden. Schon aus diesem Grund ist ein Zusammenwirken mit den Katastrophenschutzbehörden sowie weiteren katastrophenrelevanten Akteuren angezeigt, um einen wirksamen Katastrophenschutz sicherzustellen. Das betrifft nicht nur die Katastrophenbekämpfung, sondern gilt auch schon für die Stufen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge.

e) Deutscher Wetterdienst (DWD)

Eine weitere wichtige Bundeseinrichtung, die für den Katastrophenschutz bedeutsam ist, ist der Deutsche Wetterdienst (DWD), der als teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (§ 1 Abs. 1 DWD-Gesetz) angesiedelt ist. Sein Aufgabenbereich betrifft zunächst ganz allgemein die Erbringung meteorologischer und klimatologischer Dienstleistungen für die Allgemeinheit oder einzelne Kunden und Nutzer (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 DWD-Gesetz), aber auch besondere Aufgaben wie etwa die Herausgabe amtlicher Warnungen über Wettererscheinungen, die zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen können oder die in Bezug zu drohenden Wetter- und Witterungsereignissen mit hohem Schadenspotenzial stehen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 DWD-Gesetz).

Seine Legitimation beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis für den Wetterdienst nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG erwächst.[788] Der DWD spielt insbesondere bei natürlichen Ereignissen wie Hochwassern, Überschwemmungen oder Stürmen eine wesentliche Rolle, da die Wettervorhersagen für die Strategie der konkreten Katastrophenbekämpfung eine zentrale und wichtige Rolle spielen. Aber auch bereits bei der Katastrophenvorsorge ist der DWD zu berücksichtigen, da aufgrund seiner Vorhersage bereits konkrete Schutzmaßnahmen durchgeführt werden können, um die Auswirkungen und Schäden von natürlichen Extremwetterereignissen, die in Katastrophen enden können, soweit wie möglich abzumildern. Im Hochwasserschutz können durch Vorhersagen die Maßnahmen der Katastrophenvermeidung und -bekämpfung wesentlich besser aufeinander abgestimmt werden.

f) Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Eine weitere bundesstaatliche Einrichtung ist das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), das als unmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet worden ist (vgl. § 1 BfRG) und im Geschäftsbereich des Bundesministeriums

[787] BT-Drs. 12/4326, S. 6.

[788] BT-Drs. 13/9510, S. 8; *I. Appel*, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 2 Rn. 114.

für Ernährung und Landwirtschaft angesiedelt ist. Seine Legitimation beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG.[789] Denn dem Bund erwächst die Gesetzgebung für diejenigen Sachbereiche, die durch das BfR wahrgenommen werden wie beispielsweise auf dem Gebiet der gesundheitlichen Fragen der Beförderung gefährlicher Güter.[790] Der Tätigkeitsbereich erstreckt sich im Wesentlichen auf den Schutz der Gesundheit des Menschen (vgl. § 2 Abs. 1 BfRG). So wird es etwa bei der Bewertung der Gesundheitsgefährlichkeit von Chemikalien sowie der Dokumentation und Information zu Vergiftungsgeschehen tätig (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 BfRG) oder bei gesundheitlichen Fragen der Beförderung gefährlicher Güter, insbesondere giftiger und ätzender Stoffe (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 BfRG).

Damit setzt der Tätigkeitsbereich des BfR bereits frühzeitig bei der Katastrophenvermeidung an, denn der richtige Umgang mit der Beförderung gefährlicher Güter kann bereits das Entstehen von Katastrophen, die beispielsweise durch Chemieunfälle entstehen, verhindern. Aber auch im Falle einer Katastrophe ist ein Zusammenwirken der maßgeblichen Akteure angezeigt, um bereits frühzeitig Risiken und Gefahren besser einschätzen zu können und damit in letzter Konsequenz die Katastrophenbekämpfung effektiv zu gestalten.

g) Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)

Eine weitere besondere Einrichtung, die ebenfalls einen Katastrophenschutzbezug aufweist, ist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), das als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern angesiedelt ist (§ 1 BSIG). Es ist grundsätzlich für die Informationssicherheit auf nationaler Ebene zuständig (§ 1 S. 2 BSIG), wobei sein konkreter Aufgabenbereich weit gefasst ist und beispielsweise die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit der Informationstechnik des Bundes (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BSIG) oder den Aufbau geeigneter Kommunikationsstrukturen zur Krisenfrüherkennung und Krisenbewältigung sowie Koordinierung der Zusammenarbeit zum Schutz der Sicherheit in der Informationstechnik Kritischer Infrastrukturen im Verbund mit der Privatwirtschaft (§ 3 Abs. 1 Nr. 15 BSIG) umfasst.

Seine Begründung beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da die bundesrechtliche Zuständigkeit für den Aufgabenbereich des BSI aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG folgt.[791] Soweit das BSI Aufgaben aus der ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes wahrnimmt, kann der Gesetzgeber auch im Rahmen von Art. 86 S. 2 GG eine Bundesoberbehörde durch Gesetz errichten und ihre Aufgaben festlegen.[792]

---

[789] BT-Drs. 14/8747, S. 29; BR-Drs. 211/02, S. 63.

[790] Art. 73 Nr. 6, 6a GG; Art. 74 Abs. 1 Nr. 21, 22, 23 GG; BT-Drs. 14/8747, S. 29; BR-Drs. 211/02, S. 63.

[791] BT-Drs. 11/7029, S. 7; BR-Drs. 134/90, S. 17.

[792] BT-Drs. 11/7029, S. 7; BR-Drs. 134/90, S. 17; *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 86 Rn. 68.

Die Gewährleistung der Sicherheit in der Informationstechnik kritischer Infrastrukturen – beispielsweise im Energie-, Wasser- oder Ernährungssektor (vgl. §§ 2 ff. BSI-KritisV) – ist fundamental, um dort Katastrophen frühzeitig zu vermeiden sowie Strategien zu entwickeln, um diese im Eintrittsfall effektiv bekämpfen zu können. Es ist daher erforderlich, dass in diesen besonders kritischen Sektoren die katastrophenrelevanten Akteure – etwa das BSI und die Katastrophenschutzbehörden der Länder – gemeinsam agieren, um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen. Ein besonders wichtiger Bereich ist die Verhinderung von Cybersicherheitsangriffen auf kritische Infrastrukturen, denn die Bedrohung im Cyberraum ist so hoch wie nie zuvor und wird künftig weiter zunehmen.

h) Bundeskriminalamt (BKA)

Das Bundeskriminalamt (BKA) weist ebenfalls in solchen Fällen eine Nähe zum Katastrophenschutz auf, wo etwa durch seine Wirkungsweise bereits frühzeitig terroristische Anschläge, die sich zu Katastrophen verdichten können, verhindert werden. Denn ein effektiver Informationsaustausch – auch mit ausländischen Akteuren – kann bereits im Vorfeld mögliche Angriffe verhindern und damit bereits das Entstehen von Katastrophen abwenden. Die Zusammenarbeit erstreckt sich daher insbesondere auf den Bereich der Katastrophenvermeidung und -vorsorge.

Es wird vom Bund zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten unterhalten (§ 1 Abs. 1 BKAG). Das BKA ist als Bundesoberbehörde ebenfalls im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern angesiedelt. Seine Legitimation beruht weitestgehend auf Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, da der Bund Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen sowie für die Kriminalpolizei schaffen kann.[793] Das BKAG lässt allerdings erkennen, dass der Tätigkeitsbereich des BKA mittlerweile über die aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG erwachsenen Aufgaben hinausgeht (vgl. §§ 9 ff. BKAG), da das BKA etwa auch für die internationale Zusammenarbeit (§ 3 BKAG) oder die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (§§ 5, 38 ff. BKAG) zuständig ist. Das BKA ist darum nicht mehr nur ausschließlich Zentralstelle gemäß Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.[794] Seine Legitimation folgt daneben auch aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 aE GG und Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG für sonstige Aufgaben.[795] Gleichwohl darf zum Schutz der Länder das BKA sein originäres Gepräge als Zentralstelle mit Koordinierungsfunktion im Sinne von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a sowie Nr. 10 aE GG nicht verlieren.[796]

---

[793] Vgl. BT-Drs. 18/11163, S. 79; *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 128.

[794] So auch *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 128.

[795] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 132 ff.

[796] So BVerfGE 97, 198 (LS 1, 218) für den ehemaligen Bundesgrenzschutz.; *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 134.

i) Bundesamt für Strahlenschutz (BfS)

Auch das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) hat einen Katastrophenschutzbezug. Es ist eine weitere selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (§ 1 Abs. 1 BAStrlSchG). Sein Aufgabenbereich umfasst ganz allgemein die Erledigung von Verwaltungsaufgaben des Bundes auf den Gebieten des Strahlenschutzes einschließlich des Notfallschutzes, die ihm gesetzlich zugewiesen werden (§ 2 Abs. 1 BAStrlSchG).

Ferner unterstützt es andere Behörden in Fällen des Verlustes oder Fundes radioaktiver Stoffe oder radioaktiv kontaminierter Stoffe sowie im Falle des Verdachts einer Straftat im Zusammenhang mit solchen Stoffen bei der Nachforschung und bei der Analyse solcher Stoffe und bei Schutzmaßnahmen im Rahmen von deren Sicherstellung, soweit eine erhebliche Gefährdung von Leben, Gesundheit und Sachgütern zu befürchten ist und die zuständigen Behörden diese Maßnahmen aus tatsächlichen Gründen ohne diese Unterstützung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten vornehmen können (§ 2 Abs. 5 BAStrlSchG). Seine legitimatorische Grundlage beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da dem Bundesamt Aufgaben und Zuständigkeiten übertragen werden, die dem Bund ohnehin schon nach dem Atom- und Strahlenschutzvorsorgerecht übertragen sind.[797]

Damit nimmt das BfS im Bereich der Katastrophenvermeidung und -vorsorge in denjenigen Fällen eine Rolle ein, wo es um den Verlust oder Fund von radioaktiven Stoffen geht. Denn diese können beispielsweise bei großen Mengen zu einer erheblichen Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung führen. Aber auch im Rahmen der konkreten Katastrophenbekämpfung kommt dem Wissen des BfS eine wesentliche Bedeutung bei, um derartige Katastrophen effektiv zu bekämpfen.

j) Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

Mit dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) existiert eine weitere Einrichtung des Bundes als selbstständige Bundesoberbehörde, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit angesiedelt ist (§ 1 BfkEG). Es erledigt überwiegend Verwaltungsaufgaben des Bundes auf den Gebieten der Planfeststellung, Genehmigung und Überwachung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle, der Entsorgung radioaktiver Abfälle, der Beförderung und Aufbewahrung radioaktiver Stoffe sowie der kerntechnischen Sicherheit, die ihm gesetzlich zugewiesen werden (§ 2 Abs. 1 BfkEG). Auch diese Behörde wurde auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG errichtet,[798] da dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken,

[797] BT-Drs. 11/4086, S. 1; *I. Appel*, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 2 Rn. 114.

[798] BT-Drs. 17/13471, S. 33.

die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe zukommt.[799]

Das BASE wird damit bereits im Rahmen der Katastrophenprävention tätig, da es durch seine Aufgabenwahrnehmung bereits frühzeitig mögliche radioaktive Katastrophen vorbeugt und ohnehin als beratender Akteur in diesem Sektor herbeizuziehen ist. Es ist damit ein weiterer und spezifischer Akteur im Katastrophenschutz.

k) Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)

Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) ist schließlich eine Bundesoberbehörde, die als bundesunmittelbare, nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie angesiedelt ist (§ 44 Abs. 1 SprengG). Zu ihren Aufgaben gehören unter anderem die Weiterentwicklung von Sicherheit in Technik und Chemie (§ 45 Nr. 1 SprengG). Damit gewährleistet sie als material-technische und chemisch-technische Bundesanstalt Sicherheit in Technik und Chemie durch Forschung und Entwicklung, Prüfung, Analyse und Zulassung sowie Beratung und Information mit dem Ziel, die Entwicklung der deutschen Wirtschaft zu fördern (vgl. § 45 SprengG). Ihre Legitimation beruht ebenfalls auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, denn die Zuständigkeit des Bundes folgt für die zu regelnden Sachmaterien aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 GG, da es sich insbesondere um wirtschafts- und arbeitsrechtliche Normen handelt.[800]

Die Fortentwicklung im Bereich der Sicherheit von Technik und Chemie dient ebenfalls dazu, mögliche Katastrophen, die aus technischen oder materiellen Mängeln resultieren, zu verhindern. Damit nimmt die BAM wenigstens eine mittelbare Aufgabe im Bereich der Katastrophenprävention wahr.

l) Bundesanstalt für Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS)

Die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) ist im Katastrophenschutz essentiell. Sie ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (§ 1 Abs. 1 BDBOSG). Ihre primäre Aufgabe ist der Aufbau des Digitalfunks der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (§ 2 Abs. 1 S. 1 BDBOSG). Dementsprechend werden hiervon die Einsatzkräfte von Polizeien, Feuerwehren, Rettungskräften sowie die Katastrophen- und Zivilschutzbehörden erfasst.[801] Das betrifft im Katastrophenschutz insbesondere das BBK, das THW, sonstige Katastrophenschutzbehörden des Bundes und der Länder, öffentliche

[799] BT-Drs. 17/13471, S. 16.

[800] BT-Drs. V/1268, S. 44 und S. 62 f.

[801] Vgl. § 3 Funkrichtlinie Funkanwendungen BOS sowie § 4 Funkrichtlinie Digitalfunk BOS – Anerkennungsrichtlinie.

Einrichtungen des Brand- und Katastrophenschutzes, die nach Landesrecht im Brand- und Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen sowie auch die Bundeswehr, soweit sie Katastrophenschutzaufgaben wahrnimmt.[802] Ihre verwaltungsrechtliche Legitimation beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da die Sachmaterie Telekommunikation nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes normiert.[803]

Im Rahmen der Katastrophenbekämpfung ist ein funktionsfähiger Digitalfunk zwischen den beteiligten Akteuren essentiell. Denn nur so können die konkreten Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren effektiv koordiniert und gesteuert werden.

m) Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) ist eine weitere selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (§ 1 BVLG). Seine Einrichtung beruht auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, da dem Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Lebensmittel erwächst.[804] Das BVL ist insbesondere für Maßnahmen der Vorsorge und des Schutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes zuständig (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BVLG).

Daneben nimmt es aber etwa auch eine beratende und koordinierende Funktion bei Angelegenheiten von Tierseuchen und Tierschutz mit ein (§ 2 Abs. 1 Nr. 11 BVLG). Das Bundesamt wurde seinerzeit auch unter den Eindrücken der BSE-Krise in Deutschland im Jahr 2000 gegründet.[805] Derartige Krisen können sich auch zu Katastrophen verdichten, wenn es etwa zu großflächigen Tierseuchen kommt, weshalb auch das BVL in spezifischen Katastrophenszenarien als katastrophenrelevanter Akteur agiert.

6. Zwischenfazit

Obwohl der Katastrophenschutz in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, existieren auf Bundesebene bemerkenswerterweise gleichwohl zahlreiche und durchaus gewichtige Akteure mit Bezug zum Katastrophenschutz. Der wesentliche Akteur ist zunächst das BBK, das eine zentrale Position einnimmt, obwohl ihm ein verfassungsrechtliches Fundament für den Bereich des Katastrophenschutzes fehlt.[806] Daneben sind es insbesondere das THW, dessen verfassungsrechtliche Legitimation ebenfalls

[802] Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6 und 7 Funkrichtlinie Funkanwendungen BOS sowie § 4 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 Nr. 2 Funkrichtlinie Digitalfunk BOS – Anerkennungsrichtlinie.

[803] So noch BT-Drs. 15/5575, S. 6. Dieses Gesetzesvorhaben musste aufgrund der Bundestagswahl im September 2005 in der folgenden Legislaturperiode neu beginnen (Grundsatz der Diskontinuität). In diesem Gesetzgebungsverfahren wurde Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Siehe dazu BR-Drs. 254/06 sowie BT-Drs. 16/1364.

[804] BR-Drs. 211/02, S. 63; BT-Drs. 14/8747, S. 29.

[805] BT-Drs. 14/8747, S. 27.

[806] Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 1.

fehlt, die Bundespolizei sowie die Bundeswehr, die im Katastrophenschutz aufgrund ihrer sachlichen Ausstattung oftmals zum Einsatz kommen.[807] In einzelnen Bereichen, z.B. im Hochwasserkatastrophenschutz sind daneben das UBA, die bfg, die BAW, das BfN sowie der DWD zu nennen, weil sie in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich zum Hochwasserkatastrophenschutz beitragen.[808] Für andere Katastrophenszenarien existieren auf Bundesebene sodann weitere Akteure, die je nach spezifischem Katastrophenszenario einen Beitrag zum Katastrophenschutz leisten.[809] Die verfassungsrechtliche Legitimation der Errichtung dieser Einrichtungen beruht in der Regel auf Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG[810], weil der Bund in denjenigen Bereichen, in denen ihm die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, Behörden, Körperschaften und Anstalten errichten darf. Auch wenn diese Einrichtungen grundsätzlich nach der verfassungs- und kompetenzrechtlichen Verwaltungsteilung im Bundesstaat keinen Bezug zum Katastrophenschutz haben, ist eine strikte Trennung der Verwaltungsräume für einen effektiven Katastrophenschutz nicht förderlich. Denn nur wenn alle katastrophenrelevanten Akteure ihr Wissen und ihre Fähigkeiten einbringen, ist ein wirksamer Katastrophenschutz möglich. Dass Kooperation und Koordination über Verwaltungsgrenzen hinweg ohnehin auch heute schon im Bundesstaat geschehen, zeigen insbesondere Art. 91a ff. GG, die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit für spezifische Sektoren – etwa die Forschungsförderung und die Zusammenarbeit beim gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme – zwischen dem Bund und den Ländern besonders adressieren.[811] Auch für den Katastrophenschutz muss die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure daher auf rechtlicher Basis besser ausgestaltet werden.[812]

Die zahlreichen katastrophenrelevanten Akteuren sind daneben oftmals auch behördenmäßig organisierte Stätten wissenschaftlicher Forschung (sog. Ressortforschungseinrichtungen).[813] Sie leisten häufig einen wesentlichen Beitrag für die Sammlung, Sichtung und Zusammenführung des katastrophenschutzrelevanten Wissens und agieren auf nationaler Ebene als Wissensnetzakteure.[814] Für den Katastrophenschutz und die Katastrophenschutzorganisation stellen sie insoweit auch eine relevante Steuerungsressource dar.

---

[807] Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 2.–4.

[808] Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 5. a)–e).

[809] Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 5. f)–m).

[810] Siehe nur das Bundeskriminalamt, dessen verfassungsrechtliche Legitimation auf Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG beruht. Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 5. h).

[811] Vgl. dazu *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, vor Art. 91a; *R. P. Schenke*, in: Sodan (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2024, Vorbemerkungen vor Art. 91a GG.

[812] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5.

[813] Allgemein dazu bei *K. F. Gärditz/K. M. Linzbach*, Gesundheitswissen aus Behördenhand, 2022.

[814] Vgl. zu den europäischen Wissensnetzakteuren in Kap. 4 § 1 B. IV. 2. d).

Der Bund wird durch seine unterschiedlichen Einrichtungen somit auch schon heute organisatorisch umfangreich im Katastrophenschutz tätig, wobei die Akteure nicht erst im Rahmen der Katastrophenbekämpfung zusammenwirken, sondern bereits bei der Katastrophenvermeidung und -vorsorge. Damit ist ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken zwischen diesen Akteuren geboten. Denn ein effektiver Katastrophenschutz kann nur sichergestellt werden, wenn die relevanten Akteure nicht jeweils allein agieren, sondern ihre Fähigkeiten bündeln und abgestimmt kooperieren.

III. Akteure auf Landesebene

Für den Katastrophenschutz sind allerdings – entgegen der Vielzahl der bundesstaatlichen Akteure – nach der verfassungsrechtlichen Konzeption eigentlich die Länder zuständig. Den Landeskatastrophenschutzbehörden obliegt insbesondere die Vorbereitung der Abwehr und die Abwehr von Katastrophen. Nachfolgend werden daher die wesentlichen Grundstrukturen sowie die maßgeblichen Akteure im Katastrophenschutz auf Landesebene vorgestellt. Denn die katastrophenrelevanten Akteure auf Landesebene müssen miteinander sowie auch mit weiteren Akteuren wie denjenigen auf Bundesebene kooperativ und koordinativ zusammenwirken. Auch dies führt zu einem rechtlich unklar geregelten Miteinander.

1. Aufbau der Landeskatastrophenschutzverwaltung

Die Zuständigkeit für die Ausführung der Landeskatastrophenschutzgesetze liegt bei den Ordnungsbehörden der Länder.[815] Die Organisation der Katastrophenschutzbehörden in den Ländern ist vielgestaltig und variiert zwischen den Flächenstaaten und Stadtstaaten sowie auch zwischen den Flächenstaaten untereinander. Grundsätzlich lässt sich zumindest für die großen Flächenstaaten wie Baden-Württemberg, Bayern oder Niedersachsen ein dreigliedriger Verwaltungsaufbau feststellen.[816] In den Stadtstaaten und kleineren Flächenländern besteht meist nur ein zweistufiger Verwaltungsaufbau.[817]

In denjenigen Ländern, die einen dreigliedrigen Verwaltungsaufbau gewählt haben, ist die oberste Katastrophenschutzbehörde das zuständige Ministerium.[818] Oftmals handelt es sich um das Innenministerium. Die obersten Katastrophenschutzbehörden sind regelmäßig ermächtigt, die im Einzelfall jeweils zuständige Behörde zu bestim-

---

[815] *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (377).

[816] Vgl. § 4 LKatSG BW; Art. 2 Abs. 1 BayKSG; § 2 NKatSG.

[817] Vgl. für Berlin: § 3 KatSG Bln; vgl. für Bremen: § 42 BremHilfeG; vgl. für Hamburg: § 2 HmbKatSG, wobei das Gesetz vollständig auf Regelungen zum Behördenaufbau verzichtet und lediglich festlegt, dass der Katastrophenschutz Aufgabe der Freien und Hansestadt Hamburg ist.

[818] Vgl. etwa § 4 Abs. 3 LKatSG BW; Art. 2 Abs. 1 BayKSG; § 25 Abs. 1 Nr. 3 HBKG; § 2 Abs. 1 S. 4 NKatSG.

men.[819] Sie können bei einer Katastrophe auch die Leitung der Katastrophenbekämpfung übernehmen oder einer anderen Behörde übertragen.[820]

Auf der mittleren Ebene agieren grundsätzlich die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen als obere/höhere Katastrophenschutzbehörde.[821] Allerdings gibt es davon zunehmend Ausnahmen – etwa in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland – derart, dass in diesen Bundesländern auf die klassischen regional gegliederten Mittelbehörden verzichtet wird. Stattdessen haben diese Länder funktional gegliederte Mittelbehörden eingerichtet. So haben beispielsweise Thüringen und Sachsen-Anhalt die Aufgaben der oberen Katastrophenschutzbehörde dem Landesverwaltungsamt zugewiesen.[822] In Rheinland-Pfalz ist hierfür die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zuständig.[823] In Mecklenburg-Vorpommern ist das Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz als Sonderordnungsbehörde die obere Katastrophenschutzbehörde.[824] In Niedersachsen ist wiederum das Niedersächsische Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz die obere Katastrophenschutzbehörde.[825]

Auf der untersten Ebene sind im Regelfall die Landkreise/Landratsämter und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörde zuständig.[826] Im Katastrophenfall sind sie zunächst die vorrangig zuständigen Behörden, die nach Auslösen des Katastrophenalarms die Katastrophenbekämpfung leiten.[827] Daneben sind sie etwa auch für die Einrichtung und Unterhaltung gemeindeübergreifender Alarmierungs- und Nachrichtenübermittlungssysteme oder die Planung und Durchführung gemeindeübergreifender Übungen und Ausbildungsmaßnahmen zuständig.[828]

2. Brandschutz und Rettungsdienst

Besonderheiten ergeben sich für die Spezialmaterien des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts. Für den örtlichen Brandschutz sind in der Regel die Gemeinden zustän-

[819] Vgl. etwa Art. 2 Abs. 3 BayKSG; § 8 Abs. 3 SächsBRKG; § 4 Abs. 2 S. 2 KatSG LSA; § 34 Abs. 4, 5 ThürBKG.

[820] Vgl. etwa Art. 2 Abs. 3 BayKSG; § 8 Abs. 3 SächsBRKG; § 4 Abs. 2 S. 2 KatSG LSA; § 34 Abs. 4, 5 ThürBKG.

[821] Vgl. etwa § 4 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 2 Abs. 1 BayKSG; § 25 Abs. 1 Nr. 2 HBKG.

[822] § 2 Abs. 2 KatSG LSA; § 33 Abs. 2 ThürBKG.

[823] § 62 Abs. 1 LBKG RhPf iVm § 61 Abs. 1 LKO RhPf.

[824] § 3 Abs. 1 Nr. 2 LKatSG MV.

[825] § 2 Abs. 1 S. 3 NKatSG.

[826] Vgl. § 4 Abs. 1 LKatSG BW; Art. 2 Abs. 1 S. 1 BayKSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 BbgBKG; § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG MV; § 2 Abs. 1 S. 1 NKatSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 BHKG NRW; § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LBKG RhPf; § 2 Abs. 2 SBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 4 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 KatSG LSA; § 3 Abs. 2 LKatSG SH; § 33 Abs. 1 ThürBKG.

[827] Vgl. etwa § 36 Abs. 1 LKatSG BW; Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 BayKSG; § 34 HBKG; § 37 Abs. 1 SächsBRKG.

[828] Vgl. etwa § 29 HBKG.

dig, da der Brandschutz oftmals den Gemeinden als Aufgabe im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung übertragen ist.[829] Allerdings nehmen in einigen Bundesländern die Gemeinden den Brandschutz auch als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.[830]

Schließlich fällt auch das Rettungsdienstrecht grundsätzlich in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, wobei es im zentralen Bereich der organisationsrechtlichen Vorgaben zu teils erheblich divergierenden Regelungen kommt.[831] Teilweise wird der Rettungsdienst den kommunalen Gebietskörperschaften als eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises zugeschrieben[832], teilweise als eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung[833] übertragen.

3. Fachbehörden

Neben den Katastrophenschutz- und Brandschutzbehörden sowie dem Rettungsdienst gibt es daneben eine Vielzahl von landesrechtlichen Fachbehörden. Diese sind als Akteure im Katastrophenschutz daher für die Zusammenarbeit zu berücksichtigen. Im Rahmen einer Hochwasserkatastrophe kommen etwa das Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie[834] sowie die Landeswasser- und Landesbodenschutzbehörden in Betracht, die mit ihrer Sachkenntnis bei der Katastrophenprävention sowie -bekämpfung zu einem effektiven Katastrophenschutz beitragen können.

IV. Private Akteure

Neben den staatlichen Behörden im Katastrophenschutz gibt es schließlich eine Vielzahl von privaten Hilfsorganisationen, ohne die ein effektiver und wirksamer Katastrophenschutz nicht möglich wäre.[835] Der Schutz der Bevölkerung ist zwar zunächst eine originäre Aufgabe des Staates.[836] Auch soweit eine staatliche Pflicht zum Katastrophenschutz besteht, ist der Staat nicht zu einem maximalen Schutz verpflichtet, weil ihm bei der Ausgestaltung des Katastrophenschutzes ein weiter Einschätzungs-

---

[829] Vgl. etwa § 3 Abs. 1 FwG BW; § 2 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 2 Abs. 1 BrSchG MV; § 2 Abs. 1 NBrandSchG; § 2 Abs. 1 Nr. 1 BHKG NRW; § 11 LBKG RhPf; § 2 Abs. 1 SBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 BrSchG LSA; § 2 Abs. 1 BrSchG SH; §§ 2 Abs. 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 ThürBKG.

[830] Vgl. Art. 1 Abs. 1 BayFwG; § 2 Abs. 2 BbgBKG.

[831] Vgl. zu den Einzelheiten *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 13 Rn. 21.

[832] Vgl. exemplarisch Art. 4 Abs. 1 S. 2 BayRDG.

[833] Vgl. exemplarisch § 6 Abs. 3 S. 1 HRDG; § 7 Abs. 2 S. 2 RDG MV; § 6 Abs. 3 RettG NRW.

[834] Siehe dazu in Hessen etwa https://www.hlnug.de/themen/wasser/hochwasser.

[835] Siehe dazu auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 128 ff.; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (30 ff.).

[836] *U. Cronenberg*, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 21 (21).

und Bewertungsspielraum zukommt.[837] Katastrophen gefährden regelmäßig auf besondere Art und Weise die Bevölkerung, sodass es mehr als geboten ist, die gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen miteinander zu verknüpfen und auf eine gemeinsame Bewältigung von Katastrophen auszurichten.[838]

Dementsprechend werden private Hilfsorganisationen in den einzelnen Katastrophenschutzgesetzen ausdrücklich anerkannt[839] oder es ist dort ein Anerkennungsverfahren geregelt, das die Voraussetzungen näher festlegt[840]. Solche, oftmals vom Gesetz bereits anerkannten, privaten Hilfsorganisationen sind beispielsweise der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, die Johanniter-Unfall-Hilfe oder der Malteser Hilfsdienst.[841] Als eingetragene Vereine sind diese Organisationen juristische Personen des Privatrechts, die neben den staatlichen Behörden ebenfalls im Katastrophenschutz tätig werden. Sofern sie bereits von Gesetzes wegen an der Mitwirkung verpflichtet sind, liegt hierin auch keine Ungleichbehandlung gegenüber sonstigen privaten Einrichtungen, die ihre Geeignetheit erst gesondert feststellen lassen müssen.[842] Denn eine derartige Ungleichbehandlung ist insbesondere unter den Gesichtspunkten der bei derartigen Einrichtungen bereits vorhandenen dauerhaften Struktur der Organisation sowie ihrer Bedeutung für das Funktionieren des Katastrophenschutzes gerechtfertigt.[843]

Die teilweise in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche rechtliche Behandlung der privaten Hilfsorganisationen streitet dafür, etwa durch ein bundeseinheitliches Katastrophenschutzrecht oder wenigstens einen Musterentwurf für ein bundeseinheitliches Landesrecht mehr inhaltliche Rechtsharmonisierung zu schaffen.[844] Dies würde jedenfalls gegenüber den privaten Hilfsorganisationen zu mehr Rechtssicherheit führen und das Miteinander von privaten und staatlichen Akteuren in der Katastrophenbewältigung auf ein rechtlich verlässliches Fundament stellen.

F. Bundesstaatliche Katastrophenhilfe

Die katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung und die zahlreichen Akteure im nationalen Katastrophenschutzrecht verdeutlichen die Notwendigkeit eines kooperativen und koordinierten Zusammenwirkens der verschiedenen katastrophenrelevan-

---

[837] Vgl. Kap. 3 § 2 C.

[838] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 167.

[839] Siehe etwa Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG iVm Art. 2 Abs. 13 BayRDG.

[840] Vgl. etwa § 27 Abs. 3 HBKG; § 18 Abs. 1 BHKG NRW; § 40 SächsBRKG.

[841] Vgl. etwa § 20 Abs. 1 KatSG Bln; § 18 Abs. 1 BbgBKG; § 27 Abs. 3 HBKG; § 4 Abs. 3 LKatSG MV; § 25 Abs. 1 LBKG RhPf; § 19 Abs. 3 SBKG; § 12 Abs. 2 KatSG LSA.

[842] So für das Problem im Rettungswesen bereits BVerwG NJW 1995, S. 3067 (3069).

[843] BVerwG NJW 1995, S. 3067 (3069); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 135.

[844] So existiert etwa auch der Musterentwurf für ein bundeseinheitliches Landesrecht im Versammlungsrecht. So im Übrigen bereits auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 135.

ten Akteure. Mit Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG existiert eine verfassungsrechtliche Norm, welche die Kooperation von ausgewählten katastrophenrelevanten Akteuren adressiert und ein verfassungsrechtliches Kooperationsinstrument zur Verfügung stellt. Diese als zwischenbehördliche Hilfeleistung bezeichnete Regelung wird im Folgenden überblicksartig vorgestellt.[845]

I. Zwischenbehördliche Hilfeleistung

Eine zentrale Stellung nimmt im katastrophenschutzrechtlichen Normgefüge Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG ein.[846] Das Grundgesetz normiert im Abschnitt über den Bund und die Länder (Art. 20–Art. 37 GG) den Katastrophenschutz und dabei insbesondere einen Teil des Katastrophenschutzkooperationsrechts.[847] Die Regelung ermächtigt und verpflichtet grundsätzlich zur zwischenbehördlichen Hilfeleistung in außergewöhnlichen Gefahrenlagen.[848]

Als Bestandteil der Notverfassung sind Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG in einem Zusammenhang mit Art. 91 GG zu sehen, da sie Fälle des inneren Notstandes regeln.[849] Die Vorschrift dient der Überwindung verfassungsrechtlich begründeter Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen,[850] wobei sie keine klassische verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage für den Bund normiert.[851] Die Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern folgt generell den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorschriften der Art. 70 ff. GG und Art. 83 ff. GG.

Der Anwendungsbereich von Art. 35 GG ist auf das Verhältnis von Bundes- und Landesbehörden sowie von Behörden verschiedener Länder beschränkt, sodass also nicht die zwischen Bundesbehörden untereinander oder zwischen Behörden desselben Landes untereinander bestehenden Beziehungen erfasst werden.[852] Beide Absätze normieren die Leistung von Gefahrenabwehrhilfe im bundesstaatlichen Verhältnis der

---

[845] Vgl. zu den Einzelheiten Kap. 5 § 2 B.

[846] Siehe grundlegend zu Art. 35 GG bei *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982; vgl. im Kontext der Krisenbekämpfung bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (48 ff.).

[847] So bereits *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 161, da Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG gegenüber Art. 35 Abs. 1 GG „eigene Kooperationsmodelle" vorsehen.

[848] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 113.

[849] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 108; *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 157.

[850] Siehe dazu Kap. 3 § 2 D. und E.

[851] BVerfGE 132, 1 (5 f.); *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; a.A. noch BVerfGE 115, 118 (140 f.); vgl. dazu auch *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 112.

[852] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 12.

Länder untereinander bzw. des Bundes zu den Ländern.[853] Sowohl für die allgemeine Rechts- und Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG als auch die besonderen Fälle in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG gilt, dass es zwischen den beteiligten Behörden untereinander keiner besonderen Vereinbarungen bedarf.[854] Gleichwohl sind schriftlich fixierte Absprachen – insbesondere in Katastrophenfällen – nützlich, da sie einen Leitfaden für das gemeinschaftliche behördliche Handeln darstellen.[855]

II. Amtshilfe als Kooperationsinstrument

Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG regeln für besondere Situationen – und das gilt insbesondere für den Katastrophenfall – Spezialfälle der Amtshilfe durch die Polizeien der Länder, der Bundespolizei[856] sowie der Streitkräfte.[857] Die Amtshilfe fungiert als Kooperationsinstrument zwischen verschiedenen Akteuren.[858] Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist damit allerdings schon auf nur wenige katastrophenrelevante Akteure beschränkt. Nur die Polizeien anderer Länder, die Bundespolizei und die Streitkräfte sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG können insoweit dem von einer Katastrophe betroffenen Land Hilfe leisten.[859] Die Vorschrift bildet auch keine Rechtsgrundlage für Eingriffe gegenüber dem Bürger.[860] Hierfür bedarf es einfachgesetzlicher Regelungen, die oftmals in landesrechtlichen Vorschriften – insbesondere den Katastrophenschutzgesetzen – zu finden sind. Gegenüber Art. 35 Abs. 1 GG sind die Absätze 2 und 3 nicht abschließend,[861] sodass im Katastrophenfall Rechts- und Amtshilfe auch subsidiär auf Grundlage der allgemeinen Pflichten zwischenbehördlichen Beistands geleistet werden kann.

---

[853] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 107.

[854] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 vor Rn. 1.

[855] Vgl. dazu auch Kap. 6 § 3 B.

[856] Der Wortlaut von Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG spricht noch von Bundesgrenzschutz. Der Gesetzgeber hat eine sprachliche Anpassung bisher nicht vorgenommen, obwohl der Bundesgrenzschutz 2005 in Bundespolizei umbenannt wurde. Vgl. dazu auch *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 3 sowie *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 103.

[857] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 107; *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 161.

[858] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 vor Rn. 1; *T. Hebeler*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundsatzfragen der Amtshilfe, JA 2019, S. 881 (882); *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 161 ff.

[859] Vgl. dazu im Detail in Kap. 5 § 2 B. I. 1. c) sowie in Kap. 5 § 2 B. II. 1. d).

[860] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 18; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 26.

[861] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 18.

III. Arten bundesstaatlicher Katastrophenhilfe

Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG nehmen zwei unterschiedlichen Arten von Katastrophenfällen in den Blick. Art. 35 Abs. 2 GG normiert den regionalen Katastrophenfall und Art. 35 Abs. 3 GG den überregionalen Katastrophenfall.[862] Beide Absätze betreffen katastrophale Ereignisse, wobei Absatz 2 ein landesinternes („regionales") Ereignis beschreibt und Absatz 3 ein ländergrenzenüberschreitendes („überregionales") Ereignis in den Blick nimmt.[863] Differenzierendes Merkmal ist damit der örtliche Bezug des Katastrophenfalls. Beide Regelungen wurden in Folge der norddeutschen Flutkatastrophe von 1962 im Zuge der Einfügung der Notstandsverfassung 1968 erst nachträglich geschaffen.[864]

1. Regionaler Katastrophenfall

Ein regionaler Katastrophenfall ist ein solches Ereignis, das sich ausschließlich auf dem Territorium eines Bundeslandes ereignet und dort auswirkt. So kann bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall in einem räumlich eng umgrenzten Gebiet ein Land zur Hilfe Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie der Bundespolizei und der Streitkräfte anfordern (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG). Dabei sind die angeforderten Kräfte bei der Aufgabenerfüllung grundsätzlich an das Recht des anfordernden Landes gebunden und unterstehen auch dessen fachlichen Weisungen.[865] Im regionalen Katastrophenfall liegt das Initiativrecht für ein Zusammenwirken mit anderen Akteuren daher immer beim katastrophenbetroffenen Land, um so einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen.

2. Überregionaler Katastrophenfall

Ein überregionaler Katastrophenfall ist demgegenüber ein Ereignis, welches das Gebiet mehr als eines Bundeslandes bedroht. Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall nämlich das Gebiet mehr als eines Landes – es liegt also ein länderübergreifender Katastrophenfall vor, wie das etwa beim Elbe-Hochwasser 2002 in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg der Fall war oder beim Ahrtal-Hochwasser 2021 –, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist,

---

[862] Siehe zur Entstehungsgeschichte *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 101 ff.

[863] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 101; ähnlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 111; vgl. zu den Termini des „regionalen" und „überregionalen" inneren Notstands BT-Drs. V/1879, S. 22.

[864] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 79; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 101; *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 vor Rn. 1; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 2.

[865] Ausführlich dazu. Kap. 5 § 2 B. I.; siehe auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 79.

den Landesregierungen Weisungen erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG).

Eine solche Bundesintervention hat jedoch ausschließlich subsidiären Charakter und steht unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt.[866] Eine Übertragung der Katastrophenabwehrleitung auf den Bund findet nicht statt.[867] Koordinierungsmaßnahmen durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sind in diesem Zusammenhang daher lediglich von unterstützender Natur und stets von einem Ersuchen der betroffenen Länder abhängig (vgl. § 16 Abs. 2 S. 1 ZSKG). Die konkrete Weisungslage der Bundesregierung gegenüber den Landesregierungen ist jedoch weitgehend unklar und umstritten.[868]

IV. Bedeutungszuwachs bundesstaatlicher Katastrophenhilfe

Entwickeln sich Ereignisse – wie z.B. die Ahrtal-Hochwasserkatastrophe gezeigt hat – zu einer nationalen und länderübergreifenden Katastrophe, und derartige großräumige Katastrophen werden in den kommenden Jahrzehnten vermutlich zunehmen[869], ist eine zentrale Steuerungskompetenz des Bundes für Lagen von nationaler Bedeutung unerlässlich[870], jedenfalls aber für bestimmte Geschehnisse anzudenken. Denn solche Ereignisse lassen sich selbst in den Flächenstaaten nicht im Alleingang bewältigen, geschweige denn in der zugespitzten Katastrophensituation. Zu den notwendigen Katastrophenabwehrmaßnahmen gehören beispielsweise die länderübergreifende Verteilung knapper Ressourcen wie Nahrungsmittel, Medikamente, Impfstoffe oder Energie sowie die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Infrastruktur.[871]

Im Verwaltungsalltag ist Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG schon allein wegen seiner tatbestandlichen Beschränkungen auf besondere Gefahren- und Notlagen von geringer praktischer Bedeutung.[872] Gleichwohl ist die Norm beim Eintritt von Katastrophen umso wichtiger,[873] da sie in diesen Fällen ihre volle Funktion entfaltet und zu einer wirksamen sowie effektiven Hilfe beiträgt. Die Vorschrift zum regionalen Katastrophenfall hat zumindest ihre praktische Bedeutung seit ihrer Einführung wiederholt unter Beweis gestellt, wie etwa bei den Hochwassern an Rhein, Oder und Elbe

[866] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 31.

[867] *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (131).

[868] Dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. II. 2.; siehe auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 81; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 250 ff.

[869] Vgl. dazu etwa den *IPCC*, Sechsten IPCC-Sachstandsbericht des Weltklimarats, Climate Change 2023, Synthesis Report, 2023.

[870] So bereits *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (131 mwN).

[871] *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (132 mwN).

[872] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 11.

[873] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 11 mwN.

1995, 1997 und 2002.[874] Andere Szenarien im Bereich der Verbrechensbekämpfung oder der Bewältigung von Migrationsströmen kommen hinzu.[875] Ebenso hat sie bei der Bewältigung der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe eine wesentliche Rolle gespielt.

Mit Art. 35 GG enthält das Grundgesetz eine Vorschrift, die den Rechtsrahmen für die zwischenstaatliche Hilfeleistung in besonders außergewöhnlichen Fällen normiert. Die Norm dient in erster Linie der Überwindung verfassungsrechtlicher Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen, die aus dem föderalen Bundesstaat resultieren. Gleichwohl entfaltet die Vorschrift nur eine geringfügige Steuerungskompetenz zugunsten des Bundes.[876] Denn einerseits kann der Bund im regionalen Katastrophenfall (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) nur auf Ersuchen der betroffenen Länder tätig werden und andererseits steht bundesstaatliche Hilfeleistung im überregionalen Katastrophenfall (Art. 35 Abs. 3 GG) unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt, sodass der Bund auch in diesen Fällen nur subsidiär eingreifen kann und die Maßnahmen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates ohnehin aufzuheben sind (vgl. Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG).[877]

Im regionalen Katastrophenfall ist insbesondere die inhaltliche Ausfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale mit Rechtsunsicherheiten behaftet.[878] Gleichwohl müssen gerade im Katastrophenfall die betroffenen Akteure oftmals zügige Entscheidungen treffen, was durch ein Handeln auf rechtsunsicherer Basis erschwert wird. So ist im Bereich der Hilfeleistungspflicht etwa unklar, ob bei einer Überforderung landesrechtlicher Akteure eine Anforderungspflicht besteht oder ob generell eine Hilfeleistungspflicht landesfremder Akteure besteht. Darüber gibt die Regelung keine unmittelbare Auskunft. Im überregionalen Katastrophenfall ist beispielsweise die Reichweite des Erforderlichkeitsvorbehalt unklar und ebenso die Frage, ob die Ausübung der Einsetzungsbefugnis nur durch die Bundesregierung als Kollegialorgan oder auch einen einzelnen Ressortminister ausgeübt werden kann.[879] Damit eignen sich die regionale Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und die überregionale Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 3 GG aber nur bedingt, um die katastrophenrelevanten Akteure im Katastrophenfall rechtssicher anzuleiten. Das gilt besonders im Hinblick auf die Organisation der beteiligten Akteure. Denn aus Gründen der Rechtssicherheit muss insbesondere im Katastrophenschutz von Anfang an präzise festgelegt sein, welcher Akteure wie auf rechtssicherer Basis agieren kann. Denn nur so kann ein effektiver Katastrophenschutz erreicht werden, der durch ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure gekennzeichnet ist.

Es fehlt insoweit an einem generalisierenden verfassungsrechtlichen Kooperations- und Koordinationsrecht. Dies wäre allerdings zweckmäßig, da je nach Katastro-

---

[874] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 80.

[875] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 4 f.

[876] Ähnlich bereits bei *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (131).

[877] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[878] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. 1. b).

[879] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. II. 1. c) und Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) ee).

phenart unterschiedliche Maßnahmen in Erwägung zu ziehen sind. Ein verfassungsrechtlich verankertes Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht trägt ferner zu mehr Rechtssicherheit bei, weil die Grundstrukturen und Grundprinzipien so auch rechtlich verankert werden können. Daneben kann es die katastrophenrelevanten Akteure anleiten und generiert so einen feststehenden Rechtsrahmen. Dabei bedarf es neben der verfassungsrechtlichen Absicherung aber auch einer einfachgesetzlichen Verankerung, weil im Bundes- und Landesrecht sodann die maßgeblichen Kooperations- und Koordinationsstrukturen präzisiert werden können. So erfordern länderübergreifende Umweltkatastrophen andere Schutzmaßnahmen als überregionale, gar internationale Cybersicherheitsangriffe. Ebenso sind jeweils unterschiedliche katastrophenrelevante Akteure betroffen.

Der zur Bewältigung solcher überregionaler Katastrophen notwendige Rechtsrahmen ist in seinen Grundzügen daher im Grundgesetz zu verankern, um das rechtliche Grundfundament sowie seine Grundstrukturen und -prinzipien bereitzuhalten. Zu regeln ist insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten staatlichen Akteuren, was in erster Linie insbesondere Bund, Länder sowie die Kommunen betrifft und sich nicht nur auf die bisher in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG genannten Akteure beziehen muss. Es sind darüber hinaus auch die nicht-staatlichen Akteure des Katastrophenschutzes mit einzubeziehen. In Betracht kommt daher eine katastrophenartenunabhängige Steuerungskompetenz im Sinne einer Bundesintervention bei länderübergreifenden Lagen von nationaler Bedeutung, die in Art. 35 GG normiert wird.[880] Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den am Katastrophenschutz beteiligten Akteuren entfaltet nicht nur legitimierende Wirkung, sondern ist unter Sicherheitsgesichtspunkten gerade zu geboten.[881] Das würde jedenfalls zu einem ganzheitlichen Ansatz für ein auch verfassungsrechtlich abgesichertes Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht beitragen.

G. Bundesrechtliche Grundlagen im Katastrophenschutz

Bereits die grundgesetzliche Kompetenzverteilung, die unterschiedlichen Akteure im nationalen Katastrophenschutz und die bundesstaatliche Katastrophenhilfe nach Art. 35 GG verdeutlichen, dass dem Bund im Bereich des Katastrophenschutzes trotz der primären landesrechtlichen Zuständigkeiten gleichwohl Einwirkungsmöglichkeiten – insbesondere in spezifischen Bereichen – zukommen, um im Katastrophenschutz zumindest auch unterstützend tätig zu werden.[882] Nachfolgend werden ausgewählte Bundesgesetze vorgestellt, die für den Katastrophenschutz von besonderer Bedeutung

[880] So auch schon *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (133).

[881] In diese Richtung bereits *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (133).

[882] Vgl. zur Kompetenzverteilung Kap. 3 § 2 D.

sind und überblicksartig auf ihr kooperations- und koordinationsrechtliches Instrumentarium untersucht.

I. Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)

Die Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern (§ 1 Abs. 1 S. 1 ZSKG). Dazu können auch die nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen zur Unterstützung herangezogen werden und die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren und Schäden, die im Verteidigungsfall drohen, wahrnehmen (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 ZSKG iVm §§ 11 ff. ZSKG), sodass es in diesem Bereich zu verwaltungsraumübergreifenden Kooperationen zwischen Bund und Ländern kommt. Im Gegensatz dazu ist im nicht kriegsbedingten Katastrophenfall – also etwa bei Naturkatastrophen oder technischen Katastrophen – das Wirken des Bundes nach dem ZSKG grundsätzlich weitgehend beschränkt.

Daneben haben das Wehrpflichtgesetz (WPflG) und das Zivildienstgesetz (ZDG) aufgrund der Aussetzung der Wehrpflicht nunmehr keine besondere Relevanz mehr im Katastrophenschutz.[883] Bis zur Wehrrechtsreform waren die vom Wehrdienst oder Zivildienst freigestellten Helfer noch zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz verpflichtet (§ 27 Abs. 2 ZSKG).

Gleichwohl enthält das ZSKG in seinem sechsten Abschnitt Regelungen zum Katastrophenschutz im Zivilschutz sowie zur Katastrophenhilfe des Bundes (§§ 11 ff. ZSKG). Die Regelungsinhalte beziehen sich auf das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Zivilschutz sowie der Katastrophenhilfe des Bundes im Katastrophenschutz. Dabei werden insbesondere Anforderungen im Bereich der Aus- und Fortbildung der beteiligten Akteure (§ 14 ZSKG) normiert und die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund (§ 16 Abs. 2 ZSKG) sowie das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Zivil- und Katastrophenschutz (§ 18 ZSKG) generell näher ausgestaltet. Trotz der grundsätzlich verfassungsrechtlich gebotenen Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz werden im ZSKG gleichwohl einfachgesetzliche Anforderungen an die Kooperation zwischen Bund und Ländern somit näher spezifiziert.[884] Die dadurch zum Ausdruck kommende organisatorische Verflechtung von Bund und Ländern ist jedenfalls dann verfassungsrechtlich kritisch zu bewerten, sofern sich der Bund auch auf die gezielte und übergeordnete Koordination des Katastrophenschutzes organisatorisch vorbereitet.[885]

---

[883] Vgl. allgemein zur Aussetzung der Wehrpflicht *D. Walz*, „Aussetzung der Wehrpflicht", NZWehrr 2011, S. 133 ff.

[884] Vgl. ausführlich dazu Kap. 5 § 2 B. III.

[885] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (279 f.).

II. THW-Gesetz

Das Gesetz über das Technische Hilfswerk (THWG) normiert, dass das THW technische Unterstützung zur Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes auf Ersuchen und Anforderung beisteuert (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 THWG).[886] Das THW kann so mit seiner technischen und fachlichen Expertise im Katastrophenschutz tätig werden. Soweit die Rechtsstellung der Helferinnen und Helfer im Katastrophenschutz im THWG nicht geregelt ist (vgl. aber § 1 Abs. 3 THWG), tritt ergänzend § 9 Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSchErwG) hinzu. Das THWG enthält darüber hinaus auch Vorschriften zu den Einsatzkräften und Einrichtungen, die das THW vorhalten muss (§ 1a THWG) sowie die Beteiligung des THW im Rahmen von Forschungsprojekten (§ 1b THWG). Die Mitwirkung im THW erfolgt schließlich durch besondere Orts- und Landesausschüsse sowie durch einen Bundesausschuss, die die Leitungen der auf der jeweiligen Ebene eingerichteten Dienststellen des THW beraten (§ 4 THWG). Weitere spezifische Anforderungen im Hinblick auf den Einsatz im Katastrophenschutz sowie die damit notwendige Kooperation und Koordination mit den übrigen katastrophenrelevanten Akteuren – etwa das Zusammenwirken mit dem BBK oder der Bundespolizei – enthält das THWG jedoch nicht.

III. Bundespolizei- und Soldatengesetz

Das Bundespolizeigesetz (BPolG) sowie das Soldatengesetz (SG) enthalten keine spezifischen Anforderungen an die Kooperation und Koordination im Katastrophenfall. Lediglich die Verwendung und der Einsatz der betroffenen Akteure werden normiert. So kann die Bundespolizei zur Unterstützung eines Landes zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG verwendet werden (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BPolG). Ebenfalls können die Streitkräfte im Rahmen der Amtshilfe sowie bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall nach Art. 35 GG zur Hilfeleistung im Innern eingesetzt werden (§ 63 Abs. 1 SG). Weitere spezifische Anforderungen für die Verwendung von Bundespolizei und Streitkräfte im Katastrophenfall enthalten beide Gesetze allerdings nicht, sodass sich daraus keine besonderen koordinations- und kooperationsrechtlichen Mechanismen ableiten lassen.

IV. Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze

Weitere wichtige bundesgesetzliche Vorschriften zum Katastrophenschutz finden sich in den – bisher nur sehr nachlässig behandelten – Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen. Diese häufig zu Unrecht viel zu wenig beachteten Gesetze zielen auf die Aufrechterhaltung der Grundversorgung von Bevölkerung und Bundeswehr im Verteidi-

[886] Siehe dazu auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 11.

gungsfall sowie zu Friedenszeiten.[887] Sie legen ihren Fokus jeweils auf unterschiedliche Sektoren wie den Ernährungs-, Energie-, Post-, Telekommunikations- und Verkehrssektor, deren Funktionsfähigkeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unerlässlich ist.

Trotz ihrer grundlegenden Bedeutung und den mit ihnen verbundenen tiefgreifenden Grundrechtseingriffen sind die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Grundversorgung der Bevölkerung in Kriegs- und Friedenszeiten seit den 1960er und 1970er Jahren rechtswissenschaftlich wenig bis gar nicht näher betrachtet und untersucht worden.[888] Eine rechtsmethodische Überarbeitung ist unter den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen des Katastrophenschutzrechts deshalb konsequent und geboten. Dabei ist insbesondere die mittlerweile strittige, aber noch immer vorherrschende, Trennung von Zivilschutz und Katastrophenschutz zu überdenken.[889] Auch hier zeigt sich bei den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen ganz generell die Verknüpfung und teilweise Überlappung zwischen den beiden Rechtsbereichen. Ebenso ist eine bessere Verknüpfung mit dem Katastrophenschutzrecht im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der adressierten Akteure geboten.

Daher werden im Folgenden der Katastrophenbezug der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze präzisiert sowie ihre Grundstruktur dargestellt und anschließend überblicksartig einzelne Sektoren und die dortigen Kooperations- und Koordinationsinstrumente aufgezeigt.

1. Katastrophenbezug der Sicherstellungs- und Vorsorgesetze

Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze haben auch immer einen Katastrophenbezug. Katastrophen können die durch die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze adressierten Infrastrukturbereiche fundamental betreffen. Je nach Art und Ausmaß sind einzelne Sektoren mehr oder minder betroffen oder aber auch mehrere Sektoren bereichsübergreifend ganz generell.

Denn Katastrophen können zu einer Gefährdung der Grundversorgung der Bevölkerung führen. So können extreme Überschwemmungen und Hochwasserkatastrophen dazu führen, dass es zu großräumigen Beeinträchtigungen im Energie- und Telekommunikationssektor kommt, wenn Anlagen der Energie- oder der Telekommunikationsversorgung erheblich beeinträchtigt oder gar zerstört werden. Ausfälle von

---

[887] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (36); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 16 und § 8 Rn. 237.

[888] Vgl. etwa *H.-U. Evers*, Verfassungsrechtliche Bemerkungen zu den Entwürfen der „Einfachen Notstandsgesetze", JZ 1964, S. 697 ff.

[889] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 A.; ebenso schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 240.

Kraftwerken können die Energieversorgung massiv und nachhaltig beeinträchtigen.[890] Die Nahrungsmittelversorgung kann betroffen sein, wenn großflächige Dürren, Überschwemmungen oder Hochwasserkatastrophen auftreten. Und die Telekommunikation kann bei groß angelegten IT-Angriffen gestört werden. Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze adressieren diese besonders kritischen Sektoren.

2. Struktur der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze

Zwischen den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen lässt sich grundsätzlich aufgrund ihrer Zweckbestimmung differenzieren. Die Vorsorgegesetze dienen der Gewährleistung der Versorgungssicherheit in Friedenszeiten, während die Sicherstellungsgesetze grundsätzlich der Versorgungssicherheit im Verteidigungsfall dienen.[891] Allerdings sind in den Sicherstellungsgesetzen teilweise auch Maßnahmen für die Versorgung in Katastrophenfällen vorgesehen.[892] Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze lassen sich in ihrer Gesamtheit als „wirtschaftliche" Verteidigung beschreiben.[893] Sie regeln die Aufrechterhaltung fast aller wichtigen Infrastrukturbereiche wie Energie, Ernährung, Post- und Telekommunikation, Verkehr und Wasser. Für den Gesundheitssektor fehlt ein entsprechendes Gesetz.[894] Dies überrascht, da gerade auch auf diesem Gebiet eindeutige Regelungen im Katastrophenfall notwendig sind.

Die Sicherstellungsgesetze[895] stehen unter einem parlamentarischen „Freischaltungsvorbehalt", sodass sie generell erst zur Anwendung kommen, wenn das Parlament den Verteidigungs- oder Spannungsfall ausdrücklich festgestellt oder ihrer Anwendung besonders zugestimmt hat (vgl. Art. 80a Abs. 1 GG).[896] Entsprechend entfalten sie in Friedenszeiten keine Wirkung, wenngleich insbesondere durch Katastrophen die Versorgung der Bevölkerung gleichfalls bedroht und beeinträchtigt werden kann.[897]

---

[890] Siehe dazu umfangreich bei *J. Wolff*, Krisenresilienz der Energieversorgung, Die Verwaltung 57 (2024), S. 29 ff.

[891] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 237.

[892] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 2 Rn. 16; vgl. eine Übersicht denkbarer Sicherstellungsgesetze bei *M. Brenner*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80a Rn. 15.

[893] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 237.

[894] Ein 1981 vorgelegter Entwurf für ein Gesundheitssicherstellungsgesetz konnte nicht in ein entsprechendes Gesetz überführt werden. Der Gesundheitsschutz im Verteidigungsfall wurde stattdessen in §§ 21 ff. ZSKG geregelt. Siehe auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 239. Auf dem 74. Deutschen Juristentag wurde ein Gesundheitssicherstellungsgesetz auf Bundesebene gefordert. Vgl. *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 19 Ziffer 7.

[895] Vgl. zu den Sicherstellungsgesetzen auch *M. Gabriel/M. Mittelstaedt*, Die Sicherstellungsgesetze des Bundes, DVBl 2023, S. 1 ff.

[896] *M. Brenner*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80a Rn. 13; *O. Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 80a Rn. 7; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 246.

[897] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 246.

Das gilt etwa für das Arbeitssicherstellungsgesetz (§ 3 S. 1 ASG), das Verkehrssicherstellungsgesetz (§ 1 Abs. 1 VerkSiG), das Wassersicherstellungsgesetz (§ 1 Abs. 1 WasSiG) und das Wirtschaftssicherstellungsgesetz (§ 1 Abs. 1 WiSiG). Eine Ausnahme davon gilt für das Energiesicherungsgesetz (vgl. § 1 EnSiG), das auch im Katastrophenfall Anwendung findet.

Ebenso finden sich im Telekommunikationsgesetz Regelungen über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Notfallvorsorge (§§ 164 ff., 184 ff. TKG) und im Postgesetz Vorschriften zur Notfallvorsorge (§§ 105 ff. PostG[898]). Das Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz gilt ohnehin in Kriegs- wie in Friedenszeiten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 ESVG), wie bereits der Titel des Gesetzes beschreibt. Gleiches gilt für das Verkehrsleistungsgesetz (§ 1 Abs. 1 VerkLG), das auch in Katastrophensituationen anwendbar ist.[899] Im Gegensatz dazu dient das Bundesleistungsgesetz (BLG) wiederum der Sicherstellung der Versorgung im Verteidigungsfall (vgl. § 1 Abs. 1 BLG).[900] Gleichwohl verweisen einige Katastrophenschutzgesetze der Länder[901] vereinzelt auf § 2 BLG zur Bestimmung der Voraussetzungen sowie der Reichweite der Inanspruchnahme von Leistungen zur Katastrophenbekämpfung.[902]

Die Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze enthalten oftmals auch Vorschriften über Informations- und Auskunftspflichten der Betroffenen zur Ermöglichung einer zentralen Planung durch die zuständigen Behörden.[903] So müssen etwa im Rahmen der Verkehrssicherstellung die erforderlichen Auskünfte gegenüber den zuständigen Behörden erteilt werden, wozu auch Planungen für die Herstellung oder Änderung von Verkehrsanlagen und -einrichtungen zählen (vgl. § 15 Abs. 1 VerkSiG). Vergleichbare Auskunftspflichten gegenüber den zuständigen Behörden bestehen bereichsspezifisch im Wassersicherstellungsgesetz, (vgl. § 18 WasSiG), im Wirtschaftssicherstellungsgesetz (§ 14 WiSiG), im Energiesicherungsgesetz (vgl. § 10 EnSiG), im Telekommunikationsgesetz (vgl. §§ 173 f. TKG), im Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (§ 15 ESVG) sowie im Verkehrsleistungsgesetz (§ 8 VerkLG). Damit sind die betroffenen Akteure verpflichtet, mit den zuständigen Behörden zusammenzuwirken, um alle relevanten Informationen frühzeitig auszutauschen.

Im Katastrophenfall ist aber auch immer die zuständige Landeskatastrophenschutzbehörde zu beteiligen, weil diese primär für den Katastrophenschutz zuständig ist.

---

[898] §§ 105 ff. PostG ersetzen das vormals geltende Postsicherstellungsgesetz (PSG). Vgl. BT-Drs. 20/10283, S. 145 ff.

[899] Vgl. zu damit verbundenen kompetenziellen Problemen *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 1 Rn. 1 ff.

[900] Siehe dazu auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 241 ff.

[901] Vgl. etwa § 16 Abs. 1 S. 1 HmbKatSG; §§ 29, 30 NKatSG; § 43 Abs. 3 S. 8 LBKG RhPf; §§ 39 Abs. 4, 41 Abs. 2 SBKG; §§ 22, 23 KatSG LSA.

[902] Vgl. etwa § 16 Abs. 1 HmbKatSG; § 43 Abs. 3 S. 8 LBKG RhPf; §§ 39 Abs. 4, 41 Abs. 2 SBKG; §§ 22, 23 KatSG LSA; vgl. dazu auch *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 294; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 243.

[903] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 249.

Ergänzend ist auch an den Brandschutz und Rettungsdienst sowie bei einer Hochwasserkatastrophe die zuständigen Landeswasserschutzbehörden zu denken.

3. Ausgewählte Sektoren

Katastrophen können insbesondere Auswirkungen auf den Ernährungs-, Energie-, Post- und Telekommunikations- sowie Verkehrssektor haben. Denn sie können dazu führen, dass die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs an Lebensmitteln gefährdet ist, die Energieversorgung gestört wird sowie die Telekommunikation wie auch Verkehrsleistungen massiv beeinträchtigt werden. Daher werden diese Sektoren exemplarisch vorgestellt, weil auch die dort jeweils zuständigen Akteure im Katastrophenfall von Bedeutung sind und mit den Landeskatastrophenschutzbehörden zusammenwirken müssen.

a) Ernährungssektor

Im Bereich der Nahrungsmittelversorgung hat der Gesetzgeber die vormals getrennten Vorschriften aus dem Ernährungssicherstellungsgesetz (ESG) und dem Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) im nunmehr geltenden Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG) von 2017 zusammengeführt.[904]

aa) Feststellung einer Versorgungskrise

Das Gesetz kommt immer dann zur Anwendung, wenn eine Versorgungskrise vorliegt, sodass die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs an Lebensmitteln in wesentlichen Teilen des Bundesgebiets ernsthaft gefährdet ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ESVG). Maßnahmen nach dem ESVG sind aber überhaupt nur dann zulässig, wenn die Versorgung nicht durch marktgerechte Maßnahmen oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu beheben ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 ESVG). Auch wenn eine derartige Versorgungskrise heute als unwahrscheinlich gilt, kann ein Eintritt nicht vollständig ausgeschlossen werden.[905]

Soweit ersichtlich wurde bisher erst einmal überhaupt auf die nach dem Gesetz vorrätigen Lagerbestände des Bundes zurückgegriffen. Nach der Reaktor-Katastrophe in Tschernobyl 1986 wurden etwa 1000 t Milchpulver an die Bevölkerung ausgegeben.[906] Damit kommt der Gesetzgeber seiner staatlichen Schutzpflicht nach, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen (Art. 20 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG) und konkretisiert diese Anforderungen für den Sektor der Ernährung im ESVG.[907]

---

[904] BR-Drs. 781/16; vgl. zur alten Rechtslage *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 254 ff.

[905] BR-Drs. 781/16, S. 1.

[906] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 260.

[907] BR-Drs. 781/16, S. 13.

bb) Maßnahmen zur Sicherstellung und Vorsorge

Der Gesetzgeber differenziert im ESVG zwischen Regelungen zur Sicherstellung der Grundversorgung in einer Versorgungskrise (§§ 4 ff. ESVG) sowie Vorschriften für Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (§§ 11 ff. ESVG). Beide Abschnitte enthalten auch einige kooperative und koordinative Elemente, die das Zusammenwirken der relevanten Akteure adressieren. Neben umfangreichen Verordnungsermächtigungen (vgl. §§ 4, 11, 16, 17 ESVG), die das Gesetz enthält, existiert mit § 6 ESVG eine Rechtsgrundlage zu Anordnungsmaßnahmen zur einstweiligen Sicherstellung der Grundversorgung für die zuständigen Behörden. Damit können insbesondere kurzfristig eintretende Versorgungskrisen, die beispielsweise durch einen Nuklearunfall auftreten oder in Folge einer Naturkatastrophe eintreten, getroffen werden. Denn der Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung wäre regelmäßig hierfür zu zeitaufwändig, sodass bis zum Erlass die zuständigen Behörden auf lokaler Ebene eine geordnete Versorgung der Bevölkerung sicherstellen können.[908]

So ist beispielsweise die Sicherstellung von Erzeugnissen möglich (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 ESVG). Ebenso kann die Eröffnung oder Schließung von Ernährungsunternehmen oder einzelnen Betriebsstätten von Ernährungsunternehmen angeordnet werden (§ 6 Abs. 1 Nr. 5 ESVG). So können Einzelhandelsgeschäfte offen gehalten oder auch zur Verhinderung von Panikkäufen oder Plünderungen geschlossen werden.[909] Von allen in Betracht kommenden Maßnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung haben die zuständigen Behörden diejenige Maßnahme zu treffen, die die einzelne Person sowie die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt (vgl. § 6 Abs. 2 ESVG). Ebenso sind Ernährungsunternehmen (vgl. dazu § 2 Nr. 6 ESVG) verpflichtet, Auskünfte über ihre Bestands- und Produktionsdaten zu erteilen, soweit die Auskünfte, zur Sicherstellung der Grundversorgung oder zur Vorsorge für eine Versorgungskrise erforderlich sind (§ 15 Abs. 1 ESVG). Deshalb sind auch umfangreiche Zutritts- und Betretungsrechte für die zuständigen Behörden hinsichtlich der Betriebs- und Geschäftsräume normiert (§ 15 Abs. 2 ESVG).

cc) Kooperations- und Koordinationselemente

Das Gesetz adressiert auch die Kooperation und Koordination zwischen den maßgeblichen Akteuren. So müssen in einer Versorgungskrise alle Behörden des Bundes und der Länder den nach dem ESVG zuständigen Behörden die zur Sicherstellung der Grundversorgung erforderlichen Daten über Ernährungsunternehmen übermitteln (§ 9 ESVG). Eine vergleichbare Datenübermittlungsnorm existiert im Hinblick auf die Vorsorge für eine Versorgungskrise (§ 13 ESVG). Die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder müssen ebenfalls gemeinsam organisatorische, personelle und materielle Vorkehrungen treffen, um die Ausführung des ESVG in einer Versorgungs-

[908] BR-Drs. 781/16, S. 22.
[909] BR-Drs. 781/16, S. 23.

krise sicherzustellen (§ 12 Abs. 1 ESVG). Dafür sind sie angehalten, in Verwaltungsvereinbarungen nähere Einzelheiten zur Zusammenarbeit in einer Versorgungskrise festzulegen, die auch die gegenseitige Informierung und Koordinierung zum Gegenstand hat (§ 12 Abs. 2 ESVG).[910] Schließlich müssen die Ernährungsunternehmen mit den staatlichen Behörden zusammenwirken, da sie diesen gegenüber eine Pflicht zur Auskunft über ihre Bestands- und Produktionsdaten haben (§ 15 ESVG).

b) Energiesektor

Während das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) in gewöhnlichen Zeiten die Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas sicherstellt (vgl. § 1 Abs. 1 EnWG), regelt das Energiesicherungsgesetz (EnSiG) den Krisen- bzw. Katastrophenfall.[911] Es wurde in Folge der Ölpreiskrise von 1973 geschaffen,[912] um den lebenswichtigen Bedarf an Energie für den Fall zu sichern, dass die Energieversorgung unmittelbar gefährdet oder gestört wird und marktgerechte Maßnahmen die Gefährdung oder Störung nicht mehr beheben können (§ 1 Abs. 1 EnSiG). Denn die Sicherung der Energieversorgung ist Teil der Daseinsvorsorge und damit eine Gemeinwohlaufgabe, sodass der Staat im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung die Bedingungen schaffen muss, die für eine verlässliche Energieversorgung erforderlich sind.[913] Das EnSiG enthält darum Regelungen für den Fall einer akuten Energiekrise und zielt darauf ab, Versorgungsstörungen zu beheben, Gegenmaßnahmen einzuleiten und die Energieversorgung aufrechtzuerhalten.[914] Es gilt ganz generell in zivilen Krisen- oder Mangelsituationen und wird daher auch als „Gesetz für den zivilen Notstand“[915] oder als „Krisenrecht“[916] bezeichnet.[917]

---

[910] Vgl. Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise.

[911] Das EnWG verfolgt einen primär präventiven Ansatz, wohingegen das EnSiG erst beim Eintritt eines Gefährdungs- oder Störungsfalls zur Anwendung kommt, wenngleich diese Unterscheidung nicht in letzter Konsequenz durchgehalten wird, da auch das EnWG Eingriffsrechte der Netzbetreiber bei Störungen der Energieversorgung vorsieht. Dazu *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Einführung Rn. 26 ff.; umfangreich auch bei *J. Wolff*, Krisenresilienz der Energieversorgung, Die Verwaltung (57) 2024, S. 29 (36 ff.).

[912] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Einführung Rn. 3; *V. Götz*, Das Energiesicherungsgesetz vom 9. November 1973, NJW 1974, S. 113 ff.

[913] *M. Schmidt-Preuß*, Energieversorgung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 93 Rn. 1 ff. und 43; *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Einführung Rn. 17.

[914] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Einführung Rn. 76.

[915] So *V. Götz*, Das Energiesicherungsgesetz vom 9. November 1973, NJW 1974, S. 113 (114).

[916] So *J. Bews,* Der Beitrag von Gasspeichern zur Versorgungssicherheit, IR 2013, S. 194 (196 Fn. 20).

[917] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Vorbemerkung zu § 1 Rn. 7.

In Folge des seit Februar 2023 andauernden Krieges gegen die Ukraine und des damit verbundenen Lieferstopps russischen Gases, erfuhr das EnSiG eine Renaissance und rückte in den Fokus der Öffentlichkeit.[918] Um auch weiterhin im Krisenfall die Energieversorgungssicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, wurden die exekutiven Handlungsmöglichkeiten erweitert und sonstige Regelungen aktualisiert.[919] So gibt es nunmehr neben Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung (§§ 1 ff. EnSiG) auch besondere Maßnahmen (§§ 17 ff. EnSiG), sodass etwa Unternehmen der kritischen Infrastruktur unter Treuhandverwaltung gestellt werden (§ 17 EnSiG) und als ultima ratio auch enteignet werden können (§ 18 EnSiG).

aa) Externe und interne Faktoren

In seiner ursprünglichen Konzeption war das EnSiG darauf ausgerichtet, in Krisensituationen zur Anwendung zu kommen, die ausschließlich auf externen Faktoren basierten, wie das während der Ölpreiskrise durch die Störung der Einfuhr von Erdöl, Erdölerzeugnissen und Erdgas beispielsweise der Fall war. Versorgungsstörungen, die hingegen auf interne Faktoren zurückzuführen sind – wie etwa Streiks, (Natur-) Katastrophen oder Sabotageakte – blieben als Auslöser für den Krisenmechanismus zunächst bewusst außer Acht.[920]

Die Ausklammerung solcher internen Faktoren wurde allerdings 2002 im Rahmen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes[921] aufgehoben, sodass auch Krisen der Energieversorgung im Inland, die durch Terroranschläge hervorgerufen werden können, nunmehr erfasst sind.[922] Ob damit aber generell Krisensituationen gemeint sind und insbesondere hiervon auch Katastrophen erfasst werden oder eben nur der spezifische Fall einer internen Krise durch einen Terroranschlag, bleibt unklar. Eine präzise Abgrenzung zwischen Krise und Katastrophe ist notwendig.[923] Eine Klarstellung bzw. Neukonzeptionierung an dieser Stelle ist darum zweckmäßig.

---

[918] Siehe dazu *D. Winkler/M. Zeccola/P. Michailidou*, Die Renaissance des Energiesicherungsgesetzes, NVwZ 2023, S. 545 ff.; *W. Ewer*, Grundelemente einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung, NVwZ 2023, S. 951 ff.; *F. Ekardt/T. Rath*, Gaskrise: Rechtsentwicklungen auf EU- und Bundesebene, NVwZ 2022, S. 1665 ff.; *M. Kment*, Die Änderung des Energiesicherheitsgesetzes, NJW 2022, S. 2302 ff.; *R. Sinder/T. Wiertz*, Energieversorgungssicherheit, NVwZ 2023, S. 552 ff.

[919] *D. Winkler/M. Zeccola/P. Michailidou*, Die Renaissance des Energiesicherungsgesetzes, NVwZ 2023, S. 545 (545).

[920] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Vorbemerkung zu § 1 Rn. 10. Die Frage, ob auch interne Krisen berücksichtigt werden sollten, wurde zunächst zwar erörtert, in der endgültigen Gesetzesfassung aber verworfen. Vgl. BR-Drs. Bericht über die 407. Sitzung v. 21.06.1974, S. 269 ff.

[921] Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz – TerrorBekämpfG) v. 09.01.2002 (BGBl. I S 361, 3142), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 05.01.2007 (BGBl. I S. 2).

[922] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 275; *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Vorbemerkung zu § 1 Rn. 4.

[923] Siehe dazu Kap. 2 § 1 D. und E. I.

bb) Gewährleistung der Energieversorgung

Spielten bis Anfang der 2000er Jahre Fragen der Energiesicherheit in der Diskussion gleichwohl nur eine untergeordnete Rolle, so rückte das Thema infolge verschiedener weltweiter Ereignisse wieder verstärkt in die Aufmerksamkeit.[924] Zu nennen sind hier etwa die Anschläge von New York 2001, der ukrainisch-russische Transitstreit Anfang 2009, das Reaktorunglück von Fukushima im März 2011 und insbesondere die kriegerische Auseinandersetzung zwischen Russland und der Ukraine seit Februar 2022.

Dennoch hat es trotzdem in den vergangenen Jahren nur wenige Anwendungsfälle der Regelungen des EnSiG gegeben – etwa die Unterstellung der Rosneft Deutschland GmbH und der RN Refining & Marketing GmbH im September 2022 unter Treuhandverwaltung,[925] die eine zwangsweise Kooperation bedeutet –, obwohl die Entwicklungen und Ereignisse gezeigt haben, dass ein Bedarf besteht, den Rechtsrahmen mit Blick auf die Sicherung der Energieversorgung insgesamt weiterzuentwickeln und in ein Gesamtkonzept einzubetten.[926] Das betrifft ganz konkret etwa eine bessere Abgrenzung zwischen den Krisenmechanismen nach dem EnWG und den auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen sowie den Mechanismen des EnSiG.[927] Denn beide Gesetze sehen teilweise präventive und repressive Maßnahmen vor und überschneiden sich. Daneben zählt dazu aber auch, die Kooperation und Koordination der betroffenen Akteure rechtssicher zu normieren.

cc) Maßnahmen zur Sicherstellung der Energieversorgung

Wesentliche Rechtsgrundlage zur Sicherung der Energieversorgung ist § 1 EnSiG.[928] Dieser ermächtigt ganz generell und umfassend zur Regelung des gesamten Energiemarktes durch Rechtsverordnung. Der Zweck der Ermächtigung ist die Deckung des lebenswichtigen Bedarfs an Energie, wobei die Energieversorgung unmittelbar gefährdet oder gestört sein muss. Es ist nicht entscheidend, ob diese Schwierigkeiten einfuhrbedingt sind und welcher Energieträger ursächlich ist – etwa Erdöl, feste, flüssige oder gasförmige Energieträger oder elektrische Energie – oder ob sie auf internen Faktoren – wie einer Katastrophe, sofern sich daraus ein Bedarf ergibt – beruhen.[929] In jedem Fall müssen die Versorgungsschwierigkeiten so gravierend sein, dass sie sich mit den Mitteln des Marktes nicht mehr zweckentsprechend beseitigen lassen. Darum

[924] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Einführung Rn. 1 ff.

[925] Dazu im Detail *K. Riemer*, in: Gerstner/Gundel (Hrsg.), BeckOK Energiesicherungsrecht, 12. Edition 01.02.2026, § 17 Rn. 1 ff.

[926] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Einführung Rn. 13.

[927] So bereits *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG Vorbemerkung zu § 1 Rn. 48.

[928] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 1 Rn. 1; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 276.

[929] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 1 Rn. 18.

müssen auch zunächst etwa die im EnWG und EEG sowie in den dazugehörigen Verordnungen vorgesehenen Maßnahmen ausgeschöpft worden sein und keine Abhilfe gebracht haben.[930] Daneben kommen aber auch besondere Maßnahmen wie die Treuhandverwaltung von Unternehmen oder die Enteignung zur Sicherung der Energieversorgung in Betracht (§§ 17 ff. EnSiG).

Im Einzelnen können Vorschriften etwa über die Produktion, die Lagerung oder die Verwendung der tauglichen Energieträger erlassen werden (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 EnSiG). Denkbar ist auch die Festlegung von Höchstpreisen, um bei einer erheblichen Störung von Angebot und Nachfrage überhöhte Preise auf dem Energiesektor zu verhindern.[931] Ebenso kann ein umfassendes Meldesystem eingeführt werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 EnSiG), um die notwendige Markttransparenz herzustellen.[932] Schließlich können sogar örtliche, zeitliche und mengenmäßige Beschränkungen der Abgabe, des Bezugs sowie der Verwendung der Energien vorgesehen werden und die Benutzung von Motorfahrzeugen eingeschränkt werden (vgl. § 1 Abs. 3 EnSiG). Während der Ölkrise 1973 wurde etwa das sog. „Sonntagsfahrverbot" auf diese Regelung gestützt.[933]

dd) Flankierende Maßnahmen zur Sicherstellung der Energieversorgung

Zur Ausführung und Vorbereitung der nach dem EnSiG erlassenen Rechtsverordnungen sind ferner natürliche und juristische Personen verpflichtet, den zuständigen Behörden auf Verlangen die relevanten Auskünfte zu erteilen (§ 10 Abs. 1 EnSiG). Es handelt sich um die einzige Regelung des EnSiG, die unmittelbar Privatpersonen verpflichtet.[934] Die Behörden können sich somit gezielt diejenigen Informationen beschaffen, die sie zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigen. Insofern sind die betroffenen Akteure zur Kooperation verpflichtet. Schließlich sehen §§ 11, 12 EnSiG umfangreiche Entschädigungsregelungen vor.[935]

ee) Kooperations- und Koordinationselemente

Das EnSiG enthält im Hinblick auf die Zusammenarbeit der maßgeblichen Akteure schließlich einige kooperative und koordinative Elemente.

---

[930] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 1 Rn. 31 ff.

[931] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 1 Rn. 41 f.

[932] *W. Danner*, Das Energiesicherungsgesetz 1975, NJW 1975, S. 361 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 276; *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 1 Rn. 43 ff.

[933] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 1 Rn. 77 ff.

[934] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 10 Rn. 1.

[935] Vgl. dazu *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG § 11 Rn. 1 ff. sowie § 12 Rn. 1 ff.

Vereinigungen können bei der Ausführung des Energiesicherungsrechts mitwirken, soweit ihre Interessen betroffen sind (§ 8 EnSiG). Denn bei der Ausführung staatlicher Maßnahmen zur Bewältigung einer Versorgungskrise kann es zweckmäßig sein, die Mitwirkung von interessenbetroffenen Vereinigungen vorzusehen.[936] So können der besondere Sachverstand und die institutionellen Strukturen dieser Akteure nutzbar gemacht werden. Damit kann dann beispielsweise die Entscheidungsfindung bei der Festlegung von Prioritäten für krisenbedingte Verteilungsentscheidungen – insbesondere die Ermittlung und Bewertung der Bedarfe – erleichtert werden.[937] Dabei darf der Einsatz privater Akteure jedoch nur mit deren Zustimmung erfolgen.[938]

Ein weiteres kooperatives Element ist die Auskunftspflicht natürlicher und juristischer Personen sowie sonstiger Personenvereinigungen gegenüber den zuständigen Behörden, damit diese das Energiesicherungsrecht ausführen können (§ 10 Abs. 1 S. 1 EnSiG). Hiermit können unmittelbar Privatpersonen zur Auskunft verpflichtet werden.[939] Die Behörden können sich somit gezielt diejenigen Informationen beschaffen, die sie zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Akteure haben ebenso gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen eine Pflicht zur Auskunftserteilung (§ 10 Abs. 1 S. 2 EnSiG), soweit das für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist. Die zuständigen Behörden können schließlich die erlangten Daten an andere Behörden, Marktgebietsverantwortliche[940] sowie die Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen übermitteln (§ 10 Abs. 1 S. 3 EnSiG). Die Vorschrift stellt sicher, dass den Behörden die zur Bewältigung einer Krise erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen.[941] Es handelt sich daher um eine Regelung, die die behördenseitige Datenverwaltung betrifft.[942]

Schließlich lässt sich auch die Treuhandverwaltung (vgl. § 17 EnSiG) als zwangsweise Kooperation verstehen. Denn ein Unternehmen, das kritische Infrastrukturen betreibt, kann unter Treuhandverwaltung gestellt werden, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass ohne eine Treuhandverwaltung das Unternehmen seine dem Funktionieren des Gemeinwesens im Sektor Energie dienenden Aufgaben nicht erfüllen wird

[936] BT-Drs. 7/2461, S. 12.

[937] BT-Drs. 7/2461, S. 12; *P. Breuling*, in: Gerstner/Gundel (Hrsg.), BeckOK Energiesicherungsrecht, 12. Edition 01.08.2025, § 8 Rn. 1.

[938] *P. Breuling*, in: Gerstner/Gundel (Hrsg.), BeckOK Energiesicherungsrecht, 12. Edition 01.08.2025, § 8 Rn. 15; *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG, § 8 Rn. 4.

[939] *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG, § 10 Rn. 1.

[940] Vgl. zum Begriff § 3 Nr. 26a EnWG.

[941] BT-Drs. 7/2461, S. 9; *S. Schulte-Beckhausen*, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, 2025, EnSiG, § 10 Rn. 1; *S. Gerstner*, in: Gerstner/Gundel (Hrsg.), BeckOK Energiesicherungsrecht, 12. Edition 01.11.2025, § 10 Rn. 1.

[942] *S. Gerstner*, in: Gerstner/Gundel (Hrsg.), BeckOK Energiesicherungsrecht, 12. Edition 01.11.2025, § 10 Rn. 12.

und eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit droht (§ 17 Abs. 1 EnSiG). Das Verhältnis zwischen dem Treuhänder und dem betroffenen Unternehmen lässt sich als zwangsweise Kooperation umschreiben.

c) Post- und Telekommunikationssektor

Katastrophen können ebenfalls zu einer Beeinträchtigung von Post und Telekommunikation führen. Gleichwohl ist im Katastrophenfall auch immer eine Mindestversorgung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen zu garantieren, um insbesondere den notwendigen Informationsaustausch zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren sicherzustellen. Hierzu enthalten das Postgesetz (PostG) sowie das Telekommunikationsgesetz (TKG) einige Regelungen.

aa) Sicherstellung im Katastrophenfall nach dem PostG

Die Vorschriften im PostG zur Notfallvorsorge (§§ 105 ff. PostG) sind anzuwenden zur Sicherung einer Mindestversorgung mit Postdienstleistungen bei unmittelbar bevorstehenden oder bereits eingetretenen erheblichen Störungen der Versorgung mit Postdienstleistungen, insbesondere infolge von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen und sonstigen vergleichbaren Ereignissen (§ 105 Abs. 1 Nr. 1 PostG). Denn in besonderen Situationen ist eine Mindestversorgung mit Postdienstleistungen zu sichern, die aus dem Blickwinkel der staatlichen Notfall- und Krisenvorsorge existenziell sind.[943] Allerdings gilt das Gesetz nicht für alle Anbieter von Postdienstleistungen, da nur diejenigen erfasst werden, die solche Dienste für die Öffentlichkeit nachhaltig erbringen (vgl. § 105 Abs. 2 PostG).[944] Diese Beschränkungen sind bereits aus Verhältnismäßigkeitsgründen geboten.[945] Denn somit werden kleinere Diensteanbieter, deren Angebote nicht auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, von den Verpflichtungen des PostG ausgenommen. Für die betroffenen Postunternehmen bestehen Auskunftspflichten, die für die Kontrolle der Erfüllung der Verpflichtungen des PSG erforderlich sind (vgl. § 110 Abs. 1 PostG). Schließlich enthält das Gesetz auch eine Entschädigungsvorschrift (§ 109 Abs. 2 PostG).[946]

Das PostG enthält nur fragmentäre kooperative und koordinative Elemente.

So können wenigstens die Anbieter von Postdienstleistungen auf Anordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie verpflichtet werden, im Rahmen von Vorsorgeplanungen und Übungen in Arbeitsstätten im Inland mitzuwirken und das hierfür erforderliche Fachpersonal abzustellen (§ 109 Abs. 1 PostG). Denn eine wirkungsvolle, effiziente und sachgerechte Bewältigung von unterschiedlichen Kata-

[943] Vgl. zur Vorgängerregelung des § 1 Abs. 2 Nr. 1 Postsicherstellungsgesetz (PSG) BT-Drs. 17/3306, S. 15.

[944] BT-Drs. 20/10283, S. 146; vgl. zur Vorgängerregelung des § 1 Abs. 1 PSG BT-Drs. 17/3306, S. 15.

[945] Vgl. zur Vorgängerregelung des § 1 Abs. 1 PSG hierzu BT-Drs. 17/3306, S. 15.

[946] Zu den Einzelheiten bzgl. der Vorgängerregelung BT-Drs. 17/3306, S. 18 f.

strophenszenarien, die erhebliche Auswirkungen auf die Versorgung mit Postdienstleistungen haben, ist nur dann möglich, wenn hierzu die entsprechenden Fachleute aus den Unternehmen eingesetzt werden können und damit verknüpft gleichzeitig auch die geplanten Vorsorgemaßnahmen auf ihre generelle Tauglichkeit hin überprüft werden können.[947] Es muss daher möglich sein, solche Kräfte etwa in Katastrophenschutzstäbe zu berufen.[948]

Daneben sind die Anbieter von Postdienstleistungen verpflichtet, die von der Bundeswehr betriebene Postversorgung der militärischen Angehörigen und Einheiten im Einsatz (sog. Feldpost) durch Postdienstleistungen zu unterstützen (§ 108 PostG). Zwischen der Bundeswehr und den Postunternehmen kann vereinbart werden, dass insoweit eine gegenseitige Unterstützung – etwa durch Fachpersonal sowie postspezifisches Ge- und Verbrauchsmaterial – erfolgt.

bb) Sicherstellung im Katastrophenfall nach dem TKG

Im Katastrophenfall muss ebenfalls eine Mindestversorgung mit Telekommunikationsdiensten gewährleistet werden. Die Vorschriften zur Notfallvorsorge (§§ 184 ff. TKG) sind bei unmittelbar bevorstehenden oder bereits eingetretenen erheblichen Störungen der Versorgung mit Telekommunikationsdiensten, insbesondere infolge von Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen oder sonstigen vergleichbaren Ereignissen anzuwenden (§ 184 Nr. 1 TKG). Die Telekommunikationssicherstellungspflicht gilt allerdings nicht für alle Telekommunikationsanbieter, sondern nur für solche Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste mit mehr als 100 000 Vertragspartnern (§ 185 Abs. 1 TKG). Für Telekommunikationsbevorrechtigte, zu denen auch die Katastrophenschutz- und Zivilschutzorganisationen und privaten Hilfsorganisationen zählen, müssen die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze und die Anbieter öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdienste Anschlüsse und Übertragungswege bereitstellen und entstören sowie Datenübertragungsraten bestehender Anschlüsse oder Übertragungswege auf Anfrage im erforderlichen Umfang erweitern (§ 186 Abs. 3 Nr. 5 TKG iVm § 186 Abs. 1 TKG). Daneben existieren bestimmte Mitwirkungspflichten und ebenso muss eine Entschädigung gewährt werden (§ 188 TKG). Schließlich enthält das TKG auch eine Vorschrift über die Höhe der Entrichtung von Entgelten (§ 189 TKG). Daneben müssen technische und organisatorische Schutzmaßnahmen zum Schutz gegen Störungen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen von Telekommunikationsnetzen und -diensten führen, auch, sofern diese Störungen durch äußere Angriffe und Einwirkungen von Katastrophen bedingt sein können, getroffen werden (§ 165 Abs. 2 Nr. 1 TKG).

Schließlich wurde mit § 164a TKG eine Regelung geschaffen, welche die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung des CB-Systems bei Mobilfunknetzbetrei-

[947] Vgl. zur Vorgängerregelung des § 8 Abs. 2 PSG hierzu BT-Drs. 17/3306, S. 18.
[948] Vgl. zur Vorgängerregelung des § 8 Abs. 2 PSG hierzu BT-Drs. 17/3306, S. 18.

bern normiert.[949] Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze müssen technische Einrichtungen für Warnungen vor drohenden oder sich ausbreitenden größeren Notfällen und Katastrophen vorhalten, die über das zentrale Warnsystem des Bundes von den Gefahrenabwehrbehörden sowie den Behörden des Zivil- und Katastrophenschutzes ausgelöst werden (§ 164a Abs. 1 Nr. 1 lit a. TKG).[950] Im Katastrophenfall können mit einer Warnung über CB somit alle Mobilfunkteilnehmenden erreicht werden, die in einer Mobilfunkzelle eingebucht sind.[951]

Das TKG enthält im Hinblick auf die Notfallvorsorge lediglich eine Regelung, welche die Mitwirkungspflicht von Telekommunikationsanbietern adressiert. Demnach haben diese auf Anordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz im Katastrophenfall sowie im Rahmen von Vorsorgeplanungen und Übungen in Arbeitsstäben im Inland mitzuwirken sowie das hierfür erforderliche Fachpersonal abzustellen (§ 188 Abs. 1 TKG). Die Befugnis ist notwendig, weil eine effektive Bewältigung von Katastrophen nur dann möglich ist, wenn hierzu Fachleute aus den verpflichteten Unternehmen eingesetzt werden können, die über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen und so die Vornahme realitätsnaher Übungen und eine Überprüfung der Planungen unter Einbeziehung der wesentlichen Akteure ermöglicht wird.[952]

d) Verkehrssektor

Im Bereich des Verkehrswesens existieren mit dem Verkehrssicherstellungsgesetz (VerkSiG) und dem Verkehrsleistungsgesetz (VerkLG) zwei Gesetze, die der Aufrechterhaltung von ausreichenden Verkehrsleistungen dienen. Dabei ist das VerkSiG im Verteidigungs- und Spannungsfall anwendbar (vgl. § 1 VerkSiG)[953] und das VerkLG im Katastrophenfall (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 VerkLG)[954]. Erfasst werden im Rahmen des VerkLG Naturkatastrophen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 VerkLG) sowie besonders schwere Unglücksfälle (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 VerkLG), wobei insbesondere Unglücksfälle mit katastrophischen Dimensionen in Betracht kommen.[955] Ausdrücklich werden auch terroristische Anschläge adressiert, die einen Unterfall eines besonders schweren Unglücksfalls darstellen.[956]

---

[949] BT-Drs. 19/32039, S. 3.

[950] Dazu auch Kap. 3 § 2 B. X.

[951] BT-Drs. 19/32039, S. 3.

[952] *S. Fieberg*, in: Geppert/Schütz (Hrsg.), Beck'scher TKG-Kommentar, 5. Aufl. 2023, § 188 Rn. 2.

[953] Siehe dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 8 Rn. 267 ff.

[954] Vgl. zu damit verbundenen kompetenziellen Problemen *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 1 Rn. 2.

[955] *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 1 Rn. 12.

[956] Siehe dazu auch *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 1 Rn. 13 mwN.

aa) Leistungsarten und Anforderungsberechtigte

Unter Verkehrsleistungen, die also entsprechend des VerkLG in Katastrophensituationen gesichert werden sollen, sind einmalige oder wiederkehrende Beförderungen von Gütern und Personen zu verstehen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VerkLG). Erfasst werden hiervon alle Arten von Beförderungen, sodass der gesamte Straßen-, Schienen-, Luft- und Schifffahrtsverkehr einbezogen ist.[957] Entsprechend können Eisenbahnen, Kraftfahrzeuge, Flugzeuge, Schiffe und Boote etwa durch das BBK oder THW angefordert werden. So können Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturunternehmen, Reeder sowie Eigentümer und Besitzer von Verkehrsmitteln oder Verkehrsinfrastrukturen zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten herangezogen werden (§ 4 Abs. 1 VerkLG). Ganz konkret können das etwa die Lufthansa, die Deutsche Bahn oder die Hamburger Hafen und Logistik AG sein.[958] Der Kreis der Anforderungsberechtigten, also diejenigen Einrichtungen, die die nach § 3 Abs. 1 VerkLG genannten Leistungen anfordern können, ist umfangreich (vgl. § 7 Abs. 1 VerkLG). In Betracht kommen etwa das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe und damit verbundene Hilfsorganisationen (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 VerkLG) oder das THW (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 VerkLG).

bb) Kooperations- und Koordinationselemente

Das VerkLG enthält ebenfalls einige Regelungen zur Kooperation und Koordination im Katastrophenfall.

So kann zur Sicherung von ausreichenden Verkehrsleistungen im Katastrophenfall (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 VerkLG) – gemeint ist damit die Beförderung von Gütern und Personen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerkLG) – etwa das BBK oder das THW die Überlassung von Verkehrsmitteln und -anlagen und die Benutzung der Verkehrsinfrastruktur bei den zuständigen Verkehrsträgern anfordern (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 1, 2 VerkLG iVm § 3 Abs. 1 VerkLG). Die Anforderung ist gegenüber dem Bundesamt für Logistik und Mobilität als koordinierende Behörde (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2, Abs. 1a VerkLG) geltend zu machen. Diese legt wiederum fest, welcher Verkehrsträger die Verkehrsleistung zu erbringen hat (vgl. § 7 Abs. 1a S. 2 VerkLG). Dadurch wird das Anforderungsverfahren bei einem zentralen Akteur gebündelt. Das Bundesamt für Logistik und Mobilität tritt somit zwischen anforderungsberechtigten Akteuren (§ 7 Abs. 1 VerkLG) und zuständigen Behörden (§ 7 Abs. 2 VerkLG) als ein Gremium der Koordination auf. So kann jedenfalls ein Überblick über die Leistungsarten und Leistungspflichtigen sichergestellt werden.[959]

Besondere Leistungspflichten können den Eisenbahnen des Bundes – gemeint ist damit insbesondere die Deutsche Bahn AG, die zu 100% im Eigentum des Bundes steht – auferlegt werden. Denn diese können vom Bundesministerium für Digitales

[957] *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 3 Rn. 5.
[958] Beispiele nach *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 4 Rn. 3 ff.
[959] *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 7 Rn. 10.

und Verkehr zu Maßnahmen verpflichtet werden, die bei einer Störung der Infrastruktur im Katastrophenfall zur Wiederherstellung und zum grundlegenden Betrieb der Schieneninfrastruktur erforderlich sind (§ 8a VerkLG). Die Regelung dient insbesondere der Absicherung von Vorsorgemaßnahmen und der Gewährleistung einer einsatzfähigen Schieneninfrastruktur.[960] So werden davon auch die Ausbildung von ehrenamtlichen Helfern und Übungen für die Handhabung verschiedener Ausrüstungen erfasst.[961] Im Katastrophenschutz ist die Sicherstellung der Bahninfrastruktur von Relevanz, weil je nach Katastrophenszenario möglicherweise darüber Hilfsgüter verteilt werden können.

Um bei Aktivierung des VerkLG schließlich überhaupt verlässliche Informationen zu erhalten, können die betroffenen Leistungserbringer verpflichtet werden, auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen (§ 8 Abs. 1 VerkLG). Nähere Einzelheiten in Bezug auf Inhalt und Umfang der Auskunftspflicht nennt das Gesetz nicht. Der Gesetzgeber hat hier jedoch bewusst auf eine abschließende Aufzählung verzichtet, um die Auskunft an die jeweilige und spezifische Situation anpassen zu können.[962] In Betracht kommen Daten über Art und Umfang von Bestandsmaterial oder aber auch über die Anzahl von Beschäftigen.[963] Die zunächst sehr weit gefasste Auskunftspflicht wird durch eine strenge Zweckbindung sowie die Erforderlichkeit der notwendigen Auskünfte begrenzt.[964]

V. Ausgewählte katastrophenschutzspezifische bundesrechtliche Regelungen

Der Bund besitzt zudem weitere Einzelkompetenzen für spezifische Katastrophensituationen, die er durch Erlass entsprechender Gesetze auch ausgefüllt hat.[965] Diese Regelungen stellen eine Verbindung zum Katastrophenschutz her, weil sie oftmals im Rahmen der Katastrophenprävention und -vorsorge zu verorten sind. Ein einheitliches System im Katastrophenschutz – insbesondere im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge – besteht nicht. Bezüge zum Katastrophenschutz lassen sich bereichsspezifisch in unterschiedlichen Sachmaterien finden.[966] Diese enthalten wiederum auf einfachgesetzlicher Ebene unterschiedlich stark ausgeprägte Elemente der Kooperation und Koordination. Für den Hochwasserschutz und den mit ihm im Zusammenhang stehenden Bodenschutz sowie den Brandschutz werden – sofern vorhanden – die kooperativen und koordinativen Elemente nachfolgend aufgezeigt.

---

960 BT-Drs. 17/13028, S. 10; *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 8a Rn. 1.
961 BT-Drs. 17/13028, S. 10; *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 8a Rn. 8.
962 BT-Drs. 15/2769, S. 10.
963 BT-Drs. 15/2769, S. 10.
964 *K. von Lewinski*, Verkehrsleistungsgesetz, 2020, § 8 Rn. 7.
965 Siehe zu den Kompetenzen bereits Kap. 3 § 2 D.
966 Vgl. dazu bereits Kap. 3 § 2 D. II.

1. Hochwasserschutz

Der Bund kann im Wassersektor für den Bereich des Wasserhaushalts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) Regelungen erlassen, was er etwa konkret mit dem Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) getan hat. Das Gewässerschutzrecht ist zwar nicht nur, aber gleichwohl in einzelnen Teilen auf den Katastrophenschutz bzw. auf die Katastrophenvermeidung zugeschnitten.[967] Denn Wasser bildet einerseits die Grundlage allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens, sodass eine Gefährdung oder Störung schlimmstenfalls in Katastrophen münden kann.[968] Andererseits besteht bei Oberflächengewässern etwa die Gefahr von Hochwasserkatastrophen.[969] Darum sind die Vorschriften zum Hochwasserschutz (§§ 72–81 WHG) dem Katastrophenschutz zuzuschreiben. Das Hochwasserschutzrecht zielt grundsätzlich auf die Vermeidung von Hochwassersituationen ab, die sich zu Katastrophen verdichten können. Es setzt somit schon vor der Katastrophe als solches an und adressiert Gefahren und Risiken.[970]

a) Maßnahmen zum Hochwasserschutz

Die besonderen Bestimmungen zum Hochwasserschutz verfolgen einen planungs- und risikorechtlichen Ansatz.[971] Sie setzen schon weit vor dem Eintritt einer Katastrophe an und normieren einen planungs- und risikorechtlich geprägten Dreischritt, der durch das vorsorge- und gefahrenabwehrrechtliche Instrument der Überschwemmungsgebiete (§§ 76 ff. WHG) flankiert wird.[972]

Im ersten Schritt sind Hochwasserrisiken zu ermitteln sowie zu bewerten und Risikogebiete zu bestimmen (§ 73 WHG). Die Regelung trifft die materielle Grundentscheidung für die Durchführung einer formalisierten Risikobewertung und ist ausgesprochen technisch.[973] Die zuständigen Behörden sind insoweit verpflichtet, diejenigen Gebiete zu erkennen und zu beschreiben, in welchen ein signifikantes Hochwasserrisiko besteht.[974]

Auf dieser Grundlage werden sodann im zweiten Schritt Gefahren- und Risikokarten erstellt (§ 74 WHG), wobei die Norm ausschließlich verfahrenstechnische An-

---

[967] Ausführlich dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 100 ff.

[968] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 100.

[969] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 101; umfangreich dazu auch bei *M. Kloepfer*, Hochwasserschutz, 2009.

[970] Vgl. zur Abgrenzung von Katastrophe, Gefahr und Risiko in Kap. 2 § 1 D. und E. II. und III.

[971] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 72 Rn. 25; vgl. dazu auch *A. Guckelberger*, Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, UPR 2012, S. 361 ff.

[972] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 72 Rn. 25.

[973] *T. Schmitt*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 73 Rn. 2.

[974] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 73 Rn. 3.

weisungen zur Erstellung der Gefahren- und Risikokarten enthält.[975] Dabei umfassen Gefahrenkarten solche Gebiete, die mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit und Intensität von Hochwasser überflutet werden, während Risikokarten mögliche nachteilige Folgen der Hochwasserereignisse berücksichtigen.[976]

Schließlich werden in einem letzten Schritt Hochwasserrisikomanagementpläne aufgestellt (§ 75 WHG), die aus den Gefahren- und Risikokarten zu entwickeln sind.[977] Die Risikomanagementpläne (§ 75 WHG) adressieren im Kern nichts anderes als den vorbeugenden Hochwasserschutz, der das Ziel der Verhinderung von Katastrophen hat.[978] Sie zielen damit unmittelbar auf die Vermeidung von Katastrophen sowie die konkrete Bekämpfung bei einer eingetretenen Katastrophe ab. Mit dem Zweck die nachteiligen Folgen von Hochwasser mittlerer Wahrscheinlichkeit und von Extremereignissen bei Küstengebieten zu verringern (vgl. § 75 Abs. 2 WHG), haben die Pläne angemessene Risikomanagementziele, Maßnahmen des Hochwasserschutzes und die sonstigen Angaben nach dem Anhang der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie[979] zu enthalten.[980] Die Risikomanagementpläne müssen schließlich Maßnahmen enthalten, um die festgelegten Ziele zu erreichen (§ 75 Abs. 3 WHG). Zu solchen Maßnahmen gehören insbesondere auch Vorhaltungen und Vorbereitungen der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes sowie auch die Handlungsbereiche Flächenvorsorge, natürlicher Wasserrückhalt, technischer Hochwasserschutz, Bauvorsorge, Risikovorsorge, Informationsvorsorge, Verhaltensvorsorge und Hochwasserbewältigung.[981] Der Hochwasserschutz ist damit nichts anderes wie ein „wasserrechtlicher Katastrophenschutz".[982]

b) Kooperation und Koordination im Hochwasserschutz

Die Vorschriften zum Hochwasserschutz enthalten auch Regelungen zur Kooperation und Koordination der betroffenen Akteure. Denn die Pläne müssen sich an den Ge-

[975] *T. Schmitt*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 74 Rn. 1; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 74 Rn. 1.

[976] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 74 Rn. 4.

[977] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 75 Rn. 8; *T. Schmitt*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 75 Rn. 1; *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 75 Rn. 6.

[978] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 75 Rn. 2.

[979] Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288/27 v. 06.11.2007.

[980] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 119.

[981] *A. Guckelberger*, Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, UPR 2012, S. 361 (364); ausführlich dazu bei *T. Schmitt*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 75 Rn. 10 ff.; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 75 Rn. 15 ff.

[982] So zutreffend *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 115.

boten zum Informationsaustausch sowie zur Koordinierung mit den zuständigen Behörden anderer Länder und Mitgliedstaaten der EU orientieren (vgl. §§ 73 Abs. 4, 74 Abs. 5, 75 Abs. 4 und 5 WHG).[983]

aa) Information und aktive Beteiligung, § 79 WHG

Zunächst haben die zuständigen Behörden insbesondere bei der Aufstellung der Risikomanagementpläne zum Hochwasserschutz (§§ 75 WHG) eine aktive Beteiligung von interessierten Stellen zu fördern und diese Maßnahmen auch zu koordinieren (§ 79 Abs. 1 S. 2 WHG).

Die aktive Beteiligung bedeutet mehr als eine bloße Bekanntgabe, wobei die Form, in der das zu geschehen hat, nicht vorgegeben ist und damit der zuständigen Stelle überlassen bleibt.[984] In der Praxis werden hier insbesondere Eingaben, Stellungnahmen und Vorschläge in Betracht kommen.[985] Damit soll im Sinne eines Kooperationsprinzips eine möglichst breite Mitwirkung unterschiedlichster Akteure an umweltrelevanten Entscheidungen gewährleistet werden.[986] In Betracht kommen insbesondere Gewässeranlieger, Bodenverbände, Fachvertreter der Landwirtschaft, der Fischerei, der Forstwirtschaft sowie des Naturschutzes und alle weiteren zuständigen Behörden.[987] Daher kommen besonders auch im Katastrophenschutz aktive Akteure wie die Landeskatastrophenschutzbehörden, die Feuerwehren, das THW oder das BBK als interessierte Stellen in Betracht. Denn so können bereits in einem frühen Stadium die Risikomanagementpläne zum Hochwasserschutz auch besondere Überlegungen aus dem Katastrophenschutz aufgreifen und integrieren. Damit wird zwischen den beteiligten Behörden eine bessere Abstimmung erreicht.

Ebenso muss die aktive Beteiligung der interessierten Stellen mit der Beteiligung bei der Bewirtschaftungsplanung koordiniert werden. Die Norm beschränkt sich hier auf eine rein prozedurale Koordinierung der Einbeziehung interessierter Stellen, die insbesondere unnötigen Verwaltungsaufwand vermeiden und das Beteiligungsverfahren übersichtlich gestalten soll sowie auch die inhaltliche Koordinierung nach § 80 Abs. 2 WHG vorbereiten und unterstützen soll.[988] Mit Blick auf das Hochwasser-

[983] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 124.

[984] *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 79 Rn. 4.

[985] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 79 Rn. 8.

[986] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 79 Rn. 2; *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 79 Rn. 2.

[987] *J. Albrecht/W. Wendler*, Koordinierte Anwendung von Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses, NuR 2009, S. 608 (617); *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 79 Rn. 12.

[988] *J. Albrecht/W. Wendler*, Koordinierte Anwendung von Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses, NuR 2009, S. 608 (617); *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 79 Rn. 11.

schutzrecht bedarf es insbesondere einer Koordinierung zwischen dem Regime der Wasserrechtsrahmenrichtlinie und dem der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie.[989] Gleichwohl können auch hier katastrophenschutzrechtliche Überlegungen Berücksichtigung finden. Die Regelung enthält keine Anforderungen, in welcher Weise die Koordination zu erfolgen hat. Die zuständigen Behörden sind daher frei darin, Umfang, Ort und Zeit zu bestimmen.[990] Eine Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren sowie eine Vereinheitlichung von Form und Verfahren bieten sich jedoch an, um ein effektives Verfahren zu gewährleisten.

Schließlich ist die Öffentlichkeit in den betroffenen Gebieten über Hochwassergefahren, geeignete Vorsorgemaßnahmen sowie Verhaltensregeln zu informieren und vor zu erwartendem Hochwasser rechtzeitig zu warnen, wobei sich die Anforderungen nach den landesrechtlichen Vorschriften richten (§ 79 Abs. 2 WHG).[991] Die Verbindung zum Katastrophenschutz wird an dieser Stelle besonders sichtbar, weil nur die Landeskatastrophenschutzbehörden den Katastrophenfall feststellen können[992] und damit wenigstens die zuständigen Wasserschutzbehörden mit den zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden bei einer Hochwasserkatastrophe zusammenwirken müssen. Unerlässlich ist eine zügige Informationsvermittlung zwischen den beteiligten Akteuren. Es ist daher ein zeitlich abgestimmtes Hochwassermelde- und Hochwasserwarnsystem erforderlich, das die Informationen vernetzt und rasch verbreitet, wobei das gerade in Bezug auf grenzüberschreitende Gewässer notwendig ist, sodass die beteiligten Bundesländer und Staaten ihren Hochwassermeldedienst miteinander abstimmen müssen.[993]

bb) Koordinierung, § 80 WHG

§ 80 WHG adressiert die Verzahnung des vorbeugenden Hochwasserschutzes mit den materiellen Bewirtschaftungsgrundsätzen.[994] Das Nebeneinander von Gewässerbewirtschaftung auf der einen Seite und dem Hochwasserschutz auf der anderen Seite erfordert eine Koordination dieser beiden Ziele zur Erzielung von weitreichenden Sy-

[989] Ausführlich dazu *J. Albrecht/W. Wendler*, Koordinierte Anwendung von Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses, NuR 2009, S. 608 (614 f.); *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 79 Rn. 12.

[990] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 79 Rn. 13.

[991] Einen Überblick über die landesrechtlichen Vorschriften findet sich bei *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 79 Rn. 23.

[992] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 B. III.

[993] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 79 Rn. 10.

[994] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 80 Rn. 2; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 80 Rn. 1.

nergieeffekten.[995] Gleichwohl erschöpft sich die Norm lediglich im Informationsabgleich zwischen den beiden Zielen und ordnet darüber hinaus keine Verpflichtung zur Koordinierung der materiellen Zielsetzungen oder der konkreten Maßnahmen an.[996]

Während § 80 Abs. 1 WHG die Koordinierung der Gefahrenkarten und Risikokarten adressiert, nimmt § 80 Abs. 2 WHG die Koordinierung der Risikomanagementpläne in den Blick. So müssen Gefahren- und Risikokarten so erstellt werden, dass die darin dargestellten Informationen mit den nach der Wasserrahmenrichtlinie[997] vorgelegten Angaben vereinbar sind. Das betrifft insbesondere Angaben über die Merkmale der Flussgebietseinheiten, Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Umwelt und die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung.[998] Ebenso sind die Risikomanagementpläne mit den Bewirtschaftungsplänen abzustimmen. Die Bewirtschaftungspläne dienen insbesondere der Dokumentation und Publizität der staatlichen Flussgebietsbewirtschaftung sowie der Zusammenfassung der dazugehörigen Programme.[999]

Die nach § 80 WHG notwendige Abstimmung zwischen den verschiedenen Karten und Plänen wird durch die zuständigen Behörden koordiniert. Diese bestimmen sich nach dem Landesrecht.[1000] In einigen Bundesländern ist die oberste Wasserbehörde zuständig[1001], in anderen Bundesländern wird die Aufgabe der Koordination durch die untere Wasserbehörde wahrgenommen[1002]. Weitere Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Koordination enthält die Vorschrift nicht. Wie die Koordinierung zu erfolgen hat, bleibt somit den Behörden überlassen. Da der vorbeugende Hochwasserschutz ein wesentliches Ziel der Koordinierung ist, sind insoweit auch Maßnahmen des Katastrophenschutzes zu integrieren. Die Einbeziehung der zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden ist an dieser Stelle daher zweckmäßig.

---

[995] *S. Caßor-Pfeiffer*, Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, ZfW 2010, S. 1 (27); *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 80 Rn. 2; *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 80 Rn. 3.

[996] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 80 Rn. 2.

[997] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327/1 v. 22.12.2000.

[998] *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 80 Rn. 1; *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 80 Rn. 5.

[999] *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 80 Rn. 2; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 80 Rn. 7.

[1000] Ein Überblick findet sich bei *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 80 Rn. 11.

[1001] Vgl. etwa § 107 Abs. 2 S. 2 LWaG MV; § 80 Abs. 2 LWG RhPf; § 21 Abs. 2 ThürWG.

[1002] Vgl. etwa § 65 Abs. 1 HWG Hessen; § 110 Abs. 1 SächsWG.

cc) Vermittlung durch die Bundesregierung, § 81 WHG

Schließlich tritt die Bundesregierung als vermittelnder Akteur auf, wenn sich mehrere Länder bei der Zusammenarbeit über eine Maßnahme des Hochwasserschutzes nicht einigen können (§ 81 WHG). Die Bundesregierung nimmt dann eine Vermittlerrolle ein.

Eine effektive Bekämpfung von Hochwassergefahren, die sich zu Katastrophen verdichten können, ist in besonderem Maße von der Zusammenarbeit und der Abstimmung im gesamten Einzugsgebiet abhängig.[1003] Die Länder sind daher verpflichtet, innerhalb der Flussgebietseinheiten (vgl. § 7 WHG) mit den jeweiligen Ober- und Unteranliegern zusammenzuarbeiten (vgl. §§ 73 Abs. 4, 74 Abs. 5, 75 Abs. 5 WHG). Beim Hochwasserschutz sind länder- und staatenübergreifende Lösungen anzustreben.[1004] Denn nur ein Zusammenwirken der maßgeblichen Akteure führt zu einem effektiven Hochwasserschutz und damit auch einem wirksamen Katastrophenschutz.

Gleichwohl enthält die Vorschrift keine materielle Verpflichtung zur Zusammenarbeit unter den Ländern. Vielmehr stellt sie die tatsächliche Durchführung der Zusammenarbeit sicher, indem sie die horizontale Kooperation zwischen den Ländern durch eine vertikale Vermittlung des Bundes flankiert.[1005]

Damit die Bundesregierung ihre Rolle als Vermittlerin wahrnehmen kann, ist ein vorheriger Antrag eines Landes erforderlich. In materieller Hinsicht wird man als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal zu fordern haben, dass sich die Länder jedenfalls zuvor ernsthaft um eine Einigung bemüht haben müssen und diese dann jedoch nicht zustande gekommen ist.[1006] Dabei ist die Beantwortung dieser Frage eine zuvorderst politische Beurteilung, die sich weitgehend der gerichtlichen Justiziabilität entzieht.[1007] Die Länder können daher den Vermittlungsvorschlag auch ausschlagen, wobei die Regelung für diesen Fall keine Konsequenzen vorsieht.[1008] Aus der verfassungsrechtlichen Pflicht zur Bundestreue nach Art. 20 GG lässt sich auch nichts anderes herleiten, sofern die Länder bei der Vermittlung überhaupt in konstruktiver Art und Weise mitgewirkt haben.[1009]

[1003] *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 81 Rn. 1; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 81 Rn. 2.

[1004] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 81 Rn. 1; vgl. zur Vorgängerregelung BT-Drs. 15/3168, S. 15.

[1005] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 81 Rn. 2.

[1006] *P. Cormann*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 81 Rn. 2; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 81 Rn. 3; *Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 81 Rn. 6.

[1007] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 81 Rn. 6; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 81 Rn. 3.

[1008] *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 81 Rn. 3.

[1009] *M. Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (Hrsg.), WHG AbwAG, 60. EL August 2025, WHG § 81 Rn. 4; *G. Hünnekens*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, WHG § 81 Rn. 3.

2. Brandschutz

Schließlich ist auch der Brandschutz ein besonders gewichtiger Teil des Katastrophenschutzrechts, da Brände, Schadfeuer, Explosionen oder vergleichbare Ereignisse sich zu Katastrophen verdichten können. Das Brandschutzrecht umfasst alle Regelungen, die einen brandrechtlichen Bezug aufweisen und dient dem Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen sowie Tieren, bedeutenden Sachwerten und in Teilen auch dem Umweltschutz sowie dem Schutz von anderen bedeutsamen Rechtsgütern.[1010]

Da die Vorschriften zum Brandschutzrecht dem klassischen Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen sind, sind die wesentlichen Rechtsgrundlagen in den Landesgesetzen zum Feuer- bzw. Brandschutz zu finden, worauf im späteren Verlauf der Ausarbeitung noch näher eingegangen wird.[1011] Dennoch finden sich auch auf Bundesebene – etwa dem Anlagenrecht oder dem Schornsteinfegerrecht – Vorschriften, die dem Brandschutz zuzurechnen sind und die über kooperative und koordinative Elemente verfügen.

a) Anlagenrecht

Im Bereich des Anlagenrechts hat der Strahlenschutzverantwortliche dafür zu sorgen, dass zur Vorbereitung der Brandbekämpfung mit den nach Landesrecht zuständigen Behörden die erforderlichen Maßnahmen geplant werden.[1012] So muss in enger Abstimmung zwischen diesen Akteuren festgelegt werden, an welchen Orten die Feuerwehr ohne besonderen Schutz vor den Gefahren radioaktiver Stoffe tätig werden kann oder nur unter Verwendung einer Sonderausstattung tätig werden kann oder nur mit einer Sonderausrüstung und unter Hinzuziehung einer Person mit der erforderlichen Fachkunde, um die beim Einsatz in diesem Bereich entstehende Gefährdung durch ionisierende Strahlung sowie die notwendigen Schutzmaßnahmen beurteilen zu können.[1013] Ebenso müssen die betroffenen Bereiche jeweils am Zugang deutlich sichtbar und dauerhaft entsprechend gekennzeichnet sein.[1014] Ähnliche Verpflichtungen treffen die Betreiber von Rohrfernleitungsanlagen.[1015] Darunter sind Pipelines zu verstehen, die unterschiedliche Güter – etwa Wasser, Gas oder gefährliche Stoffe – transportieren und schädliche Umwelteinwirkungen haben können.[1016] Denn die Betreiber sind verpflichtet, im Rahmen der Schadensfallvorsorge die betroffenen Gemeinden, Feuerwehr, Polizei und andere Hilfsorganisationen entlang der Trasse über Art, Zweck-

[1010] Vgl. etwa § 2 FwG BW; Art. 1 Abs. 1 BayFwG; § 3 Abs. 1 FwG Bln; § 3 Abs. 1 HmbFwG; § 1 HBKG; § 1 LBKG RhPf; § 1 BrSchG LSA; § 1 BrSchG SH.

[1011] Siehe dazu Kap. 3 § 3 E.

[1012] Vgl. § 54 Verordnung zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung (Strahlenschutzverordnung – StrlSchV).

[1013] Vgl. § 54 Abs. 1 S. 1 StrlSchV.

[1014] Vgl. § 54 Abs. 1 S. 2 StrlSchV.

[1015] Allgemein zu dieser Thematik *T. Wilrich*, Zulassung, Betrieb und Überwachung von Rohrleitungsanlagen und Energieleitungen, NVwZ 2003, S. 787 ff.

[1016] Vgl. § 2 Abs. 2 Verordnung über Rohrfernleitungsanlagen (Rohrfernleitungsverordnung – RohrFLtgV).

bestimmung und Verlauf der Rohrfernleitungsanlage, über Gefahren sowie über die transportierten Stoffe zu informieren.

b) Schornsteinfegerrecht

Im Schornsteinfegerrecht finden sich ebenfalls Kooperations- und Koordinationsvorschriften.[1017] So muss der bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger auf Anforderung der zuständigen Behörde Hilfe bei der Brandbekämpfung in seinem Bezirk leisten.[1018] Der Bezirksschornsteinfeger tritt bei einer Feuerkatastrophe somit als weiterer Akteur auf, der die Feuerwehr bei der Brandbekämpfung unterstützen kann. Als eine seiner Hauptaufgaben kontrolliert er die Einhaltung der Pflichten der Eigentümer, die kehr- und prüfungspflichtige Anlagen oder kleinere und mittlere Feuerungsanlagen betreiben.[1019] Dazu hat jeder bevollmächtigte Bezirksschornsteinfeger persönlich zweimal während des Zeitraums seiner Bestellung sämtliche Anlagen in den Gebäuden seines Bezirks zu besichtigen.[1020]

VI. Zwischenergebnis

Trotz der primären Zuständigkeit der Landeskatastrophenschutzbehörden im Katastrophenschutz existieren auch im Bundesrecht erstaunlich viele verschiedene gesetzliche Regelungen mit Bezug zum Katastrophenschutz. Diese Vorschriften enthalten auch immer wieder in Ansätzen kooperations- und koordinationsrechtliche Elemente, wenngleich die Dichte und Ausgestaltung je nach Gesetz erheblich variiert und von einem umfassenden gesetzlichen Gestalten nicht die Rede sein kann. So enthält z.B. das ZSKG einige wenige Regelungen im Hinblick auf das Zusammenwirken der betroffenen Akteure.[1021] Das THW-Gesetz sowie das Bundespolizei- und Soldatengesetz enthalten wenige bis keine Regelungen zur Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz, obwohl deren Akteure häufig im Katastrophenschutz zum Einsatz kommen.[1022] In den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen sowie im Hochwasser- und Brandschutzrecht existieren ebenfalls vereinzelt entsprechende Vorschriften, wobei auch deren Regulierungsdichte differenziert ausgestaltet ist.[1023]

Grundsätzlich setzen – soweit vorhanden – kooperative und koordinative Elemente in diesen Sektoren schon zeitig an, um Gefahren und Risiken frühzeitig zu mini-

[1017] Vgl. allgemein zum Schornsteinfeger-Handwerksgesetz *L. Dittrich*, Das Schornsteinfeger-Handwerksgesetz 15 Jahre nach der Reform – offene Fragen, mögliche Antworten rund um den Feuerstättenbescheid und seine Durchsetzung, DVBl 2024, S. 159 ff.; *M. Muncke/B. Wedekind*, Das Schornsteinfegerrecht – eine schwarze Materie?, NVwZ 2016, S. 1688 ff.; *M. Sydow*, Die Neuregelungen des Schornsteinfegerrechts, GewArch 2009, S. 14 ff.

[1018] Vgl. § 16 Abs. 2 SchfHwG.

[1019] Vgl. § 13 SchfHwG.

[1020] Vgl. § 14 Abs. 1 SchfHwG.

[1021] Vgl. Kap. 3 § 2 G. I.

[1022] Vgl. Kap. 3 § 2 G. II. und III.

[1023] Vgl. Kap. 3 § 2 G. IV. und V.

mieren und damit schon vor Eintritt einer Katastrophe entsprechende Schutzvorkehrungen zu treffen, sodass es erst gar nicht zu einer Katastrophe kommt. Im ZSKG wird beispielsweise die frühzeitige Aus- und Fortbildung adressiert (vgl. § 14 ZSKG), um die maßgeblichen Akteure auf die Bewältigung von Katastrophen vorzubereiten. Aber auch die Koordinierung im Katastrophenfall wird angesprochen (vgl. § 16 Abs. 2 ZSKG). Frühzeitig und schon vor Eintritt einer Katastrophe setzt insbesondere auch das Hochwasserschutzrecht an, das die wesentlichen Akteure zusammenbringt, um einen effektiven Hochwasserschutz zu gewährleisten (vgl. §§ 79–81 WHG). Ähnliches gilt für das Brandschutzrecht, wobei der Bezirksschornsteinfeger dort auch zur unmittelbaren Brand- und Katastrophenbekämpfung herangezogen werden kann (vgl. § 16 Abs. 2 SchfHwG).

H. Zwischenfazit

Die Entwicklung eines geordneten nationalen Katastrophenschutzrechts hat sich faktisch erst nach Ende des 2. Weltkriegs systematisch herausgebildet und hat sich danach sukzessive den jeweiligen Umständen vom Katastrophenschutz in Zeiten des Kalten Krieges bis zur Überwindung des Ost-West-Konflikts angepasst und setzt nunmehr auf eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Kooperation und Koordination.[1024] Denn nur wenn die katastrophenrelevanten Akteure gemeinsam auf die Herausforderungen einer spezifischen Katastrophe reagieren, kann ein effektiver Katastrophenschutz gewährleistet werden, weil die jeweils vorhandene katastrophenrelevante Expertise in eine gemeinsame Problemlösung einfließt.

Dabei muss sich die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Katastrophenschutzes und damit auch die Kooperation und Koordination an den Grundrechten als Maßstab orientieren, da eine Suspendierung von Grundrechten im Katastrophenfall ausgeschlossen ist.[1025] Je nach Kontext sind unterschiedliche Grundrechte betroffen, da es kein spezifisches Katastrophenschutzgrundrecht gibt.[1026]

Besonders zu berücksichtigen ist daneben die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz, die den Staat dazu verpflichtet, auch die inhaltlichen Anforderungen daran näher zu spezifizieren.[1027] Denn im Gegensatz zu den Grundrechten als äußerem Rahmen folgt aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz die Notwendigkeit der Gewährleistung eines Mindestmaßes an Katastrophenschutz. Dazu zählt auch die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure zu adressieren und diese näher auszugestalten.[1028]

Diese ist an die katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat gebunden, wonach der Katastrophenschutz grundsätzlich in die Zuständigkeit der

[1024] Vgl. Kap. 3 § 2 A.
[1025] Vgl. Kap. 3 § 2 B.
[1026] Vgl. Kap. 3 § 2 B. II.–X.
[1027] Vgl. Kap. 3 § 2 C. I.–III.
[1028] Vgl. Kap. 3 § 2 C. IV.

Länder fällt, gleichwohl der Bund aber auch Sektoren regulieren kann, die zumindest einen mittelbaren Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen.[1029] Dadurch müssen zahlreiche katastrophenrelevante Akteure auf Bundes- und Landesebene koordiniert werden.[1030] Auf Bundesebene spielen im Katastrophenschutz insbesondere das BBK, das THW sowie die Bundespolizei und die Bundeswehr eine zentrale Rolle.[1031] Je nach Art der Katastrophe – etwa bei einer Hochwasserkatastrophe – können weitere Bundesakteure hinzutreten.[1032] Diese müssen sich sodann mit den katastrophenrelevanten Akteuren auf Landesebene vernetzen, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten, wobei ebenfalls noch private Akteure ergänzend hinzutreten.[1033] Dabei nehmen die Katastrophenschutzbehörden der Länder eine zentrale Rolle ein, weil sie im Katastrophenfall für die Koordinierung zuständig sind.

Die grundgesetzlich determinierte bundesstaatliche Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG) stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht einen ersten Anknüpfungspunkt für die verwaltungsraumübergreifende Kooperation und Koordination katastrophenrelevanter Akteure dar.[1034] Gleichwohl lässt sich daraus noch kein generalisierendes katastrophenverfassungsrechtliches Kooperations- und Koordinationsrecht ableiten.[1035]

Schließlich erwachsen dem Bund im Katastrophenschutz trotz der primären landesrechtlichen Zuständigkeit zahlreiche spezifische Normsetzungsbefugnisse, die etwa im ZSKG, THWG, BPolG, SG, den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen sowie katastrophenspezifischen Bundesregelungen – etwa dem Hochwasserschutz und Brandschutz – inhaltlich ausgefüllt werden.[1036] Diese Gesetzen enthalten in einer unterschiedlichen Regelungsdichte kooperative und koordinative Elemente, die das Zusammenwirken der Akteure im Katastrophenschutz adressieren.

§ 3 Kernbereiche des nationalen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts: Die Katastrophenschutzgesetze der Länder

Den Kernbereich des deutschen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts stellen die Katastrophenschutzgesetze der Länder dar. Sie sind dem klassischen Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen und weisen darum Ähnlichkeiten zum Polizeirecht – als allgemeinem Gefahrenabwehrrecht – auf. Der Katastrophenschutz ist Teil des besonderen Gefahrenabwehrrechts, da die Vorbeugung und Bekämpfung

[1029] Vgl. Kap. 3 § 2 D.
[1030] Vgl. Kap. 3 § 2 E.
[1031] Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 1.–4.
[1032] Vgl. Kap. 3 § 2 E. II. 5.
[1033] Vgl. Kap. 3 § 2 E. III. und IV.
[1034] Vgl. Kap. 3 § 2 F. I.–III.
[1035] Vgl. Kap. 3 § 2 F. IV.
[1036] Vgl. Kap. 3 § 2 G.

von Katastrophen – also die Realisierung einer bestimmten Gefahr[1037] – seinen Mittelpunkt bilden.

Im Folgenden wird daher das Katastrophenschutzrecht der Länder vorgestellt und dabei eine besondere Perspektive auf die kooperations- und koordinationsrechtlichen Elemente gelegt. Aufgrund von sechzehn verschiedenen Katastrophenschutzgesetzen werden zunächst die strukturellen Besonderheiten aufgezeigt, wobei sich in den einzelnen Bundesländern grundsätzlich zwei unterschiedliche Regelungsmodelle ausmachen lassen (A.). So normieren einige Bundesländer ausschließlich den Katastrophenschutz[1038], während andere Bundesländer in einem einheitlichen Gesetz neben dem Katastrophenschutz auch den Brandschutz – vereinzelt auch noch den Rettungsdienst[1039] – adressieren[1040]. Sodann wird auf den Anwendungsbereich sowie die Ziele der Katastrophenschutzgesetze und die Feststellung des Katastrophenfalls als zentrale Voraussetzung zur Aktivierung der katastrophenschutzrechtlichen Befugnisse eingegangen (B.). Die Katastrophenschutzbehörde tritt dann als zentraler Kooperations- und Koordinationsakteur auf. Anschließend werden die wesentlichen Befugnisse der Katastrophenschutzbehörde im Katastrophenfall (C.) aufgezeigt, wobei besonders die Hilfspflichten der Bevölkerung im Hinblick auf die Kooperation und Koordination bedeutsam sind. Die Notwendigkeit des kooperativen und koordinativen Zusammenwirkens wird sodann anhand der unterschiedlichen Katastrophenschutzakteure auf Landesebene besonders deutlich, wozu neben den zuständigen Katastrophenschutzbehörden insbesondere die privaten Hilfsorganisationen und die freiwilligen Spontanhelfer im Katastrophenschutz zählen (D.). Neben den klassischen Katastrophenschutzeinheiten spielen im Katastrophenschutz die Feuerwehren und der Rettungsdienst als weitere Akteure eine besondere Rolle, weshalb die Grundstrukturen des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts überblicksartig dargestellt werden (E.). Auch dort sind vereinzelt kooperations- und koordinationsrechtliche Elemente vorhanden. Mit einem Zwischenfazit (F.) wird das Unterkapitel abgerundet.

A. Strukturelle Besonderheiten: Integrationsprinzip versus Trennungsprinzip

Ein wesentlicher struktureller Unterschied zwischen den Katastrophenschutzgesetzen der Länder resultiert aus ihren unterschiedlichen sachlichen Anwendungsbereichen. Einige Bundesländer haben in den vergangenen Jahren ihre Gesetze grundlegend überarbeitet. Hierfür waren jeweils konkrete Ereignisse der Anlass. So wurden etwa in Reaktion auf die Erfahrungen aus der Elbe-Flut im August 2002 das geltende sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) und das Brandenburgische Brand- und Katastrophenschutzgesetz (BbgBKG) grund-

[1037] Vgl. zum Gefahrenbegriff Kap. 2 § 1 E. II.

[1038] Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

[1039] Bremen, Sachsen.

[1040] Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen.

legend neu konzipiert und führten die vormals getrennten Gesetze des Brandschutzes und Katastrophenschutzes zusammen (sog. Integrationsprinzip).[1041] In Nordrhein-Westfalen wurden diese Bereiche – zwar erst 2015 – aber ebenfalls vereinheitlicht.[1042] Demgegenüber sind noch etwa in Baden-Württemberg, Bayern oder Mecklenburg-Vorpommern der Brandschutz und Katastrophenschutz weiterhin in unterschiedlichen Gesetzen normiert (sog. Trennungsprinzip).[1043] Hinzu kommen jeweils die landesrechtlichen Rettungsdienstgesetze.[1044]

I. Integrationsmodell

Diejenigen Bundesländer, die sich für das Integrationsmodell entschieden haben,[1045] normieren in ihren Gesetzen überwiegend zunächst allgemeine Vorschriften, in denen die Aufgaben und Aufgabenträger sowie Zwecke, Ziele und der Anwendungsbereich des Gesetzes niedergelegt sind. Man kann hier auch in einigen Fällen von einem „vor die Klammer ziehen" sprechen, da die generellen und für alle Bereiche geltenden Vorschriften vor die speziellen Normen gestellt werden.[1046]

Vereinzelt wird auch die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen beteiligten Akteuren adressiert.[1047] Dabei sind etwa gemeinsame Übungen von Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörden von besonderer Bedeutung, da hierbei ein koordiniertes und effektives Vorgehen für unterschiedliche Katastrophenszenarien eingeübt werden kann.

Sodann folgen oftmals spezifische Vorschriften, die auf die jeweilige Situation abgestimmt sind und zwischen dem Brandschutz, der allgemeinen Hilfeleistung sowie dem Katastrophenschutz differenzieren.[1048] Diese Abschnitte werden wiederum durch unterschiedliche Einzelvorschriften ausgestaltet, die für das Aufgabengebiet jeweils besonders gewichtig sind. Daneben wird auch vereinzelt der Gesundheitsbereich und Rettungsdienst adressiert.[1049] Ebenso gibt es einzelne Abschnitte, die Rechte und

---

[1041] Brandenburg LT-Drs. 3/6938, S. 40 ff.; Sachsen LT-Drs. 3/9866, S. 2 ff.

[1042] Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 16/8293, S. 78 ff.

[1043] Baden-Württemberg: LKatSG BW und FwG BW; Bayern: BayKSG und BayFwG; Mecklenburg-Vorpommern: LKatSG MV und BrSchG MV.

[1044] Nur in Bremen und Sachsen ist der Rettungsdienst in die Katastrophenschutzgesetze integriert.

[1045] Bremen, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen.

[1046] Vgl. etwa § 1 ff. BremHilfeG; § 7 ff. BbgBKG.

[1047] § 9 ff. SächsBRKG; vgl. dazu auch im Detail Kap. 5 § 2 A. V.

[1048] Vgl. etwa für Brandenburg: §§ 24 ff. BbgBKG (Brandschutz und Hilfeleistung) und §§ 37 ff. BbgBKG (Katastrophenschutz); Bremen: §§ 6 ff. BremHilfeG (Brandschutz und technische Hilfeleistung), §§ 24 ff. BremHilfeG (Rettungsdienst und Krankentransport), §§ 41 ff. BremHilfeG (Katastrophenschutz); Hessen: §§ 6 ff. HBKG (Brandschutz und Allgemeine Hilfe) und §§ 24 ff. HBKG (Katastrophenschutz); Sachsen: §§ 15 ff. SächsBRKG (Brandschutz), §§ 25 ff. SächsBRKG (Rettungsdienst), §§ 36 ff. SächsBRKG (Katastrophenschutz).

[1049] Vgl. etwa §§ 24 ff. BremHilfeG; §§ 23 ff. BHKG NRW; §§ 50 ff. LBKG RhPf; §§ 42 ff. SBKG; §§ 25 ff. SächsBRKG; §§ 43 ff. ThürBKG.

Pflichten der Bevölkerung im Brand- und Katastrophenfall näher ausgestalten.[1050] Das betrifft etwa die allgemeine Meldepflicht im Zusammenhang mit Unglücksfällen[1051] oder aber auch die generellen Hilfeleistungspflichten natürlicher Personen[1052]. Daneben wird auch das Rechtsverhältnis der ehrenamtlich tätigen Personen adressiert.[1053] Hier spezifizieren Regelungen etwa die Voraussetzungen für die Freistellung gegenüber dem Arbeitgeber, die Lohnfortzahlung sowie auch die Erstattung von Verdienstausfall und Haftung für Schäden.

Ebenso sind Vorschriften zur Einsatzleitung und Führungsorganisation vorhanden.[1054] Diese sind im Hinblick auf die Kooperation und Koordination besonders bedeutsam, da hier die Voraussetzungen für die technische Einsatzleitung vor Ort sowie die Gesamteinsatzleitung ausdifferenziert werden. Vorschriften zur Kostentragung und mögliche Entschädigungsansprüche runden die Gesetze schließlich ab.[1055]

II. Trennungsmodell

Diejenigen Katastrophenschutzgesetze der Länder, die nach wie vor dem Trennungsmodell folgen und damit Katastrophenschutz und Brandschutz weiterhin getrennt regeln, normieren zunächst in einem ersten Teil ebenfalls die Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation. Dem schließen sich oftmals Regelungen zu spezifischen Einzelmaßnahmen im Katastrophenschutz an.[1056] Das betrifft etwa die Feststellung des Vorliegens einer Katastrophe sowie einzelne Maßnahmen zur Katastrophenbekämpfung wie die Evakuierung oder Räumung von gefährdeten Gebieten. Daneben existieren auch Vorschriften zu den konkreten Hilfs- und Leistungspflichten im Katastrophenfall.[1057] Das betrifft etwa die Inanspruchnahme von Grundstücken oder sonstigen Gegenständen zur Katastrophenbekämpfung. Schließlich werden die Gesetze um Vorschriften zur Kostentragung und Entschädigungspflicht abgerundet.[1058]

[1050] Vgl. etwa §§ 44 ff. HKBG; §§ 41 ff. BHKW NRW; §§ 42 ff. LBKG RhPf; §§ 38 ff. SBKG; §§ 52 ff. SächsBRKG; §§ 45 ff. ThürBKG.

[1051] § 44 HBKG; § 42 BHKG NRW; § 42 LBKG RhPf; § 38 SBKG; § 53 SächsBRKG; § 46 ThürBKG.

[1052] § 49 HBKG; § 43 BHKG NRW; § 43 LBKG RhPf; § 39 SBKG; § 54 SächsBRKG; § 47 ThürBKG.

[1053] §§ 73 ff. BremHilfeG; §§ 25 ff. SBKG.

[1054] §§ 41 ff. HBKG; §§ 33 ff. BHKG NRW; §§ 36 ff. LBKG RhPf; §§ 27 ff. SBKG; §§ 49 ff. SächsBRKG.

[1055] §§ 44 ff. BbgBKG; §§ 77 ff. BremHilfeG; §§ 60 ff. HBKG; §§ 50 ff. BHKG NRW; §§ 53 ff. LBKG RhPf; §§ 44 ff. SBKG; §§ 64 ff. SächsBRKG; §§ 50 ff. ThürBKG.

[1056] Vgl. etwa §§ 35 ff. LKatSG BW; Art. 3 ff. BayKSG; §§ 5 ff. KatSG Bln; §§ 13 ff. HmbKatSG; §§ 9 ff. LKatSG MV; §§ 20 ff. NKatSG; §§ 16 ff. KatSG LSA; §§ 16 ff. LKatSG SH.

[1057] Art. 7 ff. BayKSG; §§ 11 ff. KatSG Bln; §§ 19 ff. HmbKatSG; §§ 23 ff. LKatSG MV; §§ 28 ff. NKatSG; §§ 24 ff. LKatSG SH.

[1058] §§ 47, 49 ff. LKatSG BW; Art. 11 ff. BayKSG; §§ 29 ff. KatSG Bln; §§ 26 ff. HmbKatSG; §§ 28 ff. LKatSG MV; §§ 31 ff. NKatSG; §§ 24 ff. KatSG LSA; §§ 30 ff. LKatSG SH.

III. Von der Trennung zur Einheit

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder weisen allein schon aufgrund ihrer äußeren Struktur und der Differenzierung zwischen Integrationsprinzip und Trennungsprinzip erhebliche Unterschiede auf. Diejenigen Bundesländer, die dem Trennungsprinzip folgen, haben für den Katastrophenschutz, den Brandschutz und den Rettungsdienst jeweils eigene Gesetze erlassen.[1059] Diejenigen Bundesländer, die dem Integrationsmodell folgen, normieren den Brand- und Katastrophenschutz einheitlich in einem Gesetz.[1060] In Bremen und Sachsen wird daneben auch der Rettungsdienst integriert, sodass diese Gesetze den Katastrophenschutz, Brandschutz und Rettungsdienst gemeinsam normieren.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre zeigt jedoch einen deutlichen Trend hin zu einer Vereinheitlichung.[1061] In Anbetracht der sich bereits jetzt schon und sich auch künftig stellenden Herausforderungen im Bereich des Katastrophenschutzes – verheerende Ereignisse wie Hochwasser, Erdbeben oder extreme Temperaturen werden künftig weiter zunehmen[1062] und damit die katastrophenrelevanten Akteure und deren Zusammenwirken besonders fordern – ist eine Vereinfachung sowie Vereinheitlichung von Brandschutz und Katastrophenschutz sowie auch dem Rettungsdienst angezeigt, wie sie in einigen Bundesländern bereits vollzogen wird. Denn im Katastrophenfall werden in der Regel neben den Katastrophenschutzbehörden auch die Feuerwehren sowie der Rettungsdienst tätig. Überdies sind Katastrophen häufig nicht nur auf das Gebiet einer Gemeinde oder die Fläche eines Bundeslandes begrenzt, sondern wirken sich überregional und teilweise auch international aus. Darum ist eine weitgehend identische Rechtslage bei der Zusammenarbeit zwischen den Landesbehörden besonders zweckmäßig.[1063]

Ebenso ist eine Vereinheitlichung der rechtlichen Vorgaben und Anforderungen für die privaten Hilfsorganisationen und deren Helfer rechtlich geboten. Denn im Bereich der Rechtsstellung der Helfer bestehen bislang nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder zwischen ehrenamtlichen Feuerwehrleuten und ehrenamtlichen Katastrophenhelfern wenig nachvollziehbare Unterschiede. So wird die Rechtsstellung der Helfer in der Regel durch das Recht der Organisation bestimmt,

---

[1059] Dem Trennungsprinzip folgen Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

[1060] Dem Integrationsprinzip folgen Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Thüringen.

[1061] So *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 9 Rn. 2.

[1062] So wurden für den Zeitraum von 1980 bis 1999 weltweit 1389 Überschwemmungen registriert und für den Zeitraum von 2000 bis 2019 weltweit bereits 3.254 Überschwemmungen registriert. Vgl. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1222072/umfrage/anzahl-naturkatastrophen/.

[1063] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 9 Rn. 4.

der sie angehören.[1064] Der Verweis auf das Recht der Organisation führt jedoch zu unterschiedlichen Anforderungen, da die privaten Hilfsorganisationen aufgrund ihrer Satzungsautonomie ihre inneren Angelegenheiten selbst regeln können. Ebenso bestehen in rechtstechnischer Sicht Unterschiede, weil die privaten Hilfsorganisationen in der Regel ihre Angelegenheiten durch Satzung normieren, während für die öffentlich-rechtlichen Organisationen hingegen Gesetze und Verordnungen[1065] maßgeblich sind. Ebenso gibt es auch Unterschiede zwischen der Rechtsstellung der ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen und der Rechtsstellung der sonstigen Katastrophenschutzhelfer.[1066] Hier kann eine einheitliche Rechtslage die Rechtsstellung der Helfer im gesamten Bundesgebiet deutlich vereinfachen und verbessern.

Durch die Integration von Brandschutz und Katastrophenschutz sowie im Einzelfall dem Rettungsdienst in einem Gesetz werden überdies behördliche Zuständigkeiten vereinheitlicht und eine effizientere Nutzung personeller sowie materieller Ressourcen ermöglicht. Damit wird auch die Vernetzung zwischen Feuerwehr, Rettungskräften und Katastrophenschutzeinheiten sowohl in praktischer als auch in rechtlich-dogmatischer Hinsicht verbessert.[1067] Denn es kann auf die bereits in den getrennten Gesetzen vorhandenen Strukturen aufgebaut werden sowie mit der Zusammenlegung eine einheitliche und kohärente Struktur geschaffen werden.

Ein effektives Hilfeleistungssystem, das die gegenwärtigen und künftigen Katastrophenszenarien in den Blick nimmt, setzt ein effizientes Zusammenwirken aller betroffenen Akteure sowohl in horizontaler wie auch in vertikaler Richtung voraus.[1068] Denn die bessere Bewältigung von Katastrophen setzt ein funktionierendes und integriertes Hilfeleistungssystem voraus mit einheitlichen Regelungen für die übergreifende Einbindung der im Brandschutz, der Hilfeleistung und im Katastrophenschutz tätigen Stellen.[1069]

Daneben ist aber auch die besondere Aufklärung und Selbsthilfe der Bevölkerung zu adressieren.[1070] Ein modernes Katastrophenschutzrecht muss überdies auch fortschrittliche Regelungen zum Krisenmanagement enthalten, das Gefahren- und Risikoanalysen bei der rechtlichen Bewertung berücksichtigt und damit schon weit vor der Katastrophe ansetzt.[1071]

[1064] Vgl. etwa § 19 Abs. 1 BbgBKG; § 49 Abs. 1 BremHilfeG; § 8 Abs. 2 HmbKatSG; § 39 Abs. 1 HBKG; § 18 NKatSG; § 21 Abs. 4 BHKG NRW; § 48 Abs. 1 LBKG RhPf; § 14 Abs. 1 KatSG LSA; § 12 Abs. 3 LKatSG SH; § 25 Abs. 1 ThürBKG.

[1065] Vgl. etwa § 2 Abs. 3 THWG.

[1066] Vgl. etwa §§ 15 ff. LKatSG BW und § 7 Abs. 2 FwG BW.

[1067] So auch schon die Begründung im Gesetzentwurf in Sachsen für ein Gesetz zur Neuordnung des Brandschutzes, Rettungsdienstes und Katastrophenschutzes im Freistaat Sachsen LT-Drs. 3/9866, S. 2.

[1068] Vgl. Brandenburg LT-Drs. 3/6938, S. 1.

[1069] Vgl. Brandenburg LT-Drs. 3/6938, S. 1.

[1070] Vgl. Sachsen LT-Drs. 3/9866, S. 7.

[1071] Vgl. Brandenburg LT-Drs. 3/6938, S. 1; Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 16/8293, S. 74.

Schließlich sind Regelungen notwendig, die das ehrenamtliche Engagement im Brandschutz, der Hilfeleistung sowie im Katastrophenschutz insgesamt aufwerten und auch eine Wertschätzung gegenüber den involvierten Personen zum Ausdruck bringen.[1072] Insgesamt kann der Katastrophenschutz so jedenfalls einen zukunftsfähigen Rechtsrahmen für die neuen Herausforderungen erhalten.

IV. Wege zu einem kohärenten Katastrophenschutzrecht

Eine stärkere Vereinheitlichung der landesrechtlichen Regelungen zum Katastrophenschutz, die auch den Brandschutz und den Rettungsdienst adressiert und inkorporiert, ist nicht nur durch eine Übertragung der Kompetenz auf Bundesebene zu erreichen – man könnte dann an ein bundeseinheitliches Katastrophenschutzgesetz denken –, die überhaupt nur durch eine Verfassungsänderung möglich wäre, sondern auch durch eine Angleichung der landesrechtlichen Vorschriften.[1073] Als Orientierung kann hierfür insbesondere ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz dienen, wie dies vergleichbar bereits Ende der 1970er Jahre im Polizeirecht praktiziert wurde.[1074] Denn ein solcher Musterentwurf kann dann als rechtspolitisches Planungsinstrument für eine Harmonisierung der landesrechtlichen katastrophenschutzrechtlichen Vorschriften dienen, ohne dass grundgesetzliche Zuständigkeiten geändert werden müssten.

Denkbar wäre aber auch ein Staatsvertrag zwischen den Bundesländern, ähnlich wie der Medienstaatsvertrag.[1075] Denn aufgrund der landesrechtlichen Kompetenzzuschreibung des Katastrophenschutzes (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG) ermöglicht ein solcher Staatsvertrag dennoch bundesweit einheitliche Regelungen und ein bundesweit einheitliches Katastrophenschutzkooperations- und koordinationsrecht. Schließlich wäre auch die Einrichtung einer Katastrophenschutzkommission möglich, die aus Vertretern der Länder und des Bundes besteht und der eine koordinierende Wirkung zukommt.

Dabei muss ein wesentlicher Schwerpunkt auf der näheren Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure liegen. Das betrifft einerseits die Zusammenarbeit der Akteure innerhalb eines Bundeslandes sowie auch die Zusammenarbeit der Akteure über die Ländergrenzen der Bundesländer hinweg sowie im Übrigen auch mit den europäischen Nachbarstaaten.

[1072] Vgl. Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 16/8293, S. 76 f.; umfangreich zum Ehrenamt im Katastrophenschutz am Beispiel von Nordrhein-Westfalen bei *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 253 ff.

[1073] Dazu Kap. 6 § 4; im Übrigen so auch schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 9 Rn. 6.

[1074] Vgl. für einen Musterentwurf im Polizeirecht aus der Literatur etwa *H. Scholler/S. Broß*, Neue Akzente im Polizeirecht durch den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes?, ZRP 1976, S. 270 ff.; *W. Hoffmann-Riem*, Abbau von Rechtsstaatlichkeit durch Neubau des Polizeirechts?, JZ 1978, S. 335 ff.; *R. Riegel*, Musterentwurf und Alternativentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz, DVBl 1979, S. 709 ff.

[1075] Dazu Kap. 6 § 3.

B. Anwendungsbereich, Ziele und Feststellung des Katastrophenfalls

I. Katastrophe als wesentliches Merkmal

Der Anwendungsbereich der Katastrophenschutzgesetze der Länder wird durch das Merkmal der Katastrophe bestimmt.[1076] Denn Sinn und Zweck der Regelungen ist es, den Schutz der Bevölkerung vor Katastrophen zu gewährleisten. Unpräzise ist hingegen davon zu sprechen, dass die Katastrophenschutzgesetze nur beim Vorliegen einer Katastrophe anwendbar sind.[1077] Denn diese Formulierung intendiert, dass die Vorschriften ausschließlich bei einer bereits eingetretenen Katastrophe zur Anwendung kommen. Da die Katastrophenschutzgesetze der Länder aber auch die Katastrophenvorsorge, also die Vorbereitung der konkreten Katastrophenbekämpfung – teilweise auch als vorbeugender[1078] oder vorsorgender[1079] Katastrophenschutz bezeichnet – adressieren, ist zwar der Katastrophenbegriff zentraler Anknüpfungspunkt der Landeskatastrophenschutzgesetze, ihr Anwendungsbereich aber weiter gefasst als die bloße konkrete Bekämpfung einer bereits eingetretenen Katastrophe. Denn erfasst werden auch Maßnahmen, die getroffen werden, um das Eintreten einer Katastrophe bereits im Vorfeld zu verhindern oder wenigstens zu minimieren. Vereinzelt zählt zum Katastrophenschutz auch die Mitwirkung bei der vorläufigen Beseitigung von Katastrophenschäden.[1080] Damit enthalten diese Gesetze auch Elemente der Katastrophennachsorge.

II. Ziele des Katastrophenschutzrechts

Die Katastrophenschutzgesetze definieren konsequenterweise den Katastrophenbegriff selbst.[1081] Demnach ist – vereinfacht ausgedrückt – eine Katastrophe ein Ereignis, das zu einer nicht unerhebliche Rechtsgutsgefährdung führt, wobei die mit der Ereignisbewältigung grundsätzlich betrauten Akteure überfordert sind.[1082] Die Katastrophe stellt insofern ein außergewöhnliches Ereignis dar.

Als wesentliche Schutzgüter kommen das Leben und die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen in Betracht sowie oftmals auch der Schutz von erheblichen Sachwerten bzw. bedeutsamen Rechtsgütern. Die Umwelt als Schutzgut wird hingegen nicht von allen Katastrophenschutzgesetzen ausdrücklich adressiert.[1083] Das müsste aber schon

---

[1076] Ausführlich zum Katastrophenbegriff siehe bereits Kap. 2 § 1.

[1077] So z.B. *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 9 Rn. 7.

[1078] Vgl. etwa § 1 Abs. 1 BbgBKG; § 1 Abs. 1 BHKG NRW; § 1 Abs. 1 LBKG RhPf; § 1 Abs. 1 ThürBKG.

[1079] Vgl. etwa § 1 KatSG Berlin.

[1080] Vgl. etwa § 1 LKatSG BW; § 2 Abs. 4 S. 1 SächsBRKG; § 1 Abs. 1 LKatSG SH.

[1081] Vgl. § 2 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 1 Abs. 2 BayKSG; § 1 Abs. 1 KatSG Bln; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BbgBKG; § 41 Abs. 2 BremHilfeG; § 1 Abs. 1 HmbKatSG; § 24 HBKG; § 1 Abs. 2 LKatSG MV; § 1 Abs. 2 NKatSG; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW; § 1 Abs. 5 LBKG RhPf; § 16 Abs. 3 SBKG; § 2 Abs. 4 SächsBRKG; § 1 Abs. 2 KatSG LSA; § 1 Abs. 1 LKatSG SH; § 32 ThürBKG.

[1082] Dazu ausführlich Kap. 2 § 1 D. III.

[1083] Vgl. etwa § 1 Abs. 1 HmbKatSG; § 1 Abs. 2 KatSG LSA.

wegen Art. 20a GG sowie der Klimabeschluss-Entscheidung des BVerfG mitgedacht werden.[1084] Gleichwohl ergeben sich dadurch keine wesentlichen Unterschiede, da die Auslegung der landesrechtlichen Katastrophenbegriffe nicht beim Wortlaut endet.[1085]

Für die beschriebenen Schutzgüter muss wiederum eine besondere Gefährdung bestehen, wobei auch hier die landesrechtlichen Begriffe variieren. Teilweise wird eine Gefährdung, Schädigung bzw. Beeinträchtigung gefordert[1086], teilweise eine Gefahr[1087] oder unmittelbare Gefährdung[1088]. Überschneidungen mit dem Polizeirecht und damit dem klassischen Gefahrenabwehrrecht sind daher denkbar. Eine Präzisierung des Katastrophenbegriffs durch das Merkmal der zeitlichen Dringlichkeit im Handeln[1089] kann daher zu einer besseren Abgrenzung beitragen.

Schließlich muss die Gefährdung ein solches Ausmaß erlangt haben, dass eine effektive und wirksame Bekämpfung der Katastrophe nur durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure – etwa Feuerwehr, Rettungsdienste und Nachbarschaftshilfe – unter einheitlicher Leitung der Katastrophenschutzbehörde geboten ist. Die Ursache der Gefährdung spielt keine Rolle, da ausschließlich die (Aus-)Wirkungen der Katastrophe zu bewerten sind.[1090]

III. Feststellung des Katastrophenfalls

Da Katastrophen immer besonders außergewöhnliche Ereignisse darstellen, sehen viele Landeskatastrophenschutzgesetze das besondere Instrument der Feststellung des Katastrophenfalls[1091] vor.[1092] Die Katastrophenschutzbehörde hat den Zeitpunkt festzustellen, von dem an eine Katastrophe vorliegt sowie auch das betroffene Katastrophengebiet zu bestimmen. Ebenso bestimmt sie über den Zeitpunkt der Feststellung des Endes des Katastrophenfalls.

Die förmliche Feststellung des Katastrophenfalls ist aus Gründen der Rechtssicherheit geboten.[1093] Denn die katastrophenschutzrechtlichen Befugnisse ermächtigen zu

---

[1084] BVerfGE 157, 30; siehe auch Kap. 3 § 2 C. II. 1. a) und 2. a) aa).

[1085] So lässt sich eine Gefährdung der Umwelt im Katastrophenschutzgesetz von Sachsen-Anhalt unter das Merkmal „erhebliche Sachwerte" subsumieren. Vgl. § 1 Abs. 2 KatSG LSA.

[1086] Vgl. etwa § 2 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 1 Abs. 2 BayKSG; § 24 HBKG.

[1087] § 1 Abs. 1 KatSG Bln.

[1088] § 1 Abs. 2 Nr. 2 BbgBKG.

[1089] Siehe dazu Kap. 2 § 1 D. IV.

[1090] Siehe dazu bereits ausführlich oben unter Kap. 2 § 1. Lediglich Krieg als Ursache wäre insofern wesentlich, da dann nicht die Vorschriften der Katastrophenschutzgesetze der Länder anwendbar wären, sondern das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG).

[1091] Vgl. ausführlich dazu *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012.

[1092] § 44 LKatSG BW; Art. 4 Abs. 1 BayKSG; § 10 KatSG Bln; § 42 BbgBKG; § 14 Abs. 2 HmbKatSG; § 34 HBKG; § 15 Abs. 3 LKatSG MV; § 20 NKatSG; § 21 Abs. 2 SBKG; § 47 Abs. 1 SächsBRKG; § 16 Abs. 1 KatSG LSA; § 16 Abs. 1 LKatSG SH; § 41 ThürBKG. In Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz fehlt eine entsprechende Vorschrift. Vgl. im Hinblick auf Rheinland-Pfalz im Detail bei *B. Grzeszick*, Katastrophenschutz ohne (förmlichen) Katastrophenfall, VerwArch 2023, S. 139 ff.

[1093] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 74.

tiefgreifenden Grundrechtseingriffen wie etwa zu umfangreiche Hilfs- und Leistungspflichten.[1094] Darum schafft die Feststellung des Katastrophenfalls rechtliche Klarheit, ob die Befugnisse aus den Katastrophenschutzgesetzen zur Anwendung kommen.[1095]

Diejenigen Länder, in denen keine förmliche Feststellung des Katastrophenfalls vorgesehen ist, sollten darum die vorhandene Regelungslücke schließen.[1096] Gleichzeitig wird mit der Feststellung des Katastrophenfalls der Katastrophenalarm ausgelöst. Dieser stellt einen behördlichen Organisationsakt dar, der die Voraussetzungen für die Maßnahmen der Behörden nach den Katastrophenschutzgesetzen schafft.[1097]

Schließlich gibt es daneben in einigen Bundesländern noch den sog. Katastrophenvoralarm.[1098] Dieser kann im Vorfeld des Eintretens einer Katastrophe ausgelöst werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte, Tatsachen oder Umstände die Annahme rechtfertigen, dass eine Katastrophe eintreten kann. Die Katastrophenschutzbehörde kann dann diejenigen Maßnahmen ergreifen, die zur Abwendung der Katastrophe oder auch zur Vorbereitung auf deren Eintritt erforderlich sind. Es können folglich organisatorische Katastrophenschutzmaßnahmen in Gang gesetzt werden.[1099]

Sowohl die Feststellung des Katastrophenfalls als auch die Auslösung des Katastrophenvoralarms sind für das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure bedeutsam. Denn durch ihre Aktivierung findet eine Modifizierung der Behördenorganisation statt und die Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde im Katastrophenfall wird begründet. Ebenso werden die vorhandenen Befugnisnormen in den Katastrophenschutzgesetzen freigeschaltet.[1100] Die Katastrophenschutzbehörde übernimmt nun als federführender Akteur die Katastrophenabwehr. Dabei kommt ihr insbesondere eine koordinierende Funktion zu.[1101] Sie kooperiert dazu mit weiteren katastrophenrelevanten Akteuren und koordiniert die Zusammenarbeit.

IV. Zwischenfazit

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder enthalten zwar oftmals vergleichbare strukturelle Elemente, gleichwohl liegen die Unterschiede im Detail. So wird vereinzelt auch die Katastrophennachsorge adressiert oder als zusätzliches Element ein Katastrophenvoralarm eingeführt. Diese strukturellen Unterschiede sind problematisch,

---

[1094] Vgl. etwa § 46 LKatSG BW; Art. 9 BayKSG; § 49 HBKG; § 54 SächsBRKG.

[1095] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (192); *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (384).

[1096] So bereits auch *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (384 f.)

[1097] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 75; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 275 ff.; *Leopold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 109 ff.

[1098] Vgl. etwa § 2 Abs. 2 LKatSG BW; § 20 NKatSG; § 46 SächsBRKG; § 20 LKatSG SH.

[1099] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 286.

[1100] *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 55.

[1101] Siehe dazu auch Kap. 5 § 2 A. IV.

da Katastrophen auch vor den Grenzen der Bundesländer keinen Halt machen. Die unterschiedlichen Strukturen und Grundprinzipien erschweren aber eine einheitliche Bearbeitung des Katastrophenfalls. Daher würden einheitliche Regelungen zu mehr Rechtssicherheit beitragen und die Abwehr effizienter gestalten.

So ist denkbar, dass bei einer Katastrophe, die Ländergrenzen überschreitet, ein Bundesland den Katastrophenfall ausruft, wohingegen ein benachbartes Bundesland darauf verzichtet. Würden beide Länder vom Vorliegen einer Katastrophe ausgehen, so könnten die jeweils zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden kooperieren und das gemeinsame Vorgehen koordinieren. So muss aber die Landeskatastrophenschutzbehörde mit einer anderen organisatorischen Ebene im benachbarten Bundesland zusammenarbeiten, wodurch Synergieeffekte verloren gehen.[1102]

C. Befugnisse im Katastrophenfall

Die Befugnisse in den Katastrophenschutzgesetzen orientieren sich von ihrer Struktur an den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder. Dies ist insoweit konsequent, als der Katastrophenschutz eine Materie des besonderen Gefahrenabwehrrechts darstellt.[1103] Dementsprechend normieren die meisten Gesetze verschiedene Standardbefugnisse, wie etwa Evakuierungen (Räumungen) sowie Platzverweise als katastrophentypische Maßnahmen.[1104]

So enthalten zwar auch die Polizei- und Ordnungsgesetze Vorschriften zum Platzverweis. Die polizei- und ordnungsrechtlichen Normen zum Platzverweis sind jedoch gegenüber den Vorschriften zum Platzverweis in den Katastrophenschutzgesetzen enger formuliert und haben andere Tatbestandsvoraussetzungen. So setzt der polizei- und ordnungsrechtliche Platzverweis regelmäßig das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus.[1105] Demgegenüber können Platzverweise nach den Katastrophenschutzgesetzen der Länder ausgesprochen werden, sobald dies für die Katastrophenabwehr erforderlich ist.[1106] Den Katastrophenschutzbehörden wird damit ein weiter Einschätzungsspielraum zugebilligt.

[1102] Vgl. Kap. 5 § 1 A. III.

[1103] Vgl. Kap. 2 § 3 F.

[1104] Vgl. etwa Art. 10 BayKSG; § 16 Abs. 2 KatSG Bln; § 13 Abs. 3 BbgBKG; § 4 Abs. 3 BremHilfeG; § 17 Abs. 2 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 19 Abs. 2 LKatSG MV; § 26 NKatSG; § 43 BHKG NRW; § 58 SächsBRKG; § 20 KatSG LSA; § 27 LKatSG SH; § 37 Abs. 2 ThürBKG.

[1105] Vgl. § 30 Abs. 1 PolG BW; Art. 16 Abs. 1 PAG; § 29 Abs. 1 ASOG Bln; § 16 Abs. 1 BbgPolG; § 11 Abs. 1 BremPolG; § 12a HmbSOG; § 31 Abs. 1 HSOG; § 52 Abs. 1 SOG MV; § 17 Abs. 1 NPOG; § 34 Abs. 1 PolG NRW; § 13 Abs. 1 POG RhPf; § 12 Abs. 1 SPolG; § 18 SächsPVDG; § 36 Abs. 1 SOG LSA; § 201 Abs. 1 LVwG SH; § 18 Abs. 1 PAG Th.

[1106] Vgl. etwa Art. 10 BayKSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 43 Abs. 5 BHKG NRW; § 58 Abs. 1 SächsBRKG.

Daneben enthalten die Katastrophenschutzgesetze oftmals eine katastrophenschutzrechtliche Generalklausel[1107], wenngleich nicht alle Landesgesetze darüber verfügen. Keine Regelungen enthalten die Katastrophenschutzgesetze hingegen über Störer und Nichtstörer.[1108]

I. Differenzierte Ausgestaltung von Standardbefugnissen

Die Standardbefugnisse sind gleichwohl in den einzelnen Katastrophenschutzgesetzen oftmals sehr unterschiedlich ausgestaltet. So gibt es teilweise klassisch formulierte Befugnisse, dass die Katastrophenschutzbehörde das Betreten des Katastrophengebiets verbieten kann, Personen von dort verweisen und das Katastrophengebiet sperren und räumen lassen kann, wenn das zur Katastrophenabwehr erforderlich ist[1109] oder aber als Duldungspflicht ausgestaltete Formulierungen, dass jede Person verpflichtet ist, die angeordneten Räumungs-, Sicherungs- und Absperrmaßnahmen zu befolgen, um es den Einsatzkräften zu ermöglichen, am Schadensort ungehindert tätig zu sein oder von dort ausgehende Gefahren abwehren zu können[1110].

Die Formulierung als Duldungspflichten ist aus rechtlicher Sicht kritikwürdig. Im gefahrenabwehrrechtlichen Kontext spielt das Instrumentarium der Duldungsverfügung dort eine Rolle, wo bei der ungehinderten Durchsetzung einer Ordnungsverfügung gegenüber einem Störer, Vollstreckungshindernisse aufgrund privater Rechte Dritter bestehen, sodass diesen gegenüber eine Duldungsverfügung erlassen werden muss, um die ungehinderte Durchsetzung der Ordnungsverfügung zu schaffen.[1111] Darum wird einerseits der mit einer klassischen Befugnisnorm verbundene Appellcharakter geschwächt und andererseits bleibt unklar, ob eine unmittelbare Handlungspflicht aus der Duldungsnorm für den Adressaten selbst resultiert. Das gilt jedenfalls immerhin dann, wenn man der Vorschrift wenigstens eine Ermächtigung der Behörden gegenüber den Adressaten indirekt zusteht.[1112] Eine gesetzgeberische Anpassung würde in diesen Fällen zu mehr Rechtssicherheit sowie Normenklarheit beitragen und den Adressaten die ihnen auferlegte Rechtspflicht deutlich vor Augen führen. Ebenso würden Behörden klare Ge- und Verbote an die Hand gegeben werden, die ihre Aufgabenwahrnehmung erleichtern würde.

[1107] § 46 Abs. 2 S. 1 LKatSG BW; § 11 Abs. 1 KatSG Bln; § 8 BbgBKG; § 56 Abs. 1 BremHilfeG; § 14 Abs. 1 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 S. 1 HBKG; § 15 Abs. 1 LKatSG MV; § 34 Abs. 1 BHKG NRW; § 37 Abs. 1 S. 1 LBKG RhPf; § 21 Abs. 1 SBKG; § 37 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG; § 1 Abs. 2 S. 2 LKatSG SH; § 37 Abs. 1 ThürBKG.

[1108] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 79.

[1109] Vgl. etwa Art. 10 BayKSG; ähnlich § 33 Abs. 1 HBKG.

[1110] Vgl. etwa § 13 Abs. 3 BbgBKG; § 4 Abs. 3 BremHilfeG und § 27 LKatSG SH.

[1111] Kritisch dazu *D. Winkler*, Der Verwaltungsrealakt im System der Handlungsformen, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 2023, § 150 Rn. 36.

[1112] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 259; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 86.

II. Evakuierungen, Räumungen und Sperrungen

Daneben bestehen in einigen Katastrophenschutzgesetzen weitere Defizite, die das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG und die Einschränkung von Grundrechten betreffen.[1113] Denn kommt es zu großräumigen und nicht nur vorübergehenden Evakuierungen, Räumungen oder Sperrungen im Katastrophenfall,[1114] liegt ein Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit der betroffenen Personen vor (Art. 11 Abs. 1 GG).[1115] Dann ist aufgrund der spezifischen Grundrechtsschranke aus Art. 11 Abs. 2 GG, die zwar materiell-rechtlich ausdrücklich Einschränkungen der Freizügigkeit zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen normiert, verfahrensrechtlich zur Absicherung die Grundgesetznorm in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu zitieren. Die Landesgesetze von Hamburg und Nordrhein-Westfalen enthalten für derartige Maßnahmen entsprechende Ermächtigungsgrundlagen.[1116] Allerdings wird Art. 11 Abs. 1 GG jeweils nicht als eingeschränkt zitiert.[1117] Entsprechend sind die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften in diesen Bundesländern nichtig.[1118] In den übrigen Katastrophenschutzgesetzen der Länder wird hingegen Art. 11 Abs. 1 GG als einschränkbar zitiert.[1119] Auch insoweit ist eine gesetzgeberische Anpassung in Hamburg und Nordrhein-Westfalen geboten.

III. Betretungsbefugnisse zu Wohnungen und Grundstücken

Neben diesen „klassischen" Befugnissen legen die Katastrophenschutzgesetze darüber hinaus oftmals Inhabern von Grundstücken – auch Bauwerke, Schiffe und Luftfahrzeuge können erfasst sein – sowie anderen Gegenständen – wie Fahrzeugen und Geräten – besondere Pflichten auf.[1120] So haben etwa Eigentümer und Besitzer von Grundstücken zu dulden, wenn diese betreten und benutzt werden, soweit dies zur

---

[1113] So schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 85 mwN; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 258.

[1114] Vgl. etwa § 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, Nr. 6 LKatSG BW; Art. 10 BayKSG; § 16 Abs. 2 KatSG Bln; § 13 Abs. 5 BbgBKG; § 17 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 19 LKatSG MV; § 26 Abs. 2 NKatSG; § 34 Abs. 2 BHKG NRW; § 37 LBKG RhPf; § 58 SächsBRKG; § 20 KatSG LSA; § 27 LKatSG SH; § 37 Abs. 2 ThürBKG.

[1115] *M. Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 16; *F. Wollenschläger*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 11 Rn. 29; *W. Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 11 Rn. 83.

[1116] § 17 HmbKatSG; § 34 Abs. 2 BHKG NRW.

[1117] § 30 HmbKatSG; § 48 BHKG NRW.

[1118] Vgl. allgemein zu den Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Zitiergebot *A.-K. Kaufhold*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 19 Abs. 1 Rn. 47 f. mwN.

[1119] § 59 Nr. 4 LKatSG BW; Art. 21 BayKSG; § 16 Nr. 4 BbgBKG; § 88 Abs. 3 BremHilfeG; § 64 Nr. 3 HBKG; § 21 LKatSG MV; § 34 NKatSG; § 61 Nr. 4 LBKG RhPf; § 55 SBKG; § 74 Nr. 5 SächsBRKG; § 27 KatSG LSA; § 42 LKatSG SH; § 61 Nr. 5 ThürBKG.

[1120] Vgl. etwa §§ 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, Nr. 7 LKatSG BW; Art. 9 Abs. 1 BayKSG; § 17 KatSG Bln; § 15 BbgBKG; § 5 Abs. 3 BremHilfeG; § 16 HmbKatSG; § 46 HBKG; § 19 Abs. 4, 5 LKatSG MV; § 29 NKatSG; §§ 43, 44 BHKG NRW; § 44 LBKG RhPf; § 40 SBKG; § 55 SächsBRKG; § 22 KatSG LSA; §§ 25, 26 LKatSG SH; § 49 ThürBKG.

Bekämpfung der Katastrophe geboten ist. Ebenso können Fahrzeuge und Geräte durch die Katastrophenschutzbehörden in Anspruch genommen werden, wenn diese für die Katastrophenbekämpfung eingesetzt werden können. Schließlich können auch ganz generell Personen zur Hilfeleistung verpflichtet werden.[1121] In diesen Fällen werden auch Nichtstörer zur Hilfeleistung herangezogen.

Auch diese Maßnahmen sind besonders grundrechtsintensiv, da etwa beim Betreten von Grundstücken Art. 13 GG tangiert ist, bei der Inanspruchnahme von Sachen Art. 14 GG eine Rolle spielt und schließlich die höchstpersönliche Verpflichtung zur Hilfeleistung in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG) sowie die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) eingreift.

Entsprechend sind besonders strenge Anforderungen beim Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zu Zwecken der Katastrophenbekämpfung zu fordern. In Betracht kommen derartige Maßnahmen in solchen Fällen, in denen sich Personen der Evakuierung widersetzen oder zusätzliche Gefahrquellen wie beispielsweise Öltanks in Privathaushalten vermutet werden, die bei Hochwasser regelmäßig zu Schäden durch auslaufendes Öl führen.[1122] Die für Durchsuchungen spezifisch normierten Anforderungen aus Art. 13 Abs. 2 GG werden in den Katastrophenschutzgesetzen durch die jeweiligen landesrechtlichen Normen jedoch nicht erfüllt. Denn die Katastrophenschutzgesetze enthalten keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen für Durchsuchungen von Wohnungen.[1123] Deshalb wird in diesen Fällen teilweise auf die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder zurückgegriffen.[1124]

Diese Vorgehensweise ist jedoch zu kritisieren, da so die besonderen katastrophenschutzrechtlichen Anforderungen umgangen werden und auf das allgemeine Polizeirecht rekurriert wird. Indes könnte der Landesgesetzgeber eine rechtskonforme Norm zur Wohnungsdurchsuchung in den entsprechenden Landeskatastrophenschutzgesetzen erlassen und sich an den Vorschriften in den Polizei- und Ordnungsgesetzen orientieren und die Normen auf den Katastrophenkontext übertragen. Grundsätzlich muss das Katastrophenschutzrecht als Materie der Regulierung eines spezifischen Szenarios vorrangig anwendbar sein und das allgemeine Polizeirecht insoweit verdrängen.[1125] Im Katastrophenfall liegen regelmäßig intensive Grundrechtseingriffe vor. Aufgrund der Dringlichkeit im Handeln ist ebenfalls nur ein nachträglicher Rechtsschutz gegen die Maßnahmen möglich, sodass die Anforderungen für Eingriffe im Katastrophenschutz besonders ausgestaltet sein müssen.

[1121] Vgl. etwa § 15 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 9 Abs. 1 BayKSG; § 17 Abs. 1 KatSG Bln; § 13 BbgBKG; § 5 Abs. 1 BremHilfeG; § 16 HmbKatSG; § 49 HBKG; § 18 LKatSG MV; § 28 NKatSG; § 43 Abs. 1 BHKG NRW; § 43 LBKG RhPf; § 39 SBKG; § 54 SächsBRKG; § 21 KatSG LSA; § 24 LKatSG SH; § 47 ThürBKG.

[1122] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 89.

[1123] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 285.

[1124] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 89.

[1125] Vgl. zum Verhältnis zwischen Polizeirecht und Katastrophenschutzrecht Kap. 2 § 3 F.

Gleichwohl ist ein Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht geboten, wenn andernfalls das katastrophenschutzrechtliche Effektivitätsprinzip nicht zur Geltung kommt und der Staat seiner Schutzpflicht zum Katastrophenschutz aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG damit nicht gerecht werden würde.[1126]

IV. Inanspruchnahme von Sachen

Da bei der Inanspruchnahme von Sachen die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG tangiert wird, ist in denjenigen Fällen, in denen die Inanspruchnahme eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG darstellt, den betroffenen Personen eine Entschädigung zu zahlen.[1127]

Insbesondere die Inanspruchnahme von Versorgungs- und Verbrauchsgütern, wie etwa die Nutzung von Treibstoffen oder Löschmitteln, stellen Enteignungen im Sinne der Norm dar.[1128] Denn den betroffenen Personen werden konkrete durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumspositionen vollständig entzogen und auf den Staat im Sinne eines Güterbeschaffungsvorgangs übertragen, um ein dem Gemeinwohl dienendes Vorhaben durchzuführen.[1129] Man kann in diesen Situationen auch von „Spontanenteignungen" sprechen, da im Katastrophenfall schon aus praktischen Erwägungen kein langwieriges staatliches Enteignungsverfahren durchgeführt werden kann, sondern die Versorgungs- und Verbrauchsgüter zügig benötigt werden.

Bei der nur vorübergehenden Nutzung von Sachen zur Katastrophenbekämpfung – etwa der Beschlagnahme von Spezialfahrzeugen – ist umstritten, ob eine Enteignung oder Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegt.[1130] Auch hier wird teilweise von einer Enteignung ausgegangen.[1131] Dagegen spricht allerdings, dass sich die Nutzung der Sache im Katastrophenfall als bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt, da die Eigentümerstellung in einer bestimmten Situation für einen konkret umschriebenen Zweck kurzzeitig aufgehoben wird und nach erfolgter Zweckerreichung der Eigentümer in seine ursprüngliche Position zurückfällt.

[1126] Vgl. ausführlich zur staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz Kap. 3 § 2 C.

[1127] Vgl. etwa § 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, Nr. 7 LKatSG BW; Art. 9 BayKSG; § 17 Abs. 3 KatSG Bln; § 13 BbgBKG; § 5 BremHilfeG; § 16 HmbKatSG; § 46 HBKG; § 19 LKatSG MV; § 29a NKatSG; § 43 BHKG NRW; § 43 LBKG RhPf; § 39 SBKG; § 55 SächsBRKG; § 20 KatSG LSA; §§ 25, 26 LKatSG SH; § 50 ThürBKG; vgl. auch zu den Voraussetzungen einer Enteignung zugunsten Privater bei *M. Ogorek*, Eigentum und Gemeinwohl, DÖV 2018, S. 465 ff.

[1128] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 179 f.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 92.

[1129] Vgl. zum Enteignungsbegriff BVerfGE 52, 1 (27); 112, 93 (109); 143, 246 (333); *P. Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 14 Rn. 73; *H.-J. Papier/F. Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 14 Rn. 638 ff.

[1130] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 92.

[1131] So *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 184.

Werden Gegenstände hingegen gezielt zur Katastrophenbekämpfung zerstört, so liegt eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.[1132] Denn eine hoheitliche Güterbeschaffung, wie sie für die Enteignung gerade notwendig ist,[1133] findet nicht statt. Die Abgrenzung zur Inanspruchnahme von Versorgungs- und Verbrauchsgütern, die im Gegensatz dazu als Enteignung qualifiziert wird, ist nicht immer einfach. Denn in beiden Fällen existieren die Güter nach deren Nutzung nicht mehr. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass bei der Inanspruchnahme von Versorgungs- und Verbrauchsgütern ein Güterbeschaffungsvorgang vorliegt, während ein solcher bei der gezielten Zerstörung von Gegenständen zur Katastrophenbekämpfung gerade nicht vorliegt.

Die Vorschriften der Landeskatastrophenschutzgesetze tragen diesen Erwägungen in der Regel Rechnung und enthalten Regelungen zur Entschädigung.[1134] Sie regeln daneben häufig auch, wer zur Entschädigung verpflichtet ist[1135] – in der Regel der Träger der Katastrophenschutzbehörde –, mögliche weitere Regressansprüche[1136] gegenüber Dritten oder aber auch welcher Rechtsweg[1137] beschritten werden muss.

V. Hilfspflichten der Bevölkerung

Die Hilfspflichten der Bevölkerung sind in den Katastrophenschutzgesetzen größtenteils identisch verankert, wenngleich es in einigen Details Unterschiede gibt.[1138] Dabei ist die Mitwirkung der Bevölkerung im Katastrophenschutz insbesondere im Hinblick auf die Kooperation mit allen weiteren katastrophenrelevanten Akteuren wie den Katastrophenschutzbehörden, der Feuerwehr oder der Polizei von besonderer Bedeutung. Denn neben den ohnehin bereits tätigen Akteuren im Katastrophenschutz tritt ein weiterer Akteur hinzu, der bei der Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz ebenfalls zu berücksichtigen ist.

Nicht zu verwechseln sind die Hilfeleistungspflichten allerdings mit der freiwilligen Mitwirkung von Helfern im Katastrophenschutz. Ursprung der Hilfspflichtregelungen sind die früheren sog. „Hand- und Spanndienste".[1139] Daher erfolgt die Her-

---

[1132] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 180; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 92; so auch bei der gezielten Tötung von Tieren im Falle einer Tierseuche BVerwGE 7, 257 (262 f.).

[1133] BVerfGE 38, 175 (179 f.); 104, 1 (10); 115, 97 (111 f.).

[1134] § 47 LKatSG BW; Art. 14 BayKSG; § 17 Abs. 3 KatSG Bln; § 47 BbgBKG; § 77 BremHilfeG; § 18 HmbKatSG; § 50 HBKG; § 20 LKatSG MV; § 30 NKatSG; § 45 BHKG NRW; § 46 LBKG RhPf; § 41 SBKG; § 60 SächsBRKG; § 23 KatSG LSA; § 30 LKatSG SH; § 50 ThürBKG.

[1135] Vgl. etwa Art. 14 Abs. 2 BayKSG.

[1136] Vgl. etwa § 50 Abs. 3 HBKG.

[1137] Vgl. etwa § 77 Abs. 3 BremHilfeG.

[1138] Vgl. etwa § 15 LKatSG BW; § 13 BbgBKG; § 16 HmbKatSG; § 49 HBKG; § 18 LKatSG MV; § 28 NKatSG; § 43 BHKG NRW; § 43 LBKG RhPf; § 39 SBKG; § 54 SächsBRKG; § 21 KatSG LSA; § 24 LKatSG SH; § 47 ThürBKG.

[1139] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 49 Rn. 1.

anzuziehung zur Hilfeleistung auch als Verwaltungsakt, der infolge der besonderen Eilbedürftigkeit mündlich ergehen kann und sofort vollziehbar ist.[1140] In materieller Hinsicht können Personen immer nur unter besonders strengen Voraussetzungen zur Hilfspflicht herangezogen werden. So muss regelmäßig ein erheblicher Schaden abzuwehren oder zu beseitigen sein und die zur Hilfeleistung verpflichtete Person darf ihrerseits nicht einer erheblichen Gefährdung ausgesetzt sein oder andere wichtige Pflichten verletzen.[1141]

In einigen Bundesländern dürfen bereits Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, verpflichtet werden,[1142] in anderen Bundesländern nur Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben[1143] und teilweise wird auf eine Altersgrenze vollständig verzichtet[1144]. Einige wenige Gesetze kennen auch eine Obergrenze von 60 Jahren.[1145] Außerdem werden vereinzelt auch Ausschlussgründe normiert, die zu einer Verweigerung der Hilfeleistung berechtigen wie unzumutbare gesundheitliche Schädigungen oder andere höherwertige Pflichten.[1146]

Auch hier bietet sich eine Anpassung der jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetze an, um einer Rechtszersplitterung entgegenzuwirken. Diejenigen Gesetze, die keine Ausschlussgründe normiert haben, sollten unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Normenklarheit entsprechende Ausnahmen gesetzlich verankern. Soweit dies nicht passiert, wird man einen Ausschluss der Hilfeleistung wenigstens aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit herleiten können.[1147] Auch im Hinblick auf die Kooperation im Katastrophenschutz zwischen den Bundesländern ist eine Anpassung zweckmäßig, um einheitliche Standards zu ermöglichen.

VI. Datenverarbeitung

Die meisten Katastrophenschutzgesetze enthalten schließlich auch einige wenige Vorschriften zum Datenschutz.[1148] Dabei bestehen Regelungen zur Erhebung von Daten

---

[1140] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 49 Rn. 5; *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 43 Rn. 10.

[1141] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 43 Rn. 5 f.; *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 49 Rn. 6 ff.

[1142] Vgl. etwa § 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 10 LKatSG BW; § 54 Abs. 2 SächsBRKG.

[1143] Vgl. etwa § 13 Abs. 1 BbgBKG; § 49 Abs. 1 HBKG; § 43 BHKG NRW.

[1144] Vgl. etwa Art. 9 Abs. 1 BayKSG; § 28 Abs. 1 NKatSG.

[1145] Vgl. etwa § 18 LKatSG MV.

[1146] Vgl. etwa § 13 Abs. 1 S. 2 BbgBKG; § 5 Abs. 1 S. 2 BremHilfeG; § 54 Abs. 2 S. 3 SächsBRKG.

[1147] So auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 173.

[1148] Vgl. etwa § 17 BbgBKG; §§ 83 ff. BremHilfeG; § 55 HBKG; §§ 35 ff. LKatSG MV; §§ 46 ff. BHKG NRW; § 59 LBKG RhPf; § 52 SBKG; § 72 SächsBRKG; § 36 LKatSG SH; vgl. instruktiv zu datenschutzrechtlichen Fragen im Katastrophenschutz *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 ff. sowie S. 185 ff.

bei den Betroffenen sowie bei Dritten und auch zur Weitergabe von Daten zwischen den unterschiedlichen beteiligten Behörden, wobei insbesondere die Datenweitergabe an die Katastrophenschutzbehörden wesentlich ist.[1149]

Für den Katastrophenschutz und insbesondere die Katastrophenbekämpfung ist der Austausch von Daten und Informationen zwischen den zahlreichen katastrophenrelevanten Akteuren notwendig.[1150] Die Datenverarbeitung und die systematische Analyse der vorhandenen Informationen ist in Verbindung mit einer effektiven Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren im Katastrophenschutz ein wichtiges Mittel, um Katastrophen effektiv zu bewältigen und trägt zu einem effektiven Katastrophenschutz bei.[1151]

Allerdings gibt es gleichwohl einige Bundesländer, die in ihren Gesetzen keine entsprechenden Vorschriften normiert haben.[1152] In Zeiten der Digitalisierung und der generellen Erhebung, Verarbeitung sowie Übermittlung personenbezogener Daten – insbesondere auch im Bereich der Gefahrenabwehr und bei der Bekämpfung von Katastrophen im Besonderen[1153] – sind hier klare und idealerweise einheitliche Regelungen notwendig, da die Datenverarbeitung weder vor Ländergrenzen und erst recht nicht vor Bundesländergrenzen Halt macht und so ein datenschutzrechtlicher Flickenteppich vermieden wird.

VII. Katastrophenschutzrechtliche Generalklausel

Schließlich werden die Standardbefugnisse in den meisten Katastrophenschutzgesetzen um eine katastrophenschutzrechtliche Generalklausel ergänzt.[1154] Denn die katastrophenschutzrechtlichen Standardbefugnisse können nicht alle tauglichen Abwehrmaßnahmen für unterschiedlichste Katastrophenszenarien vorausschauend normieren, sodass der Rückgriff auf eine Generalklausel zweckmäßig ist.

In denjenigen Ländern, die nicht über eine Generalklausel verfügen, wird auf die entsprechenden polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln zurückgegrif-

---

[1149] Vgl. etwa §§ 83, 86 BremHilfeG.

[1150] Siehe zur Bedeutung der Informations- und Kommunikationsverarbeitung im Katastrophenschutz auch *G. Hornung/S. Schindler*, Zivile Sicherheit als Gegenstand und Ziel der Informations- und Kommunikationsverarbeitung, in: Gusy/Kugelmann/Würtenberger (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, 2017, S. 247 ff.

[1151] *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 (150).

[1152] In Bayern, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen finden sich nur rudimentäre datenschutzrechtliche Regelungen.

[1153] Siehe dazu auch Erwägungsgrund 46 und 73 Europäische Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).

[1154] § 46 Abs. 2 S. 1 LKatSG BW; § 11 Abs. 1 KatSG Bln; § 8 BbgBKG; § 56 Abs. 1 BremHilfeG; § 14 Abs. 1 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 S. 1 HBKG; § 15 Abs. 1 LKatSG MV; § 34 Abs. 1, 2 BHKG NRW; § 37 Abs. 1 LBKG RhPf; § 21 Abs. 1 SBKG; § 37 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG; § 37 Abs. 1 ThürBKG.

fen.[1155] Das ist grundsätzlich auch konsequent, weil sich das Katastrophenschutzrecht am Grundsatz der Effektivität orientieren muss.[1156]

Vereinzelt kommt es bei den katastrophenschutzrechtlichen Generalklauseln zu einer Vermengung von Aufgaben- und Befugnisnorm, da die Befugnis unter der Normüberschrift „Aufgaben der Katastrophenschutzbehörden bzw. Aufgaben bei Katastrophen" normiert ist.[1157] Aus rechtssystematischen Gründen ist eine klare Trennung angezeigt.[1158] Im Gegensatz zur polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel setzen die katastrophenschutzrechtlichen Generalklauseln keine konkrete Gefahr voraus. Das ist auch konsequent, da die konkrete Gefahr im Merkmal der Katastrophe enthalten ist und die Gefahr eine Vorstufe zur Katastrophe darstellt, sodass sie im Katastrophenbegriff aufgeht.[1159]

Vergleichbar zu den Generalklauseln im Polizeirecht sind auch die katastrophenschutzrechtlichen Generalklauseln im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz jedoch nicht unproblematisch.[1160] Denn ihrem Wortlaut nach sind sie sehr weit gefasst. Hinzu kommt, dass – im Gegensatz zu den polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln – eine gefestigte Rechtsprechung bzw. überhaupt eine Rechtsprechung so gut wie nicht existiert. Gleichwohl müssen sich auch die katastrophenschutzrechtlichen Generalklauseln im Katastrophenfall an rechtsstaatlichen Grundprinzipien orientieren. Dabei wird insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung der katastrophischen Sondersituation einen grundrechtsschonenden Ausgleich der widerstreitenden Rechtsgüter ermöglichen müssen.[1161]

VIII. Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern

Schließlich enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze keine Regelungen über die Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern. Insofern ist auf die allgemeinen Vorschriften zu Verhaltens- und Zustandsstörern sowie Nichtstörern in den Polizei- und Ordnungsgesetzen abzustellen.[1162] Neben dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht gibt es gefahrenabwehrrechtlich motivierte Gesetze, die gleichwohl spezifische Normadres-

---

[1155] *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (385); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 77.

[1156] Siehe zum Grundsatz der Effektivität in Kap. 2 § 3 E. IV sowie auch zum Rückgriff auf das Polizeirecht bei der Betretung von Wohnungen in Kap. 3 § 3 C. III.

[1157] Vgl. etwa § 56 BremHilfeG; § 37 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG; *F.-L. Knemeyer,* Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, S. 11 ff.

[1158] So auch schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 77.

[1159] *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (140); *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (385); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 78.

[1160] So bereits *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (385); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 80.

[1161] So schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 80.

[1162] So bereits *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (385); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 79.

sierungen vornehmen. So werden etwa im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG), dessen Zweck u.a. auch in der Gefahrenabwehr liegt, also einen Teil des besonderen Gefahrenabwehrrechts darstellt,[1163] die Adressaten im dortigen Gesetz – vgl. § 4 Abs. 1, 2, 3 BBodSchG – spezifisch normiert. Daher ist es auch vorstellbar, die Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern gesondert in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu normieren.

Dass die Adressateneigenschaft auch in den Katastrophenschutzgesetzen zu berücksichtigen ist, verdeutlicht die Erwähnung von Verhaltens- und Zustandsstörern im Rahmen von möglichen Kostentragungspflichten.[1164] Der Verzicht auf eine allgemeine Normierung lässt sich nur daraus erklären, dass im Katastrophenfall oftmals klare Zurechnungen in Form von Verhaltens- oder Zustandsstörereigenschaft nicht möglich sind. Denn bei einer Naturkatastrophe wie einem Erdbeben oder einer Überschwemmung stoßen die klassischen Zurechnungskriterien an ihre Grenzen. Im Katastrophenschutzrecht ist überdies der Rückgriff auf Nichtstörer häufiger, auch wenn dieser rechtsstaatlich nicht unbedenklich ist.[1165] Einerseits lässt sich dieser mit der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz erklären.[1166] Und andererseits zeigt auch das Strafrecht mit der unterlassenen Hilfeleistung in § 323c StGB, dass in Katastrophensituationen von einer besonderen Hilfeleistungspflicht von unbeteiligten Personen auszugehen ist.[1167] Entsprechend ist in besonders außergewöhnlichen Situationen ein Rückgriff auf den Nichtstörer regelmäßig geboten. Die getroffenen Maßnahmen sind jedoch aufgrund ihres Ausnahmecharakters auf das sachlich sowie zeitlich notwendige Maß zu beschränken, sodass die Behörde demnach einer ständigen Kontrollpflicht unterliegt. Da erhöhte rechtliche Anforderungen zu berücksichtigen sind, ist aus Gründen der Rechtssicherheit sowie Rechtsklarheit eine Normierung in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder ebenfalls angezeigt.

D. Katastrophenschutzakteure

Im Katastrophenschutz findet eine organisatorische Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren statt. Denn oftmals reichen die staatlichen Ressourcen – etwa aufgrund des Fachkräftemangels im Bereich der Polizeien und Feuerweh-

[1163] *M. Schulte/K. Michalk*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.10.2025, BBodSchG § 1 Rn. 13 ff.; *V. Nies*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, BBodSchG § 1 Rn. 2.

[1164] Vgl. etwa § 61 Abs. 3 Nr. 1, 2 HBKG; § 55 Abs. 1 LBKG RhPf; § 69 Abs. 3 Nr. 1, 2 SächsBRKG; § 55 Abs. 2 ThürBKG.

[1165] So schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 79.

[1166] Dazu ausführlich Kap. 3 § 2 C.

[1167] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 79.

ren[1168] sowie einer Unterfinanzierung[1169] – bei der Katastrophenbekämpfung nicht aus, sodass weitere nicht-staatliche Organisationen, die ihrerseits über Personalmangel klagen, und auch private Helfer einbezogen werden müssen.[1170] Umgekehrt können ausschließlich private Organisationsformen und Helfer eine Katastrophe ebenfalls nicht effektiv bekämpfen.

I. Staatliche Akteure: Landkreise und kreisfreie Städte

Auf staatlicher Seite ist der Katastrophenschutz in den Bundesländern grundsätzlich Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte.[1171] In den Stadtstaaten ist er Landesaufgabe.[1172] In den Bundesländern wiederum findet der Katastrophenschutz üblicherweise auf drei Ebenen statt.[1173] Oberste Katastrophenschutzbehörde ist das jeweils zuständige Ministerium. Höhere bzw. obere Katastrophenschutzbehörden sind regelmäßig die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen, wobei es hiervon mittlerweile zahlreiche Ausnahmen gibt und auf derartige Mittelbehörden verzichtet wird.[1174] Die untere Katastrophenschutzbehörde sind die Landräte in den Landkreisen sowie die Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten.

Dabei obliegt den Katastrophenschutzbehörden insbesondere die Koordinierung der mitwirkenden Akteure, sodass sichergestellt ist, dass alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind.[1175] Darunter fällt dann auch die Einbindung der privaten Hilfsorganisationen sowie der privaten Helfer.[1176] Denn gemeinsame Einsätze der katastrophenrelevanten Akteure wie Katastrophenschutzbehörde, Feuerwehr und Rettungsdienst müssen so organisiert sein, dass ein abgestimmtes Handeln unter einheitlicher Leitung gewährleistet ist.[1177] Denn zur sachgerechten Aufgabenerledigung ist ein koordiniertes Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure erforderlich. Dazu bedarf es insbesondere auch einer klaren Struktur in der Einsatzleitung. So kann der Ausge-

[1168] Vgl. exemplarisch https://www.bdk.de/der-bdk/was-wir-tun/aktuelles/fachkraeftemangel-in-der-polizei-rheinland-pfalz sowie https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/kaiserslautern/fataler-fachkraeftemangel-bei-der-feuerwehr-kaiserslautern-100.html.

[1169] Vgl. exemplarisch https://www.rnd.de/politik/katastrophenschutz-rotes-kreuz-beklagt-erhebliche-unterfinanzierung-GC34T2C7DBDBPFUR2KHZ6XLU7I.html.

[1170] Vgl. exemplarisch https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/tag_der_hilfsorganisationen_saarpfalz_kreis_100.html.

[1171] § 4 LKatSG BW; Art. 2 BayKSG; § 2 BbgBKG; § 2 HBKG; § 2 LKatSG MV; § 2 NKatSG; § 2 BHKG NRW; § 2 LBKG RhPf; § 2 SBKG; § 3 SächsBRKG; §§ 2, 2a KatSG LSA; § 2 LKatSG SH; § 2 ThürBKG.

[1172] § 3 KatSG Bln; § 42 Abs. 1 BremHilfeG; § 2 HmbKatSG.

[1173] Ausführlich *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 4 Rn. 18 ff.

[1174] Vgl. dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 16.

[1175] § 26 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 Nr. 1, Nr. 4, Nr. 7 LKatSG BW; Art. 5 BayKSG; § 13 KatSG Bln; §§ 8, 10 BbgBKG; § 56 BremHilfeG; § 15 HmbKatSG; § 27 Abs. 4 HBKG; §§ 15, 16 LKatSG MV; § 21 NKatSG; § 34 BHKG NRW; §§ 36, 37 LBKG RhPf; § 28 SBKG; §§ 7, 8 SächsBRKG; §§ 8, 9 KatSG LSA; § 17 LKatSG SH; § 42 ThürBKG.

[1176] Vgl. etwa § 44 Abs. 1 Nr. 2 BremHilfeG; § 27 HBKG; § 40 SächsBRKG.

[1177] So ausdrücklich etwa § 34 Abs. 1 S. 2 BHKG NRW.

staltung der Einsatzleitung dadurch Rechnung getragen werden, dass eine zentrale Gesamteinsatzleitung abgestimmt, aber getrennt nach einzelnen Aufgabenbereichen, erfolgt.[1178]

Um im Katastrophenfall ein abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Akteure sicherzustellen, sollen regelmäßig gemeinsame Übungen unter besonderer Einbeziehung der Feuerwehren, Hilfsorganisationen sowie Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes durchgeführt werden.[1179] Ebenso können auch Einsatzkräfte aus anderen Ländern, den Nachbarstaaten, der Bundeswehr, der Bundespolizei, des THW sowie der Europäischen Union beteiligt werden.[1180] Überdies gibt es in einigen Bundesländern auch Landesbeiräte für den Katastrophenschutz, denen eine beratende Funktion in grundsätzlichen Fragen des Katastrophenschutzes zukommt.[1181] Obgleich der Schutz der Bevölkerung eine primäre Aufgabe des Staates ist, werden im Katastrophenschutz daneben private Hilfsorganisationen sowie private Helferinnen und Helfer hinzugezogen, ohne die eine effektive Katastrophenbewältigung nicht denkbar wäre.

II. Private Hilfsorganisationen

Neben den staatlichen Akteuren im Katastrophenschutz treten die privaten Hilfsorganisationen ergänzend hinzu,[1182] sodass diese bei der Kooperation und Koordination ebenfalls zu berücksichtigen sind. Zu den privaten Hilfsorganisationen werden alle juristischen Personen des Privatrechts gezählt, deren Aufgabe in der Hilfeleistung bei Katastrophen besteht.[1183] Klassischerweise zählen hierzu insbesondere das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe, der Malteser Hilfsdienst, der Arbeiter-Samariter-Bund und die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, wobei weitere Organisationen hinzutreten können.

1. Mitwirkungserklärung

Die Hilfsorganisationen müssen sich zunächst generell bereit erklären, im Katastrophenschutz mitzuwirken. Das gilt jedoch grundsätzlich nicht für die bereits nach § 26

[1178] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 34 Rn. 6.

[1179] Vgl. etwa § 26 Abs. 3 Nr. 3, Abs. 4 Nr. 5 LKatSG BW; § 4 Abs. 1 Nr. 5 HBKG; § 13 SächsBRKG.

[1180] Vgl. § 13 Abs. 1, 2 SächsBRKG.

[1181] § 7 LKatSG BW; § 6 BbgBKG; § 56 HBKG; § 11 LKatSG MV; § 6 LBKG RhPf; § 6 SBKG; § 9 SächsBRKG; § 9 LKatSG SH; § 9 ThürBKG.

[1182] Vgl. § 5 Abs. 3 LKatSG BW; Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG; § 20 KatSG Bln; § 18 BbgBKG; § 44 Abs. 1 Nr. 3 BremHilfeG; § 4 HmbKatSG; § 27 Abs. 3 HBKG; § 6 LKatSG MV; § 14 Abs. 2 NKatSG; § 18 BHKG NRW; § 25 LBKG RhPf; § 19 Abs. 2 SBKG; § 40 SächsBRKG; § 12 Abs. 2 KatSG LSA; § 10 Abs. 2 LKatSG SH; § 35 Abs. 2 ThürBKG; vgl. ausführlich und exemplarisch für Nordrhein-Westfalen bei *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 187 ff.

[1183] Vgl. etwa § 44 Abs. 4 BremHilfeG; § 4 Abs. 1 HmbKatSG; § 24 Abs. 3 ThürBKG.

Abs. 1 ZSKG genannten Organisationen.[1184] Es handelt sich um den Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und den Malteser Hilfsdienst. Denn diese Akteure werden von Gesetzes wegen als katastrophenschutzfähig betrachtet.

Für alle anderen privaten Hilfsorganisationen ist die Mitwirkungserklärung jedoch schon aus Gründen der Rechtssicherheit geboten. Denn neben den staatlichen Akteuren sollen im Katastrophenschutz nur solche weiteren Akteure organisatorisch mitwirken, die überhaupt befähigt sind, zu einem effektiven Katastrophenschutz beizutragen. Daher muss sich in der Regel aus der Bereitschaftserklärung die Leistungsfähigkeit, Organisationsstruktur, Ausstattung sowie Stärke und Eignung des Personals ergeben.[1185] Dabei kommt es aber nicht nur auf die generelle Fähigkeit zur Unterstützung im Katastrophenfall an, sondern auch die Fähigkeit zur Mitwirkung in den einheitlichen Strukturen und koordinierten Abläufen im Katastrophenschutz.[1186]

Sodann prüft die zuständige Katastrophenschutzbehörde in einem Anerkennungsverfahren, ob die Organisation über die notwendigen Fähigkeiten im Katastrophenschutz verfügt.[1187] Bei einer positiven Evaluierung kann die Organisation sodann im Katastrophenschutz mitwirken. Allerdings kann die Mitwirkung auch wieder von Seiten der Katastrophenschutzbehörde durch Rücknahme oder Widerruf der Zustimmungserklärung aufgehoben werden oder auch durch Rücknahme der Bereitschaftserklärung von Seiten der Hilfsorganisation erfolgen.[1188]

2. Hilfsorganisationen als Verwaltungshelfer

Bei der Einbeziehung juristischer – sowie generell auch natürlicher – Personen des Privatrechts in den staatlichen Aufgabenbereich der Katastrophenabwehr wird die grundlegende verwaltungsrechtliche Fragestellung virulent, ob diese als Beliehene oder bloße Verwaltungshelfer tätig werden.[1189] Für den Katastrophenschutz ist diese Unterscheidung insoweit von Bedeutung, da hiervon abhängt, ob die entsprechenden Hilfseinrichtungen Verwaltungsaufgaben selbstständig wahrnehmen und ihnen eine eigene Entscheidungskompetenz eingeräumt wird oder aber ob sie als bloßes „Werkzeug" bzw. „Erfüllungsgehilfe" weisungsgebunden für den Hoheitsträger tätig werden. Denn davon hängen beispielsweise auch haftungsrechtliche Fragen ab, die im Kontext der Katastrophenbekämpfung entstehen können.[1190]

Die meisten Katastrophenschutzgesetze enthalten allerdings keine ausdrückliche Regelung, ob die privaten Hilfseinrichtungen als bloße Verwaltungshelfer oder Belie-

---

[1184] So ausdrücklich etwa in § 27 Abs. 3 S. 2 HBKG; § 18 Abs. 2 BHKG NRW.

[1185] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 136.

[1186] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 18 Rn. 13.

[1187] Ausführlich dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 136 ff.

[1188] Vgl. etwa § 5 Abs. 2 HmbKatSG, § 27 Abs. 3 HBKG.

[1189] Umfangreich dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 171 ff.

[1190] Vgl. dazu BGHZ 153, 268.

hene zu qualifizieren sind. Lediglich in Bremen und Nordrhein-Westfalen handeln die Hilfsorganisationen ausdrücklich als Verwaltungshelfer.[1191] Gleichwohl ist auch in den übrigen Bundesländern die Mitwirkung von privaten Hilfsorganisationen als Verwaltungshilfe zu qualifizieren.[1192] Denn ihre Einbeziehung beruht insbesondere darauf, dass sie zur „Mitwirkung" im Katastrophenschutz berechtigt sind, nicht jedoch die Erfüllung von Katastrophenschutzmaßnahmen zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen bekommen.[1193] Ihre Beteiligung dient der Unterstützung der Katastrophenschutzbehörde bei der Erfüllung der staatlichen Aufgabe zum Katastrophenschutz. Die Hilfsorganisationen sind insoweit die Vollzugsorgane der Katastrophenschutzverwaltung, die im Katastrophenfall Assistenzleistungen für die Katastrophenschutzbehörden erbringen.[1194]

3. Aufgabenspektrum

Das von den privaten Hilfsorganisationen umfasste Aufgabenspektrum ist in den Katastrophenschutzgesetzen weitgehend einheitlich ausgestaltet.[1195] So sind sie insbesondere verpflichtet, einsatzbereite Katastrophenschutzkräfte aufzustellen sowie die Katastrophenschutzbehörden bei der Durchführung ihrer Maßnahmen zu unterstützen.[1196] Daneben müssen sie die einsatzbereiten Einheiten unterhalten, wobei hierfür auch eigene Kräfte und Sachmittel bereitzustellen sind[1197], sowie ebenfalls an Übungen, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen.

Die Bedeutung der privaten Hilfsorganisationen ist im Katastrophenschutz nicht zu unterschätzen, denn der Katastrophenschutz wäre ohne ein aktives bürgerschaftliches Engagement nicht denkbar. Die Beteiligung der Organisationen empfiehlt sich auch gerade darum, um das bei ihnen gesammelte sowie vorhandene Fachwissen in der Planung hinsichtlich der Katastrophenvermeidung, -vorsorge und -bekämpfung nutzen zu können.[1198]

4. Freiwillig organisierte Helfer

In den privaten Hilfsorganisationen engagieren sich ca. 1,7 Millionen Menschen freiwillig im Katastrophenschutz und werden dort als ehrenamtliche Helfer tätig. Die

---

[1191] § 44 Abs. 4 S. 3 BremHilfeG; § 18 Abs. 5 BHKG NRW; dazu auch *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 18 Rn. 41 ff.

[1192] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 173; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (193).

[1193] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 173; vgl. etwa auch § 27 HBKG; § 4 LKatSG MV; § 40 SächsBRKG.

[1194] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 173; *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 18 Rn. 41.

[1195] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 145.

[1196] Vgl. etwa § 27 Abs. 4 HBKG; § 18 BHKG NRW.

[1197] Vgl. § 27 Abs. 4 S. 2 HBKG.

[1198] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (183).

Helferstellung ist grundsätzlich durch die Merkmale der Freiwilligkeit, Ehrenamtlichkeit sowie der Abgabe einer Dienstverpflichtung gekennzeichnet.[1199]

a) Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art

Der Rechtscharakter der Helferstellung ist differenziert zu betrachten. Überwiegend wird sie heute als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art qualifiziert.[1200] Für diejenigen Helfer, die sich gegenüber einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verpflichtet haben, ist dies so auch unproblematisch.[1201]

Allerdings ist die Qualifizierung als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis gegenüber einer juristischen Person des Privatrechts ungleich schwieriger. Denn zunächst einmal verpflichten sich in diesen Fällen die Helfer nur gegenüber einer privaten Organisation, sodass eben gerade keine Verpflichtung gegenüber dem Staat erwächst.[1202] Die Konstruktion eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses besonderer Art über die Annahme der Beleihung der privaten Organisation scheitert jedenfalls daran, dass private Hilfsorganisationen als bloße Verwaltungshelfer tätig werden.[1203]

Allerdings folgt aus der Qualifikation der Hilfsorganisation als Verwaltungshelfer, dass sich das Rechtsverhältnis dieser als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art darstellt. Denn werden natürliche Personen als Verwaltungshelfer bei der Erledigung hoheitlicher Aufgaben tätig, so sind sie Beamte im haftungsrechtlichen Sinne.[1204] Da sie in Ausübung eines ihnen anvertrauten öffentlichen Amtes handeln, ist eine Gleichbehandlung mit denjenigen Personen, die eine staatliche Aufgabe im Katastrophenschutz wahrnehmen, angezeigt, sodass man den Rechtscharakter als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art qualifizieren kann.

b) Staatliche Fürsorgepflicht

Als Konsequenz daraus resultieren gegenüber den Helfern staatliche Schutzpflichten, die allerdings nicht so weit gehen, wie das für Beamte nach Art. 33 Abs. 5 GG der Fall ist. Denn die Grundsätze des Berufsbeamtentums stellen mit der Treuepflicht und der

---

[1199] Vgl. § 15 LKatSG BW; § 22 KatSG Bln; § 19 Abs. 2 BbgBKG; § 48 BremHilfeG; § 19 HmbKatSG; § 38 HBKG; § 23 LKatSG MV; § 17 NKatSG; § 43 Abs. 2 LBKG RhPf; § 23 Abs. 3 SBKG; § 41 SächsBRKG; § 13 KatSG LSA; § 12 Abs. 2 LKatSG SH; § 36 ThürBKG; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 152.

[1200] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 70 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 153; *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 312 ff.; OVG Frankfurt (Oder) LKV 2005, S. 357 (357); VGH München NVwZ 1985, S. 130 (131).

[1201] So für das THW bereits *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 77.

[1202] So bereits *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 77.

[1203] *Kloepfer* scheint dieses Konstrukt gleichwohl zu befürworten. Vgl. *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 153.

[1204] Vgl. etwa BGH NJW-RR 2019, S. 1163 ff.

Ausrichtung auf Lebenszeit einen Gegensatz zu den freiwilligen Helfern im Katastrophenschutz dar.[1205]

Die Länder sind in ihren Katastrophenschutzgesetzen dieser staatlichen Fürsorgepflicht auch nachgekommen. So gibt es je nach konkreter landesrechtlicher Ausgestaltung beispielsweise Aufwendungsersatzansprüche[1206], Ansprüche für den Ersatz von Sachschäden[1207], Entschädigungsregelungen[1208] und sonstige Freistellungs-, Entgeltfortzahlungs- und Erstattungsansprüche[1209]. Teilweise wird auch auf die Vorschriften zur Rechtsstellung der ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen verwiesen.[1210]

Die Helferstellung als solches wird mit der Verpflichtung gegenüber der jeweiligen Organisation begründet.[1211] Die Helferstellung endet durch Zeitablauf, durch Widerruf der Verpflichtungserklärung oder aber durch den Wegfall einer persönlichen Verpflichtungsvoraussetzung wie etwa der Altersgrenze.[1212] Ferner wird die Rechtsstellung der Helfer durch das Recht der jeweiligen Organisation näher bestimmt und damit auch ihr Aufgabenspektrum konkretisiert. Besonders hervorzuheben ist die Pflicht der Helfer zur Teilnahme an Übungen, Einsätzen sowie zu Aus- und Fortbildungen.[1213]

III. Nicht-organisierte Helfer

Schließlich engagieren sich im Katastrophenfall daneben zahlreiche nicht-organisierte Helfer, also Personen, die freiwillig tätig werden und nicht in eine organisatorisch-strukturierte Einrichtung eingegliedert sind. Derartige Personen werden bisher in den Katastrophenschutzgesetzen nur rudimentär adressiert und für die Dauer ihrer Hilfeleistung in der Regel den freiwilligen Helfern in den privaten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz gleichgestellt.[1214] Ein großes Potential liegt allerdings auch in der Aktivierung dieser spontanen und freiwilligen Helfer, sodass klare Rechtsvorschriften zweckmäßig, ja geradezu erforderlich sind.[1215]

[1205] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 81 ff.

[1206] § 19 LKatSG BW.

[1207] § 20 LKatSG BW.

[1208] §§ 73 ff. BremHilfeG.

[1209] Art. 17 BayKSG.

[1210] §§ 19 Abs. 1, 27 BbgBKG.

[1211] BVerwG NJW 1970, S. 676 (677).

[1212] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 159.

[1213] § 9 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG BW; § 21 Abs. 1 Nr. 3 KatSG Bln; § 18 Abs. 2 BbgBKG; § 48 Abs. 2 BremHilfeG; § 6 HmbKatSG; § 38 Abs. 2 HBKG; § 6 Abs. 2 Nr. 3 LKatSG MV; § 17 Abs. 2 NKatSG; § 18 Abs. 4 BHKG NRW; § 52 Abs. 1 LBKG RhPf; § 24 Abs. 2 SBKG; § 13 SächsBRKG; § 13 Abs. 2 KatSG LSA; § 12 Abs. 1 LKatSG SH; § 14 Abs. 1 ThürBKG.

[1214] § 15 Abs. 6 LKatSG BW; § 13 Abs. 2 BbgBKG; § 5 Abs. 2 BremHilfeG; § 28 Abs. 3 NKatSG; § 43 Abs. 2 LBKG RhPf; § 39 Abs. 2 SBKG; § 54 Abs. 4 SächsBRKG; § 21 Abs. 3 KatSG LSA; § 47 Abs. 2 ThürBKG.

[1215] So bereits *U. Cronenberg*, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 21 (27); *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 170.

IV. Katastrophenschutzdienst und Katastrophenschutz-Task-Forces

Die im Katastrophenschutz tätigen staatlichen sowie privaten Akteure bilden damit das Grundfundament des sog. Katastrophenschutzdienstes.[1216] Damit sind Einheiten und Einrichtungen gemeint, die Zusammenfassungen von Kräften und Mitteln darstellen, Hilfeleistung im Katastrophenschutz leisten und unter einer einheitlichen Führung stehen.[1217] Dabei werden verschiedene Sachbereiche differenziert, wie die ABC-Abwehr, der Brandschutz, die Wasserrettung oder die Bergwacht. Vereinzelt gibt es daneben in den Katastrophenschutzgesetzen auch sog. Schnell- oder Sonder-Einsatz-Gruppen (SEG), deren Aufgabe insbesondere darin besteht, die regulären Einheiten und Einrichtungen bei erhöhten Kapazitätsbedarfen zu unterstützen.[1218] Die SEG werden aus Personal, Fahrzeugen, Geräten und Material des Katastrophenschutzes gebildet.[1219]

Noch relativ am Anfang steht in Deutschland schließlich der Aufbau sog. Task Forces.[1220] Diese sollen ergänzend hinzutreten und dürfen nicht mit den herkömmlichen Schnell- oder Sonder-Einsatz-Gruppen verwechselt werden. Ihr Schwerpunkt soll spezifische Aufgaben umfassen wie etwa den Aufbau einer Task Force, die auf den Schutz vor ABC-Gefahren spezialisiert ist.[1221] Die Mitglieder der Task-Force müssen daher über exzellentes wissenschaftliches, technisches, operatives sowie logistisches Know-how verfügen, schnell alarmierbar sein und unverzüglich an den Einsatzort – auch deutschlandweit – gebracht werden können.[1222] In Betracht kommt daher auch die Errichtung einer Task-Force im Bereich des Hochwasserschutzes.

Auf Bundesebene existieren derzeit die Analytische Task Force (ATF)[1223] sowie die Medizinische Task Force (MTF)[1224]. Die ATF dient dem Schutz der Bevölkerung bei chemischen, biologischen und radiologischen/nuklearen Gefahrenlagen, während die MTF bei der Bewältigung von komplexen katastrophenmedizinischen Schadenslagen zum Einsatz kommen kann. In den Bundesländern gibt es vereinzelt schon ein den

---

[1216] Vgl. etwa § 12 Abs. 2 LKatSG SH.

[1217] So § 38 Abs. 1 SächsBRKG.

[1218] Vgl. § 12 SächsBRKG.

[1219] Vgl. § 12 S. 2 SächsBRKG.

[1220] Vgl. dazu *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010, S. 57 f.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 30.

[1221] *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010, S. 57.

[1222] *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010, S. 57.

[1223] *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Die Analytische Task Force, 2019.

[1224] Siehe dazu: https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Gesundheitlicher-Bevoelkerungsschutz/Sanitaetsdienst/MTF/mtf_node.html.

Task Forces entsprechendes Abwehrpotential.[1225] So verfügt etwa die Werksfeuer[1226] der BASF in Ludwigshafen über eine besondere Expertise im Bereich der chemischen Brandbekämpfung.

V. Führungsorganisation

Schließlich ist zur effektiven Katastrophenbekämpfung eine strukturierte Führungsorganisation notwendig. Dazu müssen Kompetenzen klar abgegrenzt sein, sodass es im Katastrophenfall nicht zu Zuständigkeitsstreitigkeiten kommt.

Die Vorschriften zur Führungsorganisation sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet.[1227] Gleichwohl lässt sich überwiegend zwischen der „Technischen Einsatzleitung" sowie der „Gesamteinsatzleitung" differenzieren. Dabei nimmt die „Technische Einsatzleitung" die eigentliche Organisation des konkreten Einsatzes vor Ort wahr, während der „Gesamteinsatzleitung" die Verantwortung für alle mit dem Einsatz zusammenhängenden Entscheidungen – etwa die Anordnung der Evakuierung von Gebäuden oder Gebieten – zukommt.[1228] Die Organe müssen wiederum – sofern dies gesetzlich nicht ohnehin normiert ist – festlegen, durch welche natürliche Person die Aufgaben der Leitung wahrgenommen werden. Ergänzend wirken die Leitstellen bei der Katastrophenbekämpfung mit, denen eine unterstützende Funktion zukommt.[1229]

Im Hinblick auf die Kooperation und Koordination ist das Zusammenwirken zwischen der Gesamteinsatzleitung sowie der technischen Einsatzleitung im Katastrophenschutz besonders bedeutsam. Denn die Einsatzleitung vor Ort ist für die konkrete Katastrophenbekämpfung verantwortlich und muss ihre Erkenntnisse und Informationen an die Gesamteinsatzleitung übermitteln, sodass die Gesamteinsatzleitung ein vollständiges Bild vom Katastrophengeschehen hat. Darum bedarf es hinreichend präziser Absprachen zwischen diesen Akteuren, um eine effektive Führungsorganisation zu gewährleisten. Denn wenn die Gesamteinsatzleitung etwa bei einem Hochwasser nicht über ausreichende Kenntnisse über die unterschiedlichen Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe an einzelnen Flussabschnitten vor Ort verfügt, kann sie keine ganzheitlichen und aufeinander abgestimmten Katastrophenschutzmaßnahmen veranlassen.

[1225] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 30.

[1226] Werksfeuerwehren sind staatlich anerkannte nicht öffentliche Feuerwehren, die den Auftrag haben, den Feuerschutz in einem Betrieb oder einer Einrichtung zu erhöhen. Vgl. *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 16 Rn. 1; *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 14 Rn. 1.

[1227] So schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 32.

[1228] Vgl. etwa § 36 LKatSG BW; Art. 5 und Art. 6 BayKSG; § 13 KatSG Bln; §§ 8, 9 BbgBKG; §§ 21, 41 HBKG; §§ 49, 50 SächsBRKG.

[1229] Vgl. etwa § 54 HBKG; § 28 BHKG NRW und § 11 SächsBRKG. In Bayern und dem Saarland werden die Einrichtung der integrierten Leitstellen jeweils in einem Sondergesetz normiert.

E. Grundstrukturen des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts

Im Katastrophenfall spielen neben den klassischen Katastrophenschutzeinheiten insbesondere auch die Feuerwehren sowie der Rettungsdienst eine wesentliche Rolle. Beide Akteure nehmen zentrale Aufgaben im Katastrophenschutz wahr, wobei die Feuerwehren insbesondere für den abwehrenden Brandschutz sowie die allgemeine Hilfe verantwortlich sind und der Rettungsdienst als integraler Bestandteil des umfassenden Bevölkerungsschutzes in allen Situationen tätig wird, in denen die Gesundheit von Menschen gefährdet ist.[1230]

Das Brandschutzrecht umfasst alle Vorschriften mit einem brandrechtlichen Bezug und das Rettungsdienstrecht die nicht polizeiliche Gefahrenabwehr durch Hilfeleistung.[1231] Das Rettungsdienstrecht übernimmt neben seiner gefahrenabwehrrechtlichen Dimension auch noch die Funktion der Gesundheitsfürsorge, sodass es von einer Doppelfunktionalität geprägt ist.[1232]

Das allgemeine Brandschutzrecht sowie auch das Rettungsdienstrecht fallen in den gesetzgeberischen Zuständigkeitsbereich der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG). Gleichwohl können daneben spezifische brandschutzrechtliche Regelungen im Bundesrecht hinzukommen – etwa im Arbeitsschutzrecht oder dem verkehrsbezogenen Brandschutz –, wenn diese sich als Annexkompetenz zur grundgesetzlichen Sachmaterie darstellen.[1233] Gleiches gilt für das Rettungsdienstrecht.[1234] Ebenso gibt es auf Landesebene eine Vielzahl an bereichsspezifischen brandschutzrechtlichen Vorschriften, wie etwa in den Landesbauordnungen oder den Landeswaldgesetzen. Den allgemeinen Rechtsrahmen bilden daher in den Ländern grundsätzlich die Feuerwehrgesetze[1235] sowie die Rettungsdienstgesetze[1236], sofern die Länder nicht dem Integrationsprinzip folgend ein einheitliches Gesetz erlassen haben, das den Katastrophenschutz und den Brandschutz sowie in einzelnen Fällen auch den Rettungsdienst

---

[1230] Vgl. exemplarisch § 6 Abs. 1 HBKG und § 1 HRDG.

[1231] Vgl. zum Brandschutzrecht § 2 FwG BW; Art. 1 BayFwG; § 3 FwG Bln; § 1 Abs. 1 BbgBKG; § 1 BremHilfeG; § 3 HmbFwG; § 6 HBKG; § 7 BrSchG MV; § 1 NBrandSchG; § 1 BHKG NRW; § 1 LBKG RhPf; § 7 SBKG; § 1 SächsBRKG; § 1 BrSchG LSA; § 1 BrSchG SH; § 10 ThürBKG. Vgl. zum Rettungsdienstrecht exemplarisch § 1 RDG BW; Art. 1 BayRDG; § 2 RDG Bln; § 2 BbgRettG; § 3 HmbRDG; § 1 HRDG; § 1 RDG MV; § 2 RettG NRW; § 2 RettDG RhPf; § 2 SRDG; § 1 SächsBRKG; § 1 RettDG LSA; § 1 SHRDG; § 1 ThürRettG.

[1232] Das Rettungsdienstgesetz von Baden-Württemberg spricht etwa von der „Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung" (vgl. § 1 Abs. 1 RDG BW) und nach den Rettungsdienstgesetzen von Brandenburg und dem Saarland dient der Rettungsdienst „der Gesundheitsvorsorge und der Gefahrenabwehr" (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 BbgRettG sowie § 2 Abs. 1 S. 1 SRDG). Dazu im Übrigen auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 13 Rn. 2.

[1233] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 36.

[1234] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 13 Rn. 17.

[1235] Das gilt für Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

[1236] Das gilt für alle Bundesländer mit Ausnahme von Bremen und Sachsen.

gemeinsam und integrativ normiert. Beide Materien gehören darum zum spezifischen Gefahrenabwehrrecht.

I. Das Brandschutzrecht der Länder

1. Zweck: Abwehr von Brandgefahren

Das Brandschutzrecht dient ebenso wie das Katastrophenschutzrecht dem Schutz bestimmter Rechtsgüter. In denjenigen Ländern, in denen der Brandschutz mit dem Katastrophenschutz in einem einheitlichen Gesetz geregelt ist, entsprechen sich die Schutzgüter von Katastrophenschutz und Brandschutz. In denjenigen Ländern, die nach dem Trennungsprinzip verfahren, ergeben sich ebenfalls keine wesentlichen Unterschiede. Die Brandschutzgesetze regeln dort insbesondere die Abwehr von Gefahren, die durch Brände verursacht werden sowie die Hilfeleistung bei Unglücksfällen und bei Notständen und umfassen somit alle Maßnahmen, die dem Schutz von Personen, Tieren, Sachen und der Umwelt dienen.[1237] Die Brandschutzgesetze bezeichnen – teils mehr, teils weniger deutlich – brandschutzrechtliche Ereignisse – etwa Schadfeuer, öffentliche Notstände, Explosionen oder Überschwemmungen –, die verhindert oder bekämpft werden sollen.[1238] Eine einheitliche Terminologie verwenden sie allerdings nicht.[1239]

2. Organisation und Aufgabenspektrum

Organisatorisch ist zwischen den öffentlich-rechtlichen Feuerwehren, zu denen klassischerweise die Berufs- und Pflichtfeuerwehren sowie die Freiwillige Feuerwehr zählen, und den nicht öffentlichen Feuerwehren, zu denen die Betriebs- und Werkfeuerwehren zählen, zu differenzieren.[1240] Auch hier setzt die Bekämpfung der Brandgefahr eine klare, Kompetenzkonflikte ausschließende Einsatzleitung voraus, sodass grundsätzlich zwischen der technischen Einsatzleitung vor Ort und der organisatorischen Leitung zu unterscheiden ist.[1241] Überdies sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet, eine leis-

---

[1237] Vgl. § 2 FwG BW; Art. 1 BayFwG; § 3 FwG Bln; § 3 HmbFwG; § 1 BrSchG MV; § 1 NBrandSchG; § 1 BrSchG LSA; § 1 BrSchG SH.

[1238] Vgl. etwa § 2 Abs. 1 FwG BW und § 3 Abs. 1 FwG Bln.

[1239] So bereits *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 7.

[1240] Vgl. etwa § 6 FwG BW; Art. 4 BayFwG; §§ 1, 2 FwG Bln; §§ 24 ff. BbgBKG; §§ 10 ff., 14 ff. BremHilfeG; § 2 HmbFwG; § 7 HBKG; § 5 BrSchG MV; § 8 NBrandSchG; § 7 BHKG NRW; § 15 LBKG RhPf; § 8 SBKG; § 15 SächsBRKG; § 6 BrSchG LSA; § 5 BrSchG SH; § 11 ThürBKG.

[1241] Vgl. zur technischen Einsatzleitung etwa § 9 BbgBKG; § 3 BremHilfeG; § 4 HmbFwG; § 18 BrSchG MV; §§ 41 ff. HBKG; §§ 23 f. NBrandSchG; §§ 33 f. BHKG NRW; §§ 36 f. LBKG RhPf; § 27 SBKG; § 49 SächsBRKG; § 19 BrSchG SH; § 30 ThürBKG. In Sachsen führt im Katastrophenfall die Technische Einsatzleitung den Einsatz an der Einsatzstelle (vgl. § 50 SächsBRKG). Vgl. zur Gesamteinsatzleitung etwa §§ 20 f. HBKG; § 29 ThürBKG. Im Übrigen im Detail dazu bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 70 ff.

tungsfähige Feuerwehr aufzustellen.[1242] Dabei haben die Feuerwehren obligatorische sowie fakultative Aufgaben zu erfüllen.[1243] So zählen zu den obligatorischen Aufgaben klassischerweise der vorsorgende und abwehrende Brandschutz.[1244] Ergänzend müssen die Feuerwehren auch regelmäßig im Katastrophenschutz mitwirken.[1245] Der Kreis der obligatorischen Aufgaben ergibt sich nicht immer nur aus den Brandschutzgesetzen.[1246] Weitere fakultative Aufgaben, wie etwa die Beseitigung von Folgeschäden oder sonstige Hilfeleistungen (Einfangen von Kleintieren, Entfernen von Eiszapfen aus der Dachrinne), ergänzen das Aufgabenspektrum der Feuerwehren.[1247]

3. Brandschutzrechtliche Generalklausel

Um die erforderlichen Maßnahmen durchführen zu können, stellt die brandschutzrechtliche Generalklausel sicher, dass die Feuerwehren nach pflichtgemäßem Ermessen tätig werden dürfen.[1248] Sofern die Brandschutzgesetze keine entsprechende Generalklausel enthalten, kann ergänzend auf die Normen im Polizeirecht zurückgegriffen werden.[1249] Über die Generalklausel hinausgehende Einzelbefugnisse der Feuerwehren sind nicht in allen Ländern spezialgesetzlich normiert und nur wenige Gesetze enthalten hierzu überhaupt Vorschriften.[1250] Die Brandschutzgesetze enthalten – wie auch die entsprechenden Katastrophenschutzgesetze – keine Regelungen über die Inanspruchnahme von Störern sowie Nichtstörern.[1251] Ebenso bestehen auch im Brandschutzrecht für den Einzelnen besondere Mitwirkungspflichten.[1252]

[1242] Vgl. dazu § 3 Abs. 1 FwG BW; Art. 1 Abs. 2 BayFwG; § 1 Abs. 4 BremHilfeG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 2 Abs. 1 Nr. 2 BrSchG MV; § 2 Abs. 1 S. 2 NBrandSchG; § 3 Abs. 1 BHKG NRW; § 3 Abs. 3 SBKG; § 6 Abs. 1 Nr. 2 SächsBRKG; § 2 Abs. 2 Nr. 1 BrSchG LSA; § 2 Abs. 1 BrSchG SH. Siehe dazu im Detail auch bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 11 Rn. 90.

[1243] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 2 ff.

[1244] Vgl. exemplarisch Art. 1 Abs. 1 und Abs. 3 BayFwG; § 6 Abs. 1 und Abs. 2 HBKG.

[1245] Vgl. exemplarisch § 3 Abs. 1 lit. d HmbFwG; § 6 Abs. 1 BrSchG SH.

[1246] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 8.

[1247] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 10.

[1248] Vgl. § 8 BbgBKG; § 6 Abs. 1 HBKG; § 15 Abs. 1 LBKG RhPf; § 6 Abs. 1 BrSchG SH; § 10 Abs. 2 ThürBKG.

[1249] So jedenfalls *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 14 mwN; *M. Kniesel*, Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 8 Rn. 235.

[1250] Vgl. etwa Art. 23 und Art. 24 BayFwG; § 25 HmbFwG; § 58 SächsBRKG.

[1251] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 14.

[1252] Vgl. etwa §§ 29, 30 FwG BW; Art. 23 ff. BayFwG; §§ 53 ff. SächsBRKG. Siehe dazu auch im Detail bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 87 ff.

4. Kooperation im Brandschutz

Schließlich gibt es im Brandschutzrecht der einzelnen Bundesländer jeweils überörtliche und länderübergreifende Regelungen zur gegenseitigen Hilfe.[1253] Diese Vorschriften verdrängen die allgemeinen Regeln der Amtshilfe (vgl. etwa Art. 35 GG und §§ 4 ff. VwVfG).[1254] Im Unterschied zur Amtshilfe stellt die helfende Gemeinde bei der überörtlichen Hilfe persönliche und sächliche Mittel einer anderen Gemeinde zur Verfügung und unterstellt diese Mittel der Kommandogewalt des Einsatzleiters der dortigen in Not geratenen Gemeinde.[1255] Bei der überörtlichen Hilfe wird daher ein kommunaler Träger von Brandschutzaufgaben für einen anderen Träger eben dieser Aufgaben nach dem entsprechenden Landesbrandschutzgesetz tätig.[1256] Sinn und Zweck der überörtlichen Hilfe ist die Gewährleistung der Aufrechterhaltung der Brandschutzbekämpfung in solchen Situationen, in denen die im Normalfall zur Verfügung stehenden Sach- und Personalmittel nicht mehr ausreichen, eine wirksame Hilfe aber durch Hinzuziehung der Feuerwehren anderer Gemeinden möglich ist. Werkfeuerwehren sind grundsätzlich nicht zur überörtlichen Hilfe verpflichtet, da sie nicht der Gemeindefeuerwehr angehören. Gleichwohl gibt es hiervon vereinzelt gesetzlich festgeschriebene Ausnahmen.[1257] In der Regel erfolgt die überörtliche Hilfe entweder auf Ersuchen einer Gemeinde oder auf Anordnung durch die Aufsichtsbehörde.[1258] Die überörtliche Hilfe findet schließlich ihre Grenze im örtlichen Geltungsbereich des jeweiligen Landesbrandschutzgesetzes.[1259] Um die Hilfeleistung zwischen Ländern dennoch zu regeln, bedarf es etwa eines Vertrages zwischen den betroffenen Nachbargemeinden oder eines Staatsvertrages zwischen den jeweiligen Bundesländern.[1260] In diesen Abkommen können dann die notwendigen Regelungsmaterien niedergelegt und fixiert werden. Schließlich erfolgt die Nachbarschaftshilfe grundsätzlich unentgeltlich, wobei es von diesem Grundsatz zahlreiche gesetzliche Ausnahmen gibt.[1261]

[1253] Vgl. etwa § 26 FwG BW; Art. 17 BayFwG; § 22 HBKG; § 17 NBrandSchG; § 39 f. BHKG NRW; § 15 SBKG; § 14 SächsBRKG.

[1254] VG Magdeburg BeckRS 2009, 37682; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 123; a.A. wohl *A. Ernst*, Feuerwehrgesetz für Baden-Württemberg, 9. Aufl. 2018, § 26 Rn. 7, der die Ansicht vertritt, bei bundesländerübergreifender Hilfe liege ein Fall der Amtshilfe iSv Art. 35 GG vor und die Amtshilfevorschriften des jeweiligen LVwVfG fänden Anwendung.

[1255] VG Magdeburg BeckRS 2009, 37682.

[1256] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 124.

[1257] Vgl. etwa § 15 Abs. 4 SBKG; § 21 Abs. 5 SächsBRKG.

[1258] Vgl. etwa § 22 HBKG.

[1259] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 128.

[1260] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 128 mwN.

[1261] Vgl. etwa § 22 Abs. 3 HBKG zur Unentgeltlichkeit sowie § 26 Abs. 2 FwG BW zur Kostentragungspflicht der hilfeersuchenden Gemeinde.

II. Das Rettungsdienstwesen der Länder

1. Zweck: Rettung von Leben und Gesundheit

Das Rettungsdienstwesen ist bis auf Bremen und Sachsen, die jeweils in einem einheitlichen Gesetz Katastrophenschutz, Brandschutz und Rettungsdienst normiert haben, in jedem Bundesland in einem gesonderten Gesetz geregelt.[1262] Es steht die rechtliche Verantwortung des Staates für die Sicherstellung der Gefahrenabwehr bei medizinischen Notfällen im Mittelpunkt.[1263] Der Rettungsdienst dient primär der Rettung von Leben und Gesundheit von Menschen. Insofern bestehen Überschneidungen mit dem Katastrophenschutz- sowie Brandschutzrecht, da auch dort der Lebens- und Gesundheitsschutz adressiert wird. Aufgrund der Länderzuständigkeit kommt es im Rettungsdienstrecht – wie auch schon im Katastrophen- und Brandschutzrecht – zu teils erheblich divergierenden einfachgesetzlichen Regelungen.[1264] Dennoch ähneln sich die wesentlichen Grundstrukturen. Vereinzelt finden sich im Rettungsdienstrecht sogar auch Elemente des kooperativen Verwaltungshandelns. So haben etwa Brandenburg und Berlin die Zusammenarbeit in der Notfallrettung staatsvertraglich begründet.[1265]

2. Rettungsdienst als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge

Der Rettungsdienst ist grundsätzlich eine staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr und Gesundheitsvorsorge sowie integraler Bestandteil eines umfassenden Bevölkerungsschutzes in allen Situationen, in denen die Gesundheit von Menschen gefährdet ist.[1266] Strittig ist allerdings seine dogmatische Verortung, denn in Rechtsprechung und Literatur besteht Uneinigkeit darüber, ob der Rettungsdienst eine öffentliche Aufgabe, eine Staatsaufgabe oder eine Verwaltungsaufgabe darstellt.[1267] Dabei ist diese Differenzierung nicht nur akademischer Natur, sondern auch von praktischer Bedeutung. Denn davon hängt etwa ab, ob Rettungsdienstleistungen in Form der Beleihung oder Verwaltungshilfe durchgeführt werden dürfen, die Einrichtung eines Verwaltungsmonopols im Rettungsdienst zulässig ist oder ob das Vergaberecht für die Mitwirkung Privater im Rettungsdienst überhaupt Anwendung findet.[1268] Der überwiegenden Auffassung folgend ist der Rettungsdienst als öffentliche bzw. staatliche Aufgabe anzu-

---

[1262] Vgl. §§ 1 ff. RDG BW; Art. 1 ff. BayRDG; §§ 1 ff. RDG Bln; §§ 1 ff. BbgRettG; §§ 1 ff. HmbRDG; §§ 1 ff. HRDG; §§ 1 ff. RDG MV; §§ 1 ff. NRettDG; §§ 1 ff. RettG NRW; §§ 1 ff. RettDG RhPf; §§ 1 ff. RettDG SL; §§ 1 ff. RettDG LSA; §§ 1 ff. SHRDG; §§ 1 ff. ThürRettG.

[1263] Ebenso *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 13 Rn. 3.

[1264] Ausführlich dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 13 Rn. 21 ff.

[1265] Vgl. Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Land Berlin über die Zusammenarbeit in der Notfallrettung vom 24. Februar 2003 (GVBL. 2004, 135), https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-RettBBStVtrBErahmen.

[1266] Vgl. § 1 HRDG; ähnlich auch § 1 RDG BW, Art. 1 BayRDG; §§ 1, 2 RettG NRW; § 1 ThürRettG.

[1267] Siehe dazu umfangreich *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 27 ff.

[1268] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 27.

sehen. Das folgt einerseits bereits aus der staatlichen Gewährleistungsverantwortung zum Schutz von Leben und Gesundheit und ergibt sich andererseits auch aus der Verantwortung des Staates für die Regelungen der Materie Rettungsdienst als solches.[1269] Das Rettungsdienstwesen stellt eine hoheitliche Aufgabe dar.[1270] Denn die Funktion des Rettungsdienstes als Schutz und Rettung von Menschenleben ist Teil der Gefahrenabwehr und öffentlichen Daseinsvorsorge.[1271] Diese Auffassung wird nicht zuletzt durch die Aufgabenzuweisungsnorm für den Rettungsdienst in einigen landesrechtlichen Vorschriften klargestellt.[1272]

3. Differenzierung nach Gefahrenlagen und Einbeziehung von weiteren privaten Akteuren

Im Rettungsdienstwesen als Teil der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr wird schließlich zwischen verschiedenen Gefahrenlagen differenziert. An unterster Stelle stehen die Schadensfälle des täglichen Lebens. Bei ihnen handelt es sich in der Regel um Notfälle im Sinne der Rettungsdienstgesetze, sodass die präklinische medizinische Versorgung der Patienten eine Aufgabe des regulären Rettungsdienstes darstellt.[1273] Steht hingegen die Brandbekämpfung im Vordergrund, erfolgt die Gefahrenabwehr vorrangig durch die Feuerwehren auf Grundlage der Brandschutzgesetze. Überschneidungen in diesen Bereichen sind daher generell möglich, oftmals sogar unvermeidlich. Man denke etwa an einen Wohnungsbrand, der sowohl den Rettungsdienst als auch die Feuerwehren aktiviert. Bei einem größeren Notfallereignis – oftmals auch als Massenanfall von Verletzten oder Großschadensereignis bezeichnet –, bei dem eine Vielzahl an Verletzten oder Erkrankten auftreten, enthalten die Rettungsdienstgesetze häufig spezifische Regelungen.[1274] Dabei geht es insbesondere darum, dass der reguläre Rettungsdienst durch Hinzuziehung weiterer organisatorischer Einheiten sichergestellt wird.[1275] Das betrifft auch die umfangreiche Einbindung von Privaten in die Durchführung rettungsdienstlicher Aufgaben.[1276]

[1269] Für Letzteres so schon *E. Denninger,* Rettungsdienst und Grundgesetz, DÖV 1987, S. 981 (986).

[1270] Dazu ausführlich *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 34 ff.

[1271] *K. Fehn/A. Lechleuthner*, Amtshaftung bei notärztlichem Behandlungsfehler, MedR 2000, S. 114 (116); in diese Richtung auch *H.-J. Papier/F. Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 34 Rn. 139; a.A. *C. Bloch*, Zur Amtshaftung bei rettungsdienstlichem Notarzteinsatz, NJW 1993, S. 1513 (1514), da eine zwangsweise einseitige Durchsetzung rettungsdienstlicher Maßnahmen nicht statthaft sei und somit kein hoheitliches Tätigwerden vorliege.

[1272] Vgl. § 1 HRDG; ähnlich auch § 1 RDG BW; Art. 1 BayRDG; §§ 1, 2 RettG NRW; § 1 ThürRettG.

[1273] Vgl. etwa Art. 1 BayRDG; § 2 Abs. 1 RDG MV; § 2 NRettDG; § 2 RettDG RhPf; § 2 RettDG SL; § 1 Abs. 2 RettDG LSA.

[1274] Vgl. etwa Art. 19 BayRDG; § 13 BbgRettG; § 7 HRDG; § 7 NRettDG; § 34 RettDG LSA; § 20 SHRDG.

[1275] Vgl. etwa Art. 19 Abs. 2 BayRDG; § 7 Abs. 1 HRDG; § 7 Abs. 1, 2 NRettDG; § 34 Abs. 1 RettDG LSA; § 20 Abs. 5 SHRDG. Dazu auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 3.

[1276] Ausführlich dazu *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 42 ff.

Umstritten ist – gleiches gilt bereits für die Katastrophenschutzgesetze[1277] – die rechtliche Qualifizierung derartiger Einbindungen und ob die betroffenen privaten Akteure als Verwaltungshelfer oder Beliehene zu qualifizieren sind. Nur in wenigen Rettungsdienstgesetzen der Länder finden sich hierzu klare Regelungen.[1278] Dort, wo keine eindeutigen Vorschriften existieren, sind die beauftragten Privaten als bloße Verwaltungshelfer zu qualifizieren.[1279] Denn sie werden primär als Vollzugsorgane der Rettungsdienstbehörde tätig. Ebenso handeln sie in der Regel auch nicht im eigenen Namen und sind auch nicht weitestgehend selbstständig tätig – was jedoch die klassischen Merkmale einer Beleihung darstellen –, sondern werden vielmehr im Namen des Rettungsdienstträgers tätig.[1280] Sie fungieren in einer Gesamtschau betrachtet lediglich als unselbstständige Hilfsorgane der Rettungsdienstbehörden.[1281]

4. Katastrophenschutzrechtliche Hochzonung

Wird die Schwelle zur Katastrophe überschritten, richtet sich der Rettungsdienst schließlich nach den Vorschriften der Katastrophenschutzgesetze, da die Regelungen der Katastrophenschutzgesetze als leges speciales den Vorgaben der Rettungsdienstgesetze vorgehen.[1282] In diesen Fällen müssen sich der Rettungsdienst und sein Personal der Führungsstruktur des Katastrophenschutzes unterordnen.[1283]

F. Zwischenfazit

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder stellen den Kernbereich des nationalen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechtsrechts dar.

Es ist strukturell zwischen dem Integrationsmodell und dem Trennungsmodell zu differenzieren.[1284] Länder, die dem Integrationsmodell folgen, führen den Brand- und Katastrophenschutz – vereinzelt auch den Rettungsdienst – in einem Gesetz zusammen. Länder, die dem Trennungsprinzip folgen, halten unterschiedliche Gesetze für den Katastrophenschutz und den Brandschutz vor. Der Trend geht gleichwohl zur Integration und einer damit verbundenen Vereinheitlichung.[1285]

[1277] Vgl. hierzu ausführlich Kap. 3 § 3 D. II. 2.

[1278] In Thüringen werden die Leistungserbringer als Verwaltungshelfer qualifiziert (vgl. § 6 Abs. 3 S. 1 ThürRettG), in Brandenburg hingegen werden die Leistungserbringer (jedenfalls im Rahmen der Luftrettung) als Beliehene qualifiziert (vgl. § 10 Abs. 5 BbgRettG).

[1279] So auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 49.

[1280] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 48.

[1281] In diese Richtung auch *J. Ruthig*, Notfallrettung zwischen öffentlicher Aufgabe und öffentlichem Auftrag, DVBl 2010, S. 12 (19 f.), wobei es „im Bereich des Rettungsdienstes aber durchaus Spielräume für Beleihungen gibt [...].".

[1282] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 10.

[1283] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 23.

[1284] Vgl. Kap. 3 § 3 A.

[1285] Vgl. Kap. 3 § 3 A. III.

In ihren Anwendungsbereichen und Zielen sind die Katastrophenschutzgesetze der Länder oftmals vergleichbar, wenngleich Unterschiede vorhanden bleiben.[1286] So verfügen einige wenige Bundesländer etwa zusätzlich über einen Katastrophenvoralarm. Daneben enthalten die Katastrophenschutzgesetze unterschiedliche Befugnisse im Katastrophenfall, wobei im Hinblick auf die Kooperation und Koordination insbesondere die Hilfspflichten der Bevölkerung von Bedeutung sind.[1287]

Zentrale Akteure im Landesrecht sind die Landräte in den Landkreisen sowie die Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten als untere Katastrophenschutzbehörde.[1288] Daneben wird der Katastrophenschutz insbesondere durch private Hilfsorganisationen und freiwillig organisierte Helfer ergänzt, sodass die katastrophenrelevanten Akteure zusammenarbeiten müssen.[1289]

Schließlich spielen im Katastrophenschutz daneben aber auch der Brandschutz sowie das Rettungsdienstwesen als Spezialmaterie eine wesentliche Rolle, um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen.[1290]

[1286] Vgl. Kap. 3 § 3 B.
[1287] Vgl. Kap. 3 § 3 C.
[1288] Vgl. Kap. 3 § 3 D. I.
[1289] Vgl. Kap. 3 § 3 D. II. und III.
[1290] Vgl. Kap. 3 § 3 E.

Kapitel 4: Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

Das Katastrophenschutzrecht stellt im Mehrebenensystem ein feingliedriges und aufgrund seiner rechtlichen Struktur nur schwer zu durchdringendes Rechtsgebiet dar. Es wird damit den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen, seien diese rechtlicher oder auch tatsächlicher Natur, nicht (mehr) gerecht.[1] Katastrophen machen nicht an Ländergrenzen halt. Solche Ereignisse – das Hochwasser in Mitteleuropa im September 2024 oder das Ahrtal-Hochwasser 2021 in Deutschland haben dies eindrücklich gezeigt – beschränken sich oftmals nicht mehr nur auf räumlich eng umgrenzte Örtlichkeiten, sondern wirken sich vielmehr orts- und länderübergreifend, national wie international aus und ziehen verheerende Folgen nach sich.

Die Kooperation und Koordination sämtlicher katastrophenrelevanter Akteure wird daher immer wichtiger, da nur ein solches – auch verwaltungsraumübergreifendes – Zusammenwirken einen effektiven Katastrophenschutz ermöglicht. Das wird umso mehr besonders deutlich, wenn man den Katastrophenschutz auf europäischer und nationaler Ebene als einen Verwaltungsverbund begreift, der zu einer Effektivitäts- und Akzeptanzsteigerung führt sowie zur Verhinderung von Informationsasymmetrien im Katastrophenschutz beiträgt. Er ist ein „Mehr" gegenüber bloßen Verwaltungskooperationen, weil der Verwaltungsverbund nicht nur gleichgeordnete Beziehungen erfasst, sondern auch nicht-kooperative und hierarchische Elemente enthalten kann.

Das folgende Kapitel zeichnet daher den Verwaltungsverbund Katastrophenschutz auf europäischer Ebene (§ 1) und nationaler Ebene (§ 2) nach, wobei sich letzterer vor allem durch die zusätzliche Integration von privaten Akteuren in den Katastrophenschutz zu einem erweiterten Verwaltungsverbund entfaltet (§ 2 B.). Aufgrund seiner Klassifizierung als erweiterter Verwaltungsverbund, sind kooperations- und koordinationsrechtliche Elemente erforderlich, um ein wirksames und effektives Zusammenwirken aller katastrophenrelevanter Akteure zu gewährleisten (§ 2 C.). Mit einem Fazit schließt das Kapitel (§ 3).

---

[1] Siehe dazu etwa bereits *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010 sowie auch *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2021.

§ 1 Der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

Der Verbundgedanke hat sich im europäischen Katastrophenschutzrecht erst relativ spät entwickelt (A.). Gleichwohl lässt sich der Katastrophenschutz mittlerweile als Verwaltungsverbund charakterisieren (B.),[2] weil er durch horizontale und vertikale Verflechtungen verschiedener Akteure der europäischen und nationalen Ebenen – etwa die Kommission, die mitgliedstaatlichen Behörden und das ERCC als zentrale Akteure – bei der Durchführung des europäischen Katastrophenschutzrechts ausgestaltet ist. Die Vorzüge eines solchen Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz führen zu einer Effektivitäts- und Akzeptanzsteigerung, tragen zur Verhinderung von Informationsasymmetrien im Katastrophenschutz bei und berücksichtigen gemeineuropäische Katastrophenschutzinteressen in besonderer Weise (C.). Ein Zwischenfazit rundet das Unterkapitel ab (D.).

A. Verbundgedanke im europäischen Katastrophenschutzrecht

Der Verbundgedanke findet im europäischen Katastrophenschutzrecht seit einigen Jahren Niederschlag in der noch recht jungen Regelung des Art. 196 AEUV sowie des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren.[3]

Dies mag nicht verwundern, da die Entwicklung auf europäischer Ebene seit den 1970er Jahren zunächst insbesondere durch punktuelle Ereignisse wie etwa die Seveso-Katastrophe geprägt war. Kennzeichen waren zahlreiche sektorspezifische Maßnahmen, die sich beispielsweise in den Seveso-I- bis Seveso-III-Richtlinien niederschlugen, die jeweils die Verhütung schwerer Unfälle durch bestimmte Industrietätigkeiten zum Gegenstand hatten. Auch das Mittel der Richtlinie (vgl. Art. 288 AEUV) machte deutlich, dass eine gesamtheitliche europäische koordinierte Regulierung nur in Ansätzen zu erkennen war, da die Form und die Mittel zur Erreichung der Ziele den Mitgliedstaaten überlassen blieb. Funktionale Zusammenarbeit oder gar besondere Kooperations- und Verflechtungsmechanismen zwischen nationalen und europäischen Akteuren oder auch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten waren daher rechtlich zunächst nicht ausgeprägt.

Allerdings kamen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union seit Anfang der 1990er Jahre zu der Überzeugung, dass oftmals ein akteursübergreifendes Zusammenarbeiten den Katastrophenschutz insgesamt verbessern würde. Entschließungen wie beispielsweise „zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz“[4] oder „zum Ausbau der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich des Katastro-

---

[2] Vgl. zum Terminus „Europäischer Verwaltungsverbund“ bei *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355).

[3] Siehe dazu ausführlich bereits Kap. 3 § 1 B und C.

[4] Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 23. November 1990 zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz, ABl. C 315/1 v. 14.12.1990.

phenschutzes“[5] wurden daher erlassen. Diese adressierten etwa die bessere Vernetzung der Mitgliedstaaten durch den Einsatz fortgeschrittener Informations- und Telekommunikationssysteme sowie auch die Zusammenarbeit mit den einzelstaatlich zuständigen Behörden voranzutreiben und auszubauen. Zahlreiche Entschließungen, Entscheidungen und Beschlüsse kamen in den darauffolgenden Jahren hinzu und formten somit immer mehr das europäische Katastrophenschutzrecht.[6]

Primärrechtlich wird der Katastrophenschutz seit 2009 in Art. 196 AEUV verortet. Die Regelung ist die zentrale europäische Katastrophenschutznorm und adressiert insbesondere das europäische Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht.[7] Derzeit maßgebliches sekundärrechtliches Rahmenwerk für den Europäischen Katastrophenschutz, das Art. 196 AEUV inhaltlich konkretisiert, ist der Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren in der Union[8], der in den Jahren 2018[9], 2019[10], 2021[11] und 2023[12] jeweils überarbeitet und aktualisiert wurde. Der Beschluss ist in allen seinen Teilen verbindlich (vgl. Art. 288 Abs. 4 AEUV) für alle betroffenen Organe der Mitgliedstaaten[13], die einen Bezug zum Katastrophenschutz haben.

Auf Seiten der Europäischen Union nimmt die Kommission eine zentrale Stelle ein. Ihr kommt bereits aufgrund ihrer Stellung nach Art. 196 AEUV eine wesentliche Koordinierungsfunktion zu, um vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie aber auch mit der Union zu fördern. Die Einzelheiten wiederum werden durch den Beschluss 1313/2013/EU über das Katastrophenschutzverfahren in der Union ausgestaltet. Das Katastrophenschutzverfahren verfolgt das Ziel, im Be-

---

[5] Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 31. Oktober 1994 zum Ausbau der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes, ABl. C 313/1 v. 10.11.1994.

[6] Vgl. dazu Kap. 3 § 1 A.

[7] Vgl. dazu Kap. 3 § 1 B.

[8] Vgl. dazu Kap. 3 § 1 C.; Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 347/924 v. 20.12.2013.

[9] Verordnung (EU) 2018/1475 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Festlegung des rechtlichen Rahmens des Europäischen Solidaritätskorps sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013 und der Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 sowie des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU, ABl. L 250/1 v. 04.10.2018.

[10] Beschluss (EU) 2019/420 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2019 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 77 I/1 v. 20. März 2019; siehe dazu auch *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133 (144 ff.).

[11] Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 185/1 v. 26.05.2021.

[12] Beschluss (EU) 2023/2671 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2023/EU im Hinblick auf die Verlängerung des Übergangszeitraums von rescEU, ABl. L 2023/2671 v. 28.11.2023.

[13] *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 94.

reich des Katastrophenschutzes die Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu verstärken und die Koordinierung zu erleichtern, um die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen zu verbessern.[14] Ziel des Katastrophenschutzverfahrens ist die Förderung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten durch praktische Zusammenarbeit sowie Koordinierung zu erreichen, wobei die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht berührt wird.[15]

B. Europäischer Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund

Der europäische Katastrophenschutz lässt sich als europäischer Verwaltungsverbund klassifizieren, der über bloße Netzwerkstrukturen hinausgeht. Er erfüllt in Teilen alle wesentlichen Kennzeichen einer Verbundstruktur. Als Mischverbund zeichnet er sich insbesondere dadurch aus, dass zahlreiche katastrophenrelevante Akteure involviert sind.

I. Vom Netzwerk zum Verbund

Der Begriff des Verwaltungsverbundes – insbesondere des Europäischen Verwaltungsverbundes – knüpft an den älteren Begriff des Netzwerks an.[16] Der Netzwerkbegriff lässt sich daher als Vorläufer und Fundament für einen sich entwickelnden Verbundbegriff bezeichnen.

1. Der Netzwerkbegriff

Der Netzwerkbegriff wird in Abhängigkeit je nach der gewählten wissenschaftlichen Sichtweise für unterschiedliche Sachverhalte verwendet.[17] Seinen Ursprung hat er insbesondere in den Sozial- und Politikwissenschaften sowie daneben auch in den Rechtswissenschaften und dort insbesondere als ein Thema des Verwaltungsorganisationsrechts.[18] Er umschreibt ganz allgemein ein Geflecht von sozialen Beziehungen,

---

[14] Art. 1 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[15] Art. 1 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[16] *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 13 mwN; in diese Richtung auch *E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf-Haubold*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 5 Rn. 33; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 15; *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (151).

[17] *T. Petry,* Netzwerkstrategie, 2006, S. 13.

[18] Vgl. zur Diskussion in den Rechtswissenschaften etwa bei *M. Eifert*, Innovation in und durch Netzwerkorganisation: Relevanz, Regulierung und staatliche Einbindung, in: Eifert/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Innovation und rechtliche Regulierung, 2002, S. 88 ff.; *E. Pache*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), S. 106 (132 ff.); *U. Mager*, Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: Trute/Gross/Röhl/Möllers (Hrsg.),

in das Individuen, kollektive oder kooperative Akteure eingebettet sind, wobei diese zusammenwirken, da sie ein gemeinsames Interesse verfolgen.[19] Dabei wird allerdings allein das rein tatsächliche Zusammenwirken in Bezug auf die funktional zusammengehörigen Problemkomplexe beobachtet.[20] Der Netzwerkbegriff dient daher primär der Beschreibung von Phänomenen in der Rechtswirklichkeit und hat Vermittlungs- oder Leitbildcharakter.[21] In der Rechtswissenschaft hat der Netzwerkbegriff deshalb bislang zumeist auch nicht die Qualität eines Rechtsbegriffs erlangt[22], wird gleichwohl aber als ein „Schlüsselbegriff" angesehen.[23] Seine inhaltliche Reichweite und Ungenauigkeit bedingt, dass es dem Begriff an einem exakten rechtsdogmatischen Gehalt fehlt. Herausgebildet hat sich mittlerweile gleichwohl, dass die „Netzwerkartigkeit" der Verwaltungszusammenarbeit einen Indikator für den Übergang von der bloßen Kooperation zum Verwaltungsverbund darstellt.[24] Netzwerke kommen daher regelmäßig in Verbundstrukturen zum Einsatz.[25] Über eine eigene Rechtspersönlichkeit

---

Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 369 (373 mwN); *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (150 mwN); *E. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, S. 270 (291 f.); *C Möllers*, Netzwerke als Kategorie des Organisationsrechts, in: Janbernd Oebbecke (Hrsg.), Nichtnormative Steuerung in dezentralen Systemen, 2005, S. 285 ff.

[19] *D. Jansen/A. Wald*, Netzwerktheorien, in: A. Benz/S. Lütz /U. Schimank/G. Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, S. 188 ff.; *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 13; *U. Mager*, Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: Trute/Gross/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 369 (373).

[20] *U. Mager*, Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: Trute/Gross/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 369 (373).

[21] *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (151 mwN).

[22] Siehe auch *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (151).

[23] *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 14; *M. Ruffert*, Die Europäisierung der Verwaltungsrechtslehre, Die Verwaltung 36 (2003), S. 293 (311); Allgemein zur Funktion von Schlüsselbegriffen *A. Voßkuhle*, Schlüsselbegriffe der Verwaltungsrechtsreform, VerwArch 2001, S. 184 ff.; kritisch *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 18.

[24] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 15; *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 191; vgl. zur geschichtlichen Entwicklung des Netzwerkbegriffs im Verwaltungsrecht *U. Schliesky*, Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2009, S. 641 ff.

[25] So bereits *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (153).

verfügen sie hingegen nicht.[26] Der Begriff vermag daher über seine reine Deskription hinaus juristische Problemfelder anzudeuten.[27]

In Anlehnung an die europäische Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme über ein Netz nationaler Agenturen[28] lässt sich ein Netz wie folgt beschreiben: „Ein Netz nationaler Agenturen ist ein strukturiertes Ganzes, dem miteinander kommunizierende Einrichtungen angehören und bei dem jedes Mitglied einen Teil der Verantwortung für die Verwirklichung gemeinsamer Ziele übernimmt.".[29] Der Begriff umschreibt eine „Zwischenstellung" zwischen der Herausbildung eigenständiger neuer Verwaltungseinheiten einerseits sowie einer Aufteilung in separierte Handlungen verschiedener Verwaltungsträger andererseits.[30] Netzwerke führen damit zu neuen Identifikationen und lockern hergebrachte Kontrollbeziehungen.[31] Versteht man den Begriff weit, sind Netzwerke grundsätzlich nicht auf Behörden als Akteure beschränkt, sondern private Akteure können ebenfalls hinzutreten.[32]

2. Netzwerkstrukturen des europäischen Katastrophenschutzrechts

Der europäische Katastrophenschutz lässt sich als ein strukturiertes Ganzes verstehen, da nicht ein einzelner Akteur tätig wird, sondern eine Vielzahl katastrophenrelevanter Akteure sich zu einem kommunizierenden Ganzen „verbinden", um ein gemeinsames Ziel – nämlich einen effektiven Katastrophenschutz – zu erreichen. Insbesondere das Zusammenwirken der Mitgliedstaaten, der Kommission und von weiteren Akteuren – etwa bei der Generierung von Wissen und Informationen im Unions-Wissensnetz für

---

[26] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 22.

[27] *E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf-Haubold*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 5 Rn. 33a; vgl. gleichwohl zum Netzwerkbegriff im positiven Recht *E. M. Frenzel*, Vom Verbund zum Netzwerk, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 247 (250 ff.).

[28] Mitteilung der Kommission, Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme über ein Netz nationaler Agenturen, KOM (2001) 648 endgültig.

[29] Mitteilung der Kommission, Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme über ein Netz nationaler Agenturen, KOM (2001) 648 endgültig, S. 6.

[30] *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 14.

[31] *E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf-Haubold*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 5 Rn. 33a.

[32] *B. Schöndorf-Haubold*, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühring/Franzius/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 149 (152); ein engeres Verständnis findet sich bei *Schmidt-Aßmann/Schöndorf/Haubold*, die primär Behördennetzwerke in den Blick nehmen. Vgl. *E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf/Haubold*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 5 Rn. 33.

Katastrophenschutz – macht die netzwerkartigen Strukturen im europäischen Katastrophenschutz deutlich.

Im Katastrophenschutz auf europäischer Ebene sind diese netzwerkartigen Strukturen bereits angelegt.[33] Sie werden dort insbesondere anhand der Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten deutlich. Art. 196 AEUV stellt die maßgebliche Rechtsnorm im Primärrecht der Europäischen Union dar, die durch den Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren in der Union ausgestaltet und konkretisiert wird.

Zentrale Aufgabe der Europäischen Union ist im Bereich des Katastrophenschutzes die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren, um die Systeme – gemeint sind damit insbesondere die Verfahren und Einrichtungen im Katastrophenschutz – zur Verhütung und Bekämpfung von Katastrophen wirksamer zu gestalten. Die Union unterstützt und ergänzt die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten und fördert gleichzeitig eine schnelle und effiziente Zusammenarbeit in der Union zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen.[34]

Ebenso setzt sich die Union für die Verbesserung der Koordination der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene ein.[35] Um diese Ziele zu erreichen, richtet die Kommission beispielsweise ein Unions-Wissensnetz für Katastrophenschutz ein, an dem unterschiedliche Akteure des Zivil-und Katastrophenschutzes, Exzellenzzentren, Hochschulen und Forschungseinrichtungen beteiligt sind.[36] Dieses Unions-Wissensnetz dient dazu, dass auf Grundlage eines Mehrgefahren-Ansatzes Wissen und Informationen, die für das Katastrophenschutzverfahren relevant sind, zusammengeführt, verarbeitet und verbreitet werden, um insbesondere die Kohärenz der Planungs- und Entscheidungsprozesse in allen Tätigkeitsbereichen im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens zu erleichtern. Daneben wird mit rescEU eine Notfall-Reserve eingerichtet, um in Überforderungssituationen der Mitgliedstaaten, diesen Hilfe zu leisten.[37] Grundsätzlich werden die rescEU-Kapazitäten durch die Mitgliedstaaten beschafft, wobei in hinreichend begründeten Fällen auch die Kommission relevante Kapazitäten unmittelbar beschaffen kann.[38] Zwar wird durch das Katastrophenschutzverfahren in der Union die generelle Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Katastrophenschutz nicht tangiert, dennoch ist es Aufgabe der Union, das Katastrophenschutzverfahren durch praktische Zusammenarbeit und Koordinie-

[33] Die Geringschätzung dieser Thematik zeigt sich daran, dass sich wissenschaftlich bisher damit nicht näher auseinandergesetzt wurde.

[34] Art. 196 Abs. 1 lit. a, lit. c AEUV.

[35] Art. 196 Abs. 1 lit. c AEUV.

[36] Art. 13 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[37] Art. 12 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[38] Art. 12 Abs. 3 und 3b Beschluss 1313/2013/EU.

rung zu fördern.[39] Die Mitgliedstaaten benennen daher die zuständigen nationalen Behörden, die mit der Kommission dann zusammenarbeiten.[40]

II. Kennzeichen des Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz

Aus dem Netzwerkbegriff hat sich als Folgerung der Begriff des Verwaltungsverbundes und damit im europäischen Kontext der Begriff des Europäischen Verwaltungsverbundes entwickelt, der sich mittlerweile auch im Schrifttum etabliert hat.[41] Der Begriff der „Verbundverwaltung" selbst tauchte erstmals 2001 in einer Mitteilung der Europäischen Kommission auf.[42] Der Vertrag von Lissabon wiederum fügte erstmalig mit Art. 197 AEUV unter dem Titel „Verwaltungszusammenarbeit" eine primärrechtliche Vorschrift ein, die einen von mehreren Eckpfeilern des Verwaltungsverfassungsrechts in der EU kennzeichnet.[43] Im nationalen Recht spielt der Begriff bei der konkreten Ausgestaltung der europäischen Verwaltungszusammenarbeit (§§ 8a ff. VwVfG), bei Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a ff. VwVfG) oder den allgemeinen Vorschriften zur Rechts- und Amtshilfe zwischen unterschiedlichen Behörden eine Rolle. In den letzten Jahren haben sich eine Vielzahl bedeutender Referenzgebiete herausgebildet, die sich als Verwaltungsverbund umschreiben lassen. Diese reichen von der Bankenaufsicht und dem Datenschutzrecht über das Planungsrecht und Umweltrecht bis hin zur Regulierung in den Netzsektoren Energie, Telekommunikation und Eisenbahnen.[44]

---

[39] Art. 1 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.

[40] Art. 29 Beschluss 1313/2013/EU.

[41] *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 11 ff.; *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 47 ff.; *M. Eifert*, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 159 ff.; *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 ff.; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 1 ff.; *M. Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761 ff.; *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 ff.; *M. Kröger*, Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund, 2020; *E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf-Haubold*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005; *J. H. Klement*, Netzneutralität: der Europäische Verwaltungsverbund als Legislative, EuR 2017, S. 532 ff.

[42] Mitteilung der Kommission, Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme über ein Netz nationaler Agenturen, KOM (2001) 648 endgültig; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 10.

[43] *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 197 Rn. 2.

[44] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 10 mwN.

Daneben lassen sich auch Begrifflichkeiten wie Verwaltungskooperation[45], Mehrebenenverwaltung[46], Mischverwaltung[47] oder Verwaltungsgemeinschaft[48] finden,[49] die Formen der Zusammenarbeit umschreiben. Inhaltlich legen diese Begriffe aber oftmals nur einen anderen Schwerpunkt oder nehmen eine andere Perspektive ein. Entscheidend ist daher nicht die terminologische Bezeichnung, um das Phänomen des Verwaltungsverbundes zu umschreiben.[50] Der Verwaltungsverbundbegriff ist kein normativer, sondern ein deskriptiver Begriff, der rechtliche und faktische Phänomene beschreibt.[51] Er wird auch als Metapher bezeichnet, mit deren Hilfe bestimmte institutionelle Entwicklungen der Verwaltung in Europa systematisierend auf einen aussagekräftigen Begriff gebracht werden können.[52] Daher verwundert es nicht, dass sich bisher keine einheitlichen und klaren Kriterien entwickelt haben, anhand derer die Kategorisierung von europäischen Phänomenen als Verwaltungsverbund sich bewältigen lassen. Vielmehr sind die grundlegenden Prinzipien und Grundbedingungen zu klären, Funktionen zu benennen sowie Akteure zu bezeichnen, die allesamt einen Verwaltungsverbund als solches kennzeichnen. Denn erst eine solche Konkretisierung lässt überhaupt Raum für weitere Systematisierungen und dann auch für den speziellen Kontext des Katastrophenschutzrechts zu.

Der Europäische Verwaltungsverbund besteht in mehr oder minder intensiven Verflechtungen der nationalen sowie der europäischen Ebenen, die der effizienten und

---

[45] Vgl. etwa *G. F. Schuppert*, Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung, Die Verwaltung 31 (1998), S. 415 ff.; *W. Frenz*, Verwaltungskooperation mit der Union im Lichte von Art. 197 AEUV und des Lissabon-Urteils, DÖV 2010, S. 66 ff.; *M. Banafsche*, Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung, VerwArch 2016, S. 568 ff.; *S. Korte*, Mitgliedstaatliche Verwaltungskooperation und private Eigenverantwortung beim Vollzug des europäischen Dienstleistungsrechts, NVwZ 2007, S. 501 ff.

[46] Vgl. etwa *E. Pache*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), S. 106 (108 ff., 126 ff.); *T. Groß*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), S. 152 (153 ff.); *W. Weiß*, Schnittstellenprobleme des Europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts, Die Verwaltung 38 (2005), S. 517 ff.; *H. C. Röhl*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, DVBl 2006, S. 1070 ff.

[47] Vgl. etwa *W. Kahl*, Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht, Die Verwaltung 29 (1996), S. 341 (373 ff.).

[48] Vgl. etwa *H. Siedentopf/B. Speer*, Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft?, DÖV 2002, S. 753 ff.

[49] So schon *T. von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 610 ff.; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 1.

[50] Der Begriff des Verwaltungsverbundes versteht sich eher als Metapher und deskriptiv-analytischer Begriff. Vgl. *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (47 ff.).

[51] *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (354 f.); *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (47 ff.).

[52] So etwa *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (47).

einheitlichen Durchführung von Gemeinschaftsrecht, der Einspeisung anderer, europäischer Interessen und der gegenseitigen Kontrolle dienen.[53] Er ist darauf ausgerichtet, sowohl Unionsrecht als auch unionsrechtlich harmonisiertes nationales Recht zu vollziehen.[54] Der europäische Verwaltungsverbund umschreibt daher ganz allgemein die Vernetzung von mitgliedstaatlichen und unionalen Verwaltungen zu einem Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbund.[55] Es bestehen je nach sektorspezifischer Ausgestaltung völlig unterschiedliche Integrationsstufen sowie bereichsspezifische Ausgestaltungen, die wiederum zu unterschiedlich ausgeprägten Intensitäten an Verflechtungen führen. Daher kann in dieser Konsequenz nicht von „dem" Europäischen Verwaltungsverbund gesprochen werden, sondern von vielen unterschiedlich ausgestalteten Verwaltungsverbünden.[56] Gleichwohl lassen sich einige übergeordnete Charakteristika herausbilden, die diesen Verwaltungsverbünden zugrunde liegen, wenngleich deren Intensität und Ausbildung grundsätzlich je nach betrachtetem Bereich unterschiedlich stark ausgeprägt sowie die damit verbundenen Übergänge fließender Natur sind. Einige wesentliche und besonders gewichtige Charakteristika, die allgemein anerkannt sind, werden nachfolgend im Hinblick auf das europäische Katastrophenschutzrecht herausgearbeitet.[57]

1. Funktionale Zusammenarbeit im Katastrophenschutz

a) Funktionale Zusammenarbeit zwischen den Akteuren

Innerhalb eines Europäischen Verwaltungsverbundes besteht zunächst eine organisatorische Trennung, die einerseits die Verwaltungsräume der Mitgliedstaaten betrifft und andererseits den Verwaltungsraum der Union selbst.[58] Bei der Vornahme von Verwaltungshandlungen wird diese Trennlinie aber durch funktionale Zusammenarbeit überwunden.[59] Verschiedene Akteure kooperieren auf unterschiedliche Weisen mit-

[53] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 47.

[54] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2.

[55] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2; *E. Schmidt-Aßmann*, Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), Verfassungen im Diskurs der Welt, 2004, S. 395 (412), wobei Schmidt-Aßmann den Europäischen Verwaltungsverbund primär als einen Informationsverbund betrachtet.

[56] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 48 f.; ähnlich auch *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (48).

[57] Vgl. zu den Charakteristika allgemein etwa *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2 ff.; *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357 ff.); *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 47 ff.; *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (47 ff.).

[58] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2 mwN.

[59] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2.

einander. Dies kann von losen – und rechtlich nicht bindenden – Absprachen und Absichtserklärungen bis hin zu rechtlich engmaschigen und besonders stark vernetzten Strukturen ausgestaltet sein. Der Verwaltungsverbund erhält in diesen letzteren Fällen eine organisatorische Komponente, sodass es zu einer echten grenzüberschreitenden Mischverwaltung zwischen nationalen Behörden und der EU-Eigenverwaltung kommt, ohne dass die insoweit getroffenen Entscheidungen zentralisiert werden.[60] Das ist ohne weiteres möglich, denn auf europäischer Ebene existiert ein dem deutschen Recht innewohnendes Verbot der Mischverwaltung nicht.[61] Vielmehr achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig (vgl. Art. 4 EUV). Die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen steht damit nach wie vor im Mittelpunkt der Aufgabenerledigung.[62]

Beispiel für eine derartige funktionale Zusammenarbeit ist auf europäischer Ebene etwa der „Regulierungsverbund" im Telekommunikationsrecht, der besondere Merkmale der funktionalen Zusammenarbeit aufweist.[63] So bestehen u.a. Bindungen der nationalen Regulierungsbehörden an konkretisierende Empfehlungen der Kommission zur Marktbestimmung[64], Abstimmungspflichten zwischen den nationalen Regulierungsbehörden, Interventionsrechte der Kommission sowie eine Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden in gemeinsamen Gremien. Vergleichbare Strukturen sind im Bereich der Netzzugangsregulierung im Energiesektor und Bahnsektor vorhanden.[65] Weitere Sektoren sind das Behördennetzwerk im Kartellrecht, innerhalb dessen die Europäische Kommission und die mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden gemeinsam für den Vollzug des EU-Wettbewerbsrechts Sorge tragen, das REACH-Kontrollsystem für Chemikalien oder das Europäische Finanz- und Ban-

[60] *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 194.

[61] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 3; *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (48); *M. Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761 (769); *W. Frenz*, Verwaltungskooperation mit der Union im Lichte von Art. 197 AEUV und des Lissabon-Urteils, DÖV 2010, S. 66 (68); vgl. dazu Kap. 2 § 2 B.

[62] *M. Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761 (766).

[63] Siehe zu den Merkmalen *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (54).

[64] Vgl. etwa Empfehlung (EU) 2020/2245 der Kommission vom 18.12.2020 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die gemäß der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, COM(2020) 8750, ABl. L 439/23 v. 29.12.2020.

[65] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (58 ff., 67 ff.).

kenaufsichtssystem.[66] Andere Europäische Verwaltungsverbünde mit besonders spezifischer Ausgestaltung stellen wiederum die EU-Agentur FRONTEX dar oder die Einrichtung grenzüberschreitender Zweckverbände.[67]

Daher stellen insbesondere Vollzugsverflechtung und Vollzugsteilung zwei wesentliche und zentrale Grundelemente eines Verwaltungsverbundes dar.[68] Damit fest verbunden sind Kooperations- sowie Trennungselemente.[69]

b) Funktionale Zusammenarbeit durch ein unionales Katastrophenschutzverfahren

Der Gedanke der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit und damit vor allem der Aspekt der funktionalen Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren wird in der Ausgestaltung des Katastrophenschutzverfahrens in der Union sichtbar. So wird die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordinierungsmaßnahmen auf grenzüberschreitender Ebene und zwischen den Mitgliedstaaten, die anfällig für die gleichen Katastrophenarten sind, als ein spezifisches Ziel des unionalen Katastrophenschutzverfahrens adressiert.[70] Die Kommission kann in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zudem spezifische Konsultationsmechanismen schaffen, die dazu dienen, die angemessene Planung und Koordinierung der Präventions- und Vorsorgemaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten, die anfällig für ähnliche Katastrophenarten sind, zu verbessern.[71]

Ferner sammelt und analysiert die Kommission bei der Bewältigung von Katastrophen innerhalb der Union mit dem betroffenen Mitgliedstaat gesicherte Informationen über die Lage und leitet die ausgewerteten Informationen direkt an die Mitgliedstaaten weiter.[72] Das Katastrophenschutzverfahren der Union fördert und stärkt damit die Zusammenarbeit zwischen der Union sowie den betroffenen Mitgliedstaaten, wobei die eigentliche Aufgabenerledigung weiterhin ausschließlich bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Daher müssen die Mitgliedstaaten auch die zuständigen nationalen Behörden benennen und die Kommission darüber informieren.[73]

---

[66] *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 194 mwN.

[67] *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 194 f.

[68] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2; *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (356); *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (48).

[69] *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (356); *M. Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761 (766 ff.).

[70] Art. 3 Abs. 1 lit. f Beschluss 1313/2013/EU.

[71] Art. 6 Abs. 2 Beschluss 1313/2013/EU.

[72] Art. 15 Abs. 3 lit. b Beschluss 1313/2013/EU.

[73] Art. 29 Beschluss 1313/2013/EU.

Der europäische Katastrophenschutz entfaltet damit eine organisatorische Komponente, da nicht mehr ausschließlich die nationalen Akteure bei der Bewältigung von Katastrophen agieren, sondern die Union unterschiedliche Tätigkeiten entfaltet, ohne dass damit Entscheidungen jedoch zentralisiert werden. Alle diese Aspekte betonen die funktionale Zusammenarbeit verschiedener Akteure.

2. Kooperations- und Verflechtungsphänomene im Katastrophenschutz

a) Kooperations- und Verflechtungsphänomene

Der europäische Verwaltungsverbund zeichnet sich ferner durch auf Dauer angelegte Kooperations- und Verflechtungsphänomene aus.[74] Nur kurzfristige oder gar einmalige Zusammenarbeit genügt daher nicht. Einerseits kann diese vertikal zwischen EU-Administrationen und mitgliedstaatlichen Verwaltungen angelegt sein, andererseits aber auch horizontal zwischen den nationalen Verwaltungen unter dem Dach der Europäischen Union.[75] Wirken mehrere Mitgliedstaaten im Entscheidungsprozess mit, so führt dies zu horizontal integrierten Entscheidungsverfahren.[76] Die Kooperations- und Verflechtungsphänomene – unabhängig davon, ob diese auf vertikaler oder horizontaler Ebene vorliegen – treten auf unterschiedliche Art und Weise mehr oder weniger deutlich hervor.

Das kann etwa organisatorische Maßnahmen und Verfahrenselemente betreffen oder aber auch die inhaltliche Steuerung durch rechtliche Vorgaben.[77] Die in Betracht kommenden organisatorischen Maßnahmen sind vielfältig und nicht abschließend.[78] Zu denken ist etwa an die Einrichtung von gemeinsamen Ausschüssen, Gremien und Organisationen, in denen jeweils Repräsentanten der Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union zusammenwirken. Ebenso ist die Beteiligung an der Kreation neuer Organe und Einrichtungen denkbar. Durch die Integration von Vertretern der beteiligten Mitgliedstaaten und der relevanten Behörden lässt sich so eine die Kohärenz fördernde Koordinierung ermöglichen, da ein Austausch über Erfahrungen und Verwaltungspraktiken möglich ist.[79]

---

[74] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 4.

[75] *T. von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 609; *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357).

[76] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 70.

[77] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (51 ff.); *M. Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761 (766).

[78] Vgl. dazu *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (51 ff.); *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 49 ff.; *W. Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357 ff.).

[79] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (52).

Als Verfahrenselemente können einerseits solche rein informationeller Art integriert werden sowie andererseits Strukturen gegenseitiger Einbindung in die Entscheidung an sich.[80] Das betrifft beispielsweise Informations-, Berichts- und Beratungspflichten, die zwischen den beteiligten Akteuren integriert werden können oder aber auch die Einrichtung von gemeinsamen Datenbanken und Registern. Einen integrativen Schritt weiter kann darüber hinaus auch die Schaffung von Anhörungspflichten oder Mitwirkungsrechten begründen.

Schließlich können auch rechtliche Vorgaben – insbesondere in Form von Leitlinien und Empfehlungen – beispielsweise der zentralen Akteure gegenüber Mitgliedstaaten eine Bindung eines anderen Verwaltungsträgers auslösen.[81] Derartige Elemente stellen damit unmittelbar eine hierarchische Form der Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren dar.

Exemplarisch lassen sich derartige Elemente im „Regulierungsverbund" Telekommunikationsrecht wiederfinden.[82] Gegenüber der EU-Kommission müssen die nationalen Regulierungsbehörden beispielsweise Berichtspflichten erfüllen und im Kommunikationsausschuss (COCOM) mitarbeiten, sodass Kooperations- und Verflechtungsphänomene in vertikaler Richtung bestehen. Horizontale Verflechtungen bestehen wiederum im Bereich der Marktregulierung der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste, da die nationalen europäischen Regulierungsbehörden in der Independent Regulators Group (IRG) zusammenarbeiten. Im Europäischen Verwaltungsverbund sind die Verflechtungen damit sowohl hierarchischer als auch kooperativer Art.[83]

b) Kooperation und Verflechtung im europäischen Katastrophenschutz

Der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz ist auch durch Kooperations- und Verflechtungsphänomene gekennzeichnet, die nicht nur vorübergehend im Katastrophenfall ausgeübt werden. Durch das Katastrophenschutzverfahren werden die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt sowie ergänzt und damit ihre Koordinierung insgesamt erleichtert.[84] Den Mitgliedstaaten wird ein weiterer Handlungsträger zur kooperativen Zusammenarbeit an die Seite gestellt. Ebenso legt die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Unionsziele für Katastro-

[80] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (52); *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 60 ff.

[81] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (52).

[82] Ausführlich dazu *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (53 ff.).

[83] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (51); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 4; *M. Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761 (766).

[84] Allgemein Art. 3 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

phenresilienz im Bereich des Katastrophenschutzes fest und arbeitet diese Ziele aus und nimmt ebenso Empfehlungen zur Festlegung dieser Ziele als unverbindliche gemeinsame Ausgangsbasis zur Unterstützung von Präventions- und Vorsorgemaßnahmen bei Katastrophen entgegen, die grenzüberschreitende Auswirkungen auf mehrere Länder haben oder haben können.[85]

Auch das eingerichtete Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (Emergency Response Coordination Centre [ERCC]), das die Notfallmaßnahmen auf Unionsebene koordiniert, überwacht und unterstützt, ist ein weiterer Akteur, der im Verwaltungsverbund Katastrophenschutz auf europäischer Ebene seinen Platz einnimmt.[86] Daneben richtet die Kommission ein Unions-Wissensnetz für Katastrophenschutz ein, um Informationen, die für das Katastrophenschutzverfahren relevant sind, zusammenzuführen, zu verarbeiten und zu verbreiten, wobei einschlägige Akteure des Zivil- und Katastrophenschutzes, Exzellenzzentren, Hochschulen und Forschende einbezogen werden.[87] Somit werden auch nicht-staatliche Akteure beim Auf- und Ausbau des Unions-Wissensnetzes im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens integriert.

Das Katastrophenschutzverfahren der Union zeigt damit eindrücklich auf, dass hier Zusammenarbeiten vertikal zwischen der Kommission und den mitgliedstaatlichen Akteuren erfolgen, gleichzeitig aber auch horizontale Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten denkbar ist, wenn beispielsweise von einer Katastrophenart betroffene Mitgliedstaaten (z.B. Portugal und Spanien hinsichtlich von Waldbränden oder Deutschland und Österreich hinsichtlich von Überschwemmungen) gemeinsam Empfehlungen für weitere Maßnahmen auf europäischer Ebene vorschlagen.

Das Unions-Wissensnetz für Katastrophenschutz und das ERCC illustrieren die Verflechtung von Mitgliedstaaten, Kommission und weiteren Akteuren daher besonders gut. Insgesamt ist damit eine wesentlich schnellere europäische Koordinierung der Katastrophenbewältigung möglich. Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wirksamer zu gestalten, indem entsprechende gemeinsame Maßnahmen getroffen werden. Im Hinblick auf eine zukünftige weitergehende Ausgestaltung des kooperativen Katastrophenschutzes auf europäischer Ebene kommt der europäischen Zusammenarbeit im Katastrophenschutz eine Vorbildfunktion zu. Diese gilt es weiter voranzutreiben und auszubauen.

3. Intensität der Kooperation im Katastrophenschutz

a) Intensitätsschwelle des Verwaltungsverbundes

Den Verwaltungsverbund kennzeichnet schließlich, dass die Zusammenarbeit und Verflechtungsphänomene eine bestimmte Intensitätsschwelle aufweisen müssen, da-

[85] Art. 6 Abs. 5 Beschluss 1313/2013/EU.
[86] Art. 7 Beschluss 1313/2013/EU.
[87] Art. 13 Beschluss 1313/2013/EU.

mit überhaupt von einem Verwaltungsverbund gesprochen werden kann.[88] Bloße lose Verbindungen zwischen beteiligten Akteuren reichen nicht aus. Die hierfür zu berücksichtigenden Kriterien sind allerdings weitgehend unklar, sodass unterschiedliche Anforderungen formuliert werden.[89]

Vereinzelt wird eine Zusammenarbeit der verschiedenen am Verbund beteiligten Akteure in allen Phasen der Entscheidungsfindung und Durchführung gefordert.[90] Demgegenüber würde ein solches Erfordernis der Omnipräsenz das Verbundkonzept unnötig einengen, weshalb eine bestimmte Intensität der Interaktion in wenigstens einer wesentlichen Phase der Entscheidung als ausreichend betrachtet wird.[91] Gleichwohl reicht nicht jegliche Form des Zusammenwirkens hierfür aus.

Hilfreich sind qualitative Kriterien, anhand derer eine taugliche Abgrenzung erfolgen kann. Das Erreichen der geforderten Intensitätsschwelle wird man daher jedenfalls dann als vorliegend ansehen können, wenn über einen nicht nur kurzfristigen Zeitraum oder eine nur einmalige Zusammenarbeit, Kooperationen und Verflechtungen zwischen den beteiligten Akteuren entstehen, die sich auf längerfristige Sicht auch etablieren und verfestigen. Damit ist aber auch klar, dass die Intensität von Verflechtungen der unterschiedlichen Ebenen und Akteure sich in einer fortlaufenden Entwicklung befindet.[92] Von daher verbieten sich schematische Lösungen.

Die Intensitätsschwelle bestimmt sich je nach betrachtetem Sektor. Als Indiz für das Erreichen der Intensitätsschwelle spricht zumindest das Vorliegen von kooperativen als auch von hierarchischen Elementen.[93] Denn auf der einen Seite wird damit deutlich, dass mehrere Akteure bereitwillig zusammenwirken, um ein gemeinsames Ziel oder einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen. Auf der anderen Seite können aber auch einzelne Akteure mit besonderen Befugnissen ausgestattet sein, die es ihnen erlauben unter bestimmten Voraussetzungen allein zu handeln oder einen bestimmenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu haben. Auf europäischer Ebene kann dies etwa in der Betrauung der Europäischen Kommission mit übergeordneten Aufsichts- und

---

[88] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355); *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 17 ff.

[89] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5.

[90] So wohl *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 16 ff.; *M. Ludwigs,* Das veränderte Machtgefüge der Institutionen nach dem Dritten EU-Binnenmarktpaket, DVBl 2011, S. 61 (61 Fn. 4).

[91] So *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5.

[92] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 29, 49.

[93] So jedenfalls *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5.

Kontrollbefugnissen oder der Einräumung von Selbsteintrittsrechten bestehen.[94] Denkbar sind aber auch integrierte Anhörungsbefugnisse, qualifizierte Mitwirkungsbestimmungen bis hin zu Vetopositionen eines anderen Akteurs.[95]

b) Gesteigerte Intensität durch Möglichkeit eines Selbsteintrittsrechts der Kommission

Schließlich spricht auch die Intensität der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren für das Vorliegen eines Verwaltungsverbunds Katastrophenschutz auf europäischer Ebene, wenngleich der Kommission bisher keine umfangreichen übergeordneten Aufsichts- und Kontrollbefugnisse eingeräumt werden.

Allerdings verfügt die Kommission in besonderen Fällen im Rahmen der rescEU-Kapazitäten über ein Selbsteintrittsrecht. Zwar obliegt die Beschaffung der rescEU-Kapazitäten grundsätzlich den Mitgliedstaaten.[96] Dennoch kann die Kommission in dringenden Fällen, in denen die nationalen Kapazitäten überfordert sind, direkt Notfallkapazitäten beschaffen, um etwa Ausrüstung zur Bewältigung von unvorhergesehenen Notfällen zu erwerben.[97] Darüber hinaus kann die Kommission den Mitgliedstaaten geeignete Beförderungsmöglichkeiten und logistische Lösungen zur Verfügung stellen – etwa zur Rückholung von außerhalb der Union festsitzenden EU-Bürgern, wenn dies erforderlich ist, um Lücken im Bereich Verkehr und Logistik zu schließen.[98] Bei Überforderung eines Mitgliedstaats besteht daher ein Selbsteintrittsrecht der Kommission, um in einer Notsituation schnell handeln zu können.

4. Abgrenzung zur bloßen Verwaltungskooperation im Katastrophenschutz

a) Abgrenzung zur bloßen Verwaltungskooperation

Schließlich ist der Verwaltungsverbund von der Verwaltungskooperation abzugrenzen. Der Verwaltungsverbund geht über bloße Verwaltungskooperationen hinaus. Denn unter Verwaltungskooperation werden regelmäßig nur Beziehungen innerhalb eines „Gleichordnungsverhältnisses" verstanden, wohingegen der Verwaltungsverbund auch nicht-kooperative und hierarchische Beziehungselemente erfasst und damit eine Steigerung gegenüber einer bloßen Verwaltungskooperation darstellt.[99] Gleichwohl sind

[94] Ähnlich *T. Groß*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), S. 152 (155); *C. Calliess*, Europäischer Binnenmarkt und europäische Demokratie: Von der Dienstleistungsfreiheit zur Dienstleistungsrichtlinie – und wieder Retour?, DVBl 2007, S. 336 (343); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5.

[95] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 70.

[96] Art. 12 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.

[97] Art. 12 Abs. 3b Beschluss 1313/2013/EU.

[98] Art. 12 Abs. 3a Beschluss 1313/2013/EU.

[99] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (53); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355 f.).

Verwaltungskooperationen oftmals wichtiger Bestandteil eines Verwaltungsverbunds und konkretisieren das Merkmal der funktionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Vollzugsverflechtung zwischen den beteiligten Akteuren.[100]

Versteht man unter der klassischen Verwaltungskooperation lediglich Beziehungen innerhalb eines Gleichordnungsverhältnisses, lassen sich Kooperations- und Verflechtungsphänomene im Verwaltungsverbund nur unvollständig abbilden. Als hierarchische Beziehungselemente kommen etwa zentrale Vollzugsbefugnisse oder auch direkte Interventionsmöglichkeiten der Kommission in Betracht.[101] Daher lassen sich auch Rechtsfiguren wie der Beliehene oder Verwaltungshelfer, die in einem besonderen Verhältnis zur Verwaltung stehen, eher dem Verwaltungsverbund als der Verwaltungskooperation zuschreiben. Der Verwaltungsverbund ist damit gegenüber der Verwaltungskooperation ein „Mehr".

b) Keine bloße Kooperation im europäischen Katastrophenschutz

Schließlich enthält auch die Regulierung der Zusammenarbeit zwischen Kommission und den Mitgliedstaaten – wenn auch noch zaghaft – erste Elemente, die über die bloße Verwaltungskooperation hinausgehen und das europäische Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht als Verbund konturieren. Auch im Katastrophenschutz drängt die EU in operative Koordinations-, Steuerungs- und Anweisungsfunktionen hinein, die grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten sind.[102]

Denn wie gezeigt, ist der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz gerade nicht durch reine Kooperationen zwischen den beteiligten Akteuren gekennzeichnet, da auch hierarchische Elemente – wie etwa das Selbsteintrittsrecht der Kommission in besonderen Fällen – den europäischen Katastrophenschutzverbund auszeichnen.[103]

Hinzu kommen die europäischen Akteure im Katastrophenschutz – etwa das ERCC, die katastrophenrelevanten unionalen Einrichtungen, die europäischen Wissensnetzakteure und der Katastrophenschutzausschuss[104] –, die zwar bisher über keine durchgreifenden Vollzugsbefugnisse oder Interventionsmöglichkeiten verfügen, gleichwohl aber den europäischen Katastrophenschutz maßgeblichen beeinflussen und mitgestalten.

---

[100] So bereits *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (53); ähnlich *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355).

[101] *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (53); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5.

[102] *M. Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 196 Rn. 9.

[103] Siehe dazu Kap. 4 § 1 B. II. 3. b).

[104] Siehe dazu Kap. 4 § 1 B. IV. 2.

Es ist zudem insbesondere die Kommission, die zur Erreichung der Ziele zur Katastrophenvermeidung und -vorsorge verschiedene Maßnahmen ergreift.[105] Sie fördert umfangreiche Präventionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten und ergreift in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten zusätzliche notwendige unterstützende und ergänzende Präventionsmaßnahmen.[106] Damit hat sie insofern gleichwohl einen – wenn auch nur mittelbaren – Einfluss auf die Mitgliedstaaten. Ebenso trifft die Kommission eine Reihe von unterschiedlichen Vorsorgemaßnahmen.[107] Hierzu zählen etwa die Verwaltung des ERRC, die Schaffung und Verwaltung der Fähigkeit zur Mobilisierung und Entsendung von Expertenteams, der Aufbau und die Aufrechterhaltung eines Netzwerks ausgebildeter Experten der Mitgliedstaaten und die Erleichterung der Koordinierung der Vorabverlegung von Katastrophenbewältigungskapazitäten der Mitgliedstaaten.[108] Zwar verfügt auch die Kommission über keine Vollzugsbefugnisse oder Interventionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten, gleichwohl wirkt sie durch ihre umfangreichen Präventions- und Vorsorgemaßnahmen maßgeblich auf die Ausgestaltung des europäischen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts ein, sodass ihr Agieren mehr als nur eine bloße Kooperation mit den Mitgliedstaaten darstellt.

III. Erscheinungsformen von Verbundverwaltungen und der Katastrophenschutz als Mischverbund

Verwaltungsverbundstrukturen treten in unterschiedlichen Erscheinungsformen auf, die jeweils durch unterschiedliche Elemente stark ausgeprägt sind. Oftmals ist eine präzise Abgrenzung zwischen diesen einzelnen Erscheinungsformen nicht möglich. Das zeigt sich auch am europäischen Katastrophenschutz, der sich insbesondere als Mischverbund charakterisieren lässt. Der Mischverbund auf europäischer Ebene ist nicht mit dem Verbot der sog. Mischverwaltung im nationalen Recht zu verwechseln.[109] Die Begriffe beschreiben jeweils im nationalen Recht und im europäischen Recht unterschiedliche Phänomene.

1. Erscheinungsformen

Verwaltungsverbünde lassen sich neben den soeben beschriebenen allgemeinen Merkmalen auch anhand ihrer Aufgaben typologisieren. *Kahl* hat hierzu eine überzeugende Systematik vorgestellt.[110] Diese orientiert sich insbesondere an den Aufgaben der Ver-

[105] Art. 5 und Art. 7 Beschluss 1313/2013/EU.
[106] Art. 5 Abs. 1 lit. j und k Beschluss 1313/2013/EU.
[107] Art. 8 Beschluss 1313/2013/EU.
[108] Art. 8 Abs. 1 lit. a, d, f, g Beschluss 1313/2013/EU.
[109] Vgl. dazu Kap. 2 § 2 B.
[110] Vgl. dazu ausführlich *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360 ff.).

waltung, zu denen traditionell in erster Linie Vollzug, Lenkung und Aufsicht gehören.[111]

Auf europäischer Ebene lassen sich Verbünde daher zunächst in die Kerntypen Vollzugsverbund, Lenkungsverbund und Aufsichtsverbund unterteilen.[112] Ergänzt werden diese Kategorien durch Mischformen wie etwa den Regulierungs- oder Planungsverbund.[113] Diesen Verbünden jeweils quer vorgelagert ist der sog. Informationsverbund, dem primär eine dienende Funktion zukommt und der regelmäßig eine zentrale Voraussetzung für alle anderen Verbünde ist.[114] Denn die Verarbeitung von Informationen ist eine wesentliche Voraussetzung für den wirksamen Vollzug, die Lenkung sowie die Aufsicht, Regulierung und Planung.[115] In konkreten Referenzgebieten können diese Ausprägungen auch in Kombination auftreten, sodass eine präzise Abgrenzung zwischen den einzelnen Verbundtypen oftmals kaum möglich ist.[116]

a) Vollzugsverbund

Der Vollzugsverbund stellt den Grundtypus einer Verbundstruktur dar, der im Interesse einer effektiven und einheitlichen Rechtsanwendung oftmals die Kooperation mehrerer Behörden erforderlich macht.[117] Der Vollzugsverbund erfasst völlig unterschiedliche Formen wie die Rechts- und Amtshilfe, Kooperationen in Ausschüssen, Agenturen und Netzwerken, gestufte und gemischte Entscheidungen, Zuständigkeitskoordination, Weisungsrechte, Selbsteintrittsrechte oder Kompetenzübertragungen.[118] Derartige Verbundstrukturen lassen sich auf europäischer Ebene etwa im Produktsicherheitsrecht, Zollrecht, Beihilferecht oder Steuerrecht nachweisen.[119]

---

[111] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360); *U. Mager*, Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: Trute/Gross/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 369 (376).

[112] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 6.

[113] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360); *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 6.

[114] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360).

[115] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360 mwN).

[116] So etwa *P. Hilbert*, Vertikale Aufhebungsentscheidungen, Die Verwaltung 50 (2017), S. 189 (191), der die europäische Bankenaufsicht als Kombination aus Vollzugs-, Lenkungs-, Aufsichts- und Informationsverbund beschreibt.

[117] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (360).

[118] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (361).

[119] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (366 ff.).

Ein klassisches Anwendungsgebiet für gestufte Entscheidungen und einen Vollzugsverbund ist das europäische Beihilfenrecht (Art. 107 ff. AEUV). Denn die Kommission entscheidet zunächst darüber, ob eine staatliche Beihilfe mit dem europäischen Recht vereinbar ist (Art. 108 Abs. 2 AEUV).[120] Kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist, so ist der Mitgliedstaat verpflichtet, eine bereits gewährte europarechtswidrige Beihilfe zurückzufordern. Hierfür ist die nationale Behörde zuständig. Es findet somit eine Verflechtung zwischen europäischen und nationalen Akteuren statt, wobei den nationalen Behörden weitestgehend ihre Vollzugsautonomie entzogen wird.

b) Lenkungsverbund

Als Lenkungsverbund lassen sich wiederum solche Verbünde beschreiben, in denen ein Ausgleich widerstreitender Interessen beim Gesetzesvollzug durch gesetzeskonkretisierende Maßnahmen erfolgen soll.[121] Solche Lenkungsmaßnahmen entfalten insbesondere eine Bindungs- bzw. Orientierungswirkung für nachgeordnete Stellen, Mitgliedstaaten oder Rechtsanwender.[122] Überschneidungen zum Vollzugsverbund sind unausweichlich. Derartige Lenkungsverbundstrukturen finden sich beispielsweise im europäischen Energierecht.[123]

Dort nimmt die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) eine zentrale Rolle ein. Ihr Zweck besteht darin, die nationalen Regulierungsbehörden zu unterstützen, die in den Mitgliedstaaten wahrgenommenen Regulierungsaufgaben auf Unionsebene zu erfüllen und die Maßnahmen dieser Behörden zu koordinieren.[124] Hierzu kann die ACER insbesondere Leitlinien erlassen, die gegenüber den nationalen Stellen zwar nicht rechtsverbindlich sind, gleichwohl aber als Orientierung und Empfehlung dienen.[125] Mit Hilfe dieses

[120] Vgl. zum Verfahrensablauf etwa bei *H.-J. Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 108 Rn. 19 ff.; *G. von Wallenberg/M. Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 108 Rn. 45 ff.; *C. Nowak*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 108 Rn. 35 ff.

[121] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (361); *U. Mager*, Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: Trute/Gross/Röhl/Möllers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2008, S. 369 (380 f.).

[122] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (361).

[123] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (374).

[124] Verordnung (EU) 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Gründung einer Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, ABl. L 158/22 v. 14.06.2019.

[125] Vgl. insbesondere Art. 5 VO (EU) 2019/942.

Instruments wirkt die Kommission über die ACER in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten hinein, um hier eine Lenkung zu erreichen.[126]

c) Aufsichtsverbund

Den Aufsichtsverbund wiederum zeichnet aus, dass insbesondere mithilfe von Ermittlungs-, Prüfungs- und Auskunftsbefugnissen oder besonderen Verfahren der Überprüfung korrigierend in das Verhalten von anderen Akteuren eingegriffen werden kann.[127] Der Aufsichtsverbund ist daher auch Teil eines umfassenderen Kontrollverbunds.[128] Insbesondere das europäische Wettbewerbsrecht lässt umfangreiche Aufsichtsverbundelemente erkennen.[129]

Denn die Kommission wacht über die Anwendung und Einhaltung der Art. 101, 102 AEUV (Art. 105 Abs. 1 AEUV), um einen unverfälschten Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten. Hierzu verfügt sie über vielfältigste Befugnisse, die insbesondere in der „Kartellverfahrensordnung"[130] niedergelegt sind.[131] Der Kommission werden umfangreiche Untersuchungs-, Auskunfts- und Ermittlungsbefugnisse eingeräumt.[132] Sie kann Sanktionen in Form von Geldbußen und Zwangsgeldern erlassen.[133] Die Kommission übt somit eine weitreichende Aufsicht aus und kann im Wettbewerbsrecht korrigierend eingreifen.

d) Regulierungsverbund

Schließlich existieren mit dem Regulierungs- und Planungsverbund daneben zwei besondere Mischformen. So vereint der Regulierungsverbund alle Fälle, in denen der Grundsatz dezentralen Vollzugs zugunsten einheitlicher Rechtsanwendung sowie Herstellung eines funktionierenden Marktes anhand wettbewerbsrechtlicher Parame-

---

[126] Vgl. zur Kritik auch bei *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (374); *K. F. Gärditz*, Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen, AöR 135 (2010), S. 251 (267); *J. Gundel*, Die Regulierung der europäischen Energiemärkte, WiVerw 2010, S. 127 (129); *J. Gundel/C. F. Germelmann*, Kein Schlussstein für die Liberalisierung der Energiemärkte: Das Dritte Binnenmarktpaket, EuZW 2009, S. 763 (766 ff.); ausführlich *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 121 f., 145 ff.

[127] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (361 f.).

[128] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (362 mwN).

[129] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (375).

[130] Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1/1 v. 04.01.2003.

[131] *C. Jung*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 105 Rn. 1; *M. Ludwigs*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 86. EL September 2025, AEUV Art. 105 Rn. 1.

[132] Art. 17 ff. VO (EG) Nr. 1/2003.

[133] Art. 23 f. VO (EG) Nr. 1/2003.

ter und der Erfüllung bestimmter Gemeinwohlziele zugunsten von Gewährleistungsstrukturen durchbrochen werden muss.[134] Klassischerweise ist hier das Telekommunikationsrecht[135] zu nennen.

Im Telekommunikationssektor zielt das Handeln der EU insbesondere darauf ab, einen harmonisierten Rechtsrahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen in den Mitgliedstaaten zu schaffen.[136] Der Telekommunikationsregulierungsverbund ist von einer starken Lenkungs- und Aufsichtskomponente geprägt.[137] Dabei sind europäische und nationale Interessen stark miteinander verwoben, was sich in der Regulierung niederschlägt. So muss die mitgliedstaatliche Regulierungsbehörde beim Erlass einer den Telekommunikationsmarkt betreffenden Regulierungsmaßnahme nach §§ 10 ff. TKG ein nicht einfach zu durchdringendes Regulierungsverfahren durchlaufen. Dieses Verfahren ist insbesondere durch eine enge Kooperation mit der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten geprägt.[138] Es bestehen daher vielfältige Verflechtungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU.

e) Planungsverbund

Ein Verbund lässt sich als Planungsverbund bezeichnen, wenn er eine Koordination von Interessenkollisionen mit dem Ziel einer vorausschauenden Verwirklichung eines Ordnungszustands in einem zielgebundenen, gestuften und abwägenden Verfahren verfolgt.[139] Derartige Strukturen finden sich etwa im Umweltrecht oder bei der Strukturfondsverwaltung.[140]

Im Umweltrecht sind es insbesondere verschiedene planungsrechtliche Instrumente, durch welche die EU und die Mitgliedstaaten einen gegenseitigen Einfluss ausüben können.[141] Hier kommen etwa Beteiligungsrechte der Mitgliedstaaten an europäischen Planungen, Anpassungspflichten für mitgliedstaatliche Planungen sowie horizontale

---

[134] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (363); *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 (55).

[135] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (379 ff.).

[136] Art. 1 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, ABl. L 321/98 v. 17.12.2018.

[137] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (377).

[138] § 12 Abs. 2–5 TKG.

[139] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (364).

[140] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (364 mwN).

[141] Dazu ausführlich *G. Sydow*, Strukturen europäischer Planungsverfahren, DÖV 2003, S. 605 ff.

Koordinierung mitgliedstaatlicher Planungen in Betracht.[142] Durch diese Instrumente bestehen gegenseitige Einfluss- und Koordinierungsmöglichkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die zwar jeweils als eigenständige Planungsträger agieren, aber funktional aufeinander bezogen sind.[143]

f) Informationsverbund

Schließlich ist allen Verbünden in der Regel ein Informationsverbund vorgelagert, da ohne eine effektive Informationserhebung und -verarbeitung sowie den damit verbundenen Austausch zwischen den beteiligten Akteuren das Funktionieren jedes Verbundtyps gefährdet wäre.[144] Der Informationsverbund beschreibt grundsätzlich jede zum Zweck des Informationsaustauschs und der Kommunikation erfolgende Interaktion von nationalen Behörden untereinander, aber auch mit der Kommission und weiteren EU-Akteuren, wobei unerheblich ist, ob dies dauerhaft, einmalig oder in wiederkehrenden Abständen erfolgt.[145] Das europäische Sicherheitsrecht[146] lässt sich in Teilen als beispielhaftes Referenzgebiet anführen.

So nimmt das Europäische Polizeiamt Europol eine zentrale Stellung im Verbund mit den nationalen Stellen ein. Ihm kommt insbesondere die Aufgabe zu, Informationen und strafrechtlich relevante Erkenntnisse zu verarbeiten sowie zu analysieren und mit den zuständigen Akteuren auszutauschen.[147] Ebenso obliegt ihm die Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungs- und operativen Maßnahmen, um die Tätigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu stärken.[148] Weitere Informationsverbünde im europäischen Sicherheitsrecht sind etwa das Europäische Netz für Kriminalitätsprävention[149] und das Netz zum Schutz von Persönlichkeiten[150] des öffentlichen Lebens.[151]

---

[142] *G. Sydow*, Strukturen europäischer Planungsverfahren, DÖV 2003, S. 605 (606 f.).

[143] *G. Sydow*, Strukturen europäischer Planungsverfahren, DÖV 2003, S. 605 (606).

[144] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (365).

[145] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (365).

[146] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (385 f.).

[147] Art. 4 Nr. 1 lit. a Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, ABl. L 135/54 v. 24.05.2016.

[148] Art. 4 Nr. 1 lit. c Verordnung (EU) 2016/794.

[149] Beschluss 2009/902/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI, ABl. L 321/44 v. 08.12.2009.

[150] Beschluss 2002/956/JI des Rates vom 28. November 2002 zur Schaffung eines Europäischen Netzes zum Schutz von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, ABl. L 333/1 v. 10.12.2002.

[151] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (386).

2. Verwaltungsverbund Katastrophenschutz als Mischverbund

Möchte man nun den europäischen Verwaltungsverbund Katastrophenschutz einer bestimmten Erscheinungsform zuschreiben, so wird man diesen als Mischverbund qualifizieren müssen, da er Eigenschaften eines Vollzugs- und Lenkungsverbunds aufweist sowie aber vor allem auch einen Informationsverbund darstellt.

Zunächst enthält das Katastrophenschutzverfahren der Union in unterschiedlicher Stärke ausgeprägte Elemente eines Vollzugs- und Lenkungsverbundes. So kennt es eine Art von Amtshilfemechanismus, wenngleich die Bezeichnung befremdlich wirkt. Dabei wird unter Amtshilfe der ergänzende Beistand verstanden, den eine Behörde einer anderen leistet, um dieser die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen oder zu erleichtern.[152]

Mit der Notfall-Reserve rescEU wird im Katastrophenschutzverfahren der EU eine Einrichtung geschaffen, um in Überforderungssituationen Hilfe zu leisten, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von den Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten unter den gegebenen Umständen nicht ausreichen, um die verschiedenen Arten von Katastrophen wirksam zu bewältigen.[153] Dabei legt die Kommission fest, welche Kapazitäten rescEU umfassen soll.[154] RescEU ist keine Behörde im engeren Sinne, sondern ein weiterer zusätzlicher Akteur auf europäischer Ebene im Katastrophenschutz. Da rescEU zum Einsatz kommt, wenn die primär verfügbaren Kapazitäten auf nationaler Ebene sowie auch die von den Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten für die Katastrophenbekämpfung nicht ausreichen, weist der rescEU Mechanismus jedenfalls in Grundzügen Ähnlichkeiten zu klassischen Amtshilfesituationen auf, in denen eine Behörde einer anderen Behörde zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unterstützung leistet. Denn hier leistet sodann rescEU Unterstützung zugunsten des von einer Katastrophe betroffenen Landes und den dortigen überforderten Akteuren.

Dass der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz darüber hinaus weitere Elemente eines Vollzugsverbunds aufweist, lässt sich etwa durch die vielfältige Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten verdeutlichen, da primärer Zweck des Katastrophenschutzverfahrens in der Union ist, dass die Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verstärkt wird.[155] Ebenso enthält der Verwaltungsverbund Netzwerkelemente, wenn es etwa um den Aufbau eines Unions-Wissensnetzes für Katastrophenschutz geht.[156] Dass in bestimmten Ausnahmekon-

---

[152] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 10; vgl. umfangreich zum Amtshilfebegriff auch bei *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 34 und 42 ff.; BVerfG NVwZ 2011, S. 1254 (1255).

[153] Art. 12 Beschluss 1313/2013/EU; dazu bereits auch Kap. 3 § 1 C. I.

[154] Art. 12 Abs. 2 S. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[155] Vgl. Art. 1 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[156] Art. 13 Beschluss 1313/2013/EU.

stellationen die Kommission ferner Notfallkapazitäten direkt beschaffen kann, spricht ferner für ein Selbsteintrittsrecht.[157]

Ein wesentliches Kernelement des Katastrophenschutzmechanismus der Union ist daneben die Informationserhebung und -verarbeitung, um Katastrophen zu verhindern und im Eintrittsfall effektiv bekämpfen zu können. Die zentrale Koordinierung und der Informationsaustausch erfolgen über das ERCC, das den Mitgliedstaaten und der Kommission für die Verfolgung der Ziele des Katastrophenschutzverfahrens zur Verfügung steht.[158] Denn das ERCC koordiniert, überwacht und unterstützt die Notfallmaßnahmen auf Unionsebene. Es arbeitet eng mit den nationalen Katastrophenschutzbehörden sowie den einschlägigen Einrichtungen der Union zusammen, um im Katastrophenmanagement einen sektorübergreifenden Ansatz zu fördern.[159] Der Informationsaustausch wird durch das gemeinsame Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (CECIS) bewältigt.[160]

Schließlich zielt auch das Unions-Wissensnetz für den Katastrophenschutz auf einen umfassenden Informations- und Wissensaustausch zwischen den beteiligten Akteuren ab. Denn mit Hilfe des Netzes berücksichtigt die Kommission etwa auch das Fachwissen, das in den Mitgliedstaaten, auf Unionsebene, auf der Ebene anderer internationaler Organisationen und Stellen, auf der Ebene von Drittländern und auf der Ebene von Organisationen, die vor Ort tätig sind, zur Verfügung steht.[161]

Daher weisen der Katastrophenschutz und das Katastrophenschutzverfahren in der Union wesentliche Elemente eines Informationsverbundes auf. Nach alledem lässt sich der Katastrophenschutz in der Union als Verwaltungsverbund in der besonderen Erscheinungsform eines Mischverbundes beschreiben, wenngleich einzelne Elemente jeweils unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

IV. Maßgebliche Akteure im Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

Verbundverwaltungen zeichnen sich durch verschiedene und zahlreiche beteiligte Akteure aus. Das gilt auch für den europäischen Katastrophenschutz, der durch das Zusammenwirken unterschiedlicher katastrophenrelevanter Akteure gekennzeichnet ist.

1. Akteure der Verbundverwaltung

Der Verwaltungsverbund ist durch eine Vielzahl von Akteuren gekennzeichnet. Dabei spielen die Europäische Kommission – schon aufgrund ihrer Stellung als „Hüterin der Verträge“ (vgl. Art. 17 Abs. 1 S. 2 und S. 3 EUV) – sowie die nationalen mitgliedstaatlichen Behörden eine zentrale Rolle.

---

[157] Vgl. etwa Art. 12 Abs. 3b Beschluss 1313/2013/EU.
[158] Art. 7 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[159] Art. 7 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[160] Art. 8 Abs. 1 lit. b Beschluss 1313/2013/EU.
[161] Art. 13 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

Eine besonders hervorgehobene Rolle kommt der Kommission gleichwohl nicht zu, da auf europäischer Seite auch sonstige Einrichtungen und andere Stellen der EU als Akteure auftreten können und insofern ein Substitut darstellen.[162] Auf nationaler Seite werden wiederum Ministerien, Bundes- und Landesbehörden oder auch andere unabhängige Stellen tätig.[163]

Um dieses Zentrum europäischer und mitgliedstaatlicher Akteure gruppieren sich weitere Akteure, die zur Wahrnehmung weiterer besonderer Aufgaben geschaffen werden. In Betracht kommen Ausschüsse, Agenturen und Netzwerke.[164] Sie sind „Einrichtungen und sonstige Stellen" im Sinne von Art. 298 AEUV.[165] Mit den Ausschüssen sind sowohl allgemeine Ausschüsse[166] als auch spezielle wissenschaftliche Fachausschüsse gemeint.[167] In diesen Ausschüssen wirken nationale Vertreter mit, sodass den Mitgliedstaaten eine Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeit beim Erlass von Durchführungsrechtsakten der Kommission eingeräumt wird. Agenturen wiederum sind in der Regel dezentralisierte Einrichtungen auf europäischer Ebene, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind sowie ein gewisses Mindestmaß an Autonomie verfügen.[168] Ihnen obliegt oftmals die Wahrnehmung spezifischer Aufgaben in bestimmten Sektoren.[169] Gleichwohl variieren Organisationsstruktur, Aufgaben und Befugnisse der Ausschüsse und Agenturen sehr stark und hängen wesentlich davon ab, zu welchen Zielen und Zwecken sie errichtet werden.[170]

---

[162] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357 f.).

[163] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (358).

[164] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 18.

[165] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (358); grundlegend dazu *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 298 Rn. 2 ff.

[166] Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55/13 v. 28.02.2011.

[167] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (358).

[168] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 20; *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 298 Rn. 3 ff.

[169] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 20; vgl. zu einzelnen Regulierungs- und Exekutivagenturen mit Beispielen bei *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 298 Rn. 5 ff.

[170] *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (358).

Schließlich bilden Netzwerke oftmals das Fundament für eine verbundförmige Zusammenarbeit. Eine Rechtspersönlichkeit kommt ihnen nicht zu.[171] Ihre Aufgabe umfasst insbesondere die partnerschaftliche Verwaltung von Unionsprogrammen ebenso wie den Austausch von Informationen, Ideen und Konzepten zwischen den beteiligten Akteuren sowie die Abgabe von Stellungnahmen.[172] Ebenso werden zunehmend Private in die Verbundstruktur integriert.[173] Exemplarisch hierfür steht etwa das Produktsicherheitsrecht, das durch privatrechtlich organisierte Europäische Normungsorganisationen (CEN, CENELEC und ETSI) besonders stark geprägt wird. Das europäische Recht ist hier wesentlich auf die Einbeziehung privater Ressourcen und privaten Sachverstands angewiesen.[174] Wie sich die private Beteiligung dann wiederum ganz konkret auswirkt, hängt jedoch maßgeblich vom betrachteten Sektor ab.

2. Akteure im europäischen Katastrophenschutz

Im europäischen Katastrophenschutz arbeiten unterschiedliche Akteure zusammen, um einen wirksamen und effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Mit dem Katastrophenschutzverfahren ist eine Stärkung der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure verbunden, um das praktische Zusammenwirken zu intensivieren sowie die Koordinierung zu erleichtern, um damit die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Katastrophen zu verbessern.[175] Die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Schutz vor Katastrophen und deren Bewältigung verbleibt gleichwohl bei den Mitgliedstaaten.[176] Das Katastrophenschutzrecht fällt zwar generell in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, wird aber durch das europäische Katastrophenschutzverfahren gestärkt und konkretisiert.

a) Kommission und mitgliedstaatliche Behörden als zentrale Akteure

Die zentralen Akteure stellen einerseits auf europäischer Ebene die Kommission dar sowie andererseits auf nationaler Ebene die von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen Behörden.[177] In Deutschland ist dies die nationale Kontaktstelle beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die zentraler Ansprechpartner

---

[171] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 22.

[172] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 22; vgl. dazu auch *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 60 ff.

[173] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 23; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (358).

[174] *A. Klafki*, Kooperative Verfahrenselemente im transnationalen Verwaltungsverbund am Beispiel von Planungsverfahren, Der Staat 58 (2019), S. 367 (380).

[175] Art. 1 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[176] Art. 1 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.

[177] Art. 29 Beschluss 1313/2013/EU.

der Bundesrepublik Deutschland im Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union ist.

b) Scharnierfunktion des Emergency Response Coordination Centre (ERCC)

Das „Scharnier" zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten stellt das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen dar (ERCC), das die Katastrophenschutzmaßnahmen koordiniert, überwacht und unterstützt und in engem Kontakt mit den nationalen Katastrophenschutzbehörden und weiteren einschlägigen Einrichtungen der Union steht.[178]

c) Katastrophenrelevante unionale Einrichtungen

Eine überraschend zentrale Rolle kommt in diesem Zusammenhang neben der Kommission sowie den Mitgliedstaaten der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm (European Union Agency for the Space Programme = EUSPA) zu.[179] Denn diese verantwortet die Weltrauminfrastrukturen der Union wie das Europäische Erdbeobachtungsprogramm (Copernicus), das Navigationssatellitensystem Galileo und das Satellitenkommunikationsprogramm der Union (GOVSATCOM), also wesentliche Infrastrukturen.[180]

Das Katastrophenschutzverfahren greift auf diese Infrastrukturen zurück, die wichtige Instrumente auf Unionsebene bereitstellen, um auf interne und externe Notfälle zu reagieren.[181] So unterstützen die Copernicus-Notfallmanagementsysteme das ERCC in den verschiedenen Notfallphasen von Frühwarnung und Prävention bis hin zu Katastrophenbewältigung und dem Wiederaufbau.[182]

Galileo wiederum kann über die Aussendung von Signalen Warnungen vor Katastrophen in bestimmten Gebieten verbreiten, da es die erste globale Infrastruktur für satellitengestützte Navigation und Ortung ist, die speziell für zivile Zwecke in Europa und weltweit konzipiert wurde und auch in anderen Bereichen, wie Notfallmanagement, einschließlich Frühwarnmaßnahmen, genutzt werden kann.[183]

Schließlich ermöglicht GOVSATCOM eine sichere Satellitenkommunikationskapazität bereitzustellen, die speziell auf die Bedürfnisse staatlicher Nutzer im Bereich

[178] Art. 7 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[179] Vgl. Verordnung (EU) 2021/696 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Einrichtung des Weltraumprogramms der Union und der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 912/2010 (EU), Nr. 1285/2013 und (EU) Nr. 377(2014 sowie des Beschluss Nr. 541/2014/EU, ABl. L 170/69 v. 12.05.2021.

[180] Siehe dazu https://www.euspa.europa.eu/european-space/eu-space-programme.

[181] Vgl. EG 18 Verordnung (EU) 2021/836 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Änderung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl. L 185/1 v. 26.05.2021.

[182] Vgl. Art. 51 Abs. 1 lit. b Verordnung (EU) 2021/696.

[183] Vgl. EG 18 Verordnung (EU) 2021/836; vgl. auch Art. 45 Abs. 1 lit. e Verordnung (EU) 2021/696.

des Notfallmanagements zugeschnitten ist. Der Agentur der Europäischen Union für das Weltraumprogramm kommt somit auch im Katastrophenschutzverfahren als wesentlicher Akteur – neben Kommission und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten – eine gewichtige Rolle zu, die in der Öffentlichkeit gar nicht so wahrgenommen wird.

d) Europäische Wissensnetzakteure

Die durch die EU-Infrastrukturen gesammelten und aufbereiteten Informationen können somit für die Prävention, Verhinderung sowie Bekämpfung von Katastrophen einen besonders gewichtigen Beitrag leisten. Das Katastrophenschutzverfahren wird darüber hinaus insbesondere im Rahmen des Unions-Wissensnetz' durch weitere Akteure bereichert.

Dieses Wissensnetz, das relevantes Wissen für das gesamte Katastrophenschutzverfahren zusammenführt, verarbeitet und verbreitet, integriert Akteure des Zivil- und Katastrophenschutzes, Exzellenzzentren sowie Hochschulen und Forschungseinrichtungen.[184] So können etwa auch die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse im Bereich des Katastrophenschutzes Eingang finden. Die stärkere Integration sachdienlichen Wissens im Katastrophenschutzverfahren ist nicht zuletzt eine Erkenntnis und Schlussfolgerung aus der COVID-19-Pandemie.[185] Die Berücksichtigung Wissens Dritter und dessen Einbeziehung im Katastrophenschutzverfahren kann sich bei künftigen Katastrophen daher als besonders hilfreich erweisen. Ebenso wird das Fachwissen berücksichtigt, das auf der Ebene anderer internationaler Organisationen und Stellen sowie auf der Ebene von Drittländern zur Verfügung steht.[186] Zwar sind diese Akteure nicht unmittelbar in das Katastrophenschutzverfahren eingebunden, ergänzen dieses aber als mittelbare Akteure.

e) Katastrophenschutzausschuss

Schließlich wird die Kommission im Katastrophenschutzverfahren von einem Ausschuss unterstützt.[187] Die Schaffung von Ausschüssen ist ein wesentliches Kennzeichen von Verbundstrukturen im europäischen Recht. Der Ausschuss im Katastrophenschutzverfahren setzt sich entsprechend aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei den Vorsitz ein Vertreter der Kommission führt und dieser nicht an den Abstimmungen des Ausschusses teilnehmt.[188] Hier wird also die verbundartige Struktur zwischen Kommission auf der einen Seite und den Mitgliedstaaten auf der anderen

[184] Art. 13 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[185] EG 24 Verordnung (EU) 2021/836.
[186] Art. 13 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[187] Art. 33 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.
[188] Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbestimmung durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55/13 v. 28.02.2011.

Seite besonders deutlich. Dass schließlich unterschiedliche Akteure im Katastrophenschutzverfahren tätig werden, wird auch deshalb deutlich, da Finanzhilfen juristischen Personen des privaten sowie des öffentlichen Rechts gewährt werden können.[189]

f) Drittländer und Expertenteams

Wird die Union von einem Drittland über das ERCC um Hilfe ersucht,[190] weil eine Katastrophe eingetreten ist oder einzutreten droht, so lässt sich auch dieses Drittland als Akteur im primär unionalen Katastrophenschutzverfahren ansehen. Ebenso sind die von der Kommission eingesetzten Expertenteams vor Ort, die bei der Katastrophenprävention, -vorsorge und -bewältigung entsandt werden können, Akteure im Katastrophenschutzverfahren.[191]

Primäre Aufgabe der Expertenteams ist die Erleichterung der Koordinierung zwischen den Einsatzteams der Mitgliedstaaten sowie die Aufrechterhaltung der Verbindung zu den zuständigen Behörden eines hilfeersuchenden Mitgliedstaates.[192] Es wird zwischen technischen Experten, Evaluierungsexperten, Koordinierungsexperten und Teamleitern unterschieden, die jeweils eigene Aufgaben wahrnehmen.[193] Als weiteren Akteuren steht das Katastrophenschutzverfahren schließlich auch noch Drittländern – beispielsweise den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation oder des Europäischen Wirtschaftsraums – sowie internationalen Organisationen offen, sodass diese bei einem möglichen Beitritt ebenfalls aktive Akteure im Katastrophenschutzverfahren werden.[194]

g) Akteursähnliche Objekte

Neben diesen Akteuren kennt das Katastrophenschutzverfahren weitere Objekte, die zwar keine klassischen Akteure darstellen, ihnen aber stark ähneln.

So existiert mit CECIS eine Plattform, die eine wirksame Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen dem ERCC und den Mitgliedstaaten ermöglicht.[195] Dabei handelt es sich um eine webbasierte Alarm- und Benachrichtigungsanwendung, die einen Informationsaustausch in Echtzeit ermöglicht. Die Plattform lässt sich daher auch als ein akteursähnliches Objekt im Katastrophenschutzverfahren betrachten.

---

[189] Art. 24 Beschluss 1313/2013/EU.

[190] Art. 16 Beschluss 1313/2013/EU.

[191] Art. 17 Beschluss 1313/2013/EU.

[192] Art. 17 Abs. 3 Beschluss 1313/2013/EU.

[193] Art. 41 ff. Durchführungsbeschluss der Kommission vom 16. Oktober 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/277/EG, Euratom und 2007/707/EG, Euratom, ABl. L 320/1 v. 06.11.2014.

[194] Art. 28 Beschluss 1313/2013/EU.

[195] Art. 8 Abs. 1 lit. c Beschluss 1313/2013/EU; vgl. zu den Einzelheiten auch Art. 4 ff. Durchführungsbeschluss der Kommission vom 16. Oktober 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/277/EG, Euratom und 2007/707/EG, Euratom, ABl. L 320/1 v. 06.11.2014.

Schließlich lassen sich auch der Katastrophenschutz-Pool sowie die rescEU-Einheiten als Akteure im Katastrophenschutzverfahren betrachten.[196] Es handelt sich zwar nicht um natürliche oder juristische Personen, gleichwohl ähneln auch sie diesen stark. Der Europäische Katastrophenschutz-Pool umfasst die Module, Bewältigungskapazitäten sowie Experten, die von den Mitgliedstaaten bereitgehalten werden und im Katastrophenfall einschreiten können.[197] Die rescEU-Einheiten wiederum kommen erst dann zum Einsatz und leisten in Überforderungssituationen Hilfe, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von den Mitgliedstaaten für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten nicht ausreichen, um eingetretene Katastrophen wirksam zu bewältigen.[198]

C. Vorzüge der Verbundverwaltung

Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz zeichnet sich, wie gezeigt, durch ein gesteigertes Zusammenwirken der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure aus und geht über bloße Verwaltungskooperationen hinaus. Die Vorzüge einer solchen Verbundverwaltung lassen sich schematisch anhand fünf unterschiedlicher Funktionalitäten besonders hervorheben und verleihen dem Verwaltungsverbund Katastrophenschutz sein besonderes Gepräge.[199]

I. Effektivitätssteigerung

Zunächst ist die Steigerung der Effektivität und Einheitlichkeit der Durchführung von Gemeinschaftsrecht der bedeutsamste Vorzug einer Verbundverwaltung. Denn mit ihr soll eine wirksame und gleichförmige Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten sichergestellt werden.[200] So sind verwaltungsrechtliche Entscheidungen auch in unterschiedlichen Mitgliedstaaten vergleichbar und tragen damit zu einer Steigerung von Akzeptanz und Rechtssicherheit bei. Mögliche Defizite lassen sich etwa durch die Integration von Agenturen, die Begründung von Kooperationsnetzwerken nationaler Vollzugsbehörden sowie die verstärkte Einbindung der Europäischen Kommission in nationale Entscheidungsprozesse beheben.[201]

Diese Überlegungen adressiert mittlerweile auch Art. 197 AEUV, der die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als eine Frage von gemeinsamem Interesse deklariert. Im Rahmen des europäischen Katastrophenschutzes und

---

[196] Art. 11 und Art. 12 Beschluss 1313/2013/EU.

[197] Art. 11 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[198] Art. 12 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[199] Siehe grundlegend zu den Vorzügen einer Verbundverwaltung etwa bei *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 27 ff. und *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17.

[200] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357).

[201] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 30.

seiner effektiven Durchführung sind insbesondere Art. 196 AEUV sowie der Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren maßgeblich. Da der Regelungsgehalt von Art. 196 AEUV primär darauf abzielt, den Mitgliedstaaten mit der Kommission einen weiteren Handlungsträger zur kooperativen Zusammenarbeit zur Seite zu stellen, ohne dies aber im Detail zu spezifizieren,[202] finden sich die maßgeblichen Rechtsvorschriften im Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren. Als Beschluss ist dieser Rechtsakt gegenüber den Mitgliedstaaten in allen Teilen verbindlich (vgl. Art. 288 AEUV).

Gleichwohl ist auch damit noch keine Einheitlichkeit seiner Anwendung in der gesamten Europäischen Union gewährleistet. Denn die Anwendung der einzelnen Vorschriften obliegt nach wie vor den Mitgliedstaaten. So verpflichtet der Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren etwa die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis am Aufbau von Modulen als allgemeine Vorsorgemaßnahmen mitzuwirken[203] sowie der freiwilligen Bereitstellung von Bewältigungskapazitäten im Rahmen des Europäischen Katastrophenschutz-Pools[204].

Diese rechtstechnische Ausgestaltung in Form der freiwilligen Mitwirkung ermöglicht den Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Anwendung der Regelungen. Es verbleibt im ausschließlichen Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, welchen Beitrag sie im europäischen Katastrophenschutzverfahren eigenständig leisten wollen. Daher sind diesbezüglich auch divergierende Entscheidungen möglich, sodass Mitgliedstaaten trotz vergleichbarer Katastrophenarten – etwa Griechenland, Spanien und Portugal, die oftmals von Waldbränden betroffen sind, oder Deutschland und Österreich, die häufig von Überschwemmungen betroffen sind – unterschiedliche Beiträge leisten können.

Jedoch sollten Mitgliedstaaten, die von vergleichbaren Katastrophen betroffen sind, auch vergleichbare Beiträge für das europäische Katastrophenschutzverfahren leisten. Um dies zu bewerkstelligen, können Kooperationsnetzwerke zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten hilfreich sein, um verwaltungsrechtliche Entscheidungen vergleichbar zu machen und diese damit besser abzustimmen sowie besser zu koordinieren.

II. Verhinderung von Informationsasymmetrien

Nicht zu vernachlässigen ist daneben aber auch eine zweite besonders gewichtige Funktionalität. So ermöglicht die Verbundverwaltung die umfangreiche Generierung von Informationen und dient damit dem Ausgleich von Informationsasymmetrien.[205]

---

[202] Siehe dazu bereits oben Kap. 3 § 1 B.

[203] Art. 9 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[204] Art. 11 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[205] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 32 ff.; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357).

Existieren nämlich Informations-, Berichts- oder Beratungspflichten der sachnäheren dezentralen Stellen in den Mitgliedstaaten und werden daneben auch Datenbanken und Register etabliert, so wird den problemferneren zentralen europäischen Stellen Wissen vermittelt, das diese wiederum zur Steuerung des unionalen Vollzugs befähigt.[206] Denn regelmäßig verfügen die nationalen Behörden aufgrund ihrer Sachnähe über Informationsvorsprünge und häufen damit gleichzeitig auch besonders sachnahes Vollzugswissen an.[207]

Im Katastrophenschutz ist der Informations- und Wissensaustausch ein wesentliches Element für eine effektive Katastrophenvorsorge und -bekämpfung. Mit dem Emergency Response Coordination Centre (ERCC) existiert eine Einrichtung, die für die Koordination von Notfallmaßnahmen zuständig ist. Mit dem Common Emergency Communication and Information System (CECIS) besteht wiederum ein gemeinsames Kommunikations- und Informationssystem zum Austausch der katastrophenrelevanten Informationen sowie des dazugehörigen Wissens auf europäischer Ebene. Ebenso wird die Etablierung von länderübergreifenden Datenbanken vorangetrieben, da ein Unions-Wissensnetz für Katastrophen eingerichtet wird, um auf der Grundlage eines Mehrgefahren-Ansatzes Wissen und Informationen, die für das Unionsverfahren relevant sind, zusammenzuführen, zu verarbeiten und zu verbreiten.[208] Das Fachwissen kann so gebührend berücksichtigt werden, das in den Mitgliedstaaten und auf Unionsebene vorhanden ist. So kann das sachnähere Wissen bei den zuständigen Katastrophenstellen vor Ort auch anderen Akteuren zugänglich gemacht werden, die beispielsweise mit vergleichbaren Katastrophenarten konfrontiert werden.

III. Akzeptanzsteigerung

Drittens schafft eine Verbundverwaltung darüber hinaus Akzeptanz und Legitimität des Gemeinschaftsrechtsvollzugs.[209] Denn Verfahrensbeteiligung schafft Akzeptanz und kompensiert die Zuständigkeitsverluste der nicht zur Entscheidung berufenen Behörden. Diese Idee gilt nicht nur im Bürger-Staat-Verhältnis, sondern auch im Verhältnis der entscheidenden zur anerkennenden oder respektierenden Behörde.[210]

---

[206] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17; *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 32; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357).

[207] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 32.

[208] Art. 13 Abs. 1 Beschluss 1313/2013/EU.

[209] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 33 f.; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357); vgl. zur Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen im nationalen Recht bei *I. Spiecker gen. Döhmann*, Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung, 2022, S. 261 ff.

[210] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 33.

Das Katastrophenschutzverfahren der Union führt bereits als solches zu einem Akzeptanzgewinn in den einzelnen Mitgliedstaaten. Durch das Zusammenwirken von europäischer und nationaler Ebene können Synergieeffekte fruchtbar gemacht werden, von denen der Katastrophenschutz insgesamt profitieren kann.

IV. Integration gemeineuropäischer Interessen

Viertens werden in einen Verwaltungsverbund – insbesondere auf europäischer Ebene – gemeineuropäische Interessen eingespeist.[211] Diese Überlegung greift Art. 197 AEUV auf, da die Regelung auch eine Unterstützungskompetenz für die mitgliedstaatliche Verwaltungszusammenarbeit umfasst, sodass Initiativen der Union weiter fortgesetzt und vertieft werden können.[212] Diese Interessen können etwa durch die Integration von Konsultationsverfahren oder auch der Berücksichtigung von Stellungnahmen und Empfehlungen berücksichtigt werden. Die Einspeisung führt dadurch zu mehr Verflechtung, zumal wenn die Interessen nicht durch die Kommission zentral definiert und vertreten werden, sondern erst in einem Verfahren konkretisiert werden.[213]

Die Katastrophenvorsorge sowie die frühzeitige Bekämpfung von insbesondere grenzüberschreitenden Katastrophen stellen ein derartiges gemeineuropäisches Interesse dar, das in einem Verwaltungsverbund Katastrophenschutz daher besonders gut integriert werden kann. Katastrophen können alle EU-Bürger gleichermaßen betreffen und machen insbesondere vor Ländergrenzen keinen Halt, sodass sich auch bereits daraus ein gemeineuropäisches Interesse ableiten lässt. Der frühzeitige Austausch von Informationen und Wissen ermöglicht daher eine wesentlich effektivere europäische Katastrophenschutzpolitik, von der alle Mitgliedstaaten profitieren können. Denn die primär zuständigen nationalen Stellen speisen ihre Erkenntnisse in den gesamteuropäischen Katastrophenschutzprozess ein.

V. Wechselseitige Kontrolle

Schließlich zielt die Verbundverwaltung auf eine wechselseitige Kontrolle des Vollzugs von Unionsrecht.[214] So können nationale Durchführungsakte von der Kommission auf unterschiedliche Weise inhaltlich beaufsichtigt werden und zum anderen kann die nationale Expertise und die Mitwirkung nationaler Stellen in Netzwerken und

[211] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 34; *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17.

[212] *M. Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 197 Rn. 1 ff.

[213] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 35.

[214] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17; *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 35; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (357).

Agenturen europäische Durchführungsakte begleiten.[215] Eine Beaufsichtigung erfolgt in diesen Fällen etwa durch die Mitwirkung nationaler Stellen.[216]

Im Katastrophenschutz erfolgt zwar keine wechselseitige Kontrolle des Vollzugs des maßgeblichen Unionsrechts. Allerdings liegt ein besonderer Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit sowie dem Austausch von Informationen und Wissen zwischen den beteiligten Akteuren. Die zuständigen nationalen Stellen können so ihre Expertise gewinnbringend in das europäische Katastrophenschutzverfahren einbringen.

D. Zwischenfazit

Ein Verwaltungsverbund lässt sich anhand von vier Merkmalen charakterisieren.[217] Zwischen den beteiligten Akteuren finden funktionale Zusammenarbeiten statt (Merkmal 1)[218], die durch bestimmte Kooperations- und Verflechtungsphänomene gekennzeichnet sind (Merkmal 2)[219]. Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure weist eine gewisse Intensitätsschwelle auf (Merkmal 3)[220]. Schließlich handelt es sich beim Verwaltungsverbund nicht nur um reine Kooperationen zwischen den beteiligten Akteuren, da auch nicht-kooperative und hierarchische Beziehungselemente erfasst werden (Merkmal 4)[221]. Verwaltungsverbundstrukturen treten in unterschiedlichen Erscheinungsformen auf. In Betracht kommen insbesondere der Vollzugs-, Lenkungs-, Aufsichts-, Regulierungs-, Planungs- oder Informationsverbund.[222]

Der Europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz mag zwar hinsichtlich seiner spezifischen Merkmale sowie auch seiner Konstruktion als Mischverbund noch nicht diejenigen Intensitäten aufweisen, wie das etwa für den Regulierungsverbund

---

[215] *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 17.

[216] *W. Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 35.

[217] Für den europäischen Verwaltungsverbund hat *Kahl* dies in ähnlicher Weise vorgenommen: „Der Europäische Verwaltungsverbund lässt sich definieren als die Summe höchst vielgestaltiger Formen der – vertikalen oder horizontalen – Verflechtung verschiedener Akteure der europäischen wie auch der nationalen Ebenen bei der Durchführung von Unionsrecht, bei denen erst aus dem Zusammenwirken (Interaktion) der verschiedenen Stellen ein bindendes, durchsetzbares Verwaltungshandeln oder ein rechtlich unverbindliches, soft-law-förmiges Handeln hervorgeht. Die Verflechtung muss dabei so gestaltet sein, dass sie dauerhafter (nicht nur punktuell-sporadischer) Natur ist und eine gewisse Intensität der Interaktion in zumindest einer wesentlichen Phase der – prozedural verstandenen – Entscheidung (einschließlich deren Vorbereitung und Kontrolle) vorliegt.“. So *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355).

[218] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II. 1.

[219] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II. 2.

[220] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II. 3.

[221] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II. 4.

[222] Vgl. Kap. 4 § 1 B. III. 1.

Telekommunikationsrecht[223] der Fall ist.[224] Gleichwohl zeigt der stetige Ausbau und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und auch zwischen den Mitgliedstaaten selbst, dass zwar die Zuständigkeiten und damit auch der Vollzug katastrophenschutzrechtlicher Vorschriften weiterhin ausschließlich bei den Mitgliedstaaten verbleiben, wenngleich weitere europäische Einrichtungen – wie etwa die Reservekapazität rescEU oder das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) – bei der Katastrophenvorsorge sowie -bewältigung hinzutreten. Der Katastrophenschutz entwickelt sich daher zwar langsam, aber stetig, zu einem europäischen Verwaltungsverbund.

§ 2 Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

Der europäische Verbundgedanke lässt sich in das nationale Verwaltungsrecht übertragen. Verbundstrukturen sind dem nationalen Recht nicht fremd und lassen sich neben ausgewählten Rechtsgebieten auch im nationalen Katastrophenschutzrecht nachweisen (A.). Der nationale Katastrophenschutz ist außerdem ein erweiterter Verwaltungsverbund, weil insbesondere nicht nur staatliche Akteure zusammenwirken, sondern private Akteure hinzutreten (B.). Daher bedarf es hinreichend präziser Vorschriften im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der im erweiterten Verwaltungsverbund Katastrophenschutz beteiligten katastrophenrelevanten Akteure (C.).

A. Die Idee des Verwaltungsverbundes im nationalen Recht

Im Vergleich zum europäischen Recht hat sich die Kategorie des Verwaltungsverbundes im nationalen Recht bisher nicht zu einem ähnlichen Konzept entwickelt und herausgebildet.[225] Gleichwohl gibt es schon heute Rechtsgebiete auf nationaler Ebene, die Elemente von Verbundstrukturen aufweisen. Mit dem Katastrophenschutz tritt eine weitere Verbundstruktur hinzu.

I. Verwaltungsverbund als Ordnungsmodell für den Katastrophenschutz

Im nationalen Verwaltungsrecht hat sich der Verbundbegriff bisher weder ernstzunehmend herausgebildet noch durchsetzen oder gar etablieren können, wie das im Gegen-

[223] Vgl. zum Regulierungsverbund Telekommunikationsrecht exemplarisch bei *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 ff.; *K.-H Ladeur/C. Möllers*, Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, DVBl 2005, S. 525 ff.; *W. Woesler*, Verantwortung und Kontrolle im europäischen Regulierungsverbund der Telekommunikation, N&R 2011, S. 75 ff.; *F. Arndt*, Vollzugssteuerung im Regulierungsverbund, Die Verwaltung 39 (2006), S. 100 ff.

[224] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II., III. und IV.

[225] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 159.

satz dazu auf der europäischen Ebene der Fall ist.[226] Das überrascht einerseits nicht, da es sich beim Verbundbegriff um einen weitestgehend deskriptiven Begriff handelt, der rechtliche und faktische Phänomene zunächst lediglich umschreibt. Andererseits verwundert es jedoch insoweit, da das nationale Recht Verbundstrukturen und verbundstrukturähnliche Zusammenarbeiten auch schon jetzt auf unterschiedliche Arten und Weisen kennt. Diese lassen sich besonders in bereichsspezifischen Gesetzen und Vorschriften, aber auch im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht[227] nachweisen, wobei hier vor allem unter verfahrensrechtlichen Vorzeichen sektoral und punktuell der Verbundidee eine gewisse Aufmerksamkeit gewidmet wird[228].

Die Vorzüge einer Verbundverwaltung – wie sie bereits im Rahmen des europäischen Verwaltungsverbundes aufgezeigt wurden – führen insbesondere zu einer Effektivitäts- und Akzeptanzsteigerung, zur Verhinderung von Informationsasymmetrien sowie zu einer wechselseitigen Kontrolle der betroffenen Akteure.[229]

Daneben trägt eine Verbundverwaltung im nationalen Recht vor allem dazu bei, ein Ordnungsmodell zu entwickeln, das der bundesstaatlichen Kompetenzordnung und dem vielgliedrigen Zuständigkeitsregime Rechnung trägt.[230] Das Zusammenwirken öffentlicher Stellen und damit insbesondere der Akteure der Katastrophenschutzverwaltung in innerstaatlichen Verbundstrukturen ist eine Antwort auf die Ausdifferenzierung der Verwaltung im Bundesstaat.[231] Neben die Kooperation der beteiligten katastrophenrelevanten Akteure tritt auch die Koordination eben dieser und deren jeweiliger fachspezifischen Aufgaben hinzu. Ein Ordnungsmodell kann jedenfalls dann in Teilen zu einer verbesserten Systematisierung eines spezifischen Rechtsgebietes beitragen. Aufgrund der Zersplitterung des nationalen Katastrophenschutzes und seiner landesrechtlichen Ausgestaltung kommt das Katastrophenschutzrecht als Referenz-

[226] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 159; *Siegel* widmet dem nationalen Verwaltungsverbund im Wesentlichen einen eigenen Teil, der die Entscheidungsfindung in derartigen Strukturen in den Mittelpunkt der Untersuchung stellt, vgl. *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 48 ff. Daneben findet sich aus dem Jahr 1981 ein Aufsatz von *G. Simnacher* zum „Normierten kommunalen Verwaltungsverbund", vgl. *G. Simnacher*, Der normierte kommunale Verwaltungsverbund, BayVBl 1981, S. 385 ff.

[227] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 164 ff.

[228] Vgl. zum Verbundgedanken im Verfahrensrecht etwa bei *M. Banafsche*, Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung, VerwArch 2016, S. 568 (570 ff.), die insbesondere §§ 4 bis 8, §§ 8a bis 8c sowie §§ 71a bis 71e VwVfG der Verwaltungskooperation zuordnet. *M. Fehling/S. Arnold*, Administrative Verflechtungsbeziehungen in der deutschen Rechtsordnung, in: Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, Die Verwaltung Beiheft 8 (2009), S. 53 (61), die dem europäischen Regulierungsverbund eine gewisse Entsprechung auf nationaler Ebene zusprechen. *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 4 ff., der Fälle der Kompetenzdifferenzierung als Verflechtungen verschiedener Hoheitsträger bezeichnet.

[229] Vgl. dazu bereits Kap. 4 § 1 C.

[230] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 208.

[231] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 208.

gebiet besonders in Betracht, weil ein Ordnungsrahmen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in diesem Rechtsgebiet so jedenfalls teilweise einhegen kann.

Ebenso ist die Kategorie des nationalen Verwaltungsverbundes anschlussfähig an sein Pendant auf europäischer Ebene.[232] Dadurch lassen sich Synergieeffekte erzeugen und die Ebenen des europäischen und nationalen Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz insgesamt besser aufeinander abstimmen und miteinander verzahnen. Da Katastrophen auch nicht an Ländergrenzen Halt machen – man denke hier insbesondere an die Hochwasserkatastrophen in den vergangenen Jahren – ist die Idee eines Verwaltungsverbundes auch insoweit besonders präsent.

Schließlich sind gerade im nationalen Recht die Kooperation und Koordination in einem Verwaltungsverbund besonders wichtig als Antwort auf die länderspezifische Ausdifferenzierung der Katastrophenschutzverwaltung.[233] Das gilt sowohl für das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure innerhalb eines Bundeslandes sowie auch die Zusammenarbeit zwischen einzelnen von einer Katastrophe betroffenen Bundesländern.

Die beteiligten katastrophenrelevanten Akteure sind regelmäßig auf das Wissen und die Handlungskapazitäten weiterer Akteure angewiesen – so müssen etwa bei einer Hochwasserkatastrophe die beteiligten Akteure wie Katastrophenschutzbehörde, Wasser- und Umweltbehörden, Polizei, Feuerwehr und THW insbesondere Informationen austauschen und arbeitsteilig im Hinblick auf die Katastrophenvermeidung, -vorsorge und -bekämpfung vorgehen –, sodass transparente Verfahrensabläufe und präzise abgrenzbare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten erforderlich sind.[234]

Gerade deshalb muss ein Verwaltungsverbund Katastrophenschutz insbesondere im Hinblick auf seine Organisation hinreichend präzise Kooperations- und Koordinationsinstrumente bereithalten.[235]

II. Verbundstrukturen im nationalen Recht

Im nationalen Verwaltungsrecht lassen sich Verbundstrukturen zunächst ganz allgemein etwa im Lebensmittel- und Integrationsrecht, dem Recht der inneren Sicherheit sowie im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht in Teilen nachweisen.[236]

1. Verbundstrukturen im Lebensmittelrecht

Im Lebensmittelrecht wirken Bund und Länder zur Gewährleistung der Sicherheit der Erzeugnisse – gemeint sind damit Lebensmittel, Lebensmittelzusatzstoffe, Futtermit-

---

[232] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 208.

[233] Vgl. zu den Grundlagen des landesrechtlichen Katastrophenschutzkooperations- und koordinationsrechts Kap. 3 § 3 sowie speziell zur Organisation, Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz im Landesrecht ausführlich in Kap. 5.

[234] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 208.

[235] Siehe dazu im Detail Kap. 5.

[236] Vgl. dazu auch bei *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 172, 179 ff., 177 ff. sowie 164 ff.

tel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände (§ 2 Abs. 1 LFGB) – zusammen (vgl. § 49a LFGB). Dadurch wird eine engere Zusammenarbeit der beteiligten Akteure ermöglicht, um die durch die globale Verflechtung der Lebensmittelwirtschaft auftretenden Lebens- und Futtermittelkrisen, die zunehmend bundesländer- und staatenübergreifenden Charakter haben, bewältigen zu können.[237] Die Vorschrift schafft in diesem Bereich die Grundlagen für die notwendigen Kooperationsstrukturen, die durch die Einrichtung von Bund-Länder-Gremien ausgefüllt werden können.[238]

Durch diese Kooperationen können sachgerechte Vorkehrungen getroffen werden, damit länderübergreifenden Ereignissen, bei denen eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit von Menschen besteht – man denke hier etwa an die EHEC-Epidemie 2011 in Deutschland – zügig und zielorientiert unter Zusammenführung des vorhandenen Sachverstandes begegnet werden kann.[239] Zur besseren Koordinierung können daher in Krisenfällen ein gemeinsamer Krisenrat, ein gemeinsamer Krisenstab und im Bedarfsfall eine Task Force eingerichtet werden.[240] Daher kann man an dieser Stelle von einem Verwaltungsverbund Lebensmittelsicherheit sprechen, da unterschiedliche Akteure gemeinsam agieren und das Ziel verfolgen, Verbraucher vor Gefahren für die menschliche Gesundheit zu schützen sowie die Abwehr von Gefahren für die menschliche Gesundheit sicherzustellen.[241]

2. Verbundstrukturen im Integrationsrecht

Im Bereich der Integration von Ausländern[242] erfolgt ebenfalls eine starke Vernetzung von Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden unter Einbeziehung privater Akteure.[243] So ist die Integration von Ausländern keine Aufgabe, die ausschließlich durch einen einzigen Verwaltungsträger wahrgenommen wird. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beispielsweise koordiniert und verantwortet zwar die Integrationskurse[244], kann sich hierzu aber auch privater und weiterer öffentlicher Träger bedienen (vgl. § 43 Abs. 3 S. 2 AufenthG). Gleiches gilt im Rahmen der berufsbezogenen Deutschsprachenförderung, da hier ebenfalls private oder öffentliche

---

[237] *M. Holle*, in: Streinz/Meisterernst (Hrsg.), BasisVO/LFGB, 2021, § 49a Rn. 2.

[238] *M. Holle*, in: Streinz/Meisterernst (Hrsg.), BasisVO/LFGB, 2021, § 49a Rn. 3.

[239] BT-Drs. 17/11818, S. 11.

[240] Vgl. im Detail hierzu die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Bund_Laender_Vereinbarung_2013_08_31.pdf;jsessionid=12D4900D31B03DE59AAA137A38E25397.2_cid372?__blob=publicationFile&v=3.

[241] Vgl. zur Zwecksetzung insoweit § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB.

[242] Vgl. zum Begriff § 2 Abs. 1 AufenthG.

[243] So bereits *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 182.

[244] Die Integrationskurse umfassen einen Basis- und einen Aufbausprachkurs von jeweils gleicher Dauer zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse sowie einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland. Vgl. § 43 Abs. 3 S. 1 AufenthaltG.

Träger herangezogen werden können (vgl. § 45a Abs. 1 S. 4 AufenthG). Wiederum die Ausländerbehörde ist es, die eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs aussprechen kann (vgl. § 44a Abs. 1 S. 2 AufenthG). Schließlich sollen die Integrationskurse durch weitere Integrationsangebote, insbesondere sozialpädagogische und migrationsspezifische Beratungsangebote, des Bundes und der Länder ergänzt werden, wobei das Bundesministerium des Innern ein bundesweites Integrationskonzept ausarbeitet, an dem eine Vielzahl weiterer Akteure – etwa Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Träger der freien Wohlfahrtspflege sowie weitere gesellschaftliche Interessenverbände – beteiligt sind (vgl. § 45 AufenthG). An der Durchführung der Integrationskurse sind somit zahlreiche Stellen beteiligt, die jeweils unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, wobei der Hauptzweck in der Integration der Ausländer liegt.[245]

Um die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern zu ermöglichen, müssen die betroffenen Akteure auf die notwendigen Informationen zugreifen können und diese auch mit anderen Stellen teilen können. So haben auf die vom Bundesverwaltungsamt im Ausländerzentralregister gespeicherten Informationen eine Vielzahl von weiteren Akteuren – etwa Gerichte, die Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter oder Sicherheitsbehörden – Zugriff (vgl. §§ 10 ff. AZR-Gesetz). Dadurch können vor allem weitere öffentliche Stellen unterstützt werden, die mit der Durchführung ausländer- oder asylrechtlicher Vorschriften betraut sind (vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 AZR-Gesetz).[246] Hier zeigt sich einmal mehr, dass der Verbundgedanke eine wesentliche Rolle spielt, da verschiedene Akteure in unterschiedlichen Bereichen zusammenwirken müssen, um den Hauptzweck der Integration von Ausländern sachgerecht nachzukommen. Bereits hier wird deutlich, dass in diesem Bereich der Ausländerintegration ebenfalls der Verbundgedanke zum Tragen kommt und jedenfalls einzelne Elemente eines Vollzugs-, Planungs- und Informationsverbundes erkennbar werden.

3. Verbundstrukturen im Recht der inneren Sicherheit

Im Bereich der inneren Sicherheit lässt sich der Verbundgedanke ebenfalls nachweisen. Versteht man diesen Begriff weit,[247] so zielt die innere Sicherheit auf den Schutz und die

[245] Dazu im Detail *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 183.

[246] Vgl. zum Ausländerzentralregister etwa *A. Schriever-Steinberg*, Das Ausländerzentralregistergesetz, NJW 1994, S. 3276 f.; *U. Heyder*, Zum Gesetz über das Ausländerzentralregister, ZAR 1994, S. 153 ff.

[247] Der Begriff ‚Innere Sicherheit' ist zunächst ein primär politisch geprägter Begriff, der als solcher jedenfalls im geltenden Recht keine unmittelbare Entsprechung findet. In deskriptiver Hinsicht kann der Begriff definiert werden als ein System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, die durch Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert sind, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben, sodass innere Sicherheit in diesem Sinne weiterführend als ein Politikfeld zu verstehen ist. So *H.-J. Lange*, Innere Sicherheit in: Andersen/Bogumil/Marschall/

Unversehrtheit eines jeweils vorhandenen Bestandes individueller und überindividueller Rechte und Güter, den Bestand, die Unversehrtheit und die Funktionsfähigkeit der Organe und Einrichtungen des Staates eingeschlossen, ab.[248] Zahlreiche Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Landesebene – wie etwa das Bundeskriminalamt (BKA) und die Landeskriminalämter (LKA), die Bundespolizei (BPol) und die Landespolizeien, das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sowie die Verfassungsschutzbehörden der Länder und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) – sind für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig. Ebenso lässt sich der Katastrophenschutz und damit das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) der inneren Sicherheit zuschreiben.[249] Damit die Sicherheitsbehörden aber überhaupt ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen können, ist ein Informationsaustausch unabdingbar.[250] Exemplarisch für den Informationsaustausch zwischen diesen zahlreichen Akteuren steht der polizeiliche Informationsverbund zwischen Bund und Ländern (vgl. § 29 Abs. 1 BKAG). Die an diesem Verbund teilnehmenden Behörden stellen einander Daten zum Abruf sowie zur Verarbeitung zur Verfügung (vgl. § 29 Abs. 2 S. 2 BKAG), soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. Ebenso findet ein Informationsaustausch aber auch mit den Verfassungsschutzbehörden sowie den Nachrichtendiensten statt (vgl. § 17 BKAG).[251] Schließlich können Informationen auch mit weiteren öffentlichen sowie nicht öffentliche Stellen geteilt werden (vgl. § 25 Abs. 3 BKAG).

Anschaulich lässt sich der Verbundgedanke auch in der Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) und der dort geführten Antiterrordatei exemplifizieren.[252] So arbeiten nicht weniger als 40 Behörden aus Polizei und Nachrichtendiensten zusammen und tauschen sich täglich über die neusten Entwicklungen im Phänomenbereich Terrorismus aus.[253] Die Antiterrordatei ist eine klassische Verbunddatei verschiedener Sicherheitsbehörden zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und im Kern auf den raschen Informationsaustausch angelegt.[254] Wenngleich gegen die konkrete Umsetzung der Datei als solche erhebliche datenschutzrechtliche

---

Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2021, S. 394.

[248] *V. Götz*, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 85 Rn. 1.

[249] *V. Götz*, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 85 Rn. 6.

[250] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 177.

[251] Dazu im Detail bei *M. Müller/T. Schwabenbauer*, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 6 Rn. 1078.

[252] *N.-F. Weisser*, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ), NVwZ 2011, S. 142 ff.; vgl. zur Datei Gewalttäter Sport bei *T. Kehr*, Datei Gewalttäter Sport, 2015.

[253] So die Angaben des BKA, https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html.

[254] *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 178.

Bedenken bestehen,[255] hat das BVerfG sie in ihren Grundstrukturen gleichwohl als verfassungsgemäß gewürdigt[256]. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit einer Vielzahl von Behörden im Sicherheitsbereich verdeutlicht einmal mehr, dass der Verbundgedanke, der hier insbesondere in der Gestalt eines Informationsverbundes zum Tragen kommt, auch in diesem Sektor fest verankert ist.

4. Verbundstrukturen im Verwaltungsverfahrensrecht

Schließlich sind es aber nicht nur bereichsspezifische Sektoren, in denen die Verbundidee zum Ausdruck kommt, sondern auch im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht – jedenfalls in groben Zügen – lässt sich der Gedanke nachweisen. So findet er in den nationalen Amtshilfevorschriften (§§ 4 ff. VwVfG), der europäischen Verwaltungszusammenarbeit (§§ 8a ff. VwVfG) sowie dem Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a VwVfG) Anklang.[257] Denn zumindest eint diese Normenkonvolute die Überlegung, dass mehrere Akteure zur Erledigung einer gemeinsamen Aufgabe zusammenwirken.[258] Sei es, dass bei der Amtshilfe eine konkrete Hilfeleistung zwischen verschiedenen nationalen Verwaltungsbehörden erfolgt[259], dass die Vorschriften zur europäischen Verwaltungszusammenarbeit die horizontal-grenzüberschreitende Verwaltungskooperation zwischen Verwaltungsbehörden verschiedener Länder regulieren[260] oder dass die einheitliche Stelle als unterstützender Verfahrensmittler zwischen Bürgern, Unternehmen und den jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden fungiert[261]. Auch wenn die Details jeweils sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, kommt der Verbundgedanke zum Tragen, da wenigstens immer mehrere Akteure – auf welche Art und Weise auch immer – zusammenwirken, um einen spezifischen Zweck zu dienen sowie zu erfüllen.

5. Zwischenfazit: Verwaltungsverbünde im nationalen Recht

Die Beispiele illustrieren nachdrücklich, dass der Verbundbegriff daher nicht ausschließlich eine Rolle im europäischen Recht spielt, sondern vielmehr auch langsam

---

[255] *T. Petri*, Die Antiterrordatei, ZD 2013, S. 3 ff.; *H. A. Wolff/F. Scheffczyk*, Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendienst, JA 2008, S. 81 ff.

[256] BVerfGE 133, 277; dazu *W. Frenz*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Antiterrordatei, DVBl 2013, S. 788 ff.; *U. Volkmann*, Verbund oder Trennung, Jura 2014, S. 820 ff.; *M. Sachs*, Grundrechte: Informationelle Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, JuS 2013, S. 952 ff.; *K. F. Gärditz*, „Zur Frage der Verfassungswidrigkeit des Antiterrorgesetzes", JZ 2013, S. 633 ff.; *C. Arzt*, Antiterrordatei verfassungsgemäß – Trennungsgebot tot?, NVwZ 2013, S. 1328 ff.

[257] In diese Richtung *M. Banafsche*, Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung, VerwArch 2016, S. 568 (573 ff.).

[258] Kritisch *Schoch*, der Verbundstrukturen in erster Linie in formalisierten Verwaltungsverfahren erblickt. Vgl. dazu *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 165 f.

[259] *J.-P. Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Vorbemerkung § 4 Rn. 6.

[260] *T. Rademacher*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Vorbemerkung § 8a Rn. 4.

[261] *H. Schmitz/M. A. Wiegand*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 71b Rn. 1.

im nationalen Recht zur Geltung kommt.[262] Besonders hierfür eignen sich zunächst einzelne Sektoren – etwa das Lebensmittelsicherheitsrecht, das Ausländerintegrationsrecht oder das Recht der inneren Sicherheit –, die jeweils in unterschiedlichen Intensitäten den Verbundgedanken in ihren Grundstrukturen – wenn auch oftmals nicht ausdrücklich – verankert haben. Ebenso lässt sich die Verbundidee aber auch schon in Ansätzen im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht sichtbar machen, wenngleich sie auch dort noch in ihren Grundideen verhaftet ist.

III. Verbundstrukturen im nationalen Katastrophenschutzrecht

Das Katastrophenschutzrecht ist in besonderem Maße geeignet, den Verbundgedanken im nationalen Recht nachzuweisen sowie weiter zu entfalten. Denn einerseits arbeiten im Katastrophenschutz eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf unterschiedlichen Ebenen zusammen und andererseits werden nicht nur staatliche Akteure involviert, sondern umfangreich auch private Hilfsorganisationen sowie private Helfer integriert.[263]

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist die Idee eines Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz bisher nur in Ansätzen erkennbar erfolgt.[264] So zeigt sich aber sowohl auf verfassungsrechtlicher als auch auf einfachgesetzlicher Ebene, dass die Verbundidee dem Katastrophenschutzrecht immanent ist. Verfassungsrechtlich wird die gegenseitige Hilfeleistung zwischen Bundes- und Landesbehörden in Art. 35 GG abgesichert, einfachgesetzlich findet sich der Verbundgedanke etwa in § 16 und § 18 ZSKG, da dort Koordinierungsmaßnahmen zwischen Bund und Ländern sowie deren Zusammenarbeit konkretisiert werden. Hier ist ganz konkret etwa an das GMLZ zu denken, das als nationales Fachlagezentrum für den Bevölkerungsschutz in Deutschland eine Koordinierungsfunktion einnimmt und seinerseits mit weiteren – auch privaten – Akteuren wie etwa dem DRK zusammen agiert.[265] Dem Bund kommt in diesen

---

[262] So schon *F. Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Einleitung Rn. 210, der zutreffend konstatiert, dass „dem Verwaltungsverbund im deutschen Verwaltungsrecht mehr Aufmerksam zu widmen [ist]".

[263] Vgl. dazu bereits insbesondere Kap. 3 § 3 D. II. und III.

[264] Den kombinierten Begriff „Verwaltungsverbund Katastrophenschutz" verwendet – soweit ersichtlich – im rechtswissenschaftlichen Schrifttum bisher ausschließlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 153 ff.; in Ansätzen siehe auch bei *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (348).

[265] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (40 f.); *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1226); dazu auch *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 159 f.

Fällen eine Koordinierungsfunktion im Sinne einer beschränkten Bundesintervention zu (§ 16 Abs. 4 S. 1 ZSKG).[266]

Ebenso erfolgen akteursübergreifende Zusammenarbeiten zwischen dem Bund und den Ländern bei der Erstellung einer bundesweiten Risikoanalyse für den Zivilschutz oder aber auch unterstützt der Bund die Länder beim Schutz kritischer Infrastrukturen (§ 18 Abs. 1 und Abs. 2 ZSKG).

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der den Verbundgedanken ebenfalls eindrucksvoll illustriert, ist der notwendige Informationsaustausch zwischen den am Katastrophenschutz beteiligten Akteuren. Die zügige Gewinnung und Verarbeitung von Informationen ist eine der wichtigsten Voraussetzungen zur wirksamen Verhinderung, Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen. Hierfür müssen die vorhandenen notwendigen Informationen auch unter den jeweiligen Akteuren geteilt und ausgetauscht werden dürfen. Mit § 17 ZSKG gibt es wenigstens eine bundesrechtliche Norm, die die Datenerhebung und -verwendung durch das BBK spezifiziert.[267]

Im Übrigen finden sich schon allein aus kompetenzrechtlichen Gründen die weiteren Datenverarbeitungsvorschriften in den entsprechenden Landeskatastrophenschutzgesetzen. Zur wirkungsvollen Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Katastrophenschutzbehörden auf Informationen anderer Akteure – insbesondere Fachbehörden – angewiesen, weil diese etwa Daten über gefahrgeneigte Anlagen, Grundstücke oder gefährliche Stoffe zur Verfügung stellen können. Die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung werden in den Landeskatastrophenschutzgesetzen jedoch sehr unterschiedlich geregelt.[268] Dennoch zeigt bereits auch dieser knappe Überblick, dass Katastrophenschutz nur zielführend und wirksam im Verbund zu erreichen ist.

B. Nationaler Katastrophenschutz als erweiterter Verwaltungsverbund

Um den Verwaltungsverbund im nationalen Recht besser greifbar zu machen und damit den Verwaltungsverbundbegriff zu schärfen, müssen Kriterien entwickelt werden, anhand derer sich entsprechende rechtliche Strukturen als Verwaltungsverbund charakterisieren lassen.[269] Dann lässt sich auch näher bestimmen, ob der Katastrophenschutz einen Verwaltungsverbund entspricht.

Vorbild hierfür kann die für das europäische Recht geltende Kategorisierung des Verwaltungsverbundes sein. Diese benennt verschiedene Elemente, die einen Ver-

---

[266] *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127 (131); *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1226).

[267] Zu deren Verfassungskonformität siehe bei *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 185 (189 f.).

[268] *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 185 (186).

[269] Frühzeitig bereits zum Begriff im europäischen Kontext *W. Kahl,* Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht, Die Verwaltung 29 (1996), S. 341 (360) sowie *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (354 mwN).

waltungsverbund charakterisieren.[270] Eine solche – wenn auch nicht ausnahmslose – Übertragung der bereits entwickelten Kriterien der europäischen Ebene überzeugt, weil aus Gründen der Rechtseinheit vergleichbare Strukturen auch anhand identischer oder zumindest doch ähnlicher Kriterien greifbar und nutzbar gemacht werden. So lässt sich auf europäischer und nationaler Ebene eine vergleichbare Dogmatik entwickeln.

Ausgehend von den Kennzeichen des Verwaltungsverbundes auf europäischer Ebene[271] lässt sich ein nationaler Verwaltungsverbund daher ebenfalls grundsätzlich anhand von vier Merkmalen – funktionalen Zusammenarbeiten, Kooperations- und Verflechtungsphänomene, Intensität und keine bloße Verwaltungskooperation – charakterisieren.

Im Folgenden werden am Beispiel einer Hochwasserkatastrophe die einzelnen Verbundmerkmale veranschaulicht, wobei auf nationaler Ebene das Katastrophenschutzrecht nicht nur durch das Zusammenwirken staatlicher Akteure geprägt ist, sondern durch die Integration zahlreicher privater Akteure über einen reinen Verwaltungsverbund hinausgeht. Daher ist der nationale Katastrophenschutz ein erweiterter Verwaltungsverbund.

I. Anwendungsszenario Hochwasserkatastrophe

Den folgenden Ausführungen wird ein Hochwasserkatastrophenszenario zugrunde gelegt, das die unterschiedlichen Akteure sowie ihr Zusammenwirken im Rahmen des Katastrophenschutzes illustriert. Dabei gehen die einzelnen Phasen der Katastrophenvermeidung, der Katastrophenvorsorge, der Katastrophenbekämpfung sowie der Katastrophennachsorge oftmals fließend ineinander über, sodass alle Entwicklungsabschnitte – soweit dies für die Darstellung als erweiterter Hochwasserkatastrophenschutzverwaltungsverbund förderlich ist – jedenfalls schematisch berücksichtigt werden.[272]

1. Hochwasservermeidung und -vorsorge

Bereits im Rahmen der Hochwasserkatastrophenvermeidung und -vorsorge arbeiten zahlreiche Akteure zusammen, um frühzeitig schon das Risiko für die Entstehung von Hochwassern zu minimieren sowie Konzepte zum Umgang mit Hochwasser zu entwickeln. Ein wesentliches Instrument ist die Bewertung und das Management von

---

[270] Dazu bereits ausführlich Kap. 4 § 1 B. II.; siehe im Übrigen auch bei *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 2 ff.; *W. Kahl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353 (355 mwN).

[271] Vgl. dazu ausführlich Kap. 4 § 1 B. II.

[272] Vgl. allgemein zu Behörden und ihren Befugnissen im Hochwasserschutz bei *H.-J. Peters/T. Hesselbarth*, Hochwasser als Katastrophe oder als sonstiges außergewöhnliches Ereignis, VBlBW 2014, S. 130 ff.

Hochwasserrisiken.[273] Die Bewertung von Hochwasserrisiken, die Erstellung von Gefahren- und Risikokarten sowie die Aufstellung von Risikomanagementplänen sind zentrale Bausteine, um frühzeitig den Hochwassergefahren zu begegnen.[274] Diese Aufgabe obliegt jedoch nicht einem einzelnen Akteur, sondern schon sie erfordert das Zusammenwirken zahlreicher unterschiedlicher Akteure.[275] § 73 Abs. 4 WHG macht dies deutlich, da nicht nur innerhalb eines Landes ein Zusammenarbeiten der relevanten Akteure über Verwaltungsgrenzen hinweg notwendig ist, sondern vielmehr ein Informationsaustausch auch über Ländergrenzen hinweg erforderlich ist. Somit wird schon aus Gründen der Effektivität dem besonderen Kooperationsbedürfnis über die Grenzen der örtlichen Behördenzuständigkeit hinweg zur Hochwasservorsorge Rechnung getragen.[276]

Betrachtet man die zentralen Akteure näher, so ist grundsätzlich die Wasserwirtschaftsverwaltung maßgeblich an der Planung und Verwirklichung von Hochwasserschutzkonzepten bei größeren Gewässern beteiligt und berät und fördert gleichzeitig die Kommunen und Gemeinden. Städte und Gemeinden wiederum planen und verwirklichen Hochwasserschutzkonzepte bei kleineren Gewässern, was wiederum etwa im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung eine Rolle spielen kann, wenn bestimmte Gebiete als Überschwemmungsgebiete freigehalten werden müssen. Außerdem sorgen sie mit den Feuerwehren für die Gefahrenabwehr. Die Landratsämter weisen auf Vorschlag der Wasserwirtschaftsämter entsprechend Überschwemmungsgebiete aus und müssen die Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen genehmigen.[277] Daneben werden aber auch die Land- und Forstwirtschaft einbezogen, um durch angepasste Boden- und Waldbewirtschaftung den Wasserrückhalt in der Fläche zu fördern. Die zuständigen Akteure im Naturschutz unterstützen wiederum die Wasserwirtschaft bei der Entwicklung intakter Flüsse, Seen und Gewässer. Und schließlich ist die betroffene Bürgerschaft zu beteiligten, damit diese über mögliche Hochwassergefahren informiert wird, um auch eigene Schutzvorkehrungen treffen zu können.

---

[273] Siehe dazu insbesondere Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. L 288/27 v. 06.11.2007.

[274] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 22 Rn. 116 ff.; vgl. auch §§ 73–75 WHG.

[275] *U. Kraus*, Die Träger des Hochwasserschutzes am Beispiel des Freistaates Sachsen, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 61 (62); siehe exemplarisch auch die Übersicht des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt- und Verbraucherschutz: https://www.stmuv.bayern.de/themen/wasserwirtschaft/hochwasser/index.htm.

[276] *T. Schmitt*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.07.2025, WHG § 73 Rn. 26.

[277] Vgl. dazu auch *H. Densky*, Hochwasserschutz an Rhein und Main in Hessen, Crisis Prevention 4 (2020), S. 54 ff.

2. Hochwasserbekämpfung

Kommt es schließlich zum Eintritt einer Hochwasserkatastrophe müssen weitere Akteure mobilisiert werden, die mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert werden. Die Feuerwehren müssen sich etwa um auslaufende Flüssigkeiten und Gefahrstoffunfälle kümmern, die Polizei muss Gebiete absperren oder hilflose Personen schützen[278], der Rettungsdienst muss verletzte Personen versorgen, die Wasserrettung muss in Flüsse oder Seen gestürzte Personen retten und schließlich werden daneben noch zahlreiche freiwillige Helfer tätig, die etwa Sandsäcke zur Befestigung von Flussläufen befüllen und ihrem bestimmungsgemäßen Gebrauch zuführen. Schließlich kann sogar die Bundeswehr als ultima ratio zur Unterstützung der Bekämpfung des Hochwassers einbezogen werden.[279] Diese unterschiedlichen Akteure müssen sodann „unter einem gemeinsamen Dach" – der Katastrophenschutzbehörde – organisiert werden.

3. Hochwassernachsorge

Nach der Katastrophe sind weiterhin zahlreiche Akteure aktiv, wenn es etwa um den Wiederaufbau von zerstörter Infrastruktur geht. So müssen oftmals nach einem Hochwasser zerstörte Straßen und Gebäude wiederhergestellt werden, wobei auch hier die Expertise unterschiedlicher Akteure notwendig ist.

4. Wesentliche Akteure im Hochwasserschutz

Als wesentliche Akteure des Hochwasserschutzes lassen sich somit – jedenfalls schematisch – folgende Akteure betrachten:[280] die durch die Überflutungen potentiell Betroffenen selbst, die Träger der Unterhaltungslast für die Gewässer- und Hochwasserschutzanlagen, die Gemeinden, die Wasserbehörden, die Katastrophenschutzbehörden, die Raumordnungsbehörden, die für den Hochwassernachrichten- und Alarmdienst Verantwortlichen, alle von den Katastrophenschutzbehörden zur Katastrophenbekämpfung herangezogenen Akteure und schließlich diejenigen Personen und Organisationen, die sich freiwillig bei der Abwehr von Hochwasserkatastrophen engagieren. Es ist offensichtlich, dass nur eine Gesamtstrategie aller am Hochwasserschutz Beteiligten erfolgreich sein kann, weshalb wirksame Kooperations- und Koordinationsmechanismen zwischen den zahlreichen Akteuren erforderlich sind.[281]

---

[278] Auch die Bundespolizei kann zur Unterstützung herangezogen werden. Dazu auch *C. Glade*, Bundespolizei als wichtiger Partner in der Gefahrenabwehr, Crisis Prevention 3 (2022), S. 4 (5).

[279] Dazu auch *J. Thümmel*, Hochwasser: Einbindung der Bundeswehr in den Katastrophenschutz, Crisis Prevention 3 (2022), S. 62 ff.; *P. Reuter*, Ahrhochwasser forderte Stärken der Bundeswehr, Crisis Prevention 4 (2021), S. 31.

[280] Vgl. auch bei *U. Kraus*, Die Träger des Hochwasserschutzes am Beispiel des Freistaates Sachsen, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 61 (62).

[281] So schon zutreffend *U. Kraus*, Die Träger des Hochwasserschutzes am Beispiel des Freistaates Sachsen, in: Kloepfer (Hrsg.), Hochwasserschutz, 2009, S. 61 (62).

II. Verbundstrukturmerkmale im nationalen Katastrophenschutz am Beispiel einer Hochwasserkatastrophe

Für den Hochwasserkatastrophenschutz können nun die einen Verwaltungsverbund kennzeichnenden Merkmale näher spezifiziert werden und damit der erweiterte Verwaltungsverbund Katastrophenschutz besonders sichtbar gemacht werden. Denn am Beispiel des Hochwasserkatastrophenschutzes lassen sich die Verbundstrukturmerkmale der funktionalen Zusammenarbeiten, der Kooperations- und Verflechtungsphänomene, der Intensitätsschwelle sowie dem Mehr an bloßer Verwaltungskooperation besonders sichtbar werden.

1. Funktionale Zusammenarbeiten im nationalen Katastrophenschutzrecht

a) Durchbrechung von Verwaltungsraumgrenzen durch Kollaboration

Erstens zeichnen Verbundstrukturen funktionale Zusammenarbeiten aus. Vergleichbar dem europäischen Recht kommt im nationalen Recht ein derartiges Zusammenwirken immer und überall dort in Betracht, wo zunächst eine organisatorische Trennung von unterschiedlichen Verwaltungsräumen besteht, diese Trennungen aber durch Kollaborationen verschiedener Akteure auf unterschiedliche Weisen durchbrochen werden. Unter Verwaltungsräume fallen nicht nur die klassischen Verwaltungsräume der Bundes-, Landes- und Kommunalebene, sondern unterschiedliche Verwaltungsräume sind schon dann betroffen, wenn verschiedene Behörden agieren. Deutlich wird dies etwa bei fachlich unterschiedlichen Behörden, die für jeweils spezifische Aufgaben zuständig sind. Dabei ist die rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit nicht vorgeschrieben – Ausnahmen existieren dort, wo das Gesetz eine bestimmte Kooperationsform vorschreibt[282] –, sodass von losen und rechtlich nicht bindenden Absprachen zwischen den beteiligten Akteuren bis zu engmaschigen Strukturen alle Formen des Zusammenwirkens zwischen Bund und Land denkbar sind.

Inwiefern es hierbei schon zu Formen einer Mischverwaltung kommen kann, die unter dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit stehen[283], bedarf an dieser Stelle keiner differenzierten Betrachtung. Denn das Merkmal dient zunächst dazu, das tatsächliche Zusammenwirken von unterschiedlichen Akteuren hervorzuheben, wobei insbesondere verschiedene Verwaltungsräume betroffen sind. Solche Verwaltungsräume kön-

[282] So schreibt Art. 91c GG bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Informationstechnik vor, dass entsprechende Vereinbarungen getroffen werden müssen. In Betracht kommen Staatsverträge, Verwaltungsabkommen und einfache Absprachen. So *S. Siekmann/M. Thiel*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 91c Rn. 10. Anders *W. Heun/A. Thiele*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91c Rn. 14, die die Vereinbarungen rechtlich als Staatsverträge qualifizieren.

[283] Eine verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform ist nicht deshalb verfassungswidrig, weil sie als Mischverwaltung einzuordnen ist, sondern nur, wenn ihr zwingende Kompetenz- und Organisationsformen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen. Vgl. BVerfGE 63, 1 (38).

nen sich grundsätzlich auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene wiederfinden, aber auch in den einzelnen Ebenen selbst, wenn unterschiedliche Fachbehörden agieren. Das Merkmal der funktionalen Zusammenarbeit zielt insofern primär auf das „ob" ab, d.h. auf das Zusammenwirken verschiedener Akteure über Verwaltungsraumgrenzen hinweg.

Im nationalen Recht lassen sich funktionale Zusammenarbeiten in den unterschiedlichsten Bereichen schon jetzt nachweisen. Sie kommen insbesondere dort in Betracht, wo aufgrund der föderalen Struktur zwar die Bundesländer für eine bestimmte Aufgabe zuständig sind, gleichwohl der Bund oder aber auch die Bundesländer untereinander sich aus den unterschiedlichsten Motiven zu einer Zusammenarbeit zusammenfinden. Zu denken ist hier etwa an die Fachministerkonferenzen – besonders bekannt ist die Kultusministerkonferenz, die für ein notwendiges Maß an Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur in Deutschland sorgen soll oder die Umweltministerkonferenz, die insbesondere einen einheitlichen Vollzug von umweltspezifischen Gesetzen in den Ländern fördern soll[284] –, die zu einer interföderalen Rechtsvereinheitlichung beitragen sollen[285], das Zusammenwirken von unterschiedlichen Sozialleistungsträgern zur Vermeidung von Nachteilen für den Bürger, die aus der Selbstständigkeit und Zergliedertheit der Sozialrechtsordnung entstehen (vgl. § 86 SGB X)[286] oder auch die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich der Kriminalpolizei zur verbesserten Verbrechensbekämpfung (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. a GG). Funktionale Zusammenarbeiten sind dem nationalen Recht damit nicht fremd.

b) Funktionale Zusammenarbeit im Hochwasserkatastrophenschutz

Funktionale Zusammenarbeiten lassen sich beim Katastrophenschutz und insbesondere beim Hochwasserkatastrophenschutz in den wesentlichen Phasen – der Katastrophenvermeidung und der -vorsorge sowie der Katastrophenbekämpfung – nachweisen.

So müssen im Rahmen der Katastrophenvorsorge Katastrophenschutzpläne aufgestellt werden.[287]. Die Aufstellung erfolgt nicht allein ausschließlich durch die untere Katastrophenschutzbehörde, sondern unter Mitwirkung aller relevanten und zu beteiligenden weiteren Akteure, die beim Eintreten einer spezifischen Katastrophe tätig werden müssen, sodass – je nach Katastrophenart – weitere Fachbehörden zu beteiligen sind.[288] Denn für die wirksame Bewältigung von Katastrophen müssen die oft fachlich sehr spezialisierten bzw. weit verzweigten Dienststellen zusammenarbeiten

[284] Vgl. dazu umfangreich *J. Hoffmann*, Verwaltungskooperative Standardsetzung, 2023.

[285] Ausführlich dazu auch *A. Klafki*, Kooperationsmechanismen im modernen Bundesstaat, VerwArch 2018, S. 96 ff.

[286] *J. Blüggel*, in: Schütze (Hrsg.), SGB X, 10. Aufl. 2026, § 86 Rn. 2.

[287] Vgl. § 29 Abs. 1 Nr. 4 HBKG; Art. 3 Nr. 1 BayKSG.

[288] Vgl. Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 BayKSG.

und sich gegenseitig über Planungen und Vorgänge austauschen.[289] Daher sind auch die benachbarten Katastrophenschutzbehörden zu beteiligen[290], wobei diese Verpflichtung auch über die Landesgrenzen hinweg gelten soll, um bei nahe der Landesgrenze gelegenen Objekten koordinierte Planungen zu ermöglichen.[291] Rechtlich muss dies allerdings zwischen den betroffenen Bundesländern abgestimmt bzw. koordiniert sein, da ein Land nicht in den Verwaltungsraum eines anderen Landes „hineinregieren" kann. Eine Rechtspflicht für eine in einem anderen Bundesland gelegene Katastrophenschutzbehörde zur Kooperation lässt sich jedenfalls nicht aus einer einfachgesetzlichen Norm des Katastrophenschutzrechts ableiten.

Für besondere Gefahrenlagen – etwa für Hochwasser – sind ferner regelmäßig Sonderschutzpläne aufzustellen.[292] Im Bereich des Hochwasserschutzes sind daher die zuständigen Wasserbehörden zu involvieren, da diese über das notwendige Fachwissen verfügen, um derartige Schutzpläne überhaupt erst sinnvoll aufstellen zu können. Daher müssen die untere Wasserbehörde und die untere Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken, um entsprechende Katastrophenschutzpläne für Hochwassersituationen gemeinsam zu erarbeiten.[293] Weitere Stellen – etwa Bodenschutzbehörden oder Forstbehörden – können hinzukommen.

Besonders deutlich werden die funktionalen Zusammenarbeiten bei einer Hochwasserlage im Bereich der Katastrophenbekämpfung, da unterschiedliche Akteure aus verschiedenen Verwaltungsräumen miteinander agieren. Federführender und primärer Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und das Land, die Aufgabenträger des Katastrophenschutzes sind.[294] So werden die Landrätin oder der Landrat in den Landkreisen und die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten als untere Katastrophenschutzbehörde tätig.[295] Muss im Rahmen der Hochwasserlage aber auch die Feuerwehr eingreifen, etwa weil auslaufende Gefahrstoffe drohen, die Umwelt zu verschmutzen oder Brände infolge von elektrischen Kurzschlüssen durch das Hochwasser entstehen, so handelt sie zwar nach Auslösung des Katastrophenalarms als Organ der (Kreis-)Katastrophenschutzverwaltung[296], gleichwohl liegt die primäre Aufgabenträgerschaft bei der Gemeinde, da diese grundsätzlich für den Brandschutz zuständig ist.[297] Eine weitergehende Zuständigkeitskonzentration zugunsten der Katastrophenschutzbehörde erfolgt hingegen nicht, sodass

[289] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 2 Rn. 5.

[290] Vgl. § 31 Abs. 1 S. 2 HBKG.

[291] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 31 Rn. 1.

[292] Vgl. § 31 Abs. 2 HBKG; Art. 3 Nr. 1 BayKSG; *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 31 Rn. 3.

[293] Vgl. etwa § 65 Abs. 1 HWG iVm §§ 73 ff. WHG.

[294] § 2 Abs. 1 Nr. 4 HBKG; Art. 2 Abs. 1 BayKSG.

[295] § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG.

[296] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 159.

[297] § 2 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; Art. 1 Abs. 1 BayFwG.

die fachliche Zuständigkeit anderer Landesbehörden – etwa der Wasserbehörden – unberührt bleibt.[298]

Ganz generell sind funktionale Zusammenarbeiten auch in der Vorschrift von § 28 HBKG sowie Art. 7 BayKSG angelegt. Denn die Gemeinden und Landkreise, die Dienststellen des Landes sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, auf Ersuchen der Katastrophenschutzbehörde bei der Vorbereitung der Abwehr und der Abwehr von Katastrophen zu unterstützen. Die Regelungen konkretisieren das Zusammenarbeitsgebot der unterschiedlichen Akteure nach § 2 Abs. 3 HBKG bzw. Art. 1 Abs. 2 BayKSG sowie die allgemeine Amtshilfepflicht nach Art. 35 GG und §§ 7, 8 LVwVfG.[299] Denn im Rahmen des Katastrophenschutzes haben alle Dienststellen, Einheiten und Einrichtungen sowie deren Träger zusammenzuarbeiten.[300]

Funktionale Zusammenarbeiten sind daher sowohl bei der Vorbereitung der Abwehr sowie der konkreten Abwehr von Katastrophen unerlässlich. Einen feststehenden Akteurskatalog gibt es nicht, da je nach Katastrophenart unterschiedliche Akteure der Gemeinden, Landkreise und des Landes zusammenwirken müssen. Eine wirksame Katastrophenbekämpfung setzt somit das Zusammenwirken mehrerer Akteure aus unterschiedlichen Verwaltungsräumen voraus, die ohne eine entsprechende Verflechtung der beteiligten Akteure nicht möglich wäre.

2. Kooperations- und Verflechtungsphänomene im nationalen Recht

a) Vertikale und horizontale Zusammenarbeit

Das zweite Merkmal der Kooperations- und Verflechtungsphänomene, das eng mit dem ersten Merkmal verbunden ist, zielt insbesondere darauf ab, dass die funktionalen Zusammenarbeiten nicht nur sporadischer, einmaliger oder vorübergehender Natur sind, sondern längerfristig – ggf. auf Dauer – angelegt sind.[301] Das Zusammenwirken mehrerer Akteure kann unterschiedlich erfolgen. Einerseits kann es horizontal angelegt sein, sodass etwa Akteure der gleichen Ebene miteinander kooperieren, andererseits kann es auch vertikal angelegt sein, sodass Akteure unterschiedlicher Ebenen zusammenwirken. Lassen sich in einer Verbundstruktur vertikale und horizontale Zusammenarbeiten nachweisen, so lässt sich der Verbund als „Verschränkung zweier

[298] Dazu umfangreich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 154 ff.

[299] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 28 Rn. 1.

[300] § 2 Abs. 3 HBKG; Art. 1 Abs. 2 BayKSG.

[301] So bereits für den europäischen Verwaltungsverbund bei *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 4.

Organisationsprinzipien, der Prinzipien der Kooperation und der Hierarchie“[302], begreifen.[303]

Zwingend sind beide Formen für das Vorliegen eines Verwaltungsverbundes allerdings nicht. Kooperations- und Verflechtungsphänomene können sowohl ausschließlich in vertikalen Zusammenarbeiten als auch ausschließlich in horizontalen Zusammenarbeiten sichtbar werden. Im Übrigen können Kooperationselemente auch in hierarchischen Strukturen zum Einsatz kommen. Mit dem Merkmal der Kooperations- und Verflechtungsphänomene lässt sich damit vor allem das „wie“ der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure näher umschreiben. Dieses spielt – wie noch zu zeigen ist – insbesondere im Rahmen der Rechtsfolgen und -konsequenzen eine Rolle. Die nähere Ausgestaltung kann ihrerseits diverse Formen und Formate annehmen. In Betracht kommen etwa die Einrichtung von gemeinsamen verwaltungsraumübergreifenden Gremien und Ausschüssen, die Implementierung von gegenseitigen Informations-, Berichts- und Beratungspflichten oder aber auch die Schaffung von Anhörungs- und konkreten Mitwirkungsrechten. Auch Direktiven können ein Mittel von Kooperation und Verflechtung darstellen.

Derartige Kooperations- und Verflechtungsphänomene, die entweder horizontaler Natur, vertikaler Natur oder beider Arten sind, lassen sich auch heute schon im deutschen Recht an verschiedenen Stellen nachweisen.[304] So kann etwa das Bundeskriminalamt im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern diesen unter bestimmten Voraussetzungen Weisungen für die Zusammenarbeit erteilen (vgl. § 4 Abs. 4 BKAG). Der Bund und die Länder können auf dem Gebiet der Informationstechnik zusammenwirken (vgl. Art. 91c GG). Und ganz generell findet heute insbesondere im Sicherheitsrecht vermehrt Kooperation von Staat und privaten Akteuren statt.[305] Kooperationen und Verflechtungen lassen sich daher auch bereits heute im nationalen Recht in den unterschiedlichsten Bereichen in ihren Grundzügen nachweisen.

b) Verflechtungsphänomene im Hochwasserkatastrophenschutz

Verflechtungsphänomene lassen sich ebenfalls im Katastrophenschutz nachweisen, da ein längerfristiges Zusammenwirken von unterschiedlichen Akteuren, das je nach

[302] *E. Schmidt-Aßmann*, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 (7); in diese Richtung auch *G. Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, S. 46 ff.

[303] So jedenfalls bei *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 4.

[304] Vgl. zur Verwaltungsverflechtung zwischen Bund und Ländern schon *R. Loeser*, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, 1981; vgl. zur Verwaltungsverflechtung als Verantwortungsrisiko grundlegend *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 4 ff.

[305] Ausführlich dazu *J. Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht, 2009.

Katastrophenart divergiert, gegeben ist. Gleiches gilt auch im Fall des Hochwasserkatastrophenschutzes.

So sind die im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen verpflichtet, die Katastrophenschutzbehörden bei der Durchführung ihrer Maßnahmen zu unterstützen sowie hierzu ergangene Weisungen zu befolgen und die angeordneten Einsätze zu leisten.[306] Das betrifft etwa die Einheiten und Einrichtungen des Brandschutzes, Sanitätswesens sowie der Wasserrettung, die auch bei einer Hochwasserkatastrophe aktiv werden.[307] Gleichzeitig unterliegen sie den Weisungen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde.[308] Verflechtungen zwischen den beteiligten Akteuren lassen sich somit sowohl horizontal als auch vertikal erkennen. Horizontale Verflechtungsphänomene bestehen schon aufgrund der unterschiedlich beteiligten Akteure im Rahmen des Katastrophenschutzes, sofern man diese jeweils als gleichwertig betrachtet. Vertikale Verflechtungen lassen sich darüber hinaus erkennen, wenn ein Akteur einem anderen Akteur Weisungen erteilen kann.

Ebenso werden im Bereich der Katastrophenvorsorge durch Katastrophenschutzübungen das Zusammenwirken der im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen erprobt sowie die Einsatzbereitschaft der Einsatzkräfte überprüft.[309] Bei derartigen Übungen – etwa im Bereich von Hochwasserschutzübungen – unterstehen die mitwirkenden öffentlichen und privaten Einheiten und Einrichtungen ebenfalls den Weisungen der anordnenden Katastrophenschutzbehörde.[310]

Die bestehenden Verflechtungsphänomene sind nicht nur sporadischer Natur, da sowohl bei der Katastrophenvorsorge als auch bei der Katastrophenbekämpfung das Zusammenwirken auf eine längerfristige, idealerweise dauerhafte, Verbindung angelegt ist. Denn durch die wiederkehrenden Katastrophenschutzübungen als auch die Zusammenarbeit im Rahmen der konkreten Katastrophenbekämpfung bestehen Verflechtungsphänomene generell im Katastrophenschutz als auch im besonderen Fall des Hochwasserkatastrophenschutzes.

3. Intensitätsschwelle

a) Zusammenwirken in mindestens einer wesentlichen Phase der Entscheidungsfindung

Das dritte Merkmal zur Qualifizierung einer Struktur mehrerer Akteure als Verwaltungsverbund setzt voraus, dass ein gemeinsames Zusammenwirken der beteiligten Akteure in wenigstens einer wesentlichen Phase der Entscheidungsfindung erfolgt.[311]

Üblicherweise werden Entscheidungen in Verbundstrukturen in mehrstufigen Prozessen getroffen. Im Bereich der horizontalen Entscheidungsvernetzung spielen die

[306] Vgl. § 27 Abs. 4 HBKG; Art. 3 und Art. 7 BayKSG.
[307] Vgl. § 26 Abs. 1 HBKG.
[308] Vgl. § 27 Abs. 4 HBKG; Art. 7 Abs. 2 S. 2 BayKSG.
[309] Vgl. § 32 HBKG; Art. 3 Nr. 4 BayKSG; Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 BayKSG; Art. 8 Abs. 2 BayKSG.
[310] Vgl. § 59 Abs. 2 S. 1 HBKG.
[311] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II. 3.

Koordination und die Konzentration eine wesentliche Rolle.[312] Im Bereich der vertikalen Entscheidungsvernetzung kommen insbesondere interne Abschichtungen, echte Entscheidungsstufungen, eigenständige Entscheidungen und unechte Entscheidungsstufungen in Betracht.[313] Völlig unabhängig davon, ob es sich um ein Zusammenwirken verschiedener Akteure im Bereich horizontaler Entscheidungsfindung oder um ein Zusammenwirken verschiedener Akteure im Bereich vertikaler Entscheidungsfindung handelt, reicht eine Zusammenarbeit in einer der Prozessstufen aus, um dem Verwaltungsverbund ein derartiges Ausmaß zuzusprechen, dass er das Kriterium der Intensitätsschwelle erfüllt. Liegen in einer derartigen Struktur sowohl kooperative als auch hierarchische Elemente vor, ist die notwendige Intensität des Zusammenwirkens indiziert.[314]

Ein besonders intensives Zusammenwirken verschiedener Akteure findet sich etwa im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung (vgl. § 10 Abs. 5 BImSchG), da die Genehmigungsbehörde die Stellungnahmen der weiteren Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, einzuholen hat.[315] Die ersuchten Behörden leisten der Genehmigungsbehörde in diesen Fällen in der Regel Amtshilfe.[316] Das Zusammenwirken ist also durch eine besonders intensive Zusammenarbeit gekennzeichnet. Im Baurecht können die Gemeinden zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten einem Dritten übertragen (§ 4b BauGB). Diese partielle Verfahrensprivatisierung ist ein Beitrag zur Stärkung der Kooperation von Privaten und Gemeinden.[317] Schließlich lassen sich intensive Zusammenarbeiten auch im Fernstraßenrecht nachweisen, da das Fernstraßen-Bundesamt im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen bestimmt (vgl. § 16 Abs. 1 FStrG). Zwar ist kein Einverständnis der betroffenen Landesplanungsbehörden erforderlich, gleichwohl muss ein Austausch zwischen den beteiligen Stellen erfolgen, sodass das Zusammenwirken die für einen Verwaltungsverbund notwendige Intensitätsschwelle überschreitet. Somit lassen sich auch im geltenden Recht in ganz unterschiedlichen Bereichen Zusammenarbeiten unterschiedlicher Akteure nachweisen, deren Kooperationen und Verflechtungen von einer gewissen Intensität geprägt sind.

b) Intensitätsschwelle im Hochwasserkatastrophenschutz

Im Katastrophenschutz im Allgemeinen sowie im Hochwasserkatastrophenschutz im Besonderen lässt sich ebenfalls das Merkmal der Intensitätsschwelle nachweisen, da

[312] Ausführlich dazu *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 86 ff.

[313] Ausführlich dazu *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 154 ff.

[314] Ebenso *M. Ludwigs*, Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 36 Rn. 5 mwN.

[315] Im Detail dazu bei *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 114 ff.

[316] So jedenfalls *J. Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, BImSchG § 10 Rn. 97.

[317] *U. Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, § 4b Rn. 1.

eine Zusammenarbeit verschiedener Akteure nicht nur in einer wesentlichen Phase der Entscheidungsfindung erfolgt, sondern vielmehr während der gesamten Katastrophenvorsorge und -bekämpfung.

Zu den wesentlichen Maßnahmen eines effektiven Katastrophenschutzes zählt die Einrichtung eines Katastrophenschutzstabes, welcher die Katastrophenschutzbehörde bei der Vorbereitung der Abwehr sowie der Abwehr von Katastrophen unterstützt.[318] Dem Katastrophenschutzstab gehören insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Feuerwehr sowie derjenigen Organisationen an, deren Einheiten und Einrichtungen im Katastrophenschutz mitwirken.[319] Dem Katastrophenschutzstab kommt nicht nur eine reine Beratungsfunktion zu, sondern vielmehr hat er die untere Katastrophenschutzbehörde aktiv zu unterstützen. In den Katastrophenschutzstab sind idealerweise auch kompetente Fachleute aus anderen wichtigen Stellen zu berufen, etwa aus dem Bereich des Umwelt- und Gewässerschutzes.[320]

Der Katastrophenschutzstab kann daneben noch um einen Verwaltungsstab ergänzt werden.[321] Der Verwaltungsstab trägt – in Abgrenzung zum Katastrophenschutzstab – durch die Übernahme von administrativ-organisatorischen Maßnahmen zur Entlastung des Katastrophenschutzstabs bei, sodass sich dieser auf die Bewältigung seiner Kernaufgaben im operativ-taktischen Bereich konzentrieren kann.[322]

Für die Aufgaben und Gliederung des Katastrophenschutzstabes gelten die Vorgaben der FwDV 100 aus dem Jahr 1999.[323] Dort ist sehr detailreich geregelt, wie die Einsatzleitung zu agieren hat, um ein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten. So müssen im Katastrophenfall unterschiedliche Führungsebenen zusammengeführt werden. Das betrifft neben den Bürgermeistern, Oberbürgermeistern oder Landräten als jeweils politisch Gesamtverantwortliche auch diejenigen Akteure, die für die operativ-taktische Komponente (z.B. die technische oder örtliche Einsatzleitung), die administrativ-organisatorische Komponente (z.B. Stab für außergewöhnliche Ereignisse), die technisch-taktische Komponente (z.B. Führungskräfte der nachgeordneten Führungsebenen), die administrativ-organisatorischen Maßnahmen (z.B. verwaltungsspezifische Aufgaben), die operativ-taktischen Maßnahmen (z.B. Koordination der technisch-taktischen Maßnahmen, die sich etwa auf das Bereitstellen von Einsatzkräften und Reserven beziehen) sowie die technisch-taktischen Maßnahmen (z.B.

---

[318] Vgl. § 30 HBKG; Art. 5 und Art. 6 BayKSG, wobei die Einrichtung eines Katastrophenschutzstabs im Gesetz keine ausdrückliche Erwähnung findet.

[319] Vgl. § 30 S. 2 HBKG.

[320] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 30 Rn. 2.

[321] Vgl. § 29 Abs. 1 Nr. 1 HBKG.

[322] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 29 Rn. 4.

[323] Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100), Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem –, 1999, https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2022-09/FwDV%20100%20-%20Homepage.pdf.

Koordination der taktischen Einheiten und Verbände auf örtlicher Führungsebene) verantwortlich sind.[324] Jeder Akteur bringt im Rahmen seiner Aufgaben das notwendige Fachwissen zur Katastrophenvorsorge sowie -bekämpfung ein.

Sowohl durch den Katastrophenschutzstab als auch durch einen angegliederten Verwaltungsstab kann das jeweilige Fachwissen frühzeitig bei der Entscheidungsfindung durch die Katastrophenschutzbehörde – ganz konkret durch die Katastrophenschutzleitung, die um einen Katastrophenschutzstab sowie einen Verwaltungsstab ergänzt werden kann – eingebracht werden, sodass auf einer umfassenden Wissensgrundlage Entscheidungen getroffen werden können und überhaupt erst ein wirksamer Katastrophenschutz betrieben werden kann. Insbesondere in Hochwasserlagen ist das Wissen der zuständigen Wasserbehörden – sowie von Boden- und Forstbehörden – fundamental, um auf die Katastrophenlage effektiv reagieren zu können.

4. Von der Kooperation zum erweiterten Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

a) Integration privater Akteure in den Verwaltungsverbund

Schließlich ist der Verwaltungsverbund ein „Mehr" gegenüber der reinen Verwaltungskooperation und geht in der Regel darüber hinaus.[325] Es werden nicht nur klassische Verwaltungsträger in Verbundstrukturen erfasst, sondern auch Akteure, wie etwa Beliehene oder Verwaltungshelfer, die in einem besonderen Verhältnis zur Verwaltung stehen. Ebenso werden auch private Akteure in Verbundstrukturen integriert.

Um den Begriff des Verwaltungsverbundes schärfer zu konturieren, bietet es sich in denjenigen Fällen der Integration privater Akteure an, von einem erweiterten Verwaltungsverbund zu sprechen. Damit wird schon begrifflich deutlich, dass die Verbundstruktur nicht nur klassische Verwaltungsträger erfasst, sondern insbesondere auch private Akteure hinzukommen. In welcher (Rechts-)Form die privaten Akteure in die Verbundstruktur integriert werden – etwa durch klassische Rechtsinstitute wie die Beleihung und Verwaltungshilfe oder aber auch durch vertragliche Kooperationsformen – ist an dieser Stelle unerheblich. Die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure spielt hier jedenfalls keine Rolle.

Derartige erweiterte Verwaltungsverbundstrukturen lassen sich schon heute im nationalen Recht in Ansätzen nachweisen. Im Bereich des Sicherheitsrechts findet mittlerweile eine verstärkte Kooperation zwischen staatlichen und privaten Sicherheitskräften statt. So können im Bereich der Luftsicherheit natürliche und juristische Personen des Privatrechts mit bestimmten sicherheitsrelevanten Aufgaben beliehen werden (vgl. § 16a LuftSiG). Die Bundespolizei kann geeignete Personen zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben – etwa bei der Überwachung der Grenzen und der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs – zu Hilfspolizeibeamten bestellen (vgl.

[324] Siehe dazu ausführlich Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100), Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem –, 1999, S. 24 ff., https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2022-09/FwDV%20100%20-%20Homepage.pdf.

[325] Vgl. Kap. 4 § 1 B. II. 4.

§ 63 BPolG).[326] Im Bereich der Abfallentsorgung können zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen Dritte beauftragt werden (vgl. § 22 KrWG) – ähnliches gilt für die Abwasserbeseitigung, da diese ebenfalls auf private Akteure übertragen werden kann (vgl. § 56 WHG) –, wobei die Erfüllungsverantwortung bei den öffentlich-rechtlichen Körperschaften verbleibt und der private Akteur im Verhältnis zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft lediglich die Erfüllung der Entsorgungspflichten übernimmt, wohingegen die Entsorgungsverpflichtung als solche gerade nicht auf den Dritten übergeht.[327] Die Einbeziehung des privaten Akteurs erfolgt hierbei regelmäßig auf der Grundlage eines zivilrechtlichen Vertrags.[328] Schließlich zeigt sich auch schon jetzt, dass im geltenden Recht die Integration privater Akteure keine Besonderheit mehr darstellt, sodass Verbundstrukturen immer mehr aus einem gemeinsamen Netz von öffentlich-rechtlichen Verwaltungsträgern sowie privat agierenden Akteuren bestehen.

b) Erweiterter Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

Schließlich zeichnen sich der Katastrophenschutz sowie der Hochwasserkatastrophenschutz dadurch aus, dass sie nicht ausschließlich auf reinen Verwaltungskooperationen basieren. Vielmehr sind zahlreiche private Akteure integriert, ohne die ein wirksamer Katastrophenschutz und Hochwasserkatastrophenschutz nicht möglich wären. Zu nennen sind hier insbesondere der Bundesverband eigenständiger Rettungsdienste, der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst.[329] Diese Akteure sind vollumfänglich in den Katastrophenschutz eingebunden und werden beispielsweise im Rahmen einer Hochwasserkatastrophe tätig. Die Versorgung von hilfsbedürftigen oder verletzten Personen spielt eine wesentliche Rolle. Daneben können auch weitere private Träger tätig werden, die aufgrund eines speziellen Anerkennungsverfahrens von der Katastrophenschutzbehörde anerkannt wurden.[330]

Nicht zuletzt werden im Katastrophenschutz aber insbesondere auch eine Vielzahl von privaten Personen tätig, die bei der konkreten Katastrophenbekämpfung spontan mitwirken und helfen, um weitere Schäden zu minimieren sowie zu verhindern. So denke man etwa bei einer Hochwasserkatastrophe daran, dass viele private freiwillige

[326] Vgl. zur rechtlichen Qualifikation der Bestellung zu Hilfspolizeibeamten *J. Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht, 2009, S. 33 f.

[327] *M. Dippel*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.10.2025, KrWG § 22 Rn. 8; *M. Beckmann*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, KrWG § 22 Rn. 8.

[328] *M. Beckmann*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, KrWG § 22 Rn. 23; *M. Dippel*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.10.2025, KrWG § 22 Rn. 3; vgl. zum Vertrag als Schnittstelle zwischen Kooperationspartnern im Sicherheitsrecht bei *J. Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht, 2009, S. 209 ff.; grundlegend *W. Henke,* Praktische Fragen des öffentlichen Vertragsrechts, DÖV 1985, S. 41 ff. sowie *H. Bauer*, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1994), S. 243 (274).

[329] Vgl. § 27 Abs. 3 HBKG; Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG iVm Art. 2 Abs. 13 BayRDG.

[330] Vgl. § 27 Abs. 3 S. 2 HBKG; Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG iVm Art. 2 Abs. 13 BayRDG.

Helfer, die nicht in eine Organisation eingegliedert sind, sich bereit erklären, Sandsäcke zu füllen und stapeln, sodass mögliche Wasserfluten abgehalten werden. Ohne das Mitwirken dieser zahlreichen privaten Akteure wäre ein wirksamer Katastrophenschutz nicht möglich.

Der Katastrophenschutz ist daher mehr als die bloße Kooperation unterschiedlicher Verwaltungsakteure. Aufgrund der Integration einer Vielzahl privater Akteure lassen sich der Katastrophenschutz sowie auch der Hochwasserkatastrophenschutz jeweils als erweiterter Verwaltungsverbund qualifizieren.

C. Folgerungen und Konsequenzen eines erweiterten Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz

Die Klassifikation des Katastrophenschutzes als erweiterter Verwaltungsverbund zeitigt Folgerungen, die insbesondere auf kooperations- sowie koordinationsrechtlicher Ebene deutlich werden. So bedarf es dort jeweils geeigneter rechtlicher Instrumente, um ein wirksames und effektives Zusammenwirken der unterschiedlichen Verwaltungsträger sicherzustellen. Denn bereits aus den Grundrechten sowie der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz erwächst dem Gesetzgeber eine Pflicht, ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht zu schaffen, um das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure auch rechtlich abzusichern.[331] Dabei müssen auch die Besonderheiten der Integration privater Akteure berücksichtigt werden, weil dort möglicherweise andere Instrumente erforderlich sind.

I. Kooperation im Katastrophenschutzrecht

Der Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund benötigt zunächst wirksame rechtliche Kooperationsmechanismen. Da Katastrophen nicht an Verwaltungsräumen oder -grenzen Halt machen, bedarf es schon allein aus Gründen der Katastrophenrealität körperschaftsübergreifender Unterstützungsleistungen. Die Zuständigkeit der Länder einerseits für den Katastrophenschutz sowie der Kreise und kreisfreien Städte andererseits unterstreicht lediglich deren Hauptverantwortung für die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall.[332] Schon allein aus Gründen der Zuordnung von präzisen Verantwortlichkeiten sind Kooperationsmechanismen geboten.[333] Denn hieran knüpfen etwa staatshaftungsrechtliche Ansprüche, wenn im Rahmen der Katastrophennachsorge Kosten- und Entschädigungsansprüche geltend gemacht werden, die einen konkreten Akteur als Anspruchsgegner erfordern. Da im Rahmen der Katastrophenvorsorge und -abwehr ein koordiniertes Vorgehen von unterschiedlichen Akteuren erforderlich

[331] Vgl. dazu insbesondere Kap. 3 § 2 B. und C.

[332] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 105.

[333] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (56 f.)

ist – das folgt einerseits schon aus den Grundrechten sowie der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[334] sowie andererseits aus den tatsächlichen Gegebenheiten des katastrophischen Ereignisses –, müssen die damit verbundenen Kooperationen aber auch rechtssicher ausgestaltet und den Herausforderungen an ein modernes Katastrophenschutzrecht gewachsen sein.

1. Kooperation im Bundesrecht

Auf bundesrechtlicher Ebene ist es insbesondere Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG, der für den Katastrophenfall die Kooperation zwischen Bund und Ländern näher ausgestaltet. Zwar liegt die Sicherstellung eines effektiven Katastrophenschutzes grundsätzlich im Verantwortungsbereich jedes einzelnen Bundeslandes,[335] gleichwohl ist das nicht im Sinne einer absoluten Selbsthilfefähigkeit zu verstehen, sodass jedes Land sämtliche Katastrophenlagen auch allein zu bewältigen hätte.[336] Vielmehr ist bereits im Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG angelegt, dass ein Minimum an Kooperation zwischen dem Bund und den Ländern (vertikale Kooperation) sowie zwischen den Ländern untereinander (horizontale Kooperation) erfolgen (und auch eingefordert werden) können muss.[337] Das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens kann daher im Einzelfall Hilfs- und Mitwirkungspflichten begründen. Konkrete Handlungspflichten lassen sich daraus freilich kaum ableiten, da es hauptsächlich abstrakte wechselseitige Verpflichtungen der Rücksichtnahme zwischen dem Bund und den Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander begründet.[338] Das gilt grundsätzlich auch für den Katastrophenschutz, wobei Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG gleichwohl eine tatbestandliche Präzisierung vornehmen.[339] Daraus lassen sich jedenfalls erste Präzisierungen ableiten, wie noch ausführlich zu zeigen sein wird.[340]

2. Kooperation im Landesrecht

Ebenso sind auch schon im Landesrecht einzelne Kooperationsmechanismen angelegt.[341] Zwar liegt die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz regelmäßig bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, allerdings besteht auch hier – ähnlich wie im Rahmen von Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG – keine absolute Selbsthilfefähigkeit der zuständigen Akteure. Für eine effektive Katastrophenbekämpfung sind etwa die kommunalen Feuerwehren sowie sonstige Hilfeleistungspotentiale der Gemeinden

---

[334] Vgl. dazu ausführlich Kap. 3 § 2 B. und C.

[335] Siehe dazu insbesondere Kap. 3 § 2 D. I., Kap. 3 § 3 D. I. sowie ausführlich Kap. 5 § 1.

[336] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 106.

[337] *K.-P. Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 44 ff.; *M. Kotzur*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20 Rn. 100.

[338] *K.-P. Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 37.

[339] So auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 106 ff.

[340] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B.

[341] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 A.

einzubeziehen.[342] In der Regel wird daher eine einfachgesetzliche Mitwirkungs- bzw. Unterstützungspflicht der Gemeinden begründet. In diesem Sinne statuiert etwa das Hessische Brand- und Katastrophenschutzgesetz, dass die Gemeinden und Landkreise, die Dienststellen des Landes sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts verpflichtet sind, auf Ersuchen der Katastrophenschutzbehörde bei der Vorbereitung der Abwehr und der Abwehr von Katastrophen zu unterstützen, soweit nicht die Wahrnehmung dringender eigener Angelegenheiten vorrangig ist.[343] Erforderlich ist regelmäßig ein Ersuchen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde bei den anderen Akteuren, soweit deren Wahrnehmung dringender eigener Angelegenheiten nicht vorrangig ist.[344] Durch die Regelungen der Katastrophenschutzgesetze zur Integration weiterer Akteure bei der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung werden diese im Sinne eines integrierten Hilfeleistungssystems in den Katastrophenschutz eingebunden.[345]

3. Überörtliche Kooperation

Bei großflächigeren Katastrophen sowie Katastrophen, die insbesondere über Gemeinde- oder Landkreisgrenzen hinaus zu bewältigen sind, ist überörtliche Katastrophenhilfe zu leisten. Allerdings haben die Katastrophenschutzbehörden generell keine Verfügungsgewalt über kreisexterne Kräfte.[346] Die überörtliche Katastrophenhilfe ist ein Sonderfall der Amtshilfe.[347] Da im Katastrophenschutz aber regelmäßig die Notwendigkeit zur Erweiterung der Verwaltungskraft durch externe Hilfe besteht, sind auch hier entsprechende Kooperationsregelungen notwendig.[348] Die Katastrophenschutzgesetze der Länder halten auch hier in der Regel Vorschriften zur nachbarschaftlichen und überörtlichen Hilfe vor.[349] Besondere katastrophenspezifische Vorschriften für die länderübergreifende Katastrophenhilfe enthalten die Katastrophenschutzgesetze hingegen nicht. Dies ist aus kompetenzrechtlichen Gründen nachvollziehbar, da Bundesländer nicht im Verwaltungsraum anderer Bundesländer regulatorisch tätig werden können. Im Übrigen kann sich die Hilfeleistung der Länder untereinander auf Art. 35 GG stützen.

---

[342] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 147.

[343] § 28 HBKG.

[344] Vgl. etwa Art. 7 Abs. 1 BayKSG; § 3 Abs. 3 BbgBKG; § 15 Abs. 2 LKatSG MV; § 3 Abs. 2 LBKG RhPf; § 4 Abs. 1 ThürBKG.

[345] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 148.

[346] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 150 ff.

[347] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 151 f.

[348] So schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 150 f.

[349] Vgl. dazu etwa § 58 BremHilfeG; § 23 NKatSG; § 39 f. BHKG NRW; § 15 SBKG; § 14 SächsBRKG; § 17 KatSG LSA.

4. Interbehördliche Kooperation

Die interbehördliche Zusammenarbeit[350] weist organisationsrechtliche Besonderheiten auf. Auch wenn verschiedene zahlreiche Behörden im Katastrophenschutz zusammenarbeiten, gibt es keine monopolartige Konzentration von Zuständigkeiten bei einer einzigen Behörde, etwa der Katastrophenschutzbehörde.[351] Die rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den im Katastrophenfall handelnden Behörden ist in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder sehr unterschiedlich ausgestaltet.[352] Gleichwohl finden sich oftmals Vorschriften, welche die Mitwirkung anderer Akteure im Katastrophenschutz statuieren.[353]

5. Kooperation mit privaten Akteuren

Schließlich erfordert der Katastrophenschutz nicht nur eine enge Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern, sondern auch die Einbeziehung und Zusammenarbeit von und mit Privaten.[354] Zwar ist der Katastrophenschutz eine Staatsaufgabe[355], die primär die als Katastrophenschutzbehörden organisierten Exekutivorgane verpflichtet[356], gleichwohl müssen auch private Akteure bei der Katastrophenvermeidung, -vorsorge und -bekämpfung integriert werden. Denn dadurch wird eine Verwaltungskraftsteigerung, eine Ordnungssicherung sowie eine Steigerung der gemeinschaftlichen Solidarität erreicht.[357] Auch die Einbeziehung privater Akteure muss schnell und effizient erfolgen. Sie muss daher auch schon von vornherein so angelegt sein, sodass insbesondere die privaten Hilfsorganisationen[358] mit den staatlichen Akteuren frühzeitig kooperieren.

Erforderlich sind daher Vorschriften, welche auch die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Trägern näher ausgestalten. Auch das ist in Ansätzen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder bereits ersichtlich.[359] Gleichwohl ist die Aner-

---

[350] Mit interbehördlicher Zusammenarbeit ist das Zusammenwirken unterschiedlicher Verwaltungsträger gemeint.

[351] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 159.

[352] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 159.

[353] Vgl. etwa Art. 7 f. BayKSG; §§ 19 ff. KatSG Bln; § 18 und § 20 BbgBKG; § 44 BremHilfeG; § 3 HmbKatSG; §§ 27, 28 HBKG; § 4 LKatSG MV; § 4 NKatSG; § 18 BHKG NRW; § 25 LBKG RhPf; § 19 SBKG; § 39 SächsBRKG; § 12 KatSG LSA; § 35 Abs. 2 und § 36 Abs. 1 ThürBKG.

[354] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 167 ff.

[355] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (28 ff.).

[356] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 167; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (176).

[357] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 167 ff.

[358] Vgl. dazu bereits Kap. 3 § 3 D. II.

[359] Vgl. etwa §§ 20, 21 KatSG Bln; § 47 BremHilfeG; §§ 4 ff. HmbKatSG; § 27 HBKG; § 6 LKatSG MV; § 14 Abs. 2 NKatSG; § 18 BHKG NRW; § 18 Abs. 2 SBKG; § 40 SächsBRKG; § 12 KatSG LSA.

kennung privater Hilfsorganisationen zur Mitwirkung im Katastrophenschutz in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder teilweise sehr unterschiedlich geregelt.[360] So müssen private Hilfsorganisationen entweder ein Eignungsverfahren durchlaufen oder aber ihre Eignung wird aufgrund eines Verweises auf § 26 ZSKG fingiert.[361]

II. Koordination im Katastrophenschutzrecht

Der Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund erfordert neben Kooperationsvorschriften aber auch hinreichend bestimmte Normen, welche die Koordination zwischen den beteiligten Akteuren näher ausgestalten, mithin also das „wie" der Zusammenarbeit regeln.[362]

Erforderlich sind wirksame Koordinationsmechanismen, die sich – vergleichbar zu den Kooperationsvorschriften – im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, zwischen den Ländern sowie auch innerhalb der Länder – etwa zwischen Landkreis- und Gemeindeebene oder Landkreis- und Landkreisebene – bewegen und das Zusammenwirken der relevanten Akteure koordinieren. Aufgrund der Mitwirkung zahlreicher Akteure am Katastrophenschutz ist eine abgestimmte Vorgehensweise unerlässlich, sodass es zwingend hinreichender Harmonisierungsregelungen bedarf, um die unterschiedlichen Verwaltungsstränge – jeweils unter Einbeziehung privater Akteure – zusammenzuführen.[363]

1. Fehlende Selbstkoordinationsmechanismen bei länderübergreifenden Katastrophen

Bei länderübergreifenden Katastrophen ist der Beratungs- und Abstimmungsbedarf regelmäßig besonders intensiv, sodass bereits aus diesem praktischen Befund größere Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung des Zusammenwirkens zu stellen sind. Gleichwohl existieren weder auf verfassungsrechtlicher noch auf einfachgesetzlicher Ebene hinreichende Bestimmungen über die Selbstkoordination der Länder im Katastrophenfall.[364] Dies betrifft weitgehend sowohl prozedurale als auch institutionelle Festlegungen.[365] Auch § 16 ZSKG beschränkt sich nur auf wenige Aussagen zur Koordinierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit.[366] Lediglich auf untergesetzlicher Ebene existiert mit der Interministeriellen Koordinierungsgruppe ein Gremium, in dem eine Abstimmung zwischen den Bundesländern erfolgt.[367] So soll dieses Gre-

---

[360] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 170.

[361] Vgl. exemplarisch § 27 HBKG.

[362] Vgl. zur Abgrenzung zwischen Kooperation und Koordination in Kap. 2 § 2.

[363] Kritisch hinsichtlich der Einführung abstrakter Kooperationsregeln *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 260.

[364] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 269.

[365] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 269.

[366] So auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 270; dazu auch *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (275) sowie BT-Drs. 16/11338, S. 11 f.

[367] Siehe hierzu auch Geschäftsordnung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (GO IntMinKoGr).

mium jedenfalls immer dann einberufen werden, wenn lang anhaltende, länderübergreifende Gefahren- oder Schadenslagen mit hohem Abstimmungs- und Beratungsbedarf bestehen.[368]

2. Rudimentäre Normierung landesrechtlicher Koordinationsinstrumente

Ebenso finden sich im Landesrecht nur wenige gezielte Koordinationsinstrumente. Vereinzelt existieren prozedurale Regelungen – also Vorschriften verfahrensrechtlicher Art – sowie institutionelle Regelungen – also Vorschriften zur Einrichtung von Koordinationsorganen – zwischen denen differenziert werden kann.[369]

Im Bereich der prozeduralen Vorschriften ist das Katastrophenschutzrecht insgesamt sehr lückenhaft aufgestellt.[370] Nur in Einzelfällen finden sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder über die bloße Pflicht zur Zusammenarbeit hinausgehende Bestimmungen über die Art der Koordination.[371] Teilweise werden die Akteure zur „Abstimmung"[372], zum „Einvernehmen"[373] oder zum „Benehmen"[374] angehalten. So finden sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder meist nur allgemeine Regelungen, die eine Abstimmung zwischen unterschiedlichen Akteuren grundsätzlich vorschreiben, ohne jedoch weitere Einzelheiten zu regeln. Im Hinblick auf einen effektiven Katastrophenschutz ist die geringe Regelungsdichte in diesem Bereich kritikwürdig. Das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure muss bereits aus rechtsstaatlichen Gründen sowie als Ausfluss der Grundrechte und der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[375] jedenfalls ein solches Maß an rechtlicher Ausgestaltung erfahren, dass die betroffenen Akteure im Katastrophenfall, der grundsätzlich zügige Entscheidungen erfordert, auf einer rechtssicheren Basis handeln können. Soweit Vorschriften auf unbestimmte Rechtsbegriffe Bezug nehmen („Benehmen", „Einvernehmen", „Abstimmung") müssen diese aber inhaltlich näher ausgestaltet werden. Derartige koordinationsrechtliche Regelungen sind überwiegend jedoch nicht vorhanden.[376] Da die Vorschriften insoweit weitestgehend auf eine inhaltliche Präzisierung der Koordination verzichten, lassen sie sich daher auch dem katastrophenschutzrechtlichen Kooperationsrecht zuschreiben. Insoweit besteht an dieser Stelle aufgrund der rudimentären Normierung ein rechtsstaatliches Vakuum.

Auch in institutioneller Hinsicht besteht ein erhebliches Verbesserungspotential. Der Gesetzgeber ist auch hier gefordert, ein Minimum zu regeln[377], um einen

368 § 1 GO IntMinKoGr.
369 So bereits *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261 ff.
370 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261.
371 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261.
372 Vgl. etwa Art. 5 Abs. 1 S. 1 BayKSG; § 8 S. 1 BbgBKG.
373 Vgl. etwa § 34 HBKG; § 4 S. 3 NKatSG; § 37 Abs. 5 LBKG RhPf.
374 Vgl. etwa § 4 Abs. 1 S. 2 ThürBKG.
375 Siehe dazu Kap. 3 § 2 B. und C.
376 Siehe dazu auch im Detail Kap. 5 § 3.
377 Siehe dazu Kap. 3 § 2 B. und C.

effektiven Katastrophenschutz[378] sicherzustellen. Denn dazu gehört auch das katastrophenschutzrechtliche Organisations- und Verfahrensrecht, das dem Grundrechtsschutz dient und diesen einfachrechtlich spezifiziert.[379] Zwar existieren in der Regel administrative Stabsorgane[380] – diese koordinieren insbesondere administrative Aufgaben – sowie operative Leitungsorgane[381] – diese sind für die Leitung der operativ-taktischen Maßnahmen zuständig –, denen jeweils unterschiedliche Aufgaben zugewiesen sind. Gleichwohl variiert der gesetzliche Regelungsinhalt teilweise deutlich in den Vorschriften der einzelnen Länder.[382] Bei verwaltungsraumübergreifenden und länderübergreifenden Katastrophen erschweren uneinheitliche Strukturen die Zusammenarbeit sehr, sodass hier ein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf notwendig ist.[383] Denn auch in diesem Bereich sind hinreichend präzise Normen erforderlich. Es bedarf als Ausfluss des Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG der Zuschreibung hinreichend klarer Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten bei der Koordinierung unterschiedlicher Akteure im Katastrophenschutz. So stellt sich insbesondere im Nachgang von Katastrophen etwa die Frage nach der Haftung einzelner Akteure oder aber auch dem richtigen Klagegegner im Verwaltungsprozess, soweit staatliche katastrophenrelevante Maßnahmen angegriffen werden.

III. Integration privater Akteure

Beim Katastrophenschutz handelt es sich schließlich um einen „erweiterten Verwaltungsverbund", da zahlreiche private Akteure im Rahmen der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung unterstützend tätig werden. Das sind einerseits die privaten Hilfsorganisationen, die insbesondere aufgrund ihrer Kompetenzen und Fachexpertise die

[378] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.

[379] Vgl. allgemein zum Grundrechtsschutz durch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen bei *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 103 ff.; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Abs. 2 Rn. 418 f.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 127; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 S. 1 Rn. 92; grundlegend *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971), S. 43 (86 ff.); BVerfGE 53, 30 (65); 84, 59 (72), wonach die Grundrechte nicht nur das gesamte materielle Recht beeinflussen, sondern auch das Verfahrensrecht, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz Bedeutung hat.

[380] Vgl. etwa § 12 KatSG Bln; § 30 HBKG; § 6 NKatSG; § 8 KatSG LSA.

[381] Vgl. etwa Art. 6 Abs. 1 BayKSG; § 41 HBKG; § 50 SächsBRKG.

[382] So enthalten beispielsweise §§ 41–43 HBKG detaillierte Regelungen zur technischen Einsatzleitung, deren Befugnissen und der Führungsorganisation, wohingegen etwa Art. 6 Abs. 1 BayKSG generell nur anordnet, dass die Katastrophenschutzbehörde für die Wahrnehmung der Aufgaben am Schadensort eine den Einsatz dort leitende Person (Örtlicher Einsatzleiter) bestellen soll, ohne weitere Vorgaben zu machen. In Hessen fällt die Regelung über den Katastrophenschutzstab knapp aus (vgl. § 30 HBKG), wohingegen in Berlin (vgl. § 12 KatSG Bln) die Norm zum Krisenstab detailliertere Vorgaben – etwa zur Gewährleistung der unverzüglichen Erreichbarkeit auch außerhalb der Arbeits- und Dienstzeiten – macht.

[383] So auch der Befund bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 267 ff.

staatlichen Akteure unterstützen, sowie andererseits auch nicht-organisierte Helfer, die spontan im Katastrophenfall mitwirken.[384]

Die Einbeziehung dieser Akteure muss sich daher auch auf der Kooperations- und Koordinationsebene widerspiegeln. Es ist zu berücksichtigen, dass für die Integration privater Akteure in der Regel andere Instrumente und Mechanismen notwendig sind, als das für die Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsträger untereinander der Fall ist. Die Katastrophenschutzgesetze der Länder differenzieren insbesondere zwischen solchen privaten Akteuren, die institutionell eingebunden sind – etwa im Rahmen der klassischen Hilfsorganisationen – sowie freiwilligen Helfern, die ohne institutionelle Anbindung im Katastrophenschutz tätig werden.[385] Dabei muss die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren vom Leitbild der Steuerungskompetenz der Verwaltung geprägt sein, da andernfalls die Harmonisierung öffentlicher und privater Hilfeleistung im Katastrophenfall nicht sichergestellt ist.[386] Die privaten Akteure müssen daher generell an der behördlichen Lagebeurteilung partizipieren.

Die privaten Hilfsorganisationen werden in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder regelmäßig adressiert.[387] Allerdings besteht ein Defizit bei der konkreten Ausgestaltung der Koordination.[388] In rechtsdogmatischer Sicht werden die privaten Katastrophenschutzorganisationen als Verwaltungshelfer tätig.[389] Einige wenige Katastrophenschutzgesetze formulieren das auch ausdrücklich so.[390]

Demgegenüber werden die freiwilligen Helfer im Katastrophenschutz überhaupt nur von einem Teil der Katastrophenschutzgesetze angesprochen.[391] Diese Vorschriften beziehen sich dann in der Regel ausschließlich auf die Gewährung von Entschädigungen, wenn sachdienliche Hilfsmaßnahmen auch ohne das Vorliegen einer hoheitlichen Weisung ergriffen wurden.[392] Auch hier bedarf es ergänzender Regelungen, da ein unorganisiertes Tätigwerden von freiwilligen Spontanhelfern eine koordinierte Zusammenarbeit im Katastrophenschutz behindern kann.[393] Zudem kann durch die

---

[384] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 D. II. und III.

[385] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (184 f.).

[386] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 171.

[387] Vgl. § 5 Abs. 3 LKatSG BW; Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG; § 20 KatSG Bln; § 18 Abs. 1 BbgBKG; § 47 BremHilfeG, §§ 4 ff. HmbKatSG; § 27 Abs. 3 HBKG; § 6 LKatSG; § 14 Abs. 2 NKatSG; § 18 Abs. 1 BHKG NRW; § 21 Abs. 1 LBKG RhPf; § 19 SBKG; § 40 SächsBRKG; § 12 Abs. 1 KatSG LSA; § 10 LKatSG SH; § 24 ThürBKG.

[388] Siehe hierzu bereits Kap. 4 § 2 C. II.

[389] Siehe hierzu bereits Kap. 3 § 3 D. II. 2.; ausführlich dazu auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 171 ff.

[390] Vgl. etwa § 44 Abs. 4 BremHilfeG; § 18 Abs. 5 BHKG NRW.

[391] Vgl. etwa § 19 Nr. 1 KatSG Bln; § 13 Abs. 2 BbgBKG; § 10 HmbKatSG; § 43 Abs. 2 LBKG RhPf; § 54 Abs. 4 SächsBRKG; § 21 Abs. 3 KatSG LSA; § 12 Abs. 1 LKatSG SH; § 47 Abs. 2 ThürBKG.

[392] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (185); vgl. auch § 17 Abs. 3 KatSG Bln; § 18 Abs. 2 HmbKatSG; § 46 Abs. 4 LBKG RhPf.

[393] Ebenso *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 168.

Katastrophenschutzverwaltung eine gezielte Steuerung kraft überlegenen Wissens erfolgen, sodass die freiwilligen Helfer optimal in den Katastrophenschutz einbezogen werden. Chaotische Zustände können nicht nur durch die Katastrophe selbst ausgelöst werden, sondern auch aus einem blinden Aktionismus der Bevölkerung resultieren.[394] Die effektive und wirksame Integration privater Hilfsorganisationen sowie freiwilliger privater Helfer bedarf daher ebenfalls eines kohärenten Rechtsrahmens, der die wesentlichen Instrumente und Mechanismen der Kooperation sowie Koordination reguliert.

§ 3 Fazit

Der Katastrophenschutz ist auf europäischer Ebene als Verwaltungsverbund zu qualifizieren. Allerdings haben seine bisherigen Ausprägungen dort noch nicht ein solches Maß an Intensität erreicht, wie man das für bisher bekannte und klassische europäische Verbundverwaltungen konstatieren kann.[395]

Auch im nationalen Recht lässt sich der Verbundgedanke fruchtbar machen, wie anhand unterschiedlicher Verbundstrukturen deutlich wird.[396] Dazu lässt sich ein nationaler Verwaltungsverbund anhand von vier Merkmalen charakterisieren.[397] Zwischen den beteiligten Akteuren finden funktionale Zusammenarbeiten statt (Merkmal 1), die durch bestimmte Kooperations- und Verflechtungsphänomene gekennzeichnet sind (Merkmal 2). Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure weist eine gewisse Intensitätsschwelle auf (Merkmal 3). Schließlich handelt es sich beim Verwaltungsverbund nicht nur um reine Kooperationen, sondern vielmehr werden insbesondere weitere private Akteure integriert, die den Verwaltungsverbund zu einem erweiterten Verwaltungsverbund erstarken lassen (Merkmal 4).[398]

Der Katastrophenschutz ist daher im nationalen Recht als ein solcher erweiterter Verwaltungsverbund zu verstehen. Dieses zeigt eindrücklich der Hochwasserschutz.[399] Es bedarf im erweiterten Verwaltungsverbund Katastrophenschutz verwaltungsrechtlicher Kooperation und Koordination, jeweils insbesondere unter Einbeziehung privater Akteure. Denn durch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen wird dem Grundrechtsschutz besonders Rechnung getragen. Die Kooperation und Koordination sind bisher jedoch rechtlich nur rudimentär im Bundes- und Landesrecht ausgestaltet.[400]

---

394 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 168.
395 Vgl. Kap. 4 § 1.
396 Vgl. Kap. 4 § 2 A.
397 Vgl. Kap. 4 § 2 B.
398 Vgl. Kap. 4 § 2 B. II.
399 Vgl. Kap. 4 § 2 B. II.
400 Vgl. Kap. 4 § 2 C.

Kapitel 5:
Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht

Wie bereits mehrfach ausgeführt, wirken im nationalen Katastrophenschutz zahlreiche Akteure im Rahmen der Katastrophenprävention, -vorsorge und -bekämpfung zusammen, um einen bestmöglichen Katastrophenschutz zu gewährleisten.[1] Die Zusammenarbeit verdichtet sich, wie gezeigt, zu einem Verwaltungsverbund.[2]

Ausgehend von diesem Befund und dem katastrophenschutzrechtlichen Dezentralisationsprinzip[3] werden im folgenden Kapitel feingranular zunächst die organisationsrechtlichen Strukturen und Besonderheiten im nationalen Katastrophenschutzrecht nachgezeichnet. Es geht vor allem um die sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht (§ 1). Sodann werden die geltenden sowie vorhandenen bundes- und landesrechtlichen Kooperations- und Koordinationsstrukturen entwickelt (§ 2 und § 3). Dabei geht es hier nicht darum, das nationale Katastrophenschutzrecht in seiner Gesamtheit zu entfalten[4], sondern es stehen nunmehr die im Recht konkret verankerten Kooperations- und Koordinationsstrukturen – etwa in Form von Mitwirkungs- und Hilfeleistungspflichten – im Mittelpunkt. In der Analyse wird deren Lückenhaftigkeit und Unzulänglichkeit schließlich offensichtlich.

§ 1 Organisationsrechtliche Strukturen

Die organisationsrechtlichen Strukturen im Katastrophenschutz folgen den Zuständigkeitsarten im nationalen Verwaltungsorganisationsrecht. Daher wird im Folgenden auch für den Katastrophenschutz zwischen der sachlichen Zuständigkeit (A.), der örtlichen Zuständigkeit (B.) sowie der instanziellen Zuständigkeit (C.) differenziert. Daneben gibt es im Katastrophenschutzrecht auch katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten (D.). Diese sind in der Regel immer dann einschlägig, wenn die originäre Organisationsstruktur versagt, weil etwa die zuständige Katastrophenschutzbehörde selbst von einer Katastrophe betroffen ist und daher insbesondere aus

---

[1] Vgl. zu den Akteuren insbesondere Kap. 3 § 2 E. und Kap. 3 § 3 D; vgl. zur Katastrophe als Stufenabfolge Kap. 2 § 3 B.

[2] Vgl. Kap. 4.

[3] Vgl. Kap. 2 § 3 E. I.

[4] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 und Kap. 3 § 3.

tatsächlichen Gründen ihre Aufgabe nicht wahrnehmen kann. Mit einem Zwischenfazit wird das Unterkapitel abgerundet (E.).

A. Sachliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht

I. Festlegung der Sachaufgabe

Die sachliche Zuständigkeit legt grundsätzlich fest, welcher Sachaufgabe eine Behörde nachkommen muss.[5] Sie ist regelmäßig im Gesetz oder in einer darauf gestützten Ausführungsverordnung geregelt.[6] Dabei kann die Zuordnung enumerativ – also bezogen auf einzelne Sachgegenstände – erfolgen oder die Behörde darf selbst über die Wahrnehmung der Aufgaben entscheiden (sog. Kompetenz-Kompetenz).[7] Die sachliche Zuständigkeit stellt somit die Verknüpfung von Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsorganisation dar.[8]

II. Zuständigkeit von Landkreisen und kreisfreien Städten

Die Landeskatastrophenschutzgesetze bestimmen als vorrangige Fachgesetze die sachliche Zuständigkeit für die Verwaltungsaufgabe Katastrophenschutz. Es finden sich – je nach Verwaltungsaufbau der Länder – unterschiedliche Ausgestaltungen.[9] In den Flächenstaaten sind in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte für den Katastrophenschutz zuständig.[10] In besonderen Situationen wird der Katastrophenschutz aber teilweise auch – soweit vorhanden – von übergeordneten Katastrophenschutzbehörden wahrgenommen. So wird in Baden-Württemberg eine sachliche Zuständigkeit etwa für die höheren Katastrophenschutzbehörden begründet für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen oder für Katastrophenschutzaufgaben, die sich über den Bezirk einer unteren Katastro-

---

[5] *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 8 Rn. 36; *H. Maurer/C. Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 21 Rn. 47; allgemein zum Einfluss von Verwaltungsaufgaben auf das Organisationsrecht bei *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 248.

[6] Umstritten ist, ob die Regelung der sachlichen Zuständigkeit zwingend an die Gesetzesform gebunden ist. Siehe dazu *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 (367 ff. mwN).

[7] *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 8 Rn. 36.

[8] *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 248.

[9] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 92 ff.; *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (182 f.).

[10] Vgl. § 10 Abs. 1 iVm § 4 Abs. 1 LKatSG BW; Art. 2 Abs. 1 BayKSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 2 Abs. 2 S. 2 BbgBKG; § 2 Abs. 1 Nr. 4 iVm § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG MV; § 2 Abs. 1 S. 1 NKatSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 BHKG NRW; § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LBKG RhPf; § 2 Abs. 2 iVm § 17 Abs. 2 SBKG; § 4 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 7 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 iVm § 2a Abs. 1 KatSG LSA; §§ 4 Abs. 1, 3 Abs. 2 LKatSG SH; § 33 Abs. 1 iVm § 2 Abs. 1 Nr. 4 ThürBKG.

phenschutzbehörde hinaus erstrecken.[11] Ähnliches gilt in Sachsen-Anhalt, wo die obere Katastrophenschutzbehörde – das Landesverwaltungsamt – für Aufgaben des Katastrophenschutzes zuständig ist, die sich über den Bereich einer unteren Katastrophenschutzbehörde hinaus erstrecken.[12] In Schleswig-Holstein ist wiederum das Innenministerium unmittelbar für den Katastrophenschutz zuständig, wenn die Katastrophe räumlich über das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt hinausgeht.[13] Schließlich ist in Thüringen die obere Katastrophenschutzbehörde für den Katastrophenschutz sachlich zuständig bei Anlagen und Gefahr bringenden Ereignissen, von denen Gefahren für das Gebiet mehrerer unterer Katastrophenschutzbehörden ausgehen und die zentrale Maßnahmen erfordern.[14] In den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen ist jeweils das Land zuständig[15], wobei in Bremen grundsätzlich die Ortskatastrophenschutzbehörden für die Stadtgemeinde Bremen sowie die Stadtgemeinde Bremerhaven zuständig sind[16].

Dass in der Regel der Katastrophenschutz eine Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte ist, lässt sich insbesondere damit begründen, dass für die Bewältigung von Katastrophen eine bestimmte Leistungskraft und Ressourcen einschließlich Vorhaltung und Informationsverarbeitung notwendig sind, die üblicherweise von den Landkreisen und kreisfreien Städten strukturell eher als von den Gemeinden erbracht werden können.[17] Rechtstechnisch erfolgt die Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit anhand der Bestimmung der konkreten Katastrophenschutzbehörde[18], durch Bestimmung der Aufgabenträgerschaft[19] oder durch eine Verknüpfung von Aufgabenträgerschaft und zuständiger Katastrophenschutzbehörde[20]. In rechtspraktischer Hinsicht ergeben sich daraus kaum Konsequenzen und die konkrete Ausgestaltung lässt sich je nach gesetzgeberischer Vorliebe unterschiedlich bewirken.

III. Erschwernisse im länderübergreifenden Katastrophenschutz

Die sachliche Zuständigkeitsordnung im Katastrophenschutzrecht spiegelt den unterschiedlichen und vielgestaltigen Aufbau der Verwaltungsorganisation in den Bundesländern wider.[21] Damit wird zwar einerseits den föderalen Verwaltungsstrukturen Rechnung getragen, andererseits aber erschwert die differenzierte Ausgestaltung einen kohärenten länderübergreifenden Katastrophenschutz. Denn nicht nur sind unter-

[11] Vgl. § 10 Abs. 2 LKatSG BW.
[12] Vgl. § 2a Abs. 2 S. 3 KatSG LSA.
[13] Vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 LKatSG SH.
[14] Vgl. § 34 Abs. 2 ThürBKG.
[15] § 3 KatSG Bln; § 2 HmbKatSG; § 42 Abs. 1 BremHilfeG.
[16] § 42 Abs. 4 BremHilfeG.
[17] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (183).
[18] Vgl. etwa 10 Abs. 1 LKatSG BW.
[19] Vgl. etwa § 3 Abs. 1 Nr. 4 SächsBRKG.
[20] Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 4 iVm § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG.
[21] So bereits *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 94.

schiedliche Rechtsträger involviert; typischerweise erfolgt dies auch noch auf unterschiedlichen Ebenen mit allen Folgen im hierarchischen Verwaltungsaufbau.

Erstreckt sich eine Katastrophe beispielsweise in Schleswig-Holstein über den Kreis Herzogtum Lauenburg und die kreisfreie Stadt Lübeck, so ist das Innenministerium in Schleswig-Holstein für die Katastrophenschutzaufgaben sachlich zuständig (vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 LKatSG SH). Weitet sich die Katastrophe bis nach Mecklenburg-Vorpommern aus und erfasst dort den Landkreis Nordwestmecklenburg, ist dort der Landrat des Landkreises als untere Katastrophenschutzbehörde zuständig (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG MV).

Die Kooperation und Koordination muss in diesem Fall dann zwischen einem Landesministerium auf Seiten Schleswig-Holsteins und dem Landrat auf Seiten Mecklenburg-Vorpommerns erfolgen. Ähnliches gilt, wenn sich etwa im Länderdreieck Thüringen, Hessen und Bayern eine Katastrophe ereignet. Sind in Thüringen die beiden Landkreise Wartburgkreis und Schmalkalden-Meiningen betroffen, so ist das Landesverwaltungsamt als obere Katastrophenschutzbehörde zuständig (vgl. § 33 Abs. 2 ThürBKG iVm § 34 Abs. 2 ThürBKG). Weitet sich die Katastrophe auf Hessen aus und den Landkreis Fulda, so ist dort der Landrat als untere Katastrophenschutzbehörde zuständig (vgl. § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG iVm § 2 Abs. 1 Nr. 4 HBKG). Ist von der Katastrophe auch der bayerische Landkreis Rhön-Grabfeld betroffen, so ist dort der Landrat als Vorsitzender der Kreisverwaltung zuständig (vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 1 BayKSG).

Mag dies in praktischer Hinsicht jeweils wenig offenkundige Probleme bereiten, so ist die rechtliche Ausgestaltung gleichwohl kritikwürdig, müssen doch grundsätzlich unterschiedliche Ebenen der jeweiligen Landesverwaltung über Landesgrenzen hinweg miteinander kooperieren und das gemeinsame Vorgehen koordinieren. Um einen effektiven länderübergreifenden Katastrophenschutz zu gewährleisten, ist daher auch in diesem Bereich ein Mindestmaß an organisations- und verfahrensrechtlicher Regulierung notwendig. Denn dem Grundrechtsschutz wird dadurch besonders Rechnung getragen.[22] Die katastrophenrelevanten Akteure haben bei ihrem Handeln dadurch Orientierung, die gleichzeitig auf einem rechtlichen Fundament abgesichert ist.

[22] Vgl. allgemein zum Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren bei *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 103 ff.; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Abs. 2 Rn. 418 f.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 127; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 S. 1 Rn. 92; grundlegend *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971), S. 43 (86 ff.); BVerfGE 53, 30 (65); 84, 59 (72), wonach die Grundrechte nicht nur das gesamte materielle Recht beeinflussen, sondern auch das Verfahrensrecht, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz Bedeutung hat.

B. Örtliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht

Die örtliche Zuständigkeit umschreibt den räumlichen Bereich, in dem die sachliche Zuständigkeit ausgeübt werden darf.[23] Sofern keine gesetzlichen Vorgaben hierzu existieren, soll die örtliche Zuständigkeit durch die Verwaltung selbst geregelt werden können.[24] Als Begründung wird insbesondere die Organisationsgewalt der Exekutive angeführt.[25] Der Gesetzgeber ist allerdings gehalten, auch die örtlichen Zuständigkeiten einem Verwaltungsträger präzise und hinreichend bestimmt zuzuordnen.[26] Denn dann wird dem Grundrechtsschutz auch an dieser Stelle durch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen Rechnung getragen.[27] Denn inhaltlich wird damit die Frage beantwortet, ob der Gesetzgeber den räumlichen Verwaltungsbereich einer Behörde normieren muss oder ob dies der Verwaltung als autonom organisatorische Entscheidung selbst überlassen bleibt.[28] Insbesondere im Katastrophenschutz sind jedoch regelmäßig zügige Entscheidungen zu treffen, sodass unklare Verantwortlichkeiten – insbesondere im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit – einen effektiven Katastrophenschutz beeinträchtigen. Daher bedarf es gerade an dieser Stelle auch präziser örtlicher Zuständigkeitsregelungen.

In der Praxis spielt das allerdings ohnehin kaum eine Rolle, da mit § 3 VwVfG in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern eine Norm der örtlichen Zuständigkeit existiert.[29] Durch die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit erfolgt eine Trennung der räumlichen Tätigkeitsbereiche bei mehreren sachlich zuständigen

---

[23] *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 8 Rn. 36; *H. Maurer/C. Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 21 Rn. 48.

[24] So etwa *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 (370 mwN); BVerwGE 36, 327 (329).

[25] *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 (370); BVerwGE 36, 327 (329).

[26] In diesem Sinne auch *E. Schmidt-Aßmann,* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 254, der davon spricht, dass die Grundstrukturen der Behördenorganisation, d.h. Aufbau, Zuständigkeiten und räumliche Gliederung durch Gesetz festgelegt sein müssen.

[27] Vgl. allgemein zum Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren bei *J. Krüper*, in: Brosius-Gersdorf (Hrsg.), Dreier-GG, 4. Aufl. 2023, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 103 ff.; *B. Stepanek-Bühringer*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Abs. 2 Rn. 418 f.; *J. A. Kämmerer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 2 Rn. 127; *U. Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 S. 1 Rn. 92; grundlegend *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971), S. 43 (86 ff.); BVerfGE 53, 30 (65); 84, 59 (72), wonach die Grundrechte nicht nur das gesamte materielle Recht beeinflussen, sondern auch das Verfahrensrecht, soweit dieses für einen effektiven Grundrechtsschutz Bedeutung hat.

[28] *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 (370). Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive wird damit die Frage nach der Reichweite des institutionellen Vorbehalts des Gesetzes adressiert. Vgl. dazu etwa *M. Sachs/C. v. Coelln*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 117a; *K.-P. Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 283 f.; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 124 ff.

[29] *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 (370 f.).

Behörden, sodass es nicht zu Überschneidungen in diesem Bereich kommt. Damit wird sichergestellt, dass nicht mehrere sachlich zuständige Behörden parallel in demselben Territorium tätig werden.

I. Erfordernis der Überbrückung örtlicher Zuständigkeitsgrenzen

Im Katastrophenschutzrecht kommt der örtlichen Zuständigkeit eine herausragende Bedeutung zu.[30] Denn Katastrophen zeichnen sich häufig durch ihr Verwaltungsgrenzen überschreitendes Wesen aus.[31] Oftmals sind – etwa durch ein Hochwasser bedingt – mehrere Gemeinden, Landkreise oder sogar Bundesländer betroffen. So waren vom Hochwasser im Ahrtal 2021 zahlreiche Landkreise in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erfasst. Die Oder-Umweltkatastrophe Ende Juli 2022, die ihren Ursprung in Polen nahm, hatte weitreichende Auswirkungen auf Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Vom Hochwasser 2002 in Deutschland waren insbesondere die Bundesländer Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg betroffen. Die strikten örtlichen Zuständigkeitsregeln bedingen, dass Behörden grundsätzlich nicht außerhalb ihres räumlich zugewiesenen Bereichs tätig werden dürfen.[32]

Im Katastrophenfall fallen allerdings häufig die örtliche Zuständigkeit und die tatsächliche räumliche Reichweite einer Katastrophe auseinander.[33] Gerade aber beim Vorliegen einer Katastrophe, die ein zügiges Einschreiten, Handeln und Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure erfordert, sind präzise Verantwortungszuschreibungen erforderlich. Denn so kann dem Erfordernis des Grundrechtsschutzes durch Organisations- und Verfahrensrecht Rechnung getragen werden.[34] Es bedarf darum hinreichend bestimmter Zuordnungen von Verantwortung. Daher sind eine effektive Ausgestaltung von örtlichen Zuständigkeitsvorschriften sowie insbesondere Mechanismen zur Überbrückung örtlicher Zuständigkeitsgrenzen notwendig.[35] Denn ein wirksamer Katastrophenschutz muss rechtssicher so ausgestaltet sein, dass örtliche Zuständigkeitsregelungen dem Katastrophenschutz dienlich sind und ihm nicht entgegenstehen.

II. Fehlende örtliche katastrophenspezifische Zuständigkeitsvorschriften

Überraschenderweise existieren in den meisten Landeskatastrophenschutzgesetzen keine spezifischen Regelungen über die örtliche Zuständigkeit. Lediglich Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein halten eine entsprechende Norm vor. Demnach ist örtlich diejenige Katastrophenschutzbehörde zuständig, in deren Bezirk eine Maß-

---

[30] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 94.

[31] So auch schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 94.

[32] *H. Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3 Rn. 7; *M. Ronellenfitsch/L. Ronellenfitsch*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 3 Rn. 4.

[33] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 94.

[34] Siehe dazu schon Kap. 5 § 1. B.

[35] So schon zutreffend *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 95.

nahme durchzuführen ist.[36] Maßnahmen zum Katastrophenschutz können am Ursprungsort der Katastrophenquelle, aber auch in anderen von der Katastrophe betroffenen Gebieten notwendig werden. Die Norm ist daher entsprechend weit gefasst, um elastisch auf unterschiedliche Gefährdungen durch Katastrophen reagieren zu können. Gleichwohl gehen damit Unsicherheiten einher, weil etwa auch widersprüchliche Maßnahmen durch mehrere jeweils örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörden getroffen werden können. Die Kooperation und Koordination der betroffenen katastrophenrelevanten Akteure sind dann besonders dringlich.

1. Legitimation örtlicher Zuständigkeit bei räumlich begrenzten Katastrophen

In allen anderen Bundesländern stellt sich die Frage, anhand welcher Vorschrift sich die örtliche Zuständigkeit im Katastrophenschutzrecht bestimmen lässt. Einerseits ist ein Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift des § 3 VwVfG und dort insbesondere § 3 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG denkbar, andererseits können auch die im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht verankerten bereichsspezifischen Vorschriften der örtlichen Zuständigkeit der Gefahrenabwehrbehörden zum Tragen kommen.[37] Vorzugswürdig ist ein Rückgriff auf die örtlichen Zuständigkeitsvorschriften der Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder, weil diese als allgemeines Gefahrenabwehrrecht gegenüber dem Katastrophenschutzrecht eine Auffangfunktion ausüben. Zudem sind die meisten Maßnahmen im Katastrophenfall grundrechtsrelevant, so dass die spezifischeren Vorschriften den nötigen Abwägungen besser Rechnung tragen.

a) Rückgriff auf § 3 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG

Zwar ließe sich zunächst eine örtliche Zuständigkeit auch über den Auffangtatbestand von § 3 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG begründen[38], da danach örtlich zuständig auch diejenige Behörde ist, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt. Die übrigen Anknüpfungspunkte des VwVfG (§ 3 Abs. 1 Nr. 1–Nr. 3 VwVfG) scheitern für den Katastrophenschutz jedoch schon daran, dass sich die örtliche Zuständigkeit dort maßgeblich an der Belegenheit einer Sache (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 VwVfG) oder dem Wohnsitz sowie dem ständigen Aufenthalt einer Person (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG) bemisst. Diese Anknüpfungsmerkmale eignen sich im Katastrophenschutz jedoch zumeist nicht, da Katastrophen oftmals großflächig auftreten und daher ein einzelner Brand in einem Haus keine Katastrophe im rechtlichen Sinne darstellt.[39] Denn im Katastrophenschutzrecht muss vielmehr der Ort

[36] Vgl. § 11 LKatSG BW sowie § 5 LKatSG SH.

[37] Für einen Rückgriff auf die Normen des Polizeirechts spricht sich etwa *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 95 f. aus.

[38] Vgl. zur Auffangzuständigkeit *M. Ronellenfitsch/L. Ronellenfitsch*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 3 Rn. 11; *H. Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3 Rn. 27.

[39] Vgl. zum Begriff der Katastrophe ausführlich in Kap. 2 § 1 C.

der Gefahr bzw. Gefährdung, also dort, wo die Katastrophe ihren Ursprung hat oder sich auswirkt, zumindest wesentlich und auch maßgeblich sein, um effektiv auf Katastrophenlagen reagieren zu können.[40]

b) Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht

Besonders die Vorschriften im Gefahrenabwehrrecht über die örtliche Zuständigkeit sind stark von dieser Prämisse – dem Effizienzgedanken – geprägt.[41] Das Polizei- und Ordnungsrecht enthält daher regelmäßig speziellere Regelungen, die dem VwVfG und besonders § 3 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG vorgehen.[42]

Es erlaubt schon die Qualifizierung des Katastrophenschutzrechts als besonderes Gefahrenabwehrrecht, das insofern Vorrang vor dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht hat, hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit einen Rückgriff auf die Bestimmungen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, soweit in den landesrechtlichen Katastrophenschutzgesetzen als Fachrecht keine abschließende Regelung über die örtliche Zuständigkeit getroffen ist.[43] Denn auch im Katastrophenschutzorganisationsrechts gilt der Grundsatz lex specialis derogat legi generali.

Die Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder statuieren regelmäßig, dass in örtlicher Hinsicht diejenige Behörde zuständig ist, in deren Amtsbereich eine Aufgabe der Gefahrenabwehr wahrzunehmen ist oder in deren Bezirk bzw. Amtsbereich die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden.[44] Dabei bezieht sich die örtliche Zuständigkeit auf denjenigen Ort, an dem eine gefahrenabwehrrechtlich relevante Situation besteht, also Aufgaben der Gefahrenabwehr vorzunehmen sind.[45] Mit Gefahrenort ist regelmäßig derjenige räumliche Bereich gemeint, in dem eine Gefahr eintritt bzw. sich eine Handlung oder ein Zustand polizeirechtswidrig auswirkt.[46] Das deckt sich auch mit der für das Katastrophenschutzrecht entwickelten Prämisse, dass bei der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung nach den Auswirkungen der Katastrophe zu fragen ist und nicht die Ursachen für die Bewältigung derselben maßgeblich sind.[47]

---

[40] Ebenso *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 96.

[41] *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 32; OVG Magdeburg BeckRS 2008, 32709.

[42] *M. Schuler-Harms*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 35.

[43] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 95.

[44] Vgl. etwa § 6 ASOG Bln; § 4 Abs. 1 BrandOBG; § 140 Abs. 1 BremPolG; § 100 Abs. 1 HSOG; § 5 Abs. 1 SOG MV; § 100 Abs. 1 NPOG; 4 Abs. 1 OBG NRW; § 106 Abs. 1 POG RhPf; § 81 Abs. 1 SPolG; § 5 Abs. 2 SächsPBG; § 88 Abs. 1 SOG LSA; § 4 Abs. 3 ThürOBG.

[45] *M. Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG § 100 Rn. 17.

[46] So auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 96; *M. Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG § 100 Rn. 17 f.

[47] Siehe dazu bereits Kap. 2 § 1 F.

Schon allein aus Effektivitätsgründen ist jede Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk ein Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung droht oder in deren Amtsbezirk sich die Gefahrenquelle befindet. Im klassischen Polizei- und Ordnungsrecht fallen ohnehin regelmäßig die gefahrverursachende Handlung und der Ort, an dem sich die Handlung als Gefahr realisiert, zusammen. Gleiches lässt sich zumindest dann für den Katastrophenschutz begründen, wenn sich die Katastrophe nur kleinflächig in einen bestimmten Bezirk vollzieht.

2. Örtliche Zuständigkeit bei großflächigen und gebietsübergreifenden Katastrophen

Im Katastrophenschutzrecht – und das gilt insbesondere bei großflächigen und gebietsübergreifenden Katastrophen – können allerdings der Ort der gefahrverursachenden Handlung und der Ort, an dem sich die Handlung als Gefahr realisiert auch auseinanderfallen und tun dies oftmals auch. So denke man hier etwa an eine Person, die für einen Waldbrand im Landkreis A verantwortlich ist, wenn dieser Waldbrand sich auf Landkreis B ausweitet.[48] Dies eröffnet auch Zuständigkeiten. So kann die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde im Landkreis B ebenfalls Maßnahmen zum Katastrophenschutz durchführen, selbst wenn sich die verantwortliche Person im polizei- bzw. katastrophenschutzrechtlichen Sinne nicht im gefährdeten Bereich des Landkreises B aufhält. Für Auswirkungen des Waldbrandes im Landkreis A ist aber auch weiterhin die dortige örtliche Katastrophenschutzbehörde zuständig.

Für die örtliche Zuständigkeit im Katastrophenschutz ist daher immer derjenige Bezirk maßgeblich, in welchem die konkrete Katastrophenabwehrmaßnahme durchzuführen ist. Sobald eine Katastrophe die katastrophenschutzrechtlich geschützten Rechtsgüter gefährdet, ist jede Katastrophenschutzbehörde zur Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen in ihrem örtlichen Verwaltungsbezirk zuständig. Diese Zuständigkeitseröffnung begrenzt aber im Umkehrschluss auch die Zuständigkeit der anderen. Über das eigene Gebiet hinausgehende Maßnahmen verstoßen daher grundsätzlich gegen die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit.[49] Ein Nebeneinander und Übergreifen, wie es möglicherweise aber im Interesse einer effektiven Bekämpfung geboten sein kann, ist davon nicht erfasst: Man denke nur an den übergreifenden Brand, bei dem die Feuerwehr in A womöglich den Schlauch aus der Hand zu geben hätte, wenn das Feuer auf B überspringt, dort aber keine Maßnahmen ergriffen worden sind. Mittels Konstruktionen wie einer andauernden Gefahr (etwa des zurückkehrenden Brandes) kann dem begegnet werden; eine klare Regelung liegt aber in der Regel nicht vor.

[48] Beispiel angelehnt an *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 96.
[49] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 96.

III. Zweckmäßigkeit katastrophenspezifischer örtlicher Zuständigkeitsnormen

Auch wenn sich mit den polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit häufig sachgerechte, vertretbare und praxistaugliche Ergebnisse in Bezug auf die örtliche Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden erzielen lassen, ist allein schon aus Gründen der Rechtssicherheit, -klarheit und -einheit eine Vorschrift über die örtliche Zuständigkeit in den maßgeblichen Katastrophenschutzgesetzen der Länder geboten. Eine derartige Kodifikation hat den Vorteil, dass sich die örtliche Zuständigkeit unmittelbar aus den maßgeblichen Katastrophenschutzgesetzen ableiten lässt, ohne Rückgriff auf die allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften nehmen zu müssen.[50]

Damit wird ferner der besonderen Situation Rechnung getragen, dass katastrophische Ereignisse gegenüber klassischen Lagen im Gefahrenabwehrrecht zumeist eine qualitativ andere Dimension aufweisen. Denn Katastrophen lassen sich im Regelfall eben nicht mit den regulären gefahrenabwehrrechtlichen Mitteln und Akteuren bewältigen. Daher verfügen ja die Katastrophenschutzbehörden auch über besondere Befugnisse im Katastrophenfall.[51] Nur so lässt sich der möglicherweise auch besonders eingriffsintensiven Vorgehensweise auch auf der Zuständigkeitsebene hinreichend Rechnung tragen. Weil das Katastrophenschutzrecht daher besonderes Gefahrenabwehrrecht ist[52], bedarf es auch besonderer örtlicher Zuständigkeitsnormen, um klare Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche zu definieren.

Daneben ist auch die Handhabung für den Rechtsanwender einfacher und gleichzeitig wird eine hohe Legitimationswirkung geschaffen. Denn es besteht sodann kein Nebeneinander mehr von allgemeinen Gefahrenabwehrrecht und besonderen Katastrophenschutzrecht, was auch der Bedeutung des Katastrophenfalls und seiner rechtlichen Regulierung gerecht wird.

Insgesamt trägt eine örtliche Zuständigkeitsvorschrift in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu einer besseren Systematisierung des Katastrophenschutzrechts bei. Die Regelungen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein können als Musterbeispiel dienen. Sie normieren für die besondere Katastrophensituation die örtliche Zuständigkeit bereichsspezifisch, sodass dadurch eine wesentlich stärkere Legitimation erreicht wird sowie eine präzise Zuschreibung von hinreichend bestimmten Verantwortlichkeiten erfolgt. Es ist diejenige Katastrophenschutzbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk eine Maßnahme des Katastrophenschutzes durchzuführen ist.

---

[50] Vgl. allgemein zur Kodifikation im Verwaltungsrecht bei *W. Kahl/P. Hilbert*, Die Bedeutung der Kodifikation im Verwaltungsrecht, RW 2012, S. 453 ff.

[51] Vgl. Kap. 3 § 3 C.

[52] Vgl. Kap. 2 § 3 F.

C. Instanzielle Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht

I. Recht zur Erstentscheidung

Die instanzielle Zuständigkeit umschreibt schließlich die Verteilung innerhalb der vertikal dekonzentrierten Verwaltungsorganisation.[53] Mit ihr lassen sich mehrere sachlich zuständige Behörden innerhalb eines hierarchischen Systems in Stufen untergliedern.[54] Sie bestimmt insoweit die Reihenfolge der Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe im Rahmen eines mehrstufigen Verwaltungsaufbaus und begründet das Recht zur Erstentscheidung.

II. Erstzuständigkeiten im Katastrophenschutz

Im Katastrophenschutzrecht werden grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte als die für die Katastrophenbekämpfung instanziell erstzuständige Behörde als unterste Ebene bestimmt. Vereinzelt enthalten einige wenige Landeskatastrophenschutzgesetze aber auch Vorschriften, die beim Vorliegen besonderer Umstände eine Erstzuständigkeit der höheren oder oberen Katastrophenschutzbehörde begründen.[55] Die Festlegung, welche Katastrophenschutzbehörde primär zuständig ist, erfolgt in den Landeskatastrophenschutzgesetzen rechtstechnisch auf zwei unterschiedlichen Wegen.[56]

In einigen Bundesländern fällt die instanzielle Zuständigkeit mit der sachlichen Zuständigkeit zusammen, sodass sie sich bereits aus den Vorschriften zur sachlichen Zuständigkeit ergibt.[57] In anderen Bundesländern wird teilweise den Kreisen und kreisfreien Städten die Funktion der unteren Katastrophenschutzbehörde zugewiesen und im Rahmen von Aufgabennormen ergänzend bestimmt, dass sie in erster Linie für den Katastrophenschutz zuständig sind.[58] Dieses Modell ähnelt der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht bekannten Struktur von Aufgaben- und Befugnisnorm.[59] Sofern keine ausdrückliche Bestimmung in den Landeskatastrophenschutzgesetzen erfolgt oder diese sich auch nicht aus den maßgeblichen Normen unmittelbar ableiten

---

[53] *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 8 Rn. 36; *H. Maurer/C. Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 21 Rn. 49.

[54] Vgl. *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 46.

[55] Siehe hierzu schon bei der sachlichen Zuständigkeit unter Kap. 5 § 1 A. II.

[56] Vgl. auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 97.

[57] Vgl. beispielhaft § 10 Abs. 1 LKatSG BW; § 2 Abs. 1 Nr. 4 iVm § 25 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 34 Abs. 1 ThürBKG.

[58] Vgl. beispielhaft § 16 Abs. 1 iVm § 15 Abs. 1 LKatSG MV; § 37 Abs. 1 iVm § 4 Abs. 1 Nr. 3 SächsBRKG.

[59] Vgl. dazu etwa *F.-L. Knemeyer*, Funktionen der Aufgabenzuweisungsnorm in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, S. 11 ff.; *T. Kingreen/R. Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, 13. Aufl. 2024, § 2 Rn. 44 ff.; *F. Reimer*, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen Studienbuch, 10. Aufl. 2022, § 5 Rn. 25.

lässt[60], sind die Abgrenzungsbereiche „nach dem grundsätzlichen Aufbau der Verwaltung von unten nach oben aufzulösen".[61] Entsprechend sind in den Flächenstaaten die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörde erstinstanzlich zuständig und in den Stadtstaaten mangels differenzierten Verwaltungsaufbaus jeweils das Land.

III. Zweckmäßigkeit hinreichend klarer instanzieller Zuständigkeitsnormen

Die Bestimmung der maßgeblichen erstzuständigen Katastrophenschutzbehörde bereitet zwar in praktischer Hinsicht zumeist keine größeren Probleme, gleichwohl existiert hierzu eine sehr unterschiedliche Regelungsstruktur in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder. Vergleichbar zu den Überlegungen zur örtlichen Zuständigkeit sind aus Gründen der Rechtssicherheit, -klarheit und -einheit auch an dieser Stelle hinreichend klare und bestimmte Regelungen in den jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzen geboten.[62]

Die fehlenden normativen Vorgaben führen bei der Katastrophenvorsorge und insbesondere auch bei der konkreten Katastrophenbekämpfung zu Konfusionen, sodass eine Bewältigung der damit einhergehenden vielfältigen Herausforderungen besonders erschwert wird oder zum Teil auch unmöglich gemacht wird. Die Gewährleistung eines effektiven Katastrophenschutzes[63] kann so dann jedenfalls nicht mehr erfüllt werden und es kommt zu einer Nichterfüllung der Sachaufgabe Katastrophenschutz[64].

Insgesamt tragen hinreichend präzise instanzielle Zuständigkeitsvorschriften zu einer besseren Systematisierung des Katastrophenschutzrechts bei. Dazu können die Regelungen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern als Vorbild dienen, weil diese sich an der aus dem allgemeinen Gefahrenabwehrrecht bekannten Struktur von Aufgaben- und Befugnisnorm orientieren und damit auch dem Katastrophenschutzrecht als besonderem Gefahrenabwehrrecht Rechnung getragen wird, das sich somit in die allgemeine gefahrenabwehrrechtliche Systematik einordnet. Mit der klaren Zuständigkeitsregelung wird dann auch die mögliche Eingriffsintensität der besonderen katastrophenschutzrechtlich fundierten Maßnahmen flankiert.

D. Katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten

Den vorgestellten organisationsrechtlichen Strukturen im Katastrophenschutz liegt die Annahme zugrunde, dass im Katastrophenfall die zuständige Katastrophenschutzbehörde die ihr zugewiesene Aufgabe wahrnimmt und erfüllt. Allerdings kann es bei

---

[60] Das lässt sich etwa für Hamburg oder Berlin feststellen. Vgl. *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 98.

[61] *F.-L. Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, § 40 Rn. 436; *D. Kugelmann*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2012, Kap. 4 Rn. 70.

[62] So bereits für die örtliche Zuständigkeit in Kap. 5 § 1 B. III.

[63] Vgl. zum Effektivitätsprinzip Kap. 2 § 3 E. IV.

[64] Vgl. zur Festlegung der Sachaufgabe Kap. 5 § 1 A.

katastrophischen Ereignissen auch dazu kommen, dass die eigentlich zuständige Katastrophenschutzbehörde ihre Aufgabe nicht mehr wahrnehmen kann, weil sie z.B. selbst von der Katastrophe betroffen und handlungsunfähig ist. Das Katastrophenschutzorganisationsrecht muss aber auch auf diese Fälle reagieren und wenigstens einen Mechanismus bereithalten, um auch dann einen effektiven und rechtsstaatlichen Katastrophenschutz zu gewährleisten.

Mit den regulären ordnungs- und katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeitsnormen lässt sich zwar die sachlich, örtlich und instanziell zuständige Behörde im Katastrophenfall grundsätzlich bestimmen, wenngleich dazu oftmals – aus Mangel an spezifischen Zuständigkeitsvorschriften in den Landeskatastrophenschutzgesetzen – auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückgegriffen werden muss. Gleichwohl sind – wie oben geschildert – Situationen denkbar, in denen die Organisationsstruktur insoweit versagt, als dass die zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht tätig wird und handlungsunfähig ist, obwohl eine Katastrophe unmittelbar bevorsteht oder sogar bereits eingetreten ist.[65] Weil derartige Situationen gerade besonders relevant auch – ganz im Sinne des Katastrophenschutzrechts – unvorhersehbar sind, bedarf es schon im Vorfeld hinreichend präziser organisatorischer Strukturen, die ein schnelles Handeln der dann jeweils zuständigen Akteure gewährleisten. Denn nur dann ist ein effektiver Katastrophenschutz gewährleistet, der auch in organisatorischer Hinsicht normativ abgebildet und abgesichert ist.

Dass es sich nicht nur um ein akademisches Problem handelt, hat beispielhaft die Flutkatastrophe im Ahrtal gezeigt. Dort waren die handelnden Akteure vor Ort oftmals auf sich allein gestellt, da keine Verbindung (mehr) zu den übergeordneten Behördenstellen bestand.[66] Ebenso ist aber denkbar, dass die zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht tätig wird, weil die Feststellung des Katastrophenfalls bzw. die Auslösung des Katastrophenalarms nicht erfolgt ist.[67] Hier können Fehleinschätzungen zugrunde liegen, weil die primär zuständige Katastrophenschutzbehörde aufgrund der räumlichen Distanz oder fehlender Informationen über die Gesamtsituation die Lage vor Ort falsch einschätzt. Noch schwerer wiegt der Fall, wenn die zuständige Katastrophenschutzbehörde dauerhaft ausfällt, weil sie etwa von der Katastrophe selbst betroffen und handlungsunfähig ist.

Fällt die Katastrophenrealität in einer solchen Situation mit dem Katastrophenschutzorganisationsrecht auseinander, sind organisatorische Lösungen rechtlich abgefedert notwendig, um gleichwohl eine effektive Katastrophenabwehr zu ermöglichen, sodass auch auf Abweichungen von der regulären Struktur im Katastrophenschutzorganisationsrecht reagiert werden kann.

---

[65] So auch schon *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 292.

[66] Vgl. https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/katastrophenschutz-flut-ahrtal-101.html.

[67] Vgl. § 44 LKatSG BW; Art. 4 Abs. 1 BayKSG; § 10 Abs. 1 KatSG Bln; § 42 BbgBKG; § 14 Abs. 2 HmbKatSG; § 34 Abs. 1 HBKG; § 15 Abs. 3 LKatSG MV; § 20 Abs. 1 NKatSG; § 21 SBKG; § 47 Abs. 1 SächsBRKG; § 16 Abs. 1 KatSG LSA; § 16 LKatSG; § 41 ThürBKG.

I. Sachliche Notzuständigkeiten

Grundsätzlich sind für den Katastrophenschutz die Landkreise bzw. kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörde erstinstanzlich sachlich zuständig.[68] Allerdings können Verwerfungen entstehen, wenn die primär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht handelt – aus welchen Erwägungen oder Gründen auch immer – und ein Einschreiten aufgrund der Gefahrenlage dennoch objektiv geboten ist. Da sich Katastrophen zunächst immer territorial auf einem Gemeindegebiet auswirken, stellt sich die Frage, inwiefern auch die Gemeinden im Katastrophenfall zur Durchführung von Katastrophenabwehrmaßnahmen berechtigt sein können.[69] Denn die Gemeinden als kleinste Wirkeinheit sind es, die sich zunächst vor Ort um die Betroffenen kümmern müssen und daher besonders befugt sein sollten auch in Notsituationen vor oder während einer Katastrophe rechtmäßig handeln zu können, was sich auch in ihrer Zuständigkeit bzw. Notzuständigkeit widerspiegeln sollte.

Ein Rückgriff auf die verfassungsrechtlich abgesicherte sog. Allzuständigkeit der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) scheidet jedenfalls aus.[70] Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sieht zwar einen originären Aufgabenbereich für die Gemeinden vor,[71] gleichwohl ist die Ausübung sowie die konkrete Durchführung der kommunalen Selbstverwaltung – auch im Rahmen der organisationsrechtlichen Strukturen – nicht ohne eine nähere gesetzliche Ausgestaltung denkbar[72]. Der verfassungsrechtlichen Norm kommt eine ambivalente Doppelfunktion als Ausgestaltungsauftrag und Eingriffsvorbehalt zu.[73] Gemeinden sind als juristische Personen des öffentlichen Rechts nur dann handlungsfähig und fügen sich in den Verwaltungsaufbau ein, wenn zumindest ein Entscheidungssystem und Vertretungsbefugnisse geregelt sind.[74] Das gilt darum auch für die organisationsrechtlichen Strukturen sowie das katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeitenrecht und die Ausgestaltung der sachlichen Notzuständigkeit. Erforderlich ist eine einfachgesetzliche Konkretisierung, sodass auch beim Ausfall der regulär zuständigen Katastrophenschutzbehörde andere katastrophenrelevante Akteure wie die Gemeinden, die dann in Vertretung für die primär zuständige Katastrophenschutzbehörde agieren, rechtlich abgesichert handeln.

1. Gemeindliche Gefahrenabwehr auf Grundlage der Katastrophenschutzgesetze

Die Landeskatastrophenschutzgesetze bieten an dieser Stelle allerdings ein ernüchterndes Bild. Nur in wenigen Gesetzen finden sich überhaupt Vorschriften, die auch eine

---

[68] Siehe dazu Kap. 5 § 1 A. II.

[69] So bereits bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 300 ff.

[70] Vgl. auch Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW.

[71] *V. Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 28 Rn. 249; BVerfGE 119, 331 (353).

[72] *V. Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 28 Rn. 250.

[73] *A. Engels*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 28 Rn. 61.

[74] *V. Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 28 Rn. 250.

sachliche Zuständigkeit der Gemeinde im Katastrophenfall begründen. So nimmt etwa in Hessen der Bürgermeister die Aufgaben der Katastrophenschutzbehörde wahr, wenn die kreisangehörige Gemeinde während einer Katastrophe ohne Verbindung zur zuständigen Katastrophenschutzbehörde ist; gleiches gilt für Bayern.[75] Die Ausnahmeregelung überträgt dem Bürgermeister die Aufgaben der Katastrophenschutzbehörde, wenn etwa aufgrund gestörter Verkehrs- oder Kommunikationsverbindungen keine Verbindung (mehr) zur zuständigen Katastrophenschutzbehörde besteht. Dadurch kann die Handlungsfähigkeit der Behörden vor Ort sichergestellt werden.[76] Die Gemeinde kann also in einer solchen Gefahrensituation ausnahmsweise auf der Grundlage des jeweiligen Katastrophenschutzgesetzes handeln. Damit wird für den Notfall in der Katastrophe vorgesorgt, sodass es nicht zu einer (rechtlichen) Handlungsunfähigkeit der Gemeinde aufgrund von fehlenden oder unklaren Zuständigkeiten kommt.

In denjenigen – meisten – Bundesländern, die nicht über eine solche spezifisch geregelte Sachzuständigkeit der Gemeinden im Katastrophenfall verfügen, stellt sich die Frage, ob auf die sachlichen Notzuständigkeitsvorschriften der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze zurückgegriffen werden kann. Das ließe sich jedenfalls unter dem Gesichtspunkt erwägen, dass es sich beim Katastrophenschutzrecht um besonderes Gefahrenabwehrrecht handelt, sodass bei einer im Fachgesetz nicht geregelten Materie ein Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften möglich ist.[77]

Allerdings muss hier ein Rückgriff auf die in den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen normierten sachlichen Notzuständigkeiten[78] ausscheiden, da in den Landeskatastrophenschutzgesetzen die sachliche Zuständigkeit abschließend geregelt ist.[79] Das wirkt sich gleichzeitig auch auf die sachlichen Notzuständigkeiten aus. Denn auch hier – im Bereich des Katastrophenschutzorganisationsrechts – gilt der Grundsatz lex specialis derogat legi generali[80], sodass die allgemeinen Vorschriften der Polizei- und Ordnungsgesetze durch die spezielleren Landeskatastrophenschutzgesetze verdrängt werden. Die abschließende Regulierung der sachlichen Zuständigkeit in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder schlägt auf die Regulierung der sachlichen Notzuständigkeiten durch. Diese müssen daher ebenfalls zwingend in den Landeskatastrophenschutzgesetzen normiert sein. Die sachliche Notzuständigkeit tritt an die Stelle der originären sachlichen Zuständigkeit und ersetzt diese. Sie stellt daher ein Äquivalent dar.

Das gilt insbesondere in denjenigen Bundesländern, deren Katastrophenschutzgesetze über weitergehende besondere sachliche Zuständigkeiten verfügen, die sach-

---

[75] § 25 Abs. 2 HBKG; ebenso Art. 2 Abs. 1 S. 2 BayKSG.

[76] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 25 Rn. 3.

[77] Vgl. Kap. 2 § 3 F.

[78] Vgl. exemplarisch etwa § 101 Abs. 2 HSOG und § 4 Abs. 2 ThürOBG.

[79] Vgl. Kap. 5 § 1 A. II.

[80] Vgl. grundlegend dazu etwa *F. Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 196 ff.

lichen Notzuständigkeiten ähneln, wenngleich diese Gemeinden nicht erfassen.[81] Denn auch insoweit lösen die normierten sachlichen Zuständigkeitsvorschriften eine Sperrwirkung gegenüber den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen aus, was sich auch auf die sachlichen Notzuständigkeiten erstreckt.

Im Übrigen verbietet sich ein Rückgriff auch deshalb, weil die Anwendung des Katastrophenschutzrechts die förmliche Erklärung des Katastrophenfalls durch die Katastrophenschutzbehörde voraussetzt.[82] Aufgrund ihrer weitreichenden Rechtswirkung muss es sich bei dieser Erklärung um eine Maßnahme handeln, die von keiner regulär sachlich unzuständigen Behörde übernommen werden kann, da andernfalls das Katastrophenschutzrecht umgangen werden könnte.[83] Da die meisten Landeskatastrophenschutzgesetze keine sachlichen Notzuständigkeitsvorschriften für die Gemeinden vorsehen und ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ausscheidet, kommt ein Tätigwerden der Gemeinden auf Grundlage des jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzes nicht in Betracht. Eine Ausnahme bilden nur Hessen und Bayern mit ihren besonderen Vorschriften im Falle der fehlenden Verbindung zur zuständigen Katastrophenschutzbehörde.[84]

2. Gemeindliche Gefahrenabwehr aufgrund anderer Gesetze

Jenseits des Katastrophenschutzrechts steht es den Gemeinden allerdings frei, aufgrund anderer gefahrenabwehrrechtlicher Rechtsregime tätig zu werden, um Abwehrmaßnahmen bei Gefahr im Verzug zu ergreifen, also vorzugsweise solchen Gefahren, die eine Katastrophe darstellen. Hier sind es insbesondere die Brandschutz- und Feuerwehrgesetze sowie die technische Hilfeleistung, die ein Tätigwerden der Gemeinden legitimieren können.[85] Denn für den Brandschutz sind primär die Gemeinden sachlich zuständig.[86] Solange die primär zuständige Katastrophenschutzbehörde nicht den Katastrophenfall festgestellt hat, können die Gemeinden auf Grundlage der Brandschutz- und Feuerwehrgesetze tätig werden, um drohende Gefahren abzuwehren. Gleichwohl müssen die spezifischen Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen brandschutz- und feuerwehrrechtlichen Vorschriften einschlägig sein. Regelmäßig wird eine Katastrophe jedoch auch eine Situation darstellen, die dafür sorgt, dass auch die Gefahrtatbestän-

---

[81] Vgl. § 10 Abs. 2 LKatSG BW; § 2a Abs. 2 S. 3 KatSG LSA; § 4 Abs. 2 S. 1 LKatSG SH; § 34 Abs. 2 ThürBKG.

[82] Vgl. Kap. 3 § 3 B. III. sowie grundlegend zur Feststellung des Katastrophenfalls *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012.

[83] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 301.

[84] Vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 2 BayKSG; § 25 Abs. 2 HBKG.

[85] Vgl. dazu auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 302 ff.

[86] Vgl. § 3 Abs. 1 iVm § 1 Abs. 1 FwG BW; Art. 1 Abs. 2 BayFwG; § 2 Abs. 1 iVm § 3 Abs. 1 BbgBKG; § 6 Abs. 1 BremHilfeG; § 2 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 2 Abs. 1 Nr. 1 BrSchG MV; § 2 Abs. 1 iVm § 1 Abs. 1 NBrandSchG; § 2 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 3 BHKG NRW; § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 iVm § 3 LBKG RhPf; § 2 Abs. 1 iVm § 3 SBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 BrSchG LSA; § 2 Abs. 1 BrSchG SH; § 2 Abs. 1 Nr. 1 ThürBKG.

de des Feuerwehr- und Brandschutzrechts einschlägig sind.[87] Denn die Feuerwehren haben regelmäßig die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit, dem Einzelnen oder Tieren die durch Brände, Explosionen, Unfälle oder andere Notlagen, insbesondere durch schadenbringende Naturereignisse, drohende Gefahren für Leben, Gesundheit, natürliche Lebensgrundlagen oder Sachen abzuwenden.[88] Die Gemeinden können in diesen Fällen dann auf Grundlage der Feuerwehr- und Brandschutzgesetze tätig werden. Auch wenn in praktischer Hinsicht ein derartiges Handeln zweckmäßig ist, bestehen aus rechtlicher Sicht jedoch Bedenken.

Denn die Gemeinden werden, wenn ihre sachliche Zuständigkeit begründet ist, auf der Grundlage von Gesetzen und Normen tätig, die primär nicht einen katastrophenspezifischen Bezug haben, obwohl sich das Geschehen objektiv betrachtet als Katastrophe darstellt. Zwar vermögen die Brand- und Feuerwehrgesetze zunächst entsprechende Rettungs- und Hilfemaßnahmen legitimieren, gleichwohl werden den Gemeinden keine vergleichbaren Befugnisse eingeräumt, wie sie in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder spezifisch normiert sind, etwa das betroffene Gebiet sperren und räumen zu lassen und Personen von dort zu verweisen.[89] Erst wenn der Katastrophenfall durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde festgestellt wird, werden die spezifischen brandschutz- und feuerwehrrechtlichen Vorschriften verdrängt.[90] Auch aus diesen Überlegungen heraus ist es zweckmäßig, eine entsprechende sachliche Notzuständigkeit der Gemeinden in den jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzen zu integrieren.

Schließlich ist die Gemeinde als örtliche Ordnungsbehörde ohnehin für die allgemeine Gefahrenabwehr zuständig, sodass auch weitere Ordnungsbehörden tätig werden können.[91] Daneben spielt insbesondere die polizeiliche Eilfallkompetenz eine herausragende Rolle, da in zeitlicher Hinsicht regelmäßig die Polizei zunächst gefahrenabwehrend tätig wird, soweit ein Handeln der Katastrophenschutzbehörde (noch) nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.[92] Auch wenn dieses Vorgehen zweckmäßig ist und die handelnden Akteure ihre sachliche Zuständigkeit ausfüllen, würde eine katastrophenspezifische Notzuständigkeit in den jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzen zu einer besseren Systematisierung sowie mehr Rechtssicherheit beitragen. Die Gemeinden könnten dann aufgrund einer katastrophenspezifischen Notzuständigkeit tätig werden, um katastrophenspezifische Gefährdungen abzuwehren. Dass generell verbesserte organisationsrechtliche Strukturen notwendig

[87] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 305.

[88] Exemplarisch etwa § 6 Abs. 1 HBKG.

[89] Vgl. etwa § 46 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, Nr. 6 LKatSG BW; Art. 10 BayKSG; § 16 Abs. 2 KatSG Bln; § 13 Abs. 5 BbgBKG; § 17 HmbKatSG; § 33 Abs. 1 HBKG; § 19 LKatSG MV; § 26 Abs. 2 NKatSG; § 34 Abs. 2 BHKG NRW; § 37 LBKG RhPf; § 58 SächsBRKG; § 20 KatSG LSA; § 27 LKatSG SH; § 37 Abs. 2 ThürBKG.

[90] So bereits zutreffend *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 303.

[91] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 305.

[92] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 306.

sind, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass in vielen Bundesländern die vormals getrennten Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetze vereinheitlicht wurden.[93]

II. Örtliche Notzuständigkeiten

Neben den sachlichen Notzuständigkeiten kommt den örtlichen Notzuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht eine besonders gewichtige Rolle zu. Denn diese erweitern den räumlichen Tätigkeitsbereich von Katastrophenschutzbehörden,[94] sodass ein gebietsübergreifendes Tätigwerden überhaupt erst ermöglicht wird. Die örtlichen Notzuständigkeiten können grundsätzlich in drei unterschiedlichen Ausprägungen eine Rolle spielen.

Einerseits betreffen örtliche Notzuständigkeiten solche Konstellationen, in denen innerhalb eines Landes eine örtlich unzuständige Katastrophenschutzbehörde für eine andere örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde tätig wird. Andererseits sind solche Situationen denkbar, in denen eine länderübergreifende Notzuständigkeit erforderlich ist, weil sich etwa eine Katastrophe über zwei oder mehrere Bundesländer hinweg erstreckt und auswirkt und die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde im Nachbarland nicht tätig wird. Denkbar sind zu guter Letzt auch staatsgrenzenüberschreitende Konstellationen, wenn nicht nur das Bundesgebiet von einer Katastrophe betroffen ist, sondern auch ein europäischer Nachbarstaat.

In diesen Situationen können für das Nichttätigwerden der örtlich primär zuständigen Katastrophenschutzbehörde unterschiedliche Gründe eine Rolle spielen. So ist beispielsweise denkbar, dass ein Katastrophenfall noch nicht festgestellt wurde, obwohl objektive Anhaltspunkte hierfür vorliegen. Ebenso kann aber auch die zuständige Katastrophenschutzbehörde aus sonstigen Gründen handlungsunfähig sein. Es bedarf dann gleichwohl wirksamer Notzuständigkeitsvorschriften, um eine effektive Katastrophenbekämpfung sicherzustellen.

1. Notzuständigkeiten im Landesinnenverhältnis

Vorschriften zu örtlichen Notzuständigkeiten von Katastrophenschutzbehörden enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze erstaunlicherweise nicht. Auch in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, die zumindest die örtliche Zuständigkeit gesetzlich im jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetz normiert haben,[95] gibt es keine weitergehende besondere Notzuständigkeitsvorschrift.

In den Bundesländern ist daher grundsätzlich auf die maßgeblichen Notzuständigkeitsvorschriften in den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen abzustellen. Im Gegensatz zu den sachlichen Notzuständigkeiten, wo ein solcher Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht nicht möglich ist[96], kann im örtlichen Not-

---

[93] Dazu bereits Kap. 3 § 3 A. III.
[94] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 295.
[95] § 11 LKatSG BW sowie § 5 LKatSG SH.
[96] Vgl. Kap. 5 § 1 D. I. 1.

zuständigkeitsrecht auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht zurückgegriffen werden. Bei den sachlichen Notzuständigkeiten im Katastrophenschutz scheidet ein Rückgriff auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht nämlich aus, weil bereits die Normierung der „normalen" sachlichen Katastrophenschutzzuständigkeit[97] eine Sperrwirkung auslöst.[98] Im Gegensatz dazu wird durch die fehlende Normierung der örtlichen Katastrophenschutzzuständigkeit – mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein – keine Sperrwirkung des Katastrophenschutzrechts ausgelöst. Daher kann auch im örtlichen Katastrophenschutznotzuständigkeitsrecht auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht zurückgegriffen werden. Das deckt sich insoweit auch mit den örtlichen Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht, bei denen ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht möglich ist.[99]

Diese Normen ermächtigen in der Regel eine benachbarte Katastrophenschutzbehörde tätig zu werden, sofern die primär zuständige Katastrophenschutzbehörde nicht oder nicht rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann. Voraussetzung für ein solches Tätigwerden einer ortsunzuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde ist regelmäßig das Vorliegen von Gefahr im Verzug.[100] Diese liegt immer dann vor, wenn die primär zuständige Behörde nicht rechtzeitig vor Eintritt des erwartenden Schadens tätig werden kann und ein sofortiges Einschreiten notwendig ist.[101] Die benachbarte Katastrophenschutzbehörde kann sodann katastrophennotwendige Maßnahmen im fremden Amtsbereich treffen. Die handelnde ortsunzuständige Katastrophenschutzbehörde hat die primär zuständige Katastrophenschutzbehörde hierüber zu informieren.[102]

In Hessen existiert mit § 35 HBKG immerhin eine Vorschrift, die eine besondere Zuständigkeit normiert. Demnach kann das Regierungspräsidium als obere Katastrophenschutzbehörde im Einzelfall die Zuständigkeit einer anderen unteren Katastrophenschutzbehörde übertragen, insbesondere wenn die Abwehrmaßnahmen wirksamer von deren Gebiet aus zu leisten sind. Die Vorschrift enthält insoweit die Befugnis, im Einzelfall die Zuständigkeit aus besonderen Gründen einer anderen unteren Katastrophenschutzbehörde als der an sich zuständigen zu übertragen. Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist aber auf solche Fälle beschränkt, in denen die

[97] Vgl. Kap. 5 § 1 A.

[98] Vgl. Kap. 5 § 1 D. I. 1.

[99] Vgl. Kap. 5 § 1 B. II. 1. b).

[100] Vgl. etwa § 113 Abs. 2 PolG BW; Art. 3 Abs. 2 S. 2 BayPOG; § 6 Abs. 2 OBG Bbg; § 100 Abs. 2 HSOG; § 5 Abs. 3 SOG MV; § 100 Abs. 3 NPOG; § 6 Abs. 2 OBG NRW; § 106 Abs. 2 POG RhPf; § 81 Abs. 2 SPolG; § 5 Abs. 3 SächsPBG; § 88 Abs. 2 SOG LSA; § 166 Abs. 3 LVwG SH.

[101] *M. Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG § 100 Rn. 22.

[102] Vgl. etwa § 113 Abs. 2 S. 2 PolG BW; § 6 Abs. 3 OBG Bbg; § 100 Abs. 2 S. 2 HSOG; § 5 Abs. 3 S. 2 SOG MV; § 100 Abs. 3 S. 3 NPOG; § 6 Abs. 3 OBG NRW; § 106 Abs. 2 S. 2 POG RhPf; § 81 Abs. 2 S. 2 SPolG; § 5 Abs. 3 S. 2 SächsPBG; § 88 Abs. 2 S. 2 SOG LSA; § 166 Abs. 3 S. 2 LVwG SH.

obere Katastrophenschutzbehörde eine Zuständigkeitsverlagerung anordnet. Fehlt es an einem solchen Übertragungs- bzw. Anordnungsakt, muss sich die Notzuständigkeit an den Notzuständigkeiten im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht orientieren.

Praktikabel ist eine Übertragung allerdings nur dann, wenn jeder unteren Katastrophenschutzbehörde auch die notwendigen Informationen (z.B. Stadtpläne, Katastrophenschutzmaterial etc.) aller benachbarten Katastrophenschutzbehörden vorliegen.[103] Eine derartige besondere organisationsrechtliche Norm kann nur dann ihren Zweck erfüllen, wenn die benachbarten Katastrophenschutzbehörden miteinander kooperieren und ihr Zusammenwirken auch koordinieren. Andernfalls kann auch die eigentlich örtlich unzuständige Katastrophenschutzbehörde nicht wirksam an der Katastrophenbewältigung mitwirken.

In Thüringen ist ein Einschreiten einer ortsunzuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde in einem benachbarten Amtsbezirk hingegen überhaupt nicht möglich, da dort eine andere Ordnungsbehörde auch nur in ihrem Amtsbereich tätig werden darf.[104] Im thüringischen Landesrecht ist daher von einer Regelungslücke auszugehen, die auch nicht durch einen Rückgriff auf § 3 Abs. 4 VwVfG geschlossen werden kann.[105] Denn eine horizontale Zuständigkeitsüberschreitung ist auf Grundlage von § 3 Abs. 4 VwVfG nicht möglich.[106]

Das Nichtvorhandensein von örtlichen Notzuständigkeiten in den maßgeblichen Landeskatastrophenschutzgesetzen ist unzulänglich. Zwar lassen sich über die Notzuständigkeitsvorschriften in den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen praxistaugliche Notzuständigkeiten begründen. Diese nehmen allerdings die katastrophenspezifischen Umstände nicht hinreichend in den Blick. Notwendig sind hinreichend klare organisationsrechtliche Regelungen der örtlichen Notzuständigkeit, die in derartigen Situationen auch die erforderlichen Kooperationsmechanismen und Koordinationsinstrumente aufzeigen.[107]

2. Notzuständigkeiten im Landesaußenverhältnis

Die Landeskatastrophenschutzgesetze enthalten erst recht keine Notzuständigkeiten für ein Einschreiten einer örtlich unzuständigen Katastrophenschutzbehörde im Amtsbereich einer Katastrophenschutzbehörde eines benachbarten Bundeslandes. Das ist schon eine Folge der unterschiedlichen Verwaltungsräume der einzelnen Bundesländer. So können sich die landesrechtlichen Vorschriften – auch die zur Notzuständigkeit – grundsätzlich nicht auf Behörden und Verwaltungsräume beziehen, die

---

[103] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 1.

[104] Vgl. § 4 Abs. 2 ThürOBG.

[105] So schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 297.

[106] Allgemein dazu *H. Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3 Rn. 44; *M. Schuler-Harms*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 3 Rn. 70; konkret für das Katastrophenschutzrecht so bereits *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 297.

[107] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 und § 3.

außerhalb ihres Regelungsbereichs liegen. Solange ihre Ausrichtung auf landesfremde Behörden nicht ausdrücklich im Gesetz bestimmt wird, ist ihr Bezug ausschließlich auf Behörden der eigenen Landesverwaltung zu unterstellen.[108]

Gleiches gilt für die Polizeivollzugsbeamten der Landespolizeien, die grundsätzlich keine Amtshandlungen außerhalb ihres jeweiligen Landesgebiets vornehmen dürfen.[109] Das gebietet schon das Grundgesetz, das von einer Beschränkung der Landesstaatsgewalt auf das jeweilige Landesstaatsgebiet ausgeht.[110] In den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen finden sich für den Polizeivollzugsdienst gleichwohl gesetzliche Notzuständigkeiten, die es Polizeikräften erlauben, Amtshandlungen auch über Ländergrenzen hinweg durchzuführen.[111] In diesen Fällen können auch landesfremde Dienstkräfte in einem Nachbarbundesland tätig werden. Allerdings beschränkt sich der Anwendungsbereich der Regelungen ausschließlich auf den Einsatz von Kräften des Polizeivollzugsdienstes.[112] Der Wortlaut und die systematische Stellung der maßgeblichen Vorschriften lassen eine andere Interpretation nicht zu, sodass eine katastrophenspezifische Weiterung der Notzuständigkeiten auf die Katastrophenschutzbehörden nicht in Betracht kommt.[113] Eine örtlich unzuständige landesfremde Katastrophenschutzbehörde kann daher nicht auf Grundlage der polizei- und ordnungsrechtlichen Notzuständigkeiten tätig werden.

Ebenso lässt sich ein Tätigwerden einer örtlich unzuständigen Katastrophenschutzbehörde in einem anderen Bundesland nicht auf Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG oder Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG stützen.[114] Art. 35 Abs. 2 GG statuiert ausdrücklich einen Anforderungsvorbehalt des betroffenen Landes, sodass damit eine Leistung spontaner Katastrophenhilfe nicht legitimiert werden kann. Ähnliches gilt für Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, der eine Weisungsbefugnis der Bundesregierung begründet. Auch insoweit lässt sich eine örtliche Notzuständigkeit für eine landesfremde Katastrophenschutzbehörde nicht begründen.[115]

Vorschriften zu örtliche Notzuständigkeiten für landesfremde Katastrophenschutzbehörden finden sich im geschriebenen Recht somit nicht. Weder die Landeskatastrophenschutzgesetze noch die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze und auch nicht das Grundgesetz können einen anforderungsunabhängigen Einsatz von landes-

---

[108] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 298.

[109] BGH NJW 1953, S. 1031 (1031).

[110] Vgl. dazu etwa *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 2 ff.; *W. März*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 14 ff.; *D. Hanschel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 30 Rn. 28 ff.

[111] Vgl. §§ 123, 124 PolG BW; Art. 10, 11 BayPOG; §§ 7, 8 ASOG Bln; §§ 76, 77 BbgPolG; §§ 143, 144 BremPolG; §§ 30a, 30b HmbSOG; §§ 102, 103 HSOG; §§ 9, 10 SOG MV; §§ 103, 104 NPOG; §§ 8, 9 POG NRW; §§ 101, 102 POG RhPf; §§ 88, 89 SPolG; §§ 104, 105 SächsPVDG; §§ 91, 92 SOG LSA; §§ 170, 171 LVwG SH.

[112] So schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 299 f.

[113] So bereits *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 299 f.

[114] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 298 ff.

[115] Vgl. zu Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG umfangreich Kap. 5 § 2 B. I. und II.

fremden Einheiten des Katastrophenschutzes begründen.[116] Ebenso wie schon das Fehlen örtlicher Notzuständigkeiten im Landesinnenverhältnis, ist auch das Fehlen katastrophenschutzspezifischer Notzuständigkeiten im Landesaußenverhältnis kritisch zu würdigen. Es bedarf an dieser Stelle vielmehr klarer rechtlicher Vorgaben, die sich etwa an die Notzuständigkeiten für Polizeivollzugsbeamte in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder anlehnen. Derartige gesetzlich normierte länderübergreifende Notzuständigkeiten im Katastrophenschutz könnten sodann um die notwendigen Koordinations- und Kooperationsanforderungen ausgestaltet werden, sodass auch im Katastrophenfall die betroffenen Katastrophenschutzbehörden rechtssicher handeln können, um eine Katastrophe effektiv zu bekämpfen und abzuwehren, auch in einem ihnen primär nicht zugewiesenen Amtsbereich.

3. Staatsgrenzenüberschreitende Notzuständigkeiten

Die Landeskatastrophenschutzgesetze enthalten schließlich auch keine spezifischen Vorschriften, die eine staatsgrenzenüberschreitende Notzuständigkeit für örtlich unzuständige Katastrophenschutzbehörden begründen könnten. Angesichts von neun Nachbarländern Deutschlands (Dänemark, Polen, Tschechien, Österreich, Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Belgien und Niederlande) und einer Grenzlänge von knapp 3.900 km Grenze sind solche katastrophenspezifischen Notzuständigkeiten in einem europäischen Verwaltungsraum jedoch notwendig. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit trägt insbesondere auch der zunehmenden Internationalisierung der Gefahrenabwehr Rechnung.[117]

Zwar enthalten die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder Regelungen, die einerseits Amtshandlungen von Vollzugsbeamten anderer europäischer Staaten in Bundesländern legitimieren sowie Vorschriften, die andererseits auch zu Amtshandlungen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland ermächtigen. Diese stehen aber regelmäßig unter dem Vorbehalt völkerrechtlicher Vereinbarungen.[118] Auf dem Gebiet des ausländischen Staates richten sich die Befugnisse regelmäßig nach dem jeweiligen ausländischen Recht, dessen Besonderheiten dann zu beachten wären und die Zusammenarbeit zusätzlich erschweren.[119] Im klassischen gefahrenabwehrrechtlichen Umfeld ist etwa an mobile Einsatzlagen zu denken, bei denen sich das Tatgeschehen über die Grenze verlagert.[120]

---

[116] Zutreffend so bereits *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 300.

[117] Ähnlich auch *J. Schmid*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, POG Art. 11 Rn. 63.

[118] Vgl. §§ 123 Abs. 3, 124 Abs. 1 PolG BW; Art. 11 Abs. 5 S. 2 BayPOG; §§ 7 Abs. 1 S. 2, 8 Abs. 3 SOG Bln; §§ 76 Abs. 1 S. 2, 77 Abs. 3 S. 2 BbgPolG; §§ 30a Abs. 3, 30b Abs. 1 HmbSOG; §§ 102 Abs. 4, 103 Abs. 1 S. 2 HSOG; §§ 9 Abs. 5, 10 Abs. 1 SOG MV; §§ 103 Abs. 3 S. 2, 104 Abs. 1 S. 3 NPOG; §§ 8 Abs. 3, 9 Abs. 4 POG NRW; §§ 101 Abs. 3 S. 2, 102 Abs. 1 S. 2 POG RhPf; §§ 88 Abs. 4, 89 Abs. 1 S. 2 SPolG; §§ 104 Abs. 4, 105 Abs. 1 S. 2 SächsPVDG; §§ 91 Abs. 3 S. 2, 92 Abs. 1 S. 2 SOG LSA; §§ 170 Abs. 4 S. 2, 171 Abs. 1 S. 2 LVwG SH.

[119] Exemplarisch etwa *M. Schatz*, in: Möstl/Trurnit (Hrsg.), BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, PolG § 124 Rn. 3.

[120] Bayern LT-Drs. 13/7712, S. 5.

Als spezifische bundestaatsgrenzüberschreitende Notzuständigkeiten von Polizeivollzugsbeamten lassen sich diese Regelungen aber ebenfalls weder direkt noch analog auf eine Notzuständigkeit für Katastrophenschutzbehörden übertragen oder gar anwenden. Sie können aber für katastrophenspezifische örtliche Notzuständigkeitsregelungen als Vorbildfunktion dienen, da Katastrophenlagen ebenfalls eine effektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordern.

III. Instanzielle Notzuständigkeiten

Instanzielle Notzuständigkeiten dienen der Sicherstellung einer effektiven Gefahrenabwehr im Verhinderungsfall der regulär erstinstanzlich zuständigen Katastrophenschutzbehörde.[121] Sie kommen in Betracht, wenn sich eine zuständige untere Katastrophenschutzbehörde beim Eintritt eines Katastrophenfalls in Verzug mit der Übernahme der Katastrophenschutzleitung befindet und Abwehrmaßnahmen gleichwohl objektiv geboten sind und ein sofortiges Handeln notwendig ist.

1. Selbsteintrittsrecht der Katastrophenschutzaufsichtsbehörde

Abzugrenzen sind solche Notzuständigkeiten, die ein punktuelles Einschreiten der Katastrophenschutzaufsichtsbehörde zum Gegenstand haben[122], von gesetzlich normierten Selbsteintrittsrechten der Aufsichtsbehörden. Ein Selbsteintrittsrecht berechtigt Aufsichtsbehörden dazu, den regulär zuständigen Behörden die Zuständigkeit zu entziehen und die Verwaltungsaufgabe selbst zu erfüllen.[123] In der Regel kommt das Instrument des Selbsteintritts jedoch nur sehr zurückhaltend und immer auch nur dann zur Anwendung, wenn die primär zuständige Behörde einer vorangegangenen Weisung der Aufsichtsbehörde nicht nachgekommen ist oder aber das Gefahr im Verzug besteht.[124] Ein Selbsteintrittsrecht haben übergeordnete Behörden nur, wenn ihnen das ausdrücklich gesetzlich eingeräumt wurde.[125]

In den Landeskatastrophenschutzgesetzen sind derartige Selbsteintrittsrechte der zuständigen Katastrophenschutzaufsichtsbehörden nur vereinzelt geregelt. So lassen sich § 27 Abs. 2 NKatSG, § 4 Abs. 1 KatSG LSA und § 35 Abs. 2 HBKG jeweils als katastrophenspezifisches Selbsteintrittsrechts der Katastrophenschutzaufsichtsbehörden interpretieren.[126] Die Normen ermächtigen im Einzelfall die Katastrophenschutz-

---

[121] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 310.

[122] So *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 308.

[123] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 45.

[124] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 45.

[125] *H. Pünder*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 69 Rn. 41 und 178.

[126] Für § 27 Abs. 2 NKatSG und § 4 Abs. 1 KatSG LSA so schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 207. Für § 35 Abs. 2 HBKG so *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 4.

aufsichtsbehörden anstelle der erstinstanzlich primär zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörden einzuschreiten.

2. Katastrophenspezifische instanzielle Notzuständigkeiten

Ob sich neben derartigen Selbsteintrittsrechten der Katastrophenschutzaufsichtsbehörden auch instanzielle Notzuständigkeiten finden oder begründen lassen, muss durch Auslegung der maßgeblichen Normen in den Landeskatastrophenschutzgesetzen ermittelt werden. Es kommen insbesondere zwei Konstellationen in Betracht. Einerseits, dass im Einzelfall die Katastrophenabwehrmaßnahmen durch die übergeordneten Katastrophenschutzaufsichtsbehörden wahrgenommen werden[127], und andererseits, dass im Einzelfall die Katastrophenabwehrmaßnahmen durch die Gemeinden als kleinere Wirkeinheit wahrgenommen werden und ihnen eine instanzielle Notzuständigkeit zugebilligt wird.

a) Gemeindliche Notzuständigkeit

Eine instanzielle Notzuständigkeit lässt sich für Gemeinden allerdings nach geltendem Recht grundsätzlich nicht begründen. Ein Rückgriff auf Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und die sog. Allzuständigkeit der Gemeinden kommt nicht in Betracht.[128] Nur die Landeskatastrophenschutzgesetze in Hessen und Bayern sehen die Möglichkeit vor, dass der Bürgermeister während einer Katastrophe die Aufgaben der Katastrophenschutzbehörde wahrnimmt, wenn die betroffene Gemeinde ohne Verbindung mit der zuständigen Katastrophenschutzbehörde ist.[129] In diesen Vorschriften ist insofern auch eine instanzielle Notzuständigkeit zu erblicken. In den anderen Bundesländern scheidet ein Rückgriff auf die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze zur Begründung gemeindlicher Notzuständigkeiten hingegen aus.[130]

b) Notzuständigkeit der Katastrophenschutzaufsicht

Differenzierter gestaltet sich das Bild bei instanziellen Notzuständigkeiten der den unteren Katastrophenschutzbehörden übergeordneten Katastrophenschutzbehörden. In einigen wenigen Bundesländern lassen sich solche instanziellen Notzuständigkeiten aus dem jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetz ableiten, wobei die Regelungen in der Regel im Zusammenhang mit der Regulierung der sachlichen Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden stehen oder – wie in Hessen – eine besondere Zuständigkeitsvorschrift dies normiert.[131] In Baden-Württemberg können bei einer Katastrophe die höheren Katastrophenschutzbehörden oder die oberste Katastrophenschutzbehörde die Leitung der Katastrophenbekämpfung übernehmen oder einer anderen

[127] Dazu *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 307 ff.
[128] Vgl. dazu bereits Kap. 5 § 1 D. I.
[129] Vgl. § 25 Abs. 2 HBKG sowie Art. 2 Abs. 1 S. 2 BayKSG.
[130] Siehe dazu bereits ausführlich unter Kap. 5 § 1 D. I.
[131] Vgl. § 35 Abs. 2 HBKG.

Katastrophenschutzbehörde übertragen.[132] In Hessen kann die obere oder oberste Katastrophenschutzbehörde im Einzelfall die Zuständigkeit an sich ziehen, insbesondere wenn sich die Katastrophe auf das Gebiet mehrerer unterer Katastrophenschutzbehörden erstreckt.[133] In Sachsen kann die obere oder oberste Katastrophenschutzbehörde die Leitung selbst übernehmen oder einer anderen Katastrophenschutzbehörde übertragen, wenn die Übernahme der Leitung zur Bekämpfung der Katastrophe erforderlich ist.[134] Ähnliche Regelungen enthalten die Katastrophenschutzgesetze von Bayern und Brandenburg.[135]

Auch wenn die Vorschriften nicht ausdrücklich eine instanzielle Notzuständigkeit für die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden begründen, lassen sie sich dahingehend auslegen. Denn sobald die primär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht tätig wird oder werden kann, kann eine übergeordnete Katastrophenschutzbehörde die Leitung an sich ziehen und damit auch implizit eine instanzielle Notzuständigkeit begründen.[136] In Baden-Württemberg sind keine besonderen Voraussetzungen für die Begründung dieser instanziellen Notzuständigkeit erforderlich, wohingegen etwa in Sachsen die Übernahme der Katastrophenleitung einem Erforderlichkeitsvorbehalt unterliegt. Eine derartige Erforderlichkeit ist aber immer dann zu bejahen, wenn bei Gefahr im Verzug die primär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht handelt und Katastrophenabwehrmaßnahmen objektiv geboten sind. Denn jedes weitere Zuwarten allein schon aufgrund organisationsrechtlicher Defizite steht einer effektiven Katastrophenabwehr entgegen.

Da die instanzielle Zuständigkeit in den Landeskatastrophenschutzgesetzen an die sachliche Zuständigkeit anknüpft und diese ihrerseits abschließend ist, scheidet im Übrigen ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zur Begründung instanzieller Notzuständigkeiten übergeordneter Katastrophenschutzbehörden aus.[137]

---

[132] Vgl. § 10 Abs. 3 LKatSG BW.

[133] Vgl. § 35 Abs. 2 HBKG.

[134] Vgl. § 8 Abs. 3 SächsBRKG.

[135] Vgl. Art. 2 Abs. 3 BayKSG und § 2 Abs. 4 BbgBKG.

[136] Anders wohl für § 35 Abs. 2 HBKG *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 4, die in der Vorschrift primär ein Selbsteintrittsrecht der oberen oder obersten Katastrophenschutzbehörde erblicken. Differenzierend *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 310, der zwischen Notzuständigkeiten und Selbsteintritt unterscheidet. Demnach sei ein Selbsteintrittsrecht auf solche Fallgestaltungen zu beschränken, in denen die Aufsichtsbehörde die Leitungs- und Zuständigkeitsordnung in Kenntnis der nachgeordneten Behörde modifiziert, wie dies bei Weisungsungehorsam und einer erforderlichen Oberleitung der Fall ist. Schreitet hingegen die Aufsichtsbehörde bei Gefahr im Verzug ein, unterscheide sich ihr Handeln nicht von Eilfallmaßnahmen durch sonstige Ordnungsbehörden, so dass dieser Fall als Notzuständigkeit und nicht als Selbsteintritt qualifiziert werden sollte.

[137] Anders wohl *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 309 f.

IV. Bundesrechtliche Notzuständigkeiten

Eine effektive Katastrophenabwehr kann schließlich auch durch Eingreifen von Behörden und Einrichtungen des Bundes erfolgen, falls die untere Katastrophenschutzbehörde eines Landes nicht tätig wird. Allerdings sind für ein derartiges bundesstaatliches Eingreifen hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlagen erforderlich, da der Bund nicht eigenmächtig in den Hoheitsbereich und die Verwaltungsräume von Ländern eingreifen kann.[138] Derartige Vorschriften, die eine echte bundesrechtliche Notzuständigkeit begründen, lassen sich allerdings im geltenden Recht für den Katastrophenfall nicht ausmachen.[139]

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG steht unter einem ausdrücklichen Anforderungsvorbehalt, sodass ein Katastrophenhilfeersuchen des betroffenen Landes erforderlich ist. Daher kann die Norm nicht als echte Notzuständigkeit charakterisiert werden, da ein eigenständiges bundesstaatliches Handeln nicht in Betracht kommt.

Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG kommt – entgegen *Walus*, der in der Norm auch eine Regelung der sachlichen und örtlichen Notzuständigkeit erblickt[140] – ebenfalls nicht als bundesstaatliche Notzuständigkeit in Betracht. Die Norm kann ohnehin schon nicht als bundesrechtliche Notzuständigkeit greifen, wenn nur ein Bundesland von einer Katastrophe betroffen ist und eine dortige primär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht tätig wird, weil nach dem Wortlaut mindestens zwei Bundesländer betroffen sein müssen (überregionaler Katastrophennotstand). Im Übrigen unterliegt die Regelung einem Erforderlichkeitsvorbehalt, da die Bundesregierung es ohnehin zur wirksamen Katastrophenbekämpfung für erforderlich halten muss, den Landesregierungen Weisungen zu erteilen und Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen. Die Norm zielt generell auf die Subsidiarität der Bundesintervention im Verhältnis zu den Ländern.[141] Daher lässt sich eine echte Notzuständigkeit der Vorschrift nicht entnehmen, insbesondere nicht für den Fall einer in einem Bundesland nicht handelnden örtlich zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde. Im Übrigen bestehen generell Zweifel an der Tauglichkeit der Vorschrift für einen effektiven Katastrophenschutz in einer Notsituation, da mit der Bundesregierung ein Kollegialorgan entscheiden muss und dies regelmäßig nicht den zeitlichen Anforderungen an eine Handlungseffektivität bei Gefahr im Verzug entspricht.[142]

Ebenso lassen sich auch keine bundesrechtlichen Notzuständigkeiten aus einfachgesetzlichen Vorschriften herleiten.

---

[138] Ähnlich *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 311 ff.

[139] So auch schon ausführlich *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 311 ff.

[140] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 312.

[141] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 34; *T. von Danwitz,* in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 92; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 70; BVerfGE 132, 1 (19, Rn. 48).

[142] So schon *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 313.

Zwar könnte man hier zunächst an § 1 Abs. 2 THWG denken. Allerdings kann das THW nur auf Anforderung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen tätig werden.[143] Eine Notzuständigkeit des THW, abgeleitet aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG oder Art. 35 Abs. 3 GG, scheidet ebenfalls aus, da Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine Anforderung durch das betroffene Katastrophenland voraussetzt und Art. 35 Abs. 3 GG ausschließlich für Polizeikräfte sowie die Bundespolizei und Streitkräfte gilt.[144] Gleiches gilt für § 16 ZSKG, der keine Notzuständigkeit normiert und unter einem Ersuchensvorbehalt steht.

Schließlich lässt sich eine bundeskatastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeit auch nicht auf § 65 Abs. 1 BPolG stützen, wenngleich die Regelung erlaubt, dass Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich eines Landes tätig werden dürfen, sofern das jeweilige Landesrecht dies vorsieht. Denn Tätigwerden dürfen demnach ausschließlich Vollzugsbeamte der Bundespolizei. Die Norm hat insoweit keinen katastrophenspezifischen Charakter. Auf Bundesbehörden – etwa das BBK – ist sie damit ohnehin nicht anwendbar. Im Übrigen begegnet die Vorschrift auch verfassungsrechtlichen Bedenken.[145] Denn eine Berechtigung der Bundespolizei auch im polizeilichen Zuständigkeitsbereich der Länder tätig zu werden, muss grundsätzlich auch im Verfassungsrecht eine hinreichende Stütze finden.[146] Die Verwendung der Bundespolizei in den Ländern ist im Grundgesetz aber abschließend in Art. 35 Abs. 2 GG, Art. 35 Abs. 3 GG sowie Art. 91 GG geregelt. Weitere Handlungsbefugnisse enthält das Grundgesetz nicht, sodass sich die einfachrechtlichen Notzuständigkeiten für eilige Gefahrenabwehrmaßnahmen durch die Bundespolizei insgesamt als verfassungswidrig erweisen.[147]

V. Keine ungeschriebenen Notzuständigkeiten

Schließlich lassen sich katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten nicht unter Rückgriff auf allgemeine Rechtsprinzipien begründen.[148] Ungeschriebene Notzuständigkeiten stellen das Recht in doppelter Hinsicht vor Herausforderungen. Einerseits stellen Notzuständigkeiten ohnehin schon eine Durchbrechung der regulären Zuständigkeitsordnung dar und andererseits sollen diese Abweichungen sodann aufgrund ungeschriebener Vorschriften oder allgemeiner Rechtsprinzipien legitimiert werden. Zwar kennt das Recht eine Reihe von ungeschriebenen Zuständigkeiten – etwa im Bereich der ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes[149] sowie vereinzelt

[143] Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 3 THWG.

[144] Dazu ausführlich auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 317 ff.

[145] So *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 314; a.A. aber offensichtlich *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 122 ff.

[146] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 314.

[147] So auch *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 316.

[148] Dazu ausführlich *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 322 ff.

[149] Umfangreich dazu *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 70 Rn. 62 ff.; *C. Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 29 ff.; *J. Rozek*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Rn. 38 ff.

im Bereich von ungeschriebenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes[150] –, im Bereich des Katastrophenschutzes überzeugen derartige Überlegungen allerdings nicht. So lassen sich ungeschriebene Notzuständigkeiten im Katastrophenschutz weder aus grundrechtlichen Schutzpflichten, dem Institut der „aufgedrängten Amtshilfe", der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag, der Bundestreue oder einem allgemeinen Notstandsvorbehalt herleiten.[151]

Grundrechtliche Schutzpflichten eignen sich schon deshalb nicht, weil sie generell zuständigkeits- und befugnisneutral sind.[152] Eine „aufgedrängte Amtshilfe" lässt sich nicht ohne eine gesetzliche Grundlage legitimieren, zumal der Gesetzgeber seinerseits Vorschriften zur Amtshilfe kennt und auch entsprechend erlassen hat.[153] Die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag kann ebenfalls keine Legitimationswirkung zur Begründung von Notfallzuständigkeiten begründen, da andernfalls durch eine derartige Konstruktion verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Zuständigkeitsbestimmungen unterlaufen werden würden.[154] Der Grundsatz der Bundestreue vermag ebenfalls keine katastrophenspezifischen Notzuständigkeiten begründen,[155] da er Rechte und Pflichten innerhalb eines bereits bestehenden Rechtsverhältnisses zwischen Bund und Ländern konstituiert oder begrenzt, nicht aber selbstständig Rechte und Pflichten neu begründen kann.[156] Schließlich existiert im geltenden Recht auch kein allgemeiner Notstandsvorbehalt, nachdem im Katastrophenfall die Missachtung des Rechts und seiner organisationsrechtlichen Vorschriften erlaubt sind.

Der Eintritt einer Katastrophe sowie die damit einhergehende Bewältigung der Katastrophe befreien nicht von der generellen Bindung der Verwaltung an das Organisationsrecht. Sowohl das Grundgesetz als auch das einfache Recht dienen dazu, Ausnahmesituationen – und damit auch Katastrophen – nach Maßgabe von rechtlichen Vorgaben zu bewältigen.[157] Das wird schon daran deutlich, dass das Grundgesetz etwa mit Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 13 Abs. 7 GG, Art. 35 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 GG

---

[150] Dazu etwa *K.-G. Mayer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 83 Rn. 10 ff.; BVerfGE 22, 180 (216 ff.).

[151] Dazu umfangreich jeweils *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 322 ff.

[152] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 53 mwN.

[153] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 326.

[154] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 327; *U. Kischel*, Handle und liquidiere?, VerwArch 1999, S. 391 (395); a.A. wohl *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 122 ff., die eine Geschäftsführung ohne Auftrag im Bereich der spontanen Katastrophenhilfe für möglich erachtet.

[155] In diese Richtung aber BVerwG DÖV 1973, S. 490 ff.

[156] *B. Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 20 IV. Bundesstaat Rn. 133; BVerfGE 13, 54 (LS 3, 75 ff.); vgl. grundlegend zur Bundestreue *H. Bauer,* Die Bundestreue, 1992; *H.-W. Bayer*, Die Bundestreue, 1961; *P. Starski*, Bundestreue, Unionstreue und Europarechtsfreundlichkeit, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2022, § 79 Rn. 7 ff.

[157] So etwa *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (344), der darin eher „eine Frage nach der adäquaten Ausrichtung des Rechtssystems" erblickt.

selbst Vorschriften enthält, die besondere Anforderungen im Katastrophenfall normieren. Ebenso kennt das Organisationsrecht – wie gezeigt – Vorschriften, die mit Kompetenzregeln versuchen, auf besondere Katastrophensituationen passgenau zu reagieren und diese organisationsrechtlich zu bewältigen, wenngleich noch ein erhebliches Verbesserungspotential besteht. Im Katastrophenfall wird das Recht nicht dispensiert, sondern lediglich stellenweise modifiziert.[158]

Die Aufgabe eines Katastrophenschutzorganisationsrechts muss es daher sein, den handelnden Akteuren den formellen Ordnungsrahmen vorzugeben, an dem sie sich orientieren. Notzuständigkeiten sind für den Gesetzgeber vorhersehbar und damit auch vorsorglich regelbar,[159] zumal es sich hierbei um organisatorische Regelungen handelt, die eine klare Zuschreibung von Verantwortungsbereichen ermöglichen. So können auch organisationsrechtlich elastische Tatbestände eingeführt werden, die sich mithilfe unbestimmter Rechtsbegriffe auslegen lassen. In einem Rechtsstaat wird die Verwaltung auch nicht im Katastrophenfall von der Gesetzesbindung befreit. Sie kann nicht nach eigenem Belieben handeln. Ein ungeschriebenes Staatsnotrecht im Sinne eines ungeschriebenen Katastrophenschutzorganisationsrechts ist daher zurückzuweisen[160], sodass es generell keine ungeschriebene Notzuständigkeiten im Katastrophenschutz gibt.

E. Zwischenfazit

Das Katastrophenschutzorganisationsrecht weist massive katastrophenschutzorganisationsrechtliche Regelungslücken auf. Das bezieht sich zunächst auf die sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeiten in den einzelnen Katastrophenschutzgesetzen der Länder. Dort ist das Katastrophenschutzorganisationsrecht besonders differenziert ausgestaltet. Während die Katastrophenschutzgesetze der Länder überwiegend noch Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit vorhalten, ist das Bild im Hinblick auf die örtlichen und instanziellen Zuständigkeiten heterogen. Ebenso offenbaren sich Regelungslücken im Katastrophenschutznotzuständigkeitsrecht. Dieses wird immer dann aktiviert, wenn die zuständige Katastrophenschutzbehörde selbst nicht ihre Auf-

[158] Ähnlich auch *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 39, da auch der Ausnahmezustand als Regelung der existentiellen Ausnahme für das staatliche Gemeinwesen nicht aus dem Recht hinausführt, sondern vielmehr im Recht verbleibt (Ausnahme im Recht). Vorangehend bereits *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 330.

[159] So auch schon *E.-W. Böckenförde*, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, S. 1881 (1885); zum verfassungsrechtlichen Rahmen beim Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusabwehr im Inneren *C. Enders*, Der Staat in Not, DÖV 2007, S. 1039 ff.

[160] In diese Richtung grundlegend auch *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 343, die „staatliches Handeln jenseits von einfachem Gesetz und Verfassung [...] – auch wenn es der Rettung von Staat und freiheitlich demokratischer Grundordnung dient – [als] rechts- bzw. verfassungswidrig" bewertet; ähnlich auch *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 682, „[wenn] der Ausnahmezustand aus Sicht der Rechtswissenschaft nur als ein Phänomen des Rechts begreifbar ist, so lässt er sich auch mit den Mitteln des Rechts erfassen und bewältigen".; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 331 mwN.

gaben erfüllen kann, weil sie – aus welchen Gründen auch immer – handlungsunfähig ist. Die fehlende rechtliche Anbindung betrifft weitestgehend ebenfalls die sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeiten, wobei im örtlichen Notzuständigkeitsrecht auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zurückgriffen werden kann. Insgesamt erweist sich das Katastrophenschutzorganisationsrecht als strukturell defizitär. Es bildet die Zuständigkeiten und Notzuständigkeiten nur unvollständig ab, sodass eine klare Zuschreibung von Verantwortlichkeiten weitestgehend erschwert wird.

I. Differenzierte Ausgestaltung des Katastrophenschutzorganisationsrechts

Die Vorschriften der Landeskatastrophenschutzgesetze gehen grundsätzlich nach dem allgemeinen Grundsatz lex specialis derogat legi generali den Regelungen der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze vor. Das gilt auch für die organisationsrechtlichen Normen und damit die sachliche, örtliche und instanzielle Zuständigkeit. In jedem Einzelfall ist jedoch durch Auslegung zu ermitteln, ob die Katastrophenschutzgesetze der Länder gleichwohl einen Rückgriff auf die Vorschriften des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts erlauben, sodass bestehende Regelungslücken in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder hierdurch geschlossen werden.[161]

Die sachliche Zuständigkeit liegt im Katastrophenschutz grundsätzlich bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als untere Katastrophenschutzbehörde. Hierfür enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze spezifische Vorschriften, sodass die sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz rechtlich verankert ist.[162] Bei Katastrophen, die Landesgrenzen überschreiten, können unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten allerdings zu Verwerfungen bei der Kooperation und Koordination führen.[163]

Demgegenüber enthalten die meisten Katastrophenschutzgesetze der Länder keine spezifischen Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit. Eine Ausnahme stellen hier jedoch Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein dar, in denen eine normative Anbindung auch in Bezug auf die örtliche Zuständigkeit existiert.[164] In den anderen Bundesländern fehlt es an einer solchen katastrophenspezifischen Vorschrift zur örtlichen Zuständigkeit. Mangels katastrophenspezifischer Regelung kommt ein Rückgriff auf die örtlichen Zuständigkeitsvorschriften der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze in Betracht.[165] Katastrophenspezifische örtliche Zuständigkeitsvorschriften sind an dieser Stelle jedoch geboten, um zu einer besseren katastrophenspezifischen Systematisierung beizutragen. Das gilt ebenso im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Rechtsanwendung. Denn bei Katastrophen handelt es sich nicht um Gefahren, die mit den herkömmlichen Mitteln des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ein-

[161] Vgl. Kap. 2 § 3 F.
[162] Vgl. Kap. 5 § 1 A. II.
[163] Vgl. Kap. 5 § 1 A. III.
[164] Vgl. § 11 LKatSG BW sowie § 5 LKatSG SH.
[165] Vgl. Kap. 5 § 1 B. II.

gehegt werden können, sondern vielmehr sind katastrophenspezifische Maßnahmen erforderlich. Daher führen Katastrophen auch zu einer Modifizierung der organisationsrechtlichen Strukturen, sodass hierauf ausgerichtete spezifische Regelungen erforderlich sind, die in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu verankern sind.

Die instanzielle Zuständigkeit leitet sich regelmäßig aus den sachlichen Zuständigkeitsvorschriften der Landeskatastrophenschutzgesetze ab, sodass die Landkreise und kreisfreien Städte grundsätzlich erstinstanzlich zuständig sind.[166] Rechtstechnisch werden in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder hierfür unterschiedliche Modelle genutzt. Auch hier bietet sich insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit und -klarheit eine vergleichbare Strukturierung an.[167]

II. Regelungslücken im Katastrophenschutznotzuständigkeitsrecht

Kommt es jedoch zu einem Ausfall der regulär zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde, bedarf es katastrophenschutzrechtlicher Notzuständigkeiten, die ein Tätigwerden auch anderer Akteure erlauben, um eine effektive Katastrophenabwehr sicherzustellen. An derartigen spezifischen katastrophenschutzrechtlichen Normen mangelt es jedoch ebenfalls überwiegend in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder, sodass keine normativen Anbindungen existieren. Das ist in derartigen Situationen aber umso mehr erforderlich, weil es beim Ausfall der regulär zuständigen Katastrophenschutzbehörde erst recht hinreichend präziser Strukturen bedarf, um auch solche Situationen rechtssicher zu bewältigen.

So lässt sich schon eine sachliche Notzuständigkeit für Gemeinden auf Grundlage der Katastrophenschutzgesetze nicht begründen. Diese können nur aufgrund der allgemeinen Feuerwehr- und Brandschutzgesetze ergänzend tätig werden, auch wenn objektiv betrachtet spezifische Katastrophenschutzabwehrmaßnahmen geboten sind.[168] Hinsichtlich der örtlichen Notzuständigkeit, die im Katastrophenschutzrecht besonders wichtig ist, weil diese den örtlichen Bereich näher umschreibt, in dem die sachlich zuständige Katastrophenschutzbehörde agieren darf, ist zwischen solchen im Landesinnenverhältnis und Landesaußenverhältnis sowie staatsgrenzüberschreitenden Notzuständigkeiten zu differenzieren.[169] Für örtliche Notzuständigkeitsvorschriften im Landesinnenverhältnis enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze keine spezifischen Normen, sodass ein Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht notwendig ist. Für das Landesaußenverhältnis gilt das ebenfalls, wobei hier ein Rückgriff keine katastrophenspezifischen Vorteile bringt, da im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht ausschließlich Polizeivollzugsbeamte adressiert werden und somit weder die allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehörden noch die spezifischen Katastrophenschutzbehörden adressiert sind. Es gibt weder in den Katastrophenschutzgesetzen

[166] Vgl. Kap. 5 § 1 C. II.
[167] Vgl. Kap. 5 § 1 C. III.
[168] Vgl. Kap. 5 § 1 D. I.
[169] Vgl. Kap. 5 § 1 D. II.

der Länder noch im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht besondere staatsgrenzüberschreitende legitimierende örtliche Notzuständigkeiten. Instanzielle Notzuständigkeiten existieren nur in wenigen Landeskatastrophenschutzgesetzen.[170] Schließlich lassen sich weder aus bundesrechtlichen Vorschriften noch aus ungeschriebenen Rechtsprinzipien katastrophenschutzorganisationsrechtliche Notzuständigkeiten herleiten.[171]

III. Strukturelle Defizite im Katastrophenschutzorganisationsrecht

Die organisationsrechtlichen Strukturen erweisen sich im Katastrophenschutzrecht daher insgesamt als strukturell defizitär. Das gilt insbesondere für organisationsrechtliche Notzuständigkeiten, wenn die regulär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht tätig wird. Schon allein aus Gründen der Verantwortungszuschreibung[172] und damit der konkreten Zuweisung von Rechten und Pflichten, insbesondere von und gegenüber staatlichen Akteuren, ist es dringend angezeigt, das katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeitsrecht zu formen, zu systematisieren, zu strukturieren[173], insgesamt besser aufeinander abzustimmen und auszubauen. Denn Katastrophen erfordern katastrophenabwehrende Maßnahmen oftmals auch durch nicht regulär zuständige Kräfte des Bundes und der Länder. Ein objektiv gebotenes Handeln im Sinne des Katastrophenschutzes von organisationsrechtlich nicht legitimierten Akteuren treibt diese aber in die Illegalität und leistet einem rechtswidrigen staatlichen Handeln Vorschub. Eine Anpassung der einfachgesetzlichen Organisationsvorschriften ist nötig[174], insbesondere bei der konkreten Ausgestaltung von katastrophenspezifischen Notzuständigkeiten. Denn dann können Behörden auch unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und insbesondere des Organisationsrechts, die erforderlichen Katastrophenabwehrmaßnahmen rechtskonform durchführen.[175] Denn nur wenn die zuständigen handelnden Akteure im Katastrophenfall klar benannt werden, können die notwendigen Kooperations- und Koordinationsmechanismen passgenau aufeinander abgestimmt und ins Katastrophenschutzrecht integriert werden.

---

[170] Vgl. Kap. 5 § 1 D. III.

[171] Vgl. Kap. 5 § 1 D. IV. und V.

[172] *M. Burgi*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 8 Rn. 37; *P. Collin/M. W. Fügemann*, Zuständigkeit – Eine Einführung zu einem Grundelement des Verwaltungsorganisationsrechts, JuS 2005, S. 694 ff.

[173] Vgl. auch *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 325, die die Zuständigkeitsabgrenzung in den unterschiedlichen Landeskatastrophenschutzgesetzen oftmals als unklar bezeichnet.

[174] So schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 338.

[175] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 339.

§ 2 Kooperationsrechtliche Strukturen

Im Rahmen der Katastrophenbekämpfung ist es insbesondere die zuständige untere Katastrophenschutzbehörde, die federführend tätig wird. Gleichwohl werden regelmäßig weitere Akteure – etwa Feuerwehren, Rettungsdienste oder sonstige private Akteure – herangezogen, um die bei einer Katastrophe auftretenden Herausforderungen einzuhegen.[176] Dabei muss die Zusammenarbeit kooperativ und koordinativ erfolgen, denn die einzelne Behörde ist, wegen des Charakters der Katastrophe[177], regelmäßig zur effektiven Abwehr gar nicht imstande. Für einen effektiven Katastrophenschutz ist daher eine Kooperation der maßgeblichen Akteure unerlässlich.[178] Diese Kooperation muss in gefestigten Strukturen verlaufen, weil es andernfalls an hinreichend präzisen Verantwortungszuschreibungen fehlt und damit einem Handeln unter Rechtsunsicherheit Vorschub geleistet wird, das mit rechtsstaatlichen Maßstäben nicht mehr vereinbar ist.

Daher werden im Folgenden die bedeutsamsten katastrophenschutzspezifischen Vorschriften identifiziert und analysiert, die eine Aussage darüber treffen, „ob" eine Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren stattfindet. Wie diese Zusammenarbeit sodann konkret inhaltlich ausgestaltet wird, ist eine Frage der katastrophenspezifischen Koordination, also des „wie".[179] Eine präzise Abgrenzung ist aber nicht immer möglich, da Vorschriften teilweise sowohl über kooperations- als auch über koordinationsrechtliche Elemente verfügen.

Dabei wird deutlich, dass auch das katastrophenschutzrechtliche Kooperationsregime erhebliche Defizite aufweist und Anpassungen geboten sind. Aus Gründen der Systematisierung wird zwischen dem landesrechtlichen Kooperationsregime (A.), dem bundesrechtlichen Kooperationsregime (B.) sowie der Kooperation mit privaten Akteuren (C.) differenziert. Ein Zwischenfazit (D.) rundet das Unterkapitel ab.

A. Landesrechtliche Kooperationsformen

Die landesrechtlichen Kooperationsformen sind Ausfluss des Amtshilferechts nach Art. 35 GG.[180] Sie stellen einen Sonderfall der Amtshilfe dar, der in Teilen durch unterschiedliche Vorschriften in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder adres-

[176] Vgl. zu den zahlreichen Akteuren bereits Kap. 3 § 2 E., Kap. 3 § 3 D., Kap. 4 § 1 B. IV. und Kap. 4 § 2 B. I. 4.

[177] Vgl. zum Begriff im Recht insbesondere Kap. 2 § 1 D.

[178] Vgl. auch *C. Gusy*, Katastrophenrecht, GSZ 2020, S. 101 (102 ff.), der berechtigterweise vom Katastrophenrecht als Kooperationsrecht spricht.

[179] Vgl. dazu Kap. 5 § 3.

[180] Umstritten ist allerdings, ob sich auch die Behörden des Bundes untereinander sowie die Behörden innerhalb eines Bundeslandes auf Art. 35 Abs. 1 GG berufen können. Dagegen etwa *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 12; *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 3; *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 34 und 40; a.A. *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), 18. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 1; *M. Schubert*,

siert wird.[181] Die Amtshilfe stellt generell behördliche Zusammenarbeit her und setzt behördliche Arbeitsteilung voraus.[182] Damit können insbesondere Zuständigkeitsgrenzen überwunden werden, die sich aus der Bundesstaatlichkeit, der Gewaltenteilung oder gewalteninternen Gliederungen ergeben.[183] Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Verwaltungsträger, das durch das Amtshilferecht rechtlich eingehegt wird, ist besonders im Katastrophenschutz angezeigt. Denn regelmäßig wird nicht nur die zuständige Katastrophenschutzbehörde zur Katastrophenabwehr und -bekämpfung tätig, sondern es agieren vielmehr zahlreiche Akteure zusammen, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.[184] Gerade darum bedarf es landesrechtlicher Kooperationsformen der beteiligten Verwaltungsträger.

Grundsätzlich sind für den Katastrophenschutz die Landkreise bzw. kreisfreien Städte zuständig.[185] Gleichwohl bedeutet das nicht, dass ausschließlich und nur allein die untere Katastrophenschutzbehörde im Katastrophenschutz tätig wird und handelt. Ganz im Gegenteil kennt das Katastrophenschutzrecht insbesondere Mitwirkungspflichten anderer Verwaltungsträger gegenüber der zuständigen Katastrophenschutzbehörde. Die Verpflichtungen dieser Akteure sind an sich selbstverständliche Pflichten,[186] die gleichwohl in den Katastrophenschutzgesetzen rechtlich verankert werden. Der Gesetzgeber geht also offenbar davon aus, dass freiwillige Kooperationen für einen effektiven Katastrophenschutz wenig zielführend sind. Somit wird aus einem regelmäßig freiwilligen Handeln der katastrophenrelevanten Akteure eine gesetzliche Mitwirkungspflicht statuiert, die jedoch ihre Grenzen im Vorbehalt der Wahrnehmung eigener Aufgaben dieser Verwaltungsträger findet. Es besteht regelmäßig ein gesteigertes Bedürfnis sowohl das gemeindliche Hilfeleistungspotential als darüber hinaus auch weitere Akteure des Landes und des Bundes in den Katastrophenschutz einzubeziehen, um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen.

---

in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 5; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 42.

[181] Vgl. etwa § 5 LKatSG BW; Art. 7 und Art. 8 BayKSG; §§ 19, 20 KatSG Bln; §§ 18, 20 BbgBKG; § 44 BremHilfeG; § 3 HmbKatSG; §§ 27, 28 HBKG; § 4 LKatSG MV; § 4 NKatSG; §§ 18, 24 Abs. 3 BHKG NRW; § 19 SBKG; §§ 39, 40 SächsBRKG; § 12 KatSG LSA; §§ 10, 22 LKatSG SH; §§ 35, 43 ThürBKG.

[182] *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 11; siehe dazu auch ausführlich bei *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 25 ff.

[183] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 25 f.

[184] Vgl. zu den Akteuren insbesondere Kap. 3 § 2 E. sowie Kap. 3 § 3 D.

[185] Ausführlich dazu Kap. 5 § 1 A.

[186] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 27 Rn. 11.

I. Mitwirkungspflicht gegenüber der zuständigen Katastrophenschutzbehörde

1. Adressaten der Mitwirkungspflicht

Die Landeskatastrophenschutzgesetze normieren in der Regel eine allgemeine Mitwirkungs- bzw. Unterstützungspflicht von weiteren katastrophenschutzrelevanten Akteuren.[187] Eine originäre Katastrophenschutzzuständigkeit der beteiligten Akteure wird dadurch aber weder ausgelöst noch begründet.[188] Es verbleibt bei der generellen Zuständigkeit der Landkreise bzw. kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörde für die Katastrophenabwehr, sobald der Katastrophenfall festgestellt wurde.[189] Durch die gesetzlich normierten Mitwirkungs- und Unterstützungspflichten soll aber als Kehrseite doch eine größtmögliche Effektivität der Katastrophenabwehr erreicht werden.[190] Die rechtliche Ausgestaltung erfolgt in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zum Teil unterschiedlich, wenngleich sich einige Parallelen identifizieren lassen.

Vereinzelt – wie in Niedersachsen – wird die generelle Mitwirkungspflicht nur sehr allgemein formuliert, wonach andere Behörden, Dienststellen und sonstige Träger öffentlicher Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeiten oder im Wege der Amtshilfe im Katastrophenschutz mitwirken.[191] In Hessen ist die Vorschrift konkreter formuliert.[192] Demnach sind die Gemeinden und Landkreise, die Dienststellen des Landes sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts verpflichtet, auf Ersuchen die Katastrophenschutzbehörde bei der Vorbereitung der Abwehr und der Abwehr von Katastrophen zu unterstützen, soweit nicht die Wahrnehmung dringender eigener Aufgaben vorrangig ist. Die Gemeinden sind auch verpflichtet, die zur Durchführung der Evakuierung der Bevölkerung sowie zur Aufnahme und Versorgung der evakuierten Bevölkerung notwendigen Vorbereitungen und Maßnahmen zu treffen. Im Übrigen müssen die zuständigen Landesbehörden die erforderliche Unterstützung leisten. Die Regelung konkretisiert damit die allgemeine Amtspflicht nach Art. 35 GG[193] und §§ 7, 8 VwVfG, wobei sowohl Einrichtungen ohne hoheitliche Aufgaben als auch Behörden mit ho-

---

[187] Vgl. § 5 LKatSG BW; Art. 7 und Art. 8 BayKSG; §§ 19, 20 KatSG Bln; §§ 18, 20 BbgBKG; § 44 BremHilfeG; § 3 HmbKatSG; §§ 27, 28 HBKG; § 4 LKatSG MV; § 4 NKatSG; §§ 18, 24 Abs. 3 BHKG NRW; § 25 LBKG RhPf; § 19 SBKG; §§ 39, 40 SächsBRKG; § 12 KatSG LSA; §§ 10, 22 LKatSG SH; §§ 35, 43 ThürBKG; siehe zur gemeindlichen Mitwirkungs- und Unterstützungspflicht schon bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 147 ff.

[188] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 148.

[189] Vgl. dazu auch VGH Mannheim VBlBW 2010, S. 237 ff.

[190] Exemplarisch so *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 28 Rn. 2.

[191] Vgl. § 4 NKatSG.

[192] Vgl. § 28 HBKG.

[193] Siehe dazu ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II. sowie allgemein zur Amtspflicht auch bei *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982.

heitlichen Aufgaben adressiert werden.[194] In Nordrhein-Westfalen wiederum wird insbesondere die Mitwirkung anerkannter Hilfsorganisationen sowie die Mitwirkung der Träger der Krankenhäuser im Katastrophenschutz adressiert.[195]

Der Adressatenkreis, welcher zur Mitwirkung im Katastrophenschutz verpflichtet ist, ist in den Landeskatastrophenschutzgesetzen generell weit gewählt. So werden grundsätzlich alle Behörden und Dienststellen des Landes, die Landkreise, die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und die übrigen freiwilligen Hilfsorganisationen zur Katastrophenhilfe verpflichtet.[196]

Daneben wird teilweise auch das Hilfeleistungspotential der Gemeinden ausdrücklich angesprochen,[197] teilweise hierauf aber auch verzichtet[198]. Die Gemeinden als kleinste Wirkeinheit sind es, die unmittelbar vor Ort die Lage identifizieren und bewerten, sodass allein schon aus diesem Grund eine Integration zweckmäßig ist. Im Saarland wird die Mitwirkungspflicht der Gemeinden nicht unmittelbar im Kontext der Mitwirkung der Akteure im Katastrophenschutz normiert, sondern findet sich etwas versteckt im Kontext von vorbereitenden Maßnahmen und der Nachbereitung.[199] Dabei erstreckt sich die Pflicht zur Mitwirkung im Katastrophenschutz auch darauf, die zuständige Katastrophenschutzbehörde bei der Aufstellung von allgemeinen Katastrophenschutzplänen, besonderen Alarm- und Einsatzplänen sowie externen Notfallplänen zu unterstützen sowie Mitglieder für die Führungsorganisation der Katastrophenschutzbehörden zu benennen.[200]

2. Ersuchen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde

Die Mitwirkungs- bzw. Unterstützungspflicht der katastrophenrelevanten Akteure setzt in der Regel ein „Ersuchen“[201] voraus oder ist „im Einvernehmen“[202] mit der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zu erzielen. Einige Landeskatastrophenschutzgesetze verzichten auf ein solches Tatbestandsmerkmal aber auch vollständig.[203]

Damit kommen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder unterschiedliche Wertungen zu der Mitwirkungs- und Unterstützungspflicht der relevanten Akteure zum Ausdruck. In denjenigen Katastrophenschutzgesetzen der Länder, die weder ein

---

[194] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 28 Rn. 1.

[195] Vgl. §§ 18, 24 Abs. 3 BHKG NRW.

[196] Vgl. exemplarisch Art. 7 Abs. 3 BayKSG sowie § 28 HBKG.

[197] Vgl. etwa Art. 7 Abs. 3 Nr. 2 BayKSG, § 28 HBKG sowie § 39 Abs. 1 Nr. 3 SächsBRKG.

[198] Vgl. etwa § 4 LKatSG MV, § 19 SBKG sowie § 35 ThürBKG.

[199] Vgl. § 20 Abs. 4 SBKG.

[200] *H. Diegmann/R. Thome*, Brand- und Katastrophenschutzrecht im Saarland, 2008, § 20 S. 54 f.

[201] So etwa Art. 7 Abs. 1 S. 1 BayKSG; § 28 HBKG; § 20 Abs. 4 SBKG.

[202] So etwa § 4 NKatSG.

[203] Vgl. etwa § 5 LKatSG BW; § 44 BremHilfeG; § 3 HmbKatSG.

Ersuchen noch ein Einvernehmen voraussetzen, sind die betroffenen Akteure – offensichtlich ohne jeglichen eigenen Entscheidungsspielraum – zur Mitwirkung bzw. Unterstützung verpflichtet. Demgegenüber deutet ein Ersuchen daraufhin, dass die zuständige Katastrophenschutzbehörde die relevanten Akteure zunächst förmlich darum bitten muss, bei der Katastrophenbekämpfung mitzuwirken.[204] Die zuständige Katastrophenschutzbehörde muss ihrerseits also aktiv werden. Dabei löst zwar das Ersuchen die gesetzliche Mitwirkungs- bzw. Unterstützungspflicht aus, kann sie aber nicht anordnen.[205] Daher kann ein Ersuchen auch negativ beantwortet werden, sodass dann keine entsprechende Unterstützung erfolgt. Das Einvernehmen ist schließlich auf eine Übereinstimmung zwischen anfragender zuständiger Katastrophenschutzbehörde und angefragtem Akteur ausgelegt.[206] Ein Einvernehmen setzt voraus, dass das Einverständnis bzw. die Zustimmung der anderen Behörde vor einer Entscheidung herbeigeführt werden muss.[207] Der angefragte Akteur muss folglich aktiv zustimmen.

Auch wenn sich auf den ersten Blick die Voraussetzungen als vergleichbar erweisen, sind sie doch im Detail verschieden. So ermöglichen Ersuchen und Einvernehmen eine aktive Mitgestaltungsmöglichkeit des angefragten Akteurs, da dieser seine Unterstützung oder Mitwirkung auch verweigern kann. Demgegenüber sind diejenigen Landeskatastrophenschutzgesetze strenger, die auf ein solches Erfordernis verzichten, sodass die dort jeweils angefragten Akteure grundsätzlich zur Mitwirkung oder Unterstützung verpflichtet sind.

3. Vorbehalt der Wahrnehmung dringender eigener Aufgaben aus § 5 VwVfG

Eine Mitwirkungs- und Unterstützungshandlung weiterer katastrophenrelevanter Akteure ist allerdings immer nur dann geboten, wenn hierdurch aus Sicht der ersuchten Behörden nicht deren Erledigung eigener notwendiger Aufgaben behindert oder gar unmöglich gemacht wird. Denn die ersuchte Behörde braucht die Hilfeleistung in Anlehnung an Art. 35 Abs. 1 GG sowie § 5 Abs. 2 und Abs. 3 VwVfG nicht leisten, wenn sie einen unverhältnismäßig großen Aufwand verursacht oder zu einer ernstlichen Gefährdung der eigenen Aufgabenerfüllung führen würde.[208] Denn andernfalls würde der betroffene, angefragte Akteur seinen eigenen rechtlichen Verpflichtungen nicht mehr

---

[204] Unter Ersuchen versteht man jedenfalls im allgemeinen Sprachgebrauch eine höfliche, förmliche Bitte oder Aufforderung. Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Ersuchen.

[205] Vgl. zum Ersuchen auch *J.-P. Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 6; *H. Schmitz/L. Prell*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 4 Rn. 31.

[206] Unter Einvernehmen versteht man jedenfalls im allgemeinen Sprachgebrauch eine Einigkeit oder Übereinstimmung, die auf gegenseitigem Verstehen, d.h. auf Verständigungsbereitschaft beruht. Vgl. https://www.duden.de/rechtschreibung/Einvernehmen.

[207] *K. Weber*, Rechtswörterbuch, 33. Edition 2024 zum Begriff „Einvernehmen".

[208] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 97; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 20; *J.-P. Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 5 Rn. 21 f.; *H. Schmitz/L. Prell*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 5 Rn. 35 f.

nachkommen können. Die meisten Landeskatastrophenschutzgesetze stellen daher die Mitwirkungs- bzw. Unterstützungshandlung unter den Vorbehalt der Wahrnehmung dringender eigener Aufgaben.[209] Allerdings gibt es daneben auch Katastrophenschutzgesetze der Länder, die auf eine solche Eingrenzung verzichten.[210]

Eine solche Beschränkung der katastrophenspezifischen Mitwirkung bzw. Unterstützung erweist sich aus zwei Gründen als zweckmäßig und rechtlich geboten. Einerseits müssen die adressierten Akteure auch dann im Katastrophenschutz mitwirken, wenn die Erfüllung der eigenen Aufgaben lediglich eingeschränkt oder gefährdet wird,[211] weil dann noch Mitwirkungs- und Unterstützungspotentiale vorhanden sind, die zur Katastrophenbekämpfung an einem anderen Ort eingesetzt werden können. Andererseits wird durch die Einschränkung aber gleichzeitig auch sichergestellt, dass der Katastrophenschutz auch weiterhin dort wirksam gewährleistet werden kann, wo die eigenen Aufgaben der relevanten Akteure es erfordern. Der Vorbehalt bedingt gleichzeitig, dass die betroffenen Akteure miteinander kommunizieren und die maßgeblichen katastrophenrelevanten Informationen auch austauschen müssen. Andernfalls ist eine adäquate Lagebeurteilung nicht möglich und ein effektiver Katastrophenschutz somit beeinträchtigt. Deshalb ist ein Anforderungsvorbehalt auch in denjenigen Landeskatastrophenschutzgesetzen zu implementieren, die bisher darauf verzichten. Durch diesen wird mittelbar auch die Grundlage für die notwendige Kooperation zwischen den beteiligten katastrophenrelevanten Akteuren gelegt.

4. Koordinierungsfunktion der Katastrophenschutzbehörde

Sobald eine Mitwirkungs- oder Unterstützungshandlung von einem oder mehreren Akteuren erfolgt, muss dieses Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure koordiniert werden. Dabei kommt regelmäßig der zuständigen Katastrophenschutzbehörde die Koordinierungsfunktion zu, auch wenn die Landeskatastrophenschutzgesetze das oftmals so nicht ausdrücklich normieren.[212] Deshalb sind für die Dauer der Katastrophenabwehrmaßnahmen alle beteiligten Akteure der leitenden zuständigen Katastrophenschutzbehörde unterstellt.[213] Dies sichert die Effektivität der Katastrophenabwehr und führt zu abgegrenzten Verantwortungsbereichen. Die Unterstellung betrifft auch diejenigen Akteure – etwa mitwirkende Polizeidienststellen oder Bundeswehreinheiten –, die sich auf das Ersuchen der Katastrophenschutzbehörde zur

[209] Vgl. etwa Art. 7 Abs. 1 S. 2 BayKSG; § 28 HBKG; § 2 Abs. 4 LBKG RhPf; § 20 Abs. 4 SBKG; § 39 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG; § 2 Abs. 6 ThürBKG.

[210] Vgl. etwa §§ 19, 20 KatSG Bln; §§ 18, 20 BbgBKG; § 44 BremHilfeG; § 3 HmbKatSG; § 4 LKatSG MV; § 4 NKatSG; §§ 18, 24 Abs. 3 BHKG NRW; § 12 KatSG LSA; §§ 10, 22 LKatSG SH.

[211] Sachsen LT-Drs. 3/9866, S. 30.

[212] So etwa ausdrücklich aber § 7 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG SH.

[213] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 28 Rn. 5.

Verfügung gestellt haben.[214] Die Mitwirkung und Unterstützung löst somit die Koordinierung der an sich zuständigen Katastrophenschutzbehörde aus.

II. Gebietsübergreifende Katastrophenhilfe

Eine Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren ist auch dann angezeigt, wenn sich eine Katastrophe nicht nur auf einen räumlich eng umgrenzten Bereich beschränkt, sondern mehrere Verwaltungsräume betroffen sind. So können innerhalb eines Landkreises benachbarte Gemeinden betroffen sein, aber auch mehrere Landkreise bei einer großflächigeren Katastrophe. Dann ist eine gebietsübergreifende Katastrophenhilfe notwendig. Man spricht oftmals auch von der nachbarschaftlichen oder überörtlichen Katastrophenhilfe, wobei die nachbarschaftliche Katastrophenhilfe insbesondere auf benachbarte Verwaltungen abzielt, während die überörtliche Hilfe das gesamte Landesgebiet adressiert.[215] Sie stellt einen Sonderfall der Amtshilfe dar.[216] Die kreisgebietsübergreifende Katastrophenhilfe regelt insbesondere die gegenseitige Unterstützung der unteren Katastrophenschutzbehörden. Die gebietsübergreifende Kooperation ist in den Landeskatastrophenschutzgesetzen teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet.

So enthält etwa Nordrhein-Westfalen eine sehr detaillierte Vorschrift zur gebietsübergreifenden Hilfeleistung.[217] Demnach sind Gemeinden und Kreise grundsätzlich einander zur Hilfeleistung verpflichtet, wenn nicht die Wahrnehmung dringender eigener Aufgaben vorrangig ist. Die Vorschrift unterscheidet zwischen der Hilfeleistung unmittelbar angrenzender Gemeinden und Kreise sowie in den Kreisen (sog. gegenseitige Hilfe) und der landesweit koordinierten Hilfeleistungen auf Grundlage der Landeskonzepte (sog. landesweite Hilfe).[218] Wesentlicher Unterschied bei der jeweiligen Hilfeleistung ist insbesondere der Weg, auf dem die Hilfe angefordert wird. Während dies bei der landesweiten Hilfe über die Bezirksregierungen erfolgt, wird die gegenseitige Hilfe direkt bei dem jeweiligen Aufgabenträger angefordert.[219] Dadurch wird vor allem der Koordinierungsbedarf bei einer Hilfe unmittelbarer Nachbarn deutlich geringer als bei der Hilfe durch einen weiter entfernten Aufgabenträger.[220]

Vergleichbar hält auch Schleswig-Holstein eine präzise Regelung zur Nachbarschaftshilfe und zum auswärtigen Einsatz vor.[221] Diese adressiert allerdings nur den

---

[214] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 43 Rn. 8.

[215] So etwa *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 150 ff.

[216] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 151; *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 39 Rn. 1; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 12 Rn. 123 besonders für das Brandschutzrecht.

[217] Vgl. § 39 BHKG NRW.

[218] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 39 Rn. 1.

[219] Vgl. § 39 Abs. 2 BHKG NRW.

[220] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 39 Rn. 1.

[221] Vgl. § 19 LKatSG SH.

kreisgebietsübergreifenden Katastrophenschutz. Demnach hat auf Anforderung einer unteren Katastrophenschutzbehörde, die in ihrem Zuständigkeitsbereich Katastrophenalarm ausgelöst hat, die benachbarte Katastrophenschutzbehörde den Einsatz von Einheiten des Katastrophenschutzdienstes anzuordnen, soweit ihr Einsatz nicht im eigenen Bezirk erforderlich ist. Das Innenministerium kann den Einsatz von Einheiten des Katastrophenschutzdienstes außerhalb des Bezirkes einer unteren Katastrophenschutzbehörde, in dem sie ihren Standort haben, anordnen und bestimmt zugleich, wem die Kräfte unterstellt sind.

Vergleichbar detailliert sind auch die Regelungen in Sachsen[222] sowie in Sachsen-Anhalt[223] zur überörtlichen und auswärtigen Hilfe. In Sachsen wird daneben auch der gemeindeübergreifende Einsatz der Feuerwehren adressiert.[224]

In Hessen bezieht sich die nachbarliche Hilfe nur auf die Verpflichtung der Gemeinde, bei Feuerwehreinsätzen einander Hilfe zu leisten, sofern der eigene Schutz dadurch nicht erheblich gefährdet wird.[225] Demnach können im Katastrophenfall die Feuerwehren auch über die Gemeindegrenzen hinaus im gesamten Kreisgebiet eingesetzt werden. Die nachbarliche Hilfe im hessischen Kontext meint die gemeindegebietsübergreifende Katastrophenhilfe der Feuerwehren und adressiert nicht die kreisgebietsübergreifende Katastrophenhilfe von unterschiedlichen Katastrophenschutzbehörden. Eine spezifische Vorschrift für die kreisgebietsübergreifende Katastrophenhilfe existiert nicht. Lediglich eine allgemeine Zusammenarbeitspflicht aller relevanten Akteure wird statuiert.[226] Damit wird zumindest sichergestellt, dass sich bei Ausübung des Brandschutzes, der Allgemeinen Hilfe und des Katastrophenschutzes die oft fachlich sehr spezialisierten bzw. weit verzweigten Dienststellen gegenseitig austauschen.[227]

Die gebietsübergreifende Katastrophenhilfe ist in den meisten Landeskatastrophenschutzgesetzen geregelt. Allerdings gibt es Unterschiede bei deren konkreter rechtlicher Ausgestaltung. Teilweise wird nur die Kooperation der Katastrophenschutzbehörden adressiert,[228] in anderen Gesetzen wird sowohl die gemeinde- als auch die kreisgebietsübergreifende Katastrophenhilfe benannt[229] und teilweise wird ausschließlich die gemeindeübergreifende Hilfe erwähnt[230].

[222] Vgl. § 14 SächsBRKG.
[223] Vgl. § 17 KatSG LSA.
[224] Vgl. § 14 Abs. 1 SächsBRKG.
[225] Vgl. § 22 Abs. 1 S. 1 HBKG.
[226] Vgl. § 2 Abs. 3 HBKG.
[227] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 2 Rn. 5.
[228] Vgl. etwa § 17 KatSG LSA oder § 22 SBKG.
[229] Vgl. etwa § 39 BHKG NRW und § 14 SächsBRKG.
[230] Vgl. § 22 HBKG.

Gemeinsam ist diesen Regelungen, welche die allgemeinen Regeln der Amtshilfe verdrängen[231], dass sie bei der kreisgebietsübergreifenden Kooperation eine außerordentliche örtliche Kompetenz einer auswärtigen Katastrophenschutzbehörde begründen, deren Gebrauchsberechtigung jedoch regelmäßig von einer Anforderung im Einzelfall durch die regulär zuständige Katastrophenschutzbehörde abhängt.[232] Die gebietsübergreifende Katastrophenhilfe ist daher ein organisationsrechtliches Instrument kooperativer Art, das zur Zusammenführung von unterschiedlichen Verwaltungseinheiten beiträgt.[233] Sie konkretisiert die allgemeine Amtshilfe nach Art. 35 GG und gibt ihr so einen einfachgesetzlichen Rahmen. Dieser ist in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder – wie gezeigt – jedoch teilweise sehr unterschiedlich normiert. Die Katastrophenschutzbehörden und weitere Akteure werden zur Solidarität im Katastrophenfall verpflichtet, sodass die betroffenen Akteure miteinander kooperieren müssen.

Um das Ziel einer besseren Systematisierung der Kooperationsvorschriften im Katastrophenschutzrecht zu erreichen, ist eine Anpassung der gebietsübergreifenden Katastrophenhilfenormen in den Landeskatastrophenschutzgesetzen wünschenswert. Denn eine Harmonisierung der betrachteten Vorschriften würde insgesamt zu einem besseren Verständnis des Katastrophenschutzes führen und auch zu einer länderspezifischen Vergleichbarkeit ähnlich gelagerter Katastrophensituationen beitragen. Damit würde auch dem Anliegen eines aufeinander abgestimmten Katastrophenschutzrechtes in den Ländern Rechnung getragen werden.

III. Länderübergreifende Katastrophenhilfe

Die länderübergreifende Katastrophenhilfe, also das gemeinsame Zusammenwirken von zwei oder mehreren Bundesländern im Katastrophenschutz, ist in den Landeskatastrophenschutzgesetzen rechtlich nicht sehr detailliert abgebildet.[234] Die meisten Katastrophenschutzgesetze der Bundesländer ordnen in diesem Zusammenhang zwar an, dass ein auswärtiger Einsatz der katastrophenschutzrelevanten Akteure auch außerhalb des eigenen Landes zulässig ist, ohne jedoch weitere Einzelheiten zu spezifizieren.[235]

So wird in Bayern lediglich festgestellt, dass die zur Katastrophenhilfe Verpflichteten auch auf Anforderung durch andere Länder Katastrophenhilfe leisten.[236] Ähnlich

[231] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 39 Rn. 1.

[232] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 153.

[233] So auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 153.

[234] Vgl. etwa § 42 LKatSG BW; Art. 7 Abs. 5 BayKSG; § 25 Abs. 1 KatSG Bln; § 12 HmbKatSG; § 23 Abs. 5 NKatSG; § 40 BHKG NRW; § 28 Abs. 5 SBKG; § 2a Abs. 3 S. 5 KatSG LSA; § 34 Abs. 3 ThürBKG.

[235] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 40 Rn. 2.

[236] Art. 7 Abs. 5 BayKSG.

knapp ist die Regelung in Niedersachsen, wonach die Pflicht zur überörtlichen Hilfeleistung auch einen Einsatz außerhalb des Landes umfasst.[237]

In Nordrhein-Westfalen ist die auswärtige Hilfe demgegenüber detaillierter normiert.[238] So ist etwa die oberste Aufsichtsbehörde unverzüglich zu informieren, wenn Einsatzkräfte in einem anderen Bundesland zum Einsatz kommen. Davon sind die Gemeinden allerdings freigestellt, sofern der Einsatz in Erfüllung einer Vereinbarung zur Hilfeleistung unmittelbar angrenzender Gemeinden anderer Länder durchgeführt wird.[239] Einer Anzeige bedarf es daher nicht bei Hilfeleistungen grenzanliegender Gemeinden in unmittelbar angrenzenden Gemeinden anderer Bundesländer, wenn hierfür eine entsprechende Vereinbarung besteht.[240] Zu denken ist hier etwa an Verwaltungsvereinbarungen zwischen den beteiligten Gemeinden. Dadurch kann eine schnelle und wirksame Katastrophenhilfe gewährleistet werden, weil auf nicht zweckmäßige „Verwaltungswege" verzichtet werden kann. Eine solche kooperationsrechtliche Regelung ist im Katastrophenfall zuträglich, da ein schnelles Handeln ohne größeren Zeitverlust möglich ist. Die Vorschrift trägt insbesondere der zunehmenden Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Rechnung.[241]

In Sachsen-Anhalt und Thüringen enthalten die Vorschriften eine spezifische Zuständigkeitsnorm, da jeweils die oberste Katastrophenschutzbehörde für den länderübergreifenden Katastrophenschutz für zuständig erklärt wird.[242] Die Normen sind daher dort primär sachliche Zuständigkeitsvorschriften, die aber wenigstens einen maßgeblichen Akteur bei der länderübergreifenden Katastrophenhilfe benennen. Insofern sind sie einerseits Zuständigkeitsregel, andererseits aber auch gleichzeitig Ausdruck für die notwendige länderübergreifende Kooperation.

In denjenigen Bundesländern – wie etwa Hessen –, die keine spezifische Vorschrift für die länderübergreifende Katastrophenhilfe vorhalten, gelten für die Unterstützung durch Akteure des Bundes oder anderer Bundesländer bei einer Katastrophe die allgemeinen bundesrechtlichen Normen, sodass insbesondere auf Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und die allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Normen im jeweiligen VwVfG abzustellen ist.[243]

Auch bei der länderübergreifenden Katastrophenhilfe zeigen sich in den einzelnen Landeskatastrophenschutzgesetzen wesentliche Unterschiede, die ein länderübergreifendes und abgestimmtes Handeln oftmals erschweren. Vereinzelt wird nur sehr knapp

---

[237] § 23 Abs. 5 NKatSG.

[238] § 40 BHKG NRW.

[239] Vgl. § 40 Abs. 2 BHKG NRW.

[240] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 40 Rn. 12.

[241] *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 40 Rn. 2.

[242] § 2a Abs. 3 S. 5 KatSG LSA und § 34 Abs. 3 ThürBKG.

[243] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 28 Rn. 6.

das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure im Rahmen der länderübergreifenden Katastrophenhilfe adressiert.[244] Andere Landeskatastrophenschutzgesetze enthalten eine spezifische Zuständigkeitsnorm, ohne jedoch nähere Details zu regeln.[245] In einigen Bundesländern wird einerseits die länderübergreifende Katastrophenhilfe wiederum detailreich normiert[246] oder erfährt andererseits überhaupt keine besondere Regelung.

Es zeigt sich auch in Bezug auf die länderübergreifende Koordination, dass zwar in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder einzelne Normen hierzu bereits angelegt sind, diese aber oftmals nur sehr allgemeine und wenig spezifische Voraussetzungen normieren. Notwendig sind an dieser Stelle vielmehr Regelungen, die zwischen den Ländern ein schnelles und effektives Zusammenwirken im Katastrophenschutz und insbesondere im Rahmen der Katastrophenbekämpfung ermöglichen. So könnte die Regelung in Nordrhein-Westfalen insofern als Vorbild dienen, dass ohne eine vorherige Anzeigepflicht bei der obersten Aufsichtsbehörde eine länderübergreifende Katastrophenhilfe benachbarter Gemeinden oder Kreise möglich ist. Dies dient auch dem katastrophenschutzrechtlichen Effektivitätsprinzip.[247] Die Vorschriften müssen bei ihrer konkreten Ausgestaltung die katastrophenspezifischen Besonderheiten in den Blick nehmen und insbesondere dem Ziel eines effektiven Katastrophenschutzes dienen.

IV. Keine Zuständigkeitskonzentration trotz Kooperation

Das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure im Katastrophenschutz wirft auch die Frage auf, ob durch die Kooperation eine abschließende Zuständigkeit der primär zuständigen Katastrophenschutzbehörde begründet wird, sodass alle anderen beteiligten Akteure ihre Zuständigkeit verlieren und der Katastrophenschutzbehörde die alleinige Zuständigkeit übertragen wird.[248] Eine solche Zuständigkeitskonzentration bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde könnte zu einer präzisen und hinreichend bestimmten Verantwortungszuschreibung führen, sodass dem Grundrechtsschutz im Katastrophenschutz durch Organisation und Verfahren aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gebührend Rechnung getragen wird.[249]

---

[244] Vgl. etwa Art. 7 Abs. 5 BayKSG oder § 23 Abs. 5 NKatSG.

[245] Vgl. etwa § 2a Abs. 3 S. 5 KatSG LSA und § 34 Abs. 3 ThürBKG.

[246] Vgl. § 40 BHKG NRW.

[247] Vgl. Kap. 2 § 3 E. IV. sowie ausführlich zum Effektivitätsprinzip im Katastrophenschutz *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 23 ff.

[248] Dazu schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 154 ff.

[249] Grundlegend zu diesem Konzept *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971) S. 43 (80, 86 ff.); siehe auch *P. M. Huber*, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, 1988; *K. Güttler*, Schutzgewähr durch Organisation und Verfahren, 2007; *P. Reimer*, Verfahrenstheorie, 2015, S. 80; *O. Lepsius*, Freiheit, in: Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 2024, § 31 Rn. 97 f.; *E. Schmidt-Aßmann*, Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 45 Rn. 5 ff.

Jedenfalls könnte ab dem Zeitpunkt der Feststellung des Katastrophenfalls eine derartige exklusive Zuständigkeit begründet werden.[250] Denn es müssen ab diesem Moment ganz unterschiedliche Akteure, die für die Bekämpfung der Katastrophe notwendig sind, integriert werden, was nur unter einer einheitlichen Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde erfolgen kann.[251] Die Feststellung des Katastrophenfalls würde dann gleichsam als gesetzgeberische Legitimation einer Zuständigkeitskonzentration bei den Katastrophenschutzbehörden gesehen werden[252], die so derzeit jedoch nicht möglich ist, weil unterschiedliche Verwaltungsträger zusammen agieren. So müssten die anderen Fachbehörden – wie etwa die Hochwasserschutzverwaltung – dann unter dem Dach der gesamtheitlich zuständigen Katastrophenschutzbehörde agieren.[253] Eine solche Zuständigkeitszentralisierung hätte den Vorteil, dass aufgrund einer eindeutigen Zuständigkeitsregelung gleichzeitig auch die Kooperation der beteiligten Akteure vereinfacht wäre, da es nicht zu Konflikten im Bereich von Zuständigkeitsüberschneidungen und -abgrenzungen kommen würde.

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder gehen allerdings einen anderen Weg. Eine Zuständigkeitskonzentration findet bei der Katastrophenschutzbehörde nicht statt.[254] Das ist in einigen wenigen Katastrophenschutzgesetzen der Länder so auch ausdrücklich normiert.[255] So heißt es in Bayern, dass die für die im Katastrophenschutz Mitwirkenden sonst geltenden gesetzlichen Bestimmungen unberührt bleiben.[256] In Bremen wird geregelt, dass die fachliche Zuständigkeit anderer Landesbehörden unberührt bleibt.[257] Im Saarland wiederum bleibt die Zuständigkeit anderer Behörden für den Brandschutz und die Technische Hilfe bei Unglücksfällen in ihrem Bereich unberührt.[258]

In denjenigen Bundesländern, die über keine solche ausdrückliche Vorschrift verfügen, lässt sich aus Struktur und Systematik der Landeskatastrophenschutzgesetze ebenfalls ableiten, dass es zu keiner Zuständigkeitskonzentration bei der Katastrophenschutzbehörde kommen soll. Zunächst geht schon der Katastrophenbegriff[259]

---

[250] Vgl. zu den Rechtsfolgen der Feststellung des Katastrophenfalls bei *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 55 ff.

[251] So scheinbar *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (348).

[252] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 156; so wohl auch *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (348), der von einer „Zuständigkeitskonzentration bei den Katastrophenschutzbehörden" spricht.

[253] Siehe dazu auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 154 f. am Beispiel der Gesundheitsbehörden und der Schulverwaltung.

[254] Ebenso schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 156 ff.

[255] Vgl. etwa Art. 1 Abs. 3 BayKSG; § 43 S. 2 BremHilfeG; § 3 Abs. 2 S. 2 LKatSG MV; § 4 S. 2 NKatSG; § 53 SBKG; § 3 S. 1 KatSG LSA; § 40 LKatSG SH; § 66 Abs. 2 ThürBKG.

[256] Art. 1 Abs. 3 BayKSG.

[257] § 43 S. 2 BremHilfeG.

[258] § 53 SBKG.

[259] Dazu ausführlich Kap. 2 § 1.

und dessen Legaldefinition nicht von der Verantwortung einer einzelnen Behörde aus, sondern zielt auf das Zusammenwirken mehrerer Behörden ab.[260]

So wird in Hessen eine Katastrophe – verkürzt – als ein Ereignis definiert, das Leben, Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder beeinträchtigt, dass zur Beseitigung die einheitliche Lenkung aller Katastrophenschutzmaßnahmen sowie der Einsatz von Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes erforderlich sind.[261] In Niedersachen heißt es noch deutlicher, dass im Katastrophenfall die Bekämpfung durch die zuständigen Behörden und die notwendigen Einsatz- und Hilfskräfte eine zentrale Leitung erfordert.[262] In Nordrhein-Westfalen ist eine Katastrophe sinngemäß ein Schadensereignis, bei dem die öffentliche Sicherheit nur aufrechterhalten werden kann, wenn die zuständigen Behörden und Dienststellen, Organisationen und eingesetzten Kräfte unter einer einheitlichen Gesamtleitung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken.[263] Ähnlich konkret ist die Regelung in Sachsen, wonach eine Katastrophe zur Folge hat, dass die zuständigen Behörden und Dienststellen, Organisationen und eingesetzten Kräfte unter der einheitlichen Leitung einer Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken.[264] Der Katastrophenbegriff zielt insoweit auf die Mobilisierung von sämtlichen erforderlichen Katastrophenabwehrkapazitäten und deren Ausrichtung auf die Bewältigung dieser Situation.[265] Eine Aufhebung von Zuständigkeiten anderer Akteure ist damit aber nicht verbunden, sodass die Zuständigkeitsordnung der handelnden Akteure nicht suspendiert wird.[266]

Auch ein weiteres Argument spricht gegen eine Zuständigkeitskonzentration bei der Katastrophenschutzbehörde. Das Katastrophenschutzrecht als Teil des besonderen Gefahrenabwehrrechts ist auf die Vermeidung und Bekämpfung von Katastrophen ausgerichtet und verfolgt damit einen katastrophenspezifischen Zweck.[267] Den Katastrophenschutzbehörden werden demnach besondere Aufgaben der Gefahrenabwehr spezialgesetzlich zugewiesen. Von dieser Zuweisung bleiben aber generell andere Akteure unbetroffen, in deren Verhältnis die sachliche Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde keine verdrängende Wirkung entfaltet.[268] Die fachliche Zuständigkeit von anderen Akteuren, die im Rahmen desselben Sachverhalts ebenfalls in ihren Zuständigkeiten betroffen sind – etwa Behörden der Hochwasserschutzverwaltung – werden daher nicht angetastet. Eine horizontale Zuständigkeitsverlagerung mit der

[260] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 156 f.
[261] § 24 HBKG.
[262] § 1 Abs. 2 NKatSG.
[263] § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW.
[264] § 2 Abs. 4 SächsBRKG.
[265] *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (348), *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 157.
[266] So auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 157.
[267] Siehe dazu Kap. 2 § 3 F.
[268] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 159.

Folge einer Zuständigkeitskonzentration bei der Katastrophenschutzbehörde findet nicht statt. Eine solche Wirkung entfaltet sich lediglich im vertikalen Verhältnis zu den Gemeinden als Brandschutzbehörden und als allgemeine Ordnungsbehörden, da diese nach der Feststellung des Katastrophenfalls als Organe der (Kreis-)Katastrophenschutzverwaltung agieren.[269]

Im Katastrophenfall kommt es konsequenterweise nicht zu einer Zuständigkeitskonzentration bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde. Denn jede beteiligte katastrophenrelevante Behörde hat die ihr zugewiesene originäre Verwaltungsaufgabe zu erfüllen und ist dafür alleinverantwortlich. Andernfalls könnten sich alle anderen Akteure – mit Ausnahme der zuständigen Katastrophenschutzbehörde – ihrer primären Verantwortung entledigen und der Katastrophenschutzbehörde würde eine Allzuständigkeit erwachsen. Die Aufrechterhaltung der klaren und präzisen Zuschreibungen und die Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen katastrophenrelevanten Akteure entlastet diese eben aber gerade nicht davon, dass sie mit der Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken müssen, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

Auch aufgrund der fehlenden Zuständigkeitskonzentration bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde ist der Katastrophenschutz in besonderer Weise auf eine wirksame Kooperation und Koordination zwischen den beteiligten Akteuren angewiesen. So müssen etwa bei einer Hochwasserkatastrophe die zuständige Katastrophenschutzbehörde mit der Hochwasserschutzverwaltung und zahlreichen weiteren Akteuren – etwa den Feuerwehren, dem Rettungsdienst und den allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden – zusammenwirken.[270]

Das kann schon allein in praktischer Hinsicht mit vielfältigen Herausforderungen verknüpft sein. Häufig treten dann Zuständigkeitskonflikte zu Tage, die einen zügigen und effektiven Katastrophenschutz behindern oder wenigstens zeitlich verzögern.

Ein Hochwasser im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes[271] begründet auch dann die Zuständigkeit der Wasserschutzverwaltung, wenn sich das Hochwasser als Katastrophe im Sinne des Katastrophenschutzrechts qualifizieren lässt und somit die Zuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde begründet wird. Es liegt dann eine Zuständigkeitsparallelität von unterschiedlichen sachlich zuständigen Fachbehörden vor. Durch das Eingreifen der Katastrophenschutzbehörde wird die Zuständigkeit anderer Fachbehörden ergänzt und nicht ersetzt.[272] Daher muss die notwendige Kooperation der beteiligten Akteure durch zweckmäßige Koordinationsmechanismen abgesichert werden, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

---

[269] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 159.

[270] Vgl. zu den Akteuren bei einer Hochwasserkatastrophe Kap. 4 § 2 B. I. 4.

[271] Vgl. § 72 WHG.

[272] So schon am Beispiel von Gesundheits- und Katastrophenschutzverwaltung *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 158.

V. Exkurs: Zusammenarbeit im Sächsischen Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz

Während die meisten Katastrophenschutzgesetze der Länder die Zusammenarbeit nur punktuell in einzelnen Vorschriften adressieren[273], verfolgt das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz einen umfassenderen Ansatz. Dort wird der Zusammenarbeit ein eigener Abschnitt unter der Überschrift „Zusammenarbeit" gewidmet (§§ 9 ff. SächsBRKG) und die Kooperation der katastrophenrelevanten Akteure systematisch näher ausdifferenziert. Eine solche Kodifikation kann auch für andere Länder als Vorbild dienen, weil die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure eine gesetzliche Rahmung erfährt und damit insgesamt zu mehr Rechtssicherheit und -klarheit im Katastrophenschutzrecht beiträgt.

1. Gemeinsamer Landesbeirat

So bestellt die oberste Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörde einen gemeinsamen Landesbeirat, der zu Fragen des Katastrophenschutzes berät und in grundsätzlichen Angelegenheiten zu hören ist (§ 9 Abs. 1 SächsBRKG). Die Schaffung von Beiräten stellt sicher, dass die wesentlichen katastrophenrelevanten Akteure an wichtigen Entscheidungen partizipieren.[274] Dem Beirat gehören daher Vertreter unterschiedlichster Akteure an. Dazu zählen etwa Vertreter des Landesverbandes der privaten Hilfsorganisationen, der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren und des Landesverbandes Sachsen/Thüringen des THW. Für den Katastrophenschutz kann daneben ein Fachbeirat gebildet werden (§ 9 Abs. 1 S. 3 SächsBRKG), der – in Abgrenzung zum Brandschutz und Rettungsdienst – spezifische katastrophenschutzrechtliche Fragestellungen und Herausforderungen bearbeitet. Derartige Landesbeiräte gibt es außerdem auch in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen.[275]

2. Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule

Der Freistaat Sachsen unterhält ebenfalls eine Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule als Aus- und Fortbildungseinrichtung für den Brand- und Katastrophenschutz (§ 10 SächsBRKG). Ihr obliegt insbesondere die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Feuerwehren, der privaten Hilfsorganisationen sowie derjenigen Akteure, die auch mit Katastrophenschutzaufgaben betraut sind (§ 10 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG).

---

[273] Vgl. exemplarisch § 26 Abs. 5 Nr. 5 LKatSG BW; Art. 1 Abs. 2 BayKSG; § 11 Abs. 1 KatSG Bln; § 41 BbgBKG; § 41 Abs. 2 BremHilfeG; § 32 HBKG; § 14 Abs. 3 LKatSG MV; § 28 Abs. 1 BHKG NRW; § 2 Abs. 3 SBKG; § 10 Abs. 2 KatSG LSA; § 17 Abs. 2 LKatSG; § 39 ThürBKG.

[274] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 56 Rn. 1.

[275] Vgl. § 7 LKatSG BW; 6 BbgBKG; § 56 HBKG; § 11 LKatSG MV; § 6 LBKG RhPf; § 6 SBKG; § 9 LKatSG SH; § 9 ThürBKG.

Die Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule kann zusätzlich einen Einsatzdienst zur Hilfeleistung bei der Bekämpfung von Katastrophen einrichten (§ 10 Abs. 5 S. 1 SächsBRKG). Auch Sachsen-Anhalt und Thüringen haben Katastrophenschutzschulen zur Aus- und Fortbildung errichtet.[276] Andere Bundesländer adressieren ebenfalls die Weiterbildung, ohne jedoch eine eigene spezifische Einrichtung dafür zu bestimmen.[277] In Hessen wird die Landesfeuerwehrschule mit Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen im Katastrophenschutz betraut.[278]

3. Integrierte Leitstellen

Sodann können sog. integrierte (Regional-)Leitstellen errichtet werden (§ 11 SächsBRKG). Im Katastrophenfall kommt diesen eine unterstützende Funktion für die technische Einsatzleitung und die Katastrophenschutzbehörde zu.[279] Die integrierte Leitstelle arbeitet in der Regel mit den für den ärztlichen Notfalldienst zuständigen Stellen, der Polizei, den Krankenhäusern und den Behandlungseinrichtungen, die organisierte Erste Hilfe erbringen und den auf dem Gebiet der Notfallrettung und des Krankentransportes tätigen Leistungserbringern zusammen (§ 11 Abs. 2 S. 1 SächsBRKG). Durch die festgelegte Bündelung der verschiedenen Aufgaben bei einer zentralen Stelle wird eine optimale Nutzung der Kapazitäten des Brandschutzes, des Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes ermöglicht.[280] Auch andere Bundesländer kennen solche zentralen Leitstellen, wobei das Aufgabenspektrum und die Ausgestaltung je nach Bundesland variieren.[281]

4. Schnell-Einsatz-Gruppen und organisierte Erste Hilfe

Eine weitere besondere Vorkehrung im Katastrophenschutz ist die Aufstellung von Schnell-Einsatz-Gruppen (§ 12 SächsBRKG).[282] Diese werden zur Bewältigung von Katastrophen mit einer gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden großen Anzahl von Verletzten, Erkrankten oder Betroffenen aufgestellt (§ 12 S. 1 Nr. 3 SächsBRKG).[283] Bei ihnen handelt es sich um Einheiten des Katastrophenschutzes, weil sie aus Personal, Fahrzeugen, Geräten und Material des Katastrophenschutzes gebildet werden

[276] Vgl. § 10 Abs. 1 KatSG LSA und § 56 Abs. 1 ThürBKG.

[277] Vgl. etwa § 5 Abs. 1 Nr. 4 KatSG Bln; § 5 Nr. 3 BbgBKG; § 3 Abs. 2 Nr. 2 LKatSG MV; § 32 BHKG NRW.

[278] Vgl. etwa § 53 Abs. 1 S. 1 HBKG.

[279] Vgl. § 54 Abs. 1 S. 2 HBKG.

[280] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 54 Rn. 2.

[281] Vgl. etwa § 5 Abs. 2 LKatSG BW; Art. 8 Abs. 1 BayKSG; § 10 BbgBKG; § 2 BremHilfeG; § 54 HBKG; § 28 BHKG NRW; § 4 Abs. 5 LBKG RhPf; § 51 SBKG; § 6 Abs. 1 ThürBKG. Vgl. zum Aufgabenspektrum in Nordrhein-Westfalen ausführlich *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 28 Rn. 9 ff.

[282] Siehe dazu bereits Kap. 3 § 3 D. IV.

[283] Vgl. dazu auch bei *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 14 Rn. 11.

(§ 12 S. 2 SächsBRKG). Einige andere Bundesländer kennen diese Vorkehrung ebenfalls, ohne sie jedoch in einem vergleichbaren Detailgrad zu normieren.[284]

Eine weitere Norm adressierte die organisierte Erste Hilfe (§ 12a SächsBRKG). Die Vorschrift wurde erst 2023 ins Gesetz aufgenommen[285] und sichert die von einer Organisation geleistete qualifizierte Erste Hilfe am Notfallort bis zum Eintreffen des Rettungsdienstes rechtlich ab. Sie ist kein Teil des Rettungsdienstes (§ 12a Abs. 1 S. 2 SächsBRKG). Die Träger des Rettungsdienstes können mit Organisationen, die organisierte Erste Hilfe erbringen, Vereinbarungen abschließen (§ 12a Abs. 2 S. 1 SächsBRKG). Die Vereinbarungen dienen ausschließlich dem Zweck, die organisierte Erste Hilfe planbar und in fachlich gebotenen Maße zur Unterstützung des Rettungsdienstes einsetzbar zu machen (§ 12a Abs. 2 S. 2 SächsBRKG). Die anderen Bundesländer kennen – soweit ersichtlich – eine vergleichbare Regulierung bisher nicht.

5. Katastrophenschutzübungen

Ein weiteres und besonders wichtiges Element der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz sind die regelmäßig stattfindenden gemeinsamen Übungen der Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörden unter Einbeziehung der Feuerwehren sowie der sonstigen Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes (§ 13 Abs. 1 S. 1 SächsBRKG). Die Katastrophenschutzübungen stellen generell einen sehr wichtigen Praxistest dar.[286] Auch die Betreiber kritischer Infrastrukturen können beteiligt werden (§ 13 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG). Das ist konsequent, weil diese für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit – etwa die Stromversorgung oder Telekommunikation – besonders bedeutsam sind und daher an Katastrophenschutzübungen zu beteiligen sind. Die Durchführung von Katastrophenschutzübungen ist auch in den anderen Katastrophenschutzgesetzen der Länder verankert.[287]

Die sächsische Regelung ist gleichwohl sehr detailreich, weil sie – als einzige Regelung aller Bundesländer – auch die Mitwirkung von Einsatzkräften anderer Länder, der Nachbarstaaten, der Bundeswehr, der Landes- und Bundespolizei, des THW und sogar der Europäischen Union adressiert (§ 13 Abs. 2 SächsBRKG). Damit wird die Notwendigkeit der Kooperation der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure besonders hervorgehoben, ohne allerdings schon auf gesetzlicher Ebene die Koordination bis ins letzte Detail auszugestalten. Vielmehr wird die oberste Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörde daher ermächtigt, das Nähere zur

[284] Vgl. Art. 17 Abs. 2 BayKSG; §§ 38, 39 BremHilfeG; § 18 Abs. 1 S. 2 SBKG.

[285] Sachsen LT-Drs. 7/13269, S. 7 f.

[286] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 32 Rn. 1; siehe auch *K. Schneider*, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2016, § 32 Rn. 46 ff.

[287] Vgl. § 26 Abs. 3 Nr. 3, Abs. 4 Nr. 5 LKatSG BW; Art. 3 Nr. 4 BayKSG; § 8 KatSG Bln; § 41 BbgBKG; § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BremHilfeG; § 13 S. 2 Nr. 2 HmbKatSG; § 32 HBKG; § 14 LKatSG MV; § 11 NKatSG; § 32 BHKG NRW; § 5 Abs. 1 Nr. 5 LBKG RhPf; § 49 SBKG; § 10 KatSG LSA; § 6 Abs. 1 Nr. 3 LKatSG SH; § 39 ThürBKG.

Durchführung der Katastrophenschutzübungen sowie auch der einzubeziehenden Teilnehmer durch Rechtsverordnung zu regeln (§ 13 Abs. 3 SächsBRKG).

6. Überörtliche und auswärtige Einsätze

Schließlich existiert mit § 14 SächsBRKG eine Vorschrift zu überörtlichen und auswärtigen Einsätzen der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes. So können diese auch auf Anforderung einer benachbarten Gemeinde im dortigen Hoheitsgebiet tätig werden (§ 14 Abs. 2 SächsBRKG). Daneben können sie auch außerhalb der Landkreise und kreisfreien Städte (§ 14 Abs. 3 SächsBRKG), außerhalb des Freistaates Sachsen (§ 14 Abs. 5 SächsBRKG) sowie im Ausland (§ 14 Abs. 6 SächsBRKG) eingesetzt werden. Einsätze im Ausland werden insbesondere über das EU-Katastrophenschutzverfahren koordiniert (§ 14 Abs. 7 SächsBRKG).[288]

Der Einsatz der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs kommt jedoch immer nur dann in Betracht, wenn dieser im eigenen Zuständigkeitsbereich nicht dringend erforderlich ist (§ 14 Abs. 2 S. 1 aE SächsBRKG). Auch die anderen Bundesländer kennen zum Teil vergleichbare Regelungen[289], wenngleich diese oftmals nicht die Detailtiefe von § 14 SächsBRKG erreichen.[290]

Die sächsische Vorschrift normiert präzise die Verantwortlichkeiten bei überörtlichen und auswärtigen Einsätzen. So unterstehen die unterstützenden Kräfte der Katastrophenschutzbehörde grundsätzlich der Leitung der anfordernden Katastrophenschutzbehörde (§ 14 Abs. 2 S. 3 SächsBRKG). Müssen Kräfte und Mittel anderer Bundesländer, der Bundesrepublik Deutschland oder aus dem Ausland angefordert werden, so obliegt die Anforderung der obersten Katastrophenschutzbehörde (§ 14 Abs. 2 S. 7 SächsBRKG). Ebenso sind Einsätze von Kräften und Mitteln des Katastrophenschutzes außerhalb von Sachsen bei der obersten Katastrophenschutzbehörde anzumelden (§ 14 Abs. 5 S. 1 SächsBRKG). Daneben bedürfen Einsätze im Ausland grundsätzlich der Zustimmung der obersten Katastrophenschutzbehörde (§ 14 Abs. 6 S. 1 SächsBRKG).

Die Vorschrift bildet die Zuständigkeiten der maßgeblichen Katastrophenschutzbehörde je nach Einsatzort der Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes exakt ab und formuliert die erforderlichen Anforderungen. Sie verdeutlich damit besonders, dass Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz geboten ist und es dafür auch hinreichend präziser Regelungen bedarf.

7. Vorbildwirkung für andere Bundesländer

Das SächsBRKG verfolgt einen innovativen und integrativen Ansatz insbesondere zur näheren rechtlichen Ausgestaltung der Kooperation im Katastrophenschutz. So wer-

[288] Vgl. zum EU-Katastrophenschutzverfahren ausführlich Kap. 3 § 1 C.
[289] Vgl. etwa § 58 BremHilfeG; § 23 NKatSG; §§ 39 f. BHKG NRW; § 17 KatSG LSA.
[290] Vgl. dazu ausführlich Kap. 5 § 2 A. II. und III.

den die unterschiedlichen Akteure – Gemeinsamer Landesbeirat, Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule, Integrierte Leitstellen und Schnell-Einsatz-Gruppen – adressiert und deren Aufgabenbereich spezifiziert.[291] Ebenso erfahren gemeinsame Übungen von Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörden eine rechtliche Rahmung.[292] Daneben gibt es auch eine sehr detailreiche Regelung zu überörtlichen und auswärtigen Einsätzen im Katastrophenschutz[293], die insbesondere bei großflächigen Katastrophen, die sich – wie regelmäßig – nicht nur auf ein Gemeindegebiet beziehen, Folgerungen auslöst. Damit können sich die katastrophenrelevanten Akteure auf ihre konkreten Aufgaben einstellen und auf einem rechtlich abgesicherten Fundament agieren. Auch wenn damit noch nicht alle maßgeblichen und relevanten Erfordernisse für die Zusammenarbeit normiert sind – so fehlen z.B. dezidierte Vorgaben zur Koordination der katastrophenrelevanten Akteure, also Regelungen, die das „wie" der Zusammenarbeit näher beschreiben – kann dieser besondere Abschnitt im SächsBRKG auch für andere Bundesländer einen ersten Ansatzpunkt für die nähere Ausdifferenzierung der Kooperation und Koordination im Katastrophenschutzrecht liefern.

B. Bundesrechtliche Kooperationsformen

Auch wenn der Katastrophenschutz primär Ländersache ist und dort die Landkreise bzw. kreisfreien Städte zuständig sind[294], gibt es gleichwohl auf bundesrechtlicher Ebene kooperationsrechtliche Regelungen, die den Katastrophenschutz adressieren und die unterschiedlichen Akteure zusammenbringen.

Zu nennen sind insbesondere Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 35 Abs. 3 GG sowie die besonderen Vorschriften zur Katastrophenhilfe des Bundes nach §§ 11 ff. ZSKG. Die zentrale verfassungsrechtliche Norm des Art. 35 GG nimmt das Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern in den Blick. Sie gilt daher nicht für die Behörden des Bundes untereinander sowie die Behörden innerhalb eines Bundeslandes.[295] So normiert Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG den regionalen Katastrophenfall, wohingegen Art. 35 Abs. 3 GG den überregionalen Katastrophenfall adressiert. Als Amtshilfeinstitut ist die Regelung daher ein Kooperationsinstrument zwischen verschiedenen Akteuren.[296] Dazu ist eine besondere Vereinbarung zwischen

[291] Vgl. Kap. 5 § 2 A. V. 1.–4.
[292] Vgl. Kap. 5 § 2 A. V. 5.
[293] Vgl. Kap. 5 § 2 A. V. 6.
[294] Vgl. ausführlich dazu Kap. 5 § 1.
[295] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 12; *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 3; in diese Richtung wohl auch *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 34 und 40; a.A. *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), 18. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 1; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 5; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 42.
[296] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 vor Rn. 1; *T. Hebeler*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundsatzfragen der Amtshilfe, JA 2019, S. 881 (882).

den beteiligten Akteuren nicht notwendig, wenngleich solche Absprachen zweckmäßig sind, um im Katastrophenfall den beteiligten Akteuren einen Leitfaden für das gemeinschaftliche Handeln an die Hand zu geben.

In der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung haben die katastrophenspezifischen Regelungen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie des Art. 35 Abs. 3 GG bisher nur einmal im Rahmen der Überprüfung des Luftsicherheitsgesetzes eine zentrale Rolle gespielt.[297] Dort ging es um die Frage der Zulässigkeit des Streitkräfteeinsatzes mit militärischen Mitteln – Abschussermächtigung von Passagierflugzeugen – im Inland.[298] Insofern sind Rückschlüsse und Erkenntnisse aus diesem ganz spezifischen Fall jedenfalls in engen Grenzen für den allgemeinen Katastrophenschutz und dessen verfassungsrechtliche Verankerung möglich. Mit § 16 ZSKG hat der Gesetzgeber sodann eine einfachgesetzliche Regelung geschaffen, mit der er die verfassungsrechtliche Verpflichtung aus Art. 35 GG näher ausgestaltet.[299] Gleichwohl wird sich zeigen, dass auch diese einfachgesetzliche Norm kritikwürdig ist und erhebliches Verbesserungspotential aufweist.[300]

I. Verfassungsrechtliche Rahmung der Kooperation im regionalen Katastrophenfall, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG

Während die gegenseitige Rechts- und Amtshilfe nach Maßgabe von Art. 35 Abs. 1 GG das zentrale und allgemeine Element eines kooperativen Föderalismus darstellt, regelt Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG den besonderen Fall der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe.[301] Nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG kann ein Land zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes[302] und der Streitkräfte anfordern. Die Regelung adressiert regionale Gefahren, zu deren wirksamen Bekämpfung landesfremde Akteure hinzugezogen werden.[303] Ein „überregiona-

[297] BVerfGE 115, 118; 132, 1; 133, 241.

[298] Exemplarisch dazu *R. Böhme*, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007; *J. Senger*, Streitkräfte und materielles Polizeirecht, 2011; aus den zahlreichen Literaturnachweisen vgl. etwa bei *A.-B. Kaiser*, Ausnahmezustand, AL 2017, S. 200 ff.; *M. Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Einsatz der Streitkräfte nach dem Luftsicherheitsgesetz, JuS 2013, S. 283 ff.; *L. Münkler*, Militarisierung der erweiterten Amtshilfe?, ZG 2013, S. 376 ff.; *M. Ladiges*, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2012, S. 1225 ff.

[299] BT-Drs. 16/11338, S. 11.

[300] Vgl. Kap. 5 § 2 B. III. 3. c).

[301] Ausführlich dazu auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 106 ff.

[302] Vgl. zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei auch BR-Drs. 87/05, S. 49 ff. Obwohl die Bezeichnung „Bundesgrenzschutz" seit 2005 nicht mehr existiert, hat die Umbenennung im Grundgesetz bisher keinen Niederschlag gefunden (vgl. Art. 12a Abs. 1, Abs. 2 GG; Art. 87 Abs. 1 GG; Art. 87a Abs. 4 GG; Art. 91 Abs. 1, Abs. 2 GG und Art. 115f Abs. 1 Nr. 1 GG). Eine verfassungsrechtliche Anpassung ist aus Klarstellungsgründen daher wünschenswert.

[303] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 111 spricht etwas missverständlich davon, dass besondere Gefahrenlagen eine grenzüberschreitende Wirkung entfalten können, die nur durch eine länderübergreifende Reaktion wirksam bewältigt werden können. Allerdings setzt

les" Element enthält die Norm daher insoweit, wie durch das Eingreifen landesfremde Akteure für den Katastrophenschutz aktiviert werden.[304] Die Norm behandelt einen Sonderfall bundesstaatlicher Hilfe, hat aber dennoch keinen abschließenden Charakter, sodass ein Rückgriff auf das allgemeine Amtshilfeinstitut nach Art. 35 Abs. 1 GG weiterhin möglich ist.[305] Sie regelt materielle und prozedurale Voraussetzungen für den Einsatz von landesfremden Akteuren im regionalen Katastrophenfall.[306] In materieller Hinsicht setzt die Norm das Vorliegen einer Katastrophe voraus, die eine Hilfeleistung landesfremder Akteure aktiviert. In prozeduraler Hinsicht muss ein Land die Hilfeleistung anfordern, wobei dadurch eine Zuständigkeitslegitimation landesfremder Akteure ausgelöst wird. Damit gilt es aber auch zu klären, wie sich die Aufgabenwahrnehmung durch landesfremde Akteure im regionalen Katastrophenfall legitimieren lässt und in welchem Umfang landesfremde Akteure Befugnisse aus dem von der Katastrophe betroffenen Land erwerben. Eine Zuordnung der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure im regionalen Katastrophenfall zu einem verwaltungskooperationsrechtlichen Institut – zu denken ist hier neben der Amtshilfe etwa an den Selbsteintritt, die Delegation, die Organleihe oder das Mandat – kann jedenfalls dazu beitragen, die der regionalen Katastrophenhilfe zugrundeliegende Struktur rechtsdogmatisch zu verorten, sodass sich daraus Anforderungen für die Kooperation und Koordination ableiten lassen.

1. Materielle Elemente

a) Vorliegen einer Katastrophe

Der Anwendungsbereich der Vorschrift erstreckt sich seinem Wortlaut nach auf Naturkatastrophen sowie besonders schwere Unglücksfälle und knüpft damit an den Katastrophenbegriff an.[307] Der Katastrophenbegriff als solches ist gleichwohl kein Gegenstand des Verfassungsrechts und auch Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG definiert ihn nicht näher.[308] Er dient damit insbesondere als Oberbegriff.[309] Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle unterfallen diesem Oberbegriff Katastrophe und stellen daher jeweils eine Unterkategorie dar.[310] Daher ist eine normative Parallelisierung

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG gerade nicht voraus, dass die Katastrophe zwingend eine grenzüberschreitende Wirkung entfaltet.

[304] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 111.

[305] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 25.

[306] BVerfGE 132, 1 (5), wobei das BVerfG die materiellen und prozeduralen Voraussetzungen auf den Einsatz der Streitkräfte beschränkt. Allerdings müssen diese Anforderungen bereits aus systematischen Gründen für alle nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG genannten Akteure gleichermaßen gelten.

[307] Vgl. zum Katastrophenbegriff bereits ausführlich Kap. 2 § 1.

[308] Vgl. dazu bereits Kap. 2 § 1 D. III. 1.

[309] Vgl. Kap. 2 § 1 D. III. 1.

[310] BVerfGE 132, 1 (16).

beider Kategorien notwendig, sodass ein besonders schwerer Unglücksfall auch immer nur Ereignisse von katastrophischer Dimension erfasst.[311]

Einerseits erweist sich die weitgehende terminologische Offenheit von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als für die Katastrophenschutzeffektivität vorteilhaft.[312] Denn es können dadurch eine Vielzahl von Gefahrenlagen abgebildet werden, deren Wirkung katastrophische Ausmaße entfalten. Die Differenzierung zwischen Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen hilft weiter, weil der übergeordnete Katastrophenbegriff durch diese zwei Beispielskategorien klarer an Kontur gewinnt. Andererseits geht damit aber auch eine Rechtsunsicherheit einher, da keine hinreichend bestimmten verfassungsrechtlichen Kriterien für die Bestimmung eines besonders schweren Unglücksfalls existieren. Daher ist auch hier eine Präzisierung und Eingrenzung des Katastrophenbegriffs erforderlich.[313] Eine Katastrophe meint ein Ereignis, bei dem nicht unerhebliche Schäden drohen oder bereits eingetreten sind und die effektive Bewältigung der Situation eine zeitliche Dringlichkeit im Handeln erfordert, sodass ein Zusammenwirken aller beteiligten helfenden Akteure unter einer zentralen Gesamtleitung notwendig ist.[314] Sofern eine Gefahrenlage (noch) keine katastrophische Dimension erreicht hat, steht es dem Land frei, Hilfeleistungen im Übrigen nach der allgemeinen Amtshilfenorm des Art. 35 Abs. 1 GG in Anspruch zu nehmen, um so eine effektive Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Aufgrund der staatlichen Schutzpflicht[315] zum Katastrophenschutz sowie dem Effektivitätsprinzip[316] im Katastrophenschutz sind jedenfalls keine überhöhten und zu engen Anforderungen an das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls zu stellen, um die Kooperation unterschiedlicher Akteure auszulösen und sicherzustellen.

Dem katastrophenschutzrechtlichen Dezentralisationsprinzip[317] und letztlich auch dem Souveränitätsverständnis der Länder im Föderalismus folgend ist ein von einer Katastrophe betroffenes Land verpflichtet, den Katastrophenschutz zunächst mit eigenen Landeskräften sicherzustellen, bevor ein Zugriff auf weitere landesfremde Akteure in Erwägung gezogen wird. Eine am Effektivitätsprinzip ausgerichtete Auslegung der Norm wiederum erfordert nicht, dass die mit der Katastrophe verbundenen Schäden bzw. Schadensereignisse bereits eingetreten sein müssen. Von einer Katastrophe ist auch bereits dann zu sprechen, wenn der Katastrophenverlauf bereits begonnen hat und der Eintritt außergewöhnlicher Schäden unmittelbar bevorsteht.[318] Dies ist

[311] BVerfGE 132, 1 (17); a.A. wohl *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 113, wonach ebenfalls Gefahrenlagen unterhalb der Katastrophenschwelle umfasst sind.

[312] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 113.

[313] Vgl. dazu bereits umfangreich Kap. 2 § 1 D. IV.

[314] Vgl. Kap. 2 § 1 D. IV.

[315] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.

[316] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV. sowie auch ausführlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 23 ff.

[317] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. I.

[318] BVerfGE 115, 118 (143 ff.); 132, 1 (18 f.).

jedenfalls immer dann der Fall, wenn der katastrophale Schaden, sofern ihm nicht rechtzeitig entgegengewirkt wird, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in Kürze eintreten wird.[319]

So muss bei einer Sturmflut nicht zugewartet werden, bis diese auf Land trifft und einzelne Bereiche verwüstet oder bei einem Hochwasser muss nicht solange zugewartet werden, bis es über die Ufer tritt und Schäden an Leben, Leib oder Sachen verursacht. Sinn und Zweck von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist es, einen effektiven Katastrophenschutz sicherstellen, der zwar einen Einsatz von landesfremden Akteuren nicht ins Vorfeld einer Katastrophe verlagert,[320] gleichwohl aber genügend Spielraum für ein rechtzeitiges Tätigwerden ermöglicht.

Die verfassungsrechtliche Bewertung des Vorliegens einer Katastrophe obliegt schließlich dem anfordernden Land, das um Hilfe und Kooperation bei weiteren Akteuren ersucht. Unerheblich ist, ob das Land den Katastrophenfall festgestellt hat oder nicht, da die verfassungsrechtliche Bewertung hiervon unabhängig erfolgt.[321] Gleichwohl wird in der Regel ein Land nur dann den regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2. S. 2 GG „erklären", wenn es mit seinen eigenen Landeskräften die Katastrophe nicht bewältigen kann, sodass der bundesrechtlich verankerte Kooperationsmechanismus in Gang gesetzt wird.

b) Hilfeleistung

Beim Vorliegen einer Katastrophe kann das betroffene Land Hilfe durch landesfremde Akteure anfordern. Der Hilfebegriff in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist ein hochgradig unbestimmter Rechtsbegriff. Die Norm sagt nichts darüber aus, ob und – wenn ja – wie die konkrete Hilfeleistung durch die angefragten Akteure zu erfolgen hat. Auch auf weitere gewichtige Fragen im Zusammenhang mit Katastrophen, etwa ob bei einer Überforderung landesrechtlicher Akteure eine Anforderungspflicht besteht oder ob eine Hilfeleistungspflicht landesfremder Akteure besteht, gibt die Vorschrift keine unmittelbare Auskunft.

Diese Unbestimmtheit ist defizitär. Im Katastrophenfall ist ein zügiges und effektives Handeln der katastrophenrelevanten Akteure erforderlich. Diese müssen oftmals schnelle Entscheidungen treffen – etwa welche Gebiete bei einem Hochwasser zu evakuieren sind und welche konkreten Hilfemaßnahmen in die Wege zu leiten sind –, sodass jede Verzögerung, die auch aufgrund rechtlicher Unsicherheiten entstehen kann, einen effektiven Katastrophenschutz behindert. Schon aus dem Rechtsstaatsprinzip folgend muss daher das Handeln der beteiligten Akteure auf einer hinreichend präzisen Rechtsgrundlage basieren.

---

[319] BVerfGE 115, 118 (143 ff.); 132, 1 (19).

[320] BVerfGE 132, 1 (19).

[321] Gleichwohl steht es dem Landesgesetzgeber frei, den bundesstaatlichen Kooperationsmechanismus nur nach Erklärung des Katastrophenfalls zu gestatten. Ebenso *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 113.

aa) Hilfeleistungsbegriff

Der Hilfeleistungsbegriff ist weit zu verstehen und erfasst jegliches Tätigwerden zur Unterstützung des von der Katastrophe betroffenen Landes.[322] Die Unterstützungshandlung kann demnach darauf gerichtet sein, ganz bestimmte und konkrete Tätigkeiten vorzunehmen, die der Katastrophenbekämpfung unmittelbar dienlich sind – etwa Akteure zur Hochwasser- oder zur Waldbrandbekämpfung zu entsenden – oder aber auch solche Tätigkeiten und Handlungen umfassen, die durch die Katastrophe eingetretenen Schäden – etwa die Gewährleistung der medizinische Versorgung oder die Wiederherstellung von Infrastrukturen zu unterstützen – abzumildern oder zu minimieren. Das Tätigkeitsfeld der angefragten Akteure ist umfangreich. Es hängt maßgeblich von der Katastrophenart ab, welche Akteure im Katastrophenfall miteinander zu kooperieren haben.

Der Sinn und Zweck der konkreten Hilfeleistung besteht in der temporär funktionalen Umwidmung der für die Erfüllung eigener Aufgaben vorgehaltenen Kapazitäten, die nunmehr für das von der Katastrophe betroffene Land zur Verfügung gestellt werden.[323] Dem betroffenen Land wird damit Zugang zu Hilfskapazitäten anderer Länder und des Bundes ermöglicht.[324] Die Hilfeleistung kann in allen denkbaren öffentlich-rechtlichen Handlungsformen erbracht werden, wobei sich die Rechtsgrundlagen hierfür aus dem Recht des anfordernden Landes ergeben muss.[325] Schon die Formulierung „zur Hilfe" macht daneben deutlich, dass Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG keine dauerhafte Verwaltungszusammenarbeit statuiert, sondern auf den Einzelfall begrenzte Unterstützungsmaßnahmen zum Gegenstand hat.[326] Der Eintritt und das Ende der Katastrophenlage bilden somit die äußeren Grenzen der Hilfeleistung.[327] Insofern ist auch an dieser Stelle eine Parallelisierung zum Landeskatastrophenschutzrecht angezeigt und die landesrechtliche Feststellung des Katastrophenfalls[328] begründet Eintritt und Ende der möglichen Hilfeleistung im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG.

---

[322] Vgl. zum Begriff allgemein unter https://www.duden.de/rechtschreibung/Hilfe.

[323] BT-Drs. V/2873, S. 10, da sich die Verwendung der Hilfskräfte den Zielen der für die Katastrophenabwehr zuständigen Landesbehörden anpassen muss.

[324] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 114.

[325] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 149; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 66; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 31.

[326] Ausführlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 116 ff.

[327] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 116 f.

[328] Vgl. § 44 LKatSG BW; Art. 4 Abs. 1 BayKSG; § 10 KatSG Bln; § 42 BbgBKG; § 14 Abs. 1 HmbKatSG; § 34 HBKG; § 15 Abs. 3 LKatSG MV; § 20 NKatSG; § 21 Abs. 2 SBKG; § 47 Abs. 1 SächsBRKG; § 16 Abs. 1 KatSG LSA; § 16 Abs. 1 LKatSG SH; § 41 ThürBKG. In Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz fehlt – soweit ersichtlich – eine entsprechende Vorschrift.

bb) Erforderlichkeit landesfremder Hilfe

Der Wortlaut der Norm sagt ferner nichts darüber aus, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, die ein von einer Katastrophe betroffenes Land dazu berechtigten, die Hilfe landesfremder Akteure in Anspruch zu nehmen.[329]

Vereinzelt wird – in Anlehnung an Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG, der zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ein Land ermächtigt, Kräfte und Einrichtungen der Bundespolizei zur Unterstützung der Landespolizei anzufordern, wenn die Landespolizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte – von einem Überforderungsvorbehalt ausgegangen, sodass landesfremde Akteure immer nur dann angefordert werden dürfen, wenn das betroffene Land im Katastrophenfall überfordert ist.[330]

Nach zutreffender und überwiegender Auffassung kann das von der Katastrophe betroffene Land jedoch jederzeit landesfremde Akteure anfordern, sobald die auswärtige Hilfe erforderlich ist.[331] Denn einen ausdrücklichen Überforderungsvorbehalt kennt Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht. Ebenso haben Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unterschiedliche Anwendungsbereiche. Adressiert Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG auf der einen Seite die Hilfe zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, normiert Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auf der anderen Seite den regionalen Katastrophenfall. Während im erstgenannten Fall ausschließlich die Bundespolizei als Akteur zur Hilfe kommen kann, werden im zweitgenannten Fall daneben weitere katastrophenrelevante Akteure benannt. Die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie die Notwendigkeit eines effektiven Katastrophenschutzes gebieten daher keine einschränkende Auslegung von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, sodass der Vorschrift kein Überforderungsvorbehalt im Sinne von S. 1 zu entnehmen ist.

Die Erforderlichkeit der Anforderung muss allerdings sowohl die tatsächliche und gegenwärtige Katastrophensituation berücksichtigen, gleichzeitig aber auch eine Prognose für die weitere und künftige Katastrophenentwicklung treffen.[332] Derartige Bewertungen müssen in einer katastrophischen Lage einerseits zeitkritisch erfolgen und

[329] Vgl. dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 133 ff.; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 38 ff.

[330] In diese Richtung etwa *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 25; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 62.

[331] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 29; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 88; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 39 f.; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 136 f.

[332] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 39.

sind andererseits mit großen Unsicherheiten behaftet.[333] Daher kommt den betroffenen Ländern eine umfangreiche Einschätzungsprärogative zu.[334]

Um den eingeräumten Spielraum zweckmäßig zu nutzen, sind Katastrophenschutzkonzepte notwendig, die fortlaufend aktualisiert werden und sowohl auf praktischen als auch auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. In den Landeskatastrophenschutzgesetzen existieren entsprechende Vorgaben, die die beteiligten Akteure verpflichten, solche Konzepte und Notfallpläne aufzustellen.[335] Dabei ist die Kooperation der unterschiedlichen Akteure zwingend, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Die Einschätzungsprärogative der Länder wird in einer katastrophischen Situation durch eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren beeinflusst.[336] Dazu zählen etwa konkrete Überlegungen, welche Gebiete, Anlagen und Einrichtungen besonders zu schützen sind. Diese Faktoren müssen bereits frühzeitig erkannt werden und in die Planung einfließen, um auch abschätzen zu können, ab welchem Zeitpunkt in einem Katastrophenfall eine Hilfeleistung landesfremder Akteure notwendig erscheint. Es ist etwa daran zu denken, wie im Fall einer gestörten Kommunikation die katastrophenrelevanten Informationen übermittelt werden können. Wie kann sichergestellt werden, dass alle Betroffenen rechtzeitig gewarnt werden? Welche Einrichtungen und Gebäude müssen gesondert geschützt werden und bedarf es dazu einer Unterstützung durch landesfremde Akteure? Wie können wissenschaftliche Erkenntnisse – etwa der Einsatz Künstlicher Intelligenz im Katastrophenschutz – gewinnbringend berücksichtigt werden, um bessere Vorhersagen von Katastrophenverläufen zu ermöglichen? Wie müssen organisatorische Verfahren ausgestaltet sein, um die Hilfeleistung zügig und wirksam sicherzustellen? Die Katastrophenschutzkonzepte müssen jedenfalls der Maßstab sein, nach dem sich die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme landesfremder Akteure bestimmt.[337] Es muss daher auch nicht abgewartet werden, dass die landeseigenen Kräfte erschöpft sind. Sobald ein von einer Katastrophe betroffenes Land zur Überzeugung gelangt ist, dass es allein eine wirksame Katastrophenbekämpfung nicht mehr gewährleisten kann, ist eine Anforderung fremder Hilfe zulässig.[338]

---

[333] Vgl. umfangreich zu Entscheidungen unter Unsicherheit bei *I. Spiecker gen. Döhmann*, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, 2026.

[334] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 88.

[335] Vgl. exemplarisch Art. 3 Nr. 1 BayKSG; § 6 KatSG Bln; § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BremHilfeG; § 29 Abs. 1 Nr. 4 HBKG; § 12 LKatSG MV; § 10 NKatSG; § 4 Abs. 3 BHKG NRW; § 20 Abs. 1 Nr. 3 SBKG; § 36 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 SächsBRKG; § 6 Abs. 2 Nr. 5 LKatSG SH; § 38 Abs. 1 Nr. 4 ThürBKG.

[336] Vgl. *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 40.

[337] So schon *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 40.

[338] Ebenso *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 40; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 136 f.

cc) Keine generelle landesrechtliche Anforderungspflicht

Die Anforderung landesfremder Akteure liegt im Ermessen des jeweiligen Landes. Diesem obliegt ein Entschließungs- sowie Auswahlermessen, sodass das von der Katastrophe betroffene Land einerseits zu entscheiden hat, ob es landesfremde Akteure anfordert und andererseits auch darüber zu bestimmen hat, welche Akteure – und damit auch mittelbar die Mittel – für die Hilfeleistung angefordert werden.[339] Eine generelle landesrechtliche Anforderungspflicht ist somit von Verfassungs wegen nicht vorgezeichnet, sodass sich das verfassungsrechtliche Kooperationsgebot aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG grundsätzlich nicht zu einer Kooperationspflicht verdichtet. Damit kann ein Land selbst dann nicht rechtlich zu einer Kooperation gezwungen werden, wenn objektive Anhaltspunkte bestehen, die eine landesfremde Hilfe erforderlich erscheinen lassen. Den Ländern verbleibt insofern auch weiterhin eine Einschätzungsprärogative.

Allerdings kann in katastrophischen Situationen das Entschließungsermessen auf Null reduziert sein, sodass das von einer Katastrophe betroffene Land verpflichtet ist, landesfremde Akteure anzufordern.[340] Das verfassungsrechtliche Kooperationsgebot verdichtet sich in diesen Fällen ausnahmsweise zu einer Kooperationspflicht. Von einer derartigen Ermessensreduktion ist immer dann auszugehen, wenn durch die Katastrophe hochwertige Güter wie Leib oder Leben oder besonders schutzwürdige Sachgüter konkret bedroht oder gefährdet werden und die Katastrophe nicht mehr mit den landeseigenen Kräften bewältigt werden kann.[341] Dann sind die primär zuständigen Katastrophenschutzbehörden der Länder dazu veranlasst, landesfremde Akteure um Hilfe zu ersuchen. Die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz erfordert an dieser Stelle ein wirksames staatliches Handeln, sodass eine Anforderung landesfremder Akteure zwingend geboten ist.[342] Ebenso folgt aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG die Pflicht, dass sich der Bundesstaat und die einzelnen Bundesländer aufgrund der Bundestreue beizustehen haben.[343]

Ebenso kann auch im Rahmen des Auswahlermessens eine Ermessensreduktion auf Null vorliegen. Dadurch wird das von der Katastrophe betroffene Land auch in der Anforderung der Auswahl der notwendigen Hilfsmittel eingeschränkt. Das Gebot zum ef-

[339] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 151; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 39; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 63; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 57 ff.; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 137; *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (123).

[340] Nach *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 61 ist das Entschließungsermessen beim Vorliegen einer Katastrophe generell auf Null reduziert. Differenzierend *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 137 ff.

[341] So bereits für das allgemeine Gefahrenabwehrrecht *T. Barczak*, Das Polizeihandeln, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 4 Rn. 64 ff.

[342] Vgl. dazu bereits ausführlich Kap. 3 § 2 C.

[343] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 61 mwN; vgl. grundlegend zur Bundestreue bei *H. Bauer,* Die Bundestreue, 1992.

fektiven Katastrophenschutz sowie die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG können auch auf die behördlichen Handlungsoptionen durchschlagen.[344] Das Auswahlermessen bezieht sich insbesondere darauf, welche landesfremden Akteure für den vorliegenden Katastrophenfall angefragt werden. Eine Stufenfolge zwischen militärischen und nicht-militärischen Kräften lässt sich aus der Norm nicht ableiten.[345] Wesentliches Leitelement bei der Auswahl der in Betracht kommenden Akteure muss sein, welche Akteure am besten geeignet sind zur Hilfeleistung im von der Katastrophe betroffenen Land. Das hängt maßgeblich etwa auch davon ab, ob die angefragten Akteure eigene technische Hilfsmittel mitbringen und zur Verfügung stellen. So ist das Auswahlermessen etwa dann auf Null reduziert, wenn nur das Technische Hilfswerk (THW) bestimmte Fähigkeiten und Mittel vorhält, die im konkreten Katastrophenfall erforderlich sind, sodass das um Hilfe ersuchende Land nicht die Polizeikräfte anderer Länder oder die Bundespolizei in dieser Hinsicht anfragt. Gleiches gilt, wenn schwere Räumfahrzeuge notwendig sind, die etwa nur bei der Bundespolizei oder den Streitkräften vorgehalten werden. Entscheidend bei der Auswahl sind insbesondere die Kriterien der Effektivität und des Aufwandes.[346] So ist es sachgerecht und angemessen, wenn die Streitkräfte noch vor dem Einsatz der Polizeien anderer Länder angefragt werden, weil sich im unmittelbaren Umfeld des Katastrophengeschehens eine Bundeswehrkaserne mit entsprechender Ausrüstung befindet. Ebenso wäre es vorzugswürdig, Akteure unmittelbar angrenzender Nachbarländer anzufragen, wenn mit diesen bereits gemeinsame Katastrophenschutzübungen durchgeführt wurden und damit ein besser abgestimmtes Verhalten sowie eine bessere Kooperation zu erwarten ist. Im Rahmen der Ermessensausübung muss daher die Effektivität der Katastrophenabwehr handlungsleitend sein.

dd) Hilfeleistungspflicht landesfremder Akteure

Da das von einer Katastrophe betroffene Land nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG landesfremde Hilfe anfordern kann, stellt sich die Frage, ob für die angeforderten Akteure damit eine Hilfeleistungspflicht korrespondiert.[347] Geht man vom Vorliegen einer solchen Pflicht aus, lässt sich diese auch gerichtlich durchsetzen und vollstrecken. Auch insoweit würde also ein Kooperationszwang die Folge sein.

Der Wortlaut der Norm lässt eine solche Auslegung jedenfalls insoweit zu, wie die Anforderung der Hilfeleistung mit einer Pflicht zur Hilfeleistung korrespondiert.[348] Auch spricht die Norm nicht von einem Ersuchen, wie das klassischerweise der Fall ist,

---

[344] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 138 f.

[345] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 139 mwN; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 62 f.

[346] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 63.

[347] Dazu schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 141 ff.; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 64 ff.

[348] In diese Richtung *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 64, wonach das Anforderungsrecht und ein Recht ohne korrespondierende Pflicht denkgesetzlich ausgeschlossen sind. Kritisch dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 141.

wenn dem angefragten Akteur ein Entscheidungsspielraum zugestanden wird.[349] Daneben sind es aber insbesondere die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie das Effektivitätsprinzip, die für eine generelle Hilfeleistungspflicht landesfremder Akteure streiten. Ein wirksamer Katastrophenschutz kann nur gewährleistet werden, wenn alle katastrophenrelevanten Akteure miteinander kooperieren und sich gegenseitig unterstützen. Dieses Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG immanente Kooperationsgebot gebietet es, dass angefragte Akteure grundsätzlich für das von einer Katastrophe betroffene Land Hilfe leisten. Vereinzelt wird die bundesstaatliche, länderübergreifende Hilfe im Katastrophenfall auch als ein spezialgesetzlich normiertes Verfassungsgebot bezeichnet.[350] Schließlich besteht auch unter dem Blickwinkel der Bundestreue eine grundsätzliche Verpflichtung der angefragten Akteure zur Hilfeleistung.[351]

Die Hilfeleistungspflicht der angefragten Akteure gilt aber nicht unbeschränkt, sondern kann aus verfassungsrechtlichen Gründen eingeschränkt werden.[352] In Betracht kommen vor allem verfassungsrechtliche Verpflichtungen, denen die zur Hilfeleistung verpflichtenden Akteure ihrerseits unterliegen, sodass sich diese Pflichten als Gegenpositionen aktivieren lassen. Das kann etwa der Fall sein, wenn die betroffenen Akteure aufgrund einer Katastrophe zunächst in ihrem originären Zuständigkeits- und Aufgabenbereich gebunden sind. In jedem Fall kann die Hilfeleistung versagt werden, wenn der angefragte Akteur einen sachlichen Grund für die Verweigerung vorbringen kann.[353] Der sachliche Grund ist insoweit ein einschränkendes und ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Die Hilfeleistung kann immer dann verweigert werden, sofern ihr ein sachlicher Grund entgegensteht. Hier sind insbesondere solche Konstellationen denkbar, wenn die Hilfeleistung – aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen – ohnehin unmöglich ist oder wenn die angeforderten Kräfte und Einrichtungen aus Eigenbedarfsgründen selbst benötigt werden.[354]

In praktischer Hinsicht sind oftmals katastrophische Situationen denkbar, in denen die bei den angefragten Akteuren vorhandenen Kapazitäten und Mittel nicht ausreichen, um sowohl die eigene Aufgabenerledigung sicherzustellen und gleichzeitig dem von einer Katastrophe betroffenen Land die notwendige Hilfeleistung zu gewähren. Werden aufgrund einer Hochwasserkatastrophe in zwei Bundesländern mehr Bergungsräumgeräte benötigt, wie das THW vorrätig hat, so kann die Hilfeleistung schon allein aus tatsächlichen Gründen nicht vollständig erbracht werden. Denkbar

[349] Dazu auch schon einfachgesetzlich unter Kap. 5 § 2 A. I. 2.

[350] So *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 142.

[351] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 30; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 40; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 64; BVerwG DÖV 1973, S. 490 (491).

[352] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 40.

[353] BT-Drs. V/2873, S. 10; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 65 ff.

[354] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 67; so auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 141 ff., der insbesondere auf die Verweigerungsgründe nach § 5 VwVfG abstellt.

ist auch, dass eine Hilfeleistung durch die Streitkräfte deshalb nicht erbracht werden kann, weil diese sich aufgrund einer internationalen Krise in erhöhter Alarm- oder Verteidigungsbereitschaft befinden oder in einem anderen Land mit höherer Dringlichkeit benötigt werden.[355] Die Hilfeleistung der Bundespolizei kann versagt werden, wenn die Erledigung der Erfüllung der Bundesaufgaben – etwa die Sicherstellung des Grenzschutzes, der Luftsicherheit oder des Schutzes von Bundesorganen – dringender als die Unterstützung für das Land ist.[356] Schließlich kann auch die Unterstützungsleistung von Polizeikräften anderer Länder entfallen, wenn diese vorrangig für die Aufgabenerledigung im eigenen Bundesland herangezogen werden müssen. Einen sachlichen Grund wird man immer dann annehmen können, wenn andere Behörden einfacher oder mit einem geringeren Aufwand Hilfe leisten können, die Hilfeleistung einen unverhältnismäßig großen Aufwand darstellt oder eine Gefährdung der Erfüllung eigener Aufgaben besteht.[357]

Generell sind bei der Versagung einer Hilfeleistungspflicht Priorisierungsentscheidungen zu treffen, sodass eine Hilfeleistungspflicht entweder überhaupt nicht oder aber auch nur in Teilen erbracht werden kann. Auch während einer ursprünglich bestehenden Hilfeleistungspflicht kann ein sachlicher Grund eintreten, sodass die Hilfeleistungspflicht endet und die entsandten Kräfte und Einrichtungen zurückgerufen werden können.[358] Der angefragte Akteur muss gewährleisten, dass er einerseits mit den vorhandenen Kapazitäten und Mitteln sicherstellt, die ihm übertragenen primären Zuständigkeiten und Aufgaben weiterhin effektiv erfüllen zu können, sowie andererseits gleichzeitig seiner generellen Hilfeleistungspflicht und dem Kooperationsgebot von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nachzukommen. Dazu zählt auch bereits im Vorfeld diejenigen Gründe darzulegen und zu kommunizieren, die eine Hilfeleistungspflicht entbehrlich machen. Es ist daher notwendig, bereits frühzeitig die Kooperation zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren sowie deren Koordination zu regeln, damit in katastrophischen Situationen effektive und schnelle Entscheidungen getroffen werden können, um bestmögliche regionale Katastrophenhilfe zu leisten.

c) Kooperationsakteure

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG benennt den tauglichen Kreis der möglichen Kooperationsakteure im Katastrophenfall. Demnach können vier unterschiedliche Kategorien an Akteuren zur Hilfeleistung angefordert werden. In Betracht kommen Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen, der Bundespolizei sowie der Streitkräfte, wobei sich die Formulierung „Kräfte und Einrichtungen" auf andere Verwaltungen, die Bundespolizei sowie die Streitkräfte bezieht. Dabei sind als

---

[355] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 65 f. mwN.

[356] So auch einfachgesetzlich in § 11 Abs. 4 BPolG geregelt.

[357] Vgl. auch *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 64 ff.; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 141 ff.

[358] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 67.

Kräfte insbesondere alle Mittel personeller Natur zu verstehen, wohingegen mit Einrichtungen alle sächlichen Mittel adressiert werden, die für den Katastrophenschutz notwendig sein können.[359]

aa) Polizeikräfte anderer Länder

In Anlehnung an den Wortlaut versteht man unter Polizeikräften anderer Länder in erster Linie solche des polizeilichen Vollzugsdienstes.[360] Ob daneben auch die Ordnungsbehörden erfasst werden, kann dahinstehen, weil diese in jedem Fall als „Kräfte anderer Verwaltungen" herangezogen werden können.[361] Oftmals werden insbesondere die Kräfte der Bereitschaftspolizei zur Bewältigung von Katastrophenlagen herangezogen. Denn diese können zügig und flexibel reagieren. Vom Tatbestand werden auch Fahrzeuge und technische Geräte der Polizei erfasst, deren Einsatz im Katastrophenfall notwendig sein kann.[362]

bb) Bundespolizei

Die Bundespolizei ist organisatorisch in verschiedene weitere Stellen untergliedert,[363] die je nach Katastrophenart auf unterschiedliche Weise als helfender Akteur in Betracht kommen. Sie ist schon mehrfach in großem Umfang zur unterstützenden Hilfeleistung bei Katastrophen eingesetzt worden, wie etwa bei der Hochwasserkatastrophe im Ahrtal 2021.[364] So kann die Bundespolizei bei der Evakuierung der Bevölkerung und der polizeilichen Überwachung der evakuierten Gebiete helfen und unterstützen. Aber auch der Flugdienst kann zur Rettung von Menschenleben eingesetzt werden, wenn Personen von Hausdächern bei einer Flutkatastrophe gerettet werden müssen. Generell kann sie auch unterstützend im Bereich des Transports und der Logistik tätig werden und beispielsweise Sandsäcke sowie technisches Gerät und medizinische Ausrüstung transportieren.[365]

cc) Streitkräfte

Ebenso können im Katastrophenfall auch Kräfte und Einrichtungen der Streitkräfte zur Unterstützung angefordert werden.[366] Diese sind aufgrund ihrer Personalstärke

[359] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 77.

[360] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 63; a.A. *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 145.

[361] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 63; ausführlich dazu auch *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 51 f.

[362] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 144.

[363] Vgl. § 57 BPolG.

[364] *Bundespolizei kompakt*, Hochwasserkatastrophe – Einsatz im Flutgebiet, 5/2021; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 48 mwN.

[365] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 48.

[366] Siehe dazu *J. Lorse*, Der Beitrag der Streitkräfte zur Neuausrichtung des Katastrophenschutzes, ZRP 2005, S. 6 ff.

und klaren Strukturen für personalintensive Einsätze im Katastrophenschutz besonders geeignet.[367] Daneben ist auch die technische Ausrüstung der Bundeswehr sehr nützlich für die Bewältigung von katastrophischen Situationen. So können neben Feuerlöschfahrzeugen auch mobile Sanitätseinrichtungen, Hubschrauber zur Luftaufklärung oder aber auch IT-Systeme zum Einsatz kommen.[368] Berge- und Transportpanzer, Schlauchboote, Feldbetten, Decken, Lazarette oder Transportflugzeuge können im Katastrophenfall benötigt werden.[369]

Beim Einsatz von Streitkräften im Katastrophenfall war höchst umstritten, ob auch spezifische militärische Waffen eingesetzt werden dürfen. Hintergrund war das im Jahr 2005 erlassene Luftsicherheitsgesetz[370], das dazu ermächtigte, entführte Flugzeuge abzuschießen, wenn das Luftfahrzeug für einen terroristischen Anschlag eingesetzt werden sollte.[371] Der Gesetzgeber wollte also eine ganz spezifisch katastrophische Situation einfachrechtlich normieren.

Zunächst entschied das BVerfG, dass Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dem Bund nicht erlaubt, die Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen mit spezifisch militärischen Waffen einzusetzen.[372] Nachdem der 2. Senat an dieser Rechtsprechung jedoch nicht festhalten wollte, entschied das Plenum des BVerfGs, dass Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine Verwendung spezifischer militärischer Waffen bei einem Einsatz der Streitkräfte nicht grundsätzlich ausschließt, wobei dies nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich ist.[373] Insbesondere der Wortlaut der Norm sowie die Systematik des Grundgesetzes sehen keine Beschränkung dahingehend vor, dass Streitkräfte in katastrophischen Lagen nur diejenigen Mittel einsetzen dürfen, die nach dem Gefahrenabwehrrecht der Polizei zur Verfügung

---

[367] So zumindest noch 2008 *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, S. 49. Auch nach Aussetzung der Wehrpflicht 2011 verfügt die Bundeswehr über knapp 185.000 Soldatinnen und Soldaten. Vgl. https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr.

[368] Vgl. generell zur Ausrüstung der Bundeswehr https://www.bundeswehr.de/de/ausruestung-technik-bundeswehr/alle-ausruestungsgegenstaende.

[369] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 49.

[370] BGBl. I S. 78.

[371] Vgl. beispielhaft aus der umfangreichen Literatur zum Luftsicherheitsgesetz *A. Zimmermann/R. Geiß,* Die Tötung unbeteiligter Zivilisten, Der Staat 46 (2007), S. 377 ff.; *J. von Bernstorff*, Pflichtenkollision und Menschenwürdegarantie, Der Staat 47 (2008), S. 21 ff.; *C. Starck*, Zur Verfassungswidrigkeit des § 14 Abs. 3 LuftSG, JZ 2006, S. 417 ff.; *C. Hillgruber*, Der Staat des Grundgesetzes – nur bedingt abwehrbereit?, JZ 2007, S. 209 ff.; *B. Hirsch*, Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, KritV 2006, S. 3 ff.; *W.-R. Schenke*, Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG, NJW 2006, S. 736 ff.; *O. Depenheuer*, Zwischen polizeilicher Gefahrenabwehr und militärischer Verteidigung, ZG 2008, S. 1 ff.

[372] BVerfGE 115, 118 (LS 2).

[373] BVerfGE 132, 1 (LS 2); vgl. aber auch die abweichende Meinung des Bundesverfassungsrichters Gaier unter BVerfGE 132, 1 (23 ff.), der einen Einsatz spezifischer militärischer Waffen im Katastrophenfall als nicht von der Verfassung gedeckt ansieht.

stehen.[374] Gleichwohl ist der Einsatz der Streitkräfte als solcher sowie der Einsatz spezifischer militärischer Kampfmittel nur unter engen Voraussetzungen möglich.[375] Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in Deutschland eine strikte Trennung von Militär und Polizei gilt. Ohnehin handelt es sich beim Einsatz der Streitkräfte mit spezifischen militärischen Mitteln in katastrophischen Situationen um absolute Ausnahmeszenarien. Hier ist etwa daran zu denken, dass Kampfpanzer oder ähnliche militärische Fahrzeuge eingesetzt werden müssen, weil andere reguläre Mittel nicht (mehr) zur Verfügung stehen oder gezielt ein entführtes Flugzeug, das über einer Stadt abzustürzen droht, mit militärischen Mitteln bekämpft werden muss, um den Eintritt einer Katastrophe zu verhindern.

Vielmehr setzen die Streitkräfte bei Naturkatastrophen oder anderen schweren Unglücksfällen solche technischen Mittel ein, deren Zweck primär darauf gerichtet ist, in der konkreten Situation Hilfe zu leisten. So können bei einer Hochwasserkatastrophe etwa Schlauchboote, Hubschrauber und Aufklärungssysteme zum Einsatz kommen, die bei der Hochwasserkatastrophe nicht in einem spezifisch militärischen Zweck verwendet werden. Bei einer Chemiekatastrophe wiederum können Patientendekontaminationseinrichtungen der Bundeswehr erforderlich sein, die ebenfalls nicht für einen spezifisch militärischen Zweck in dieser Situation eingesetzt werden. Aus Gründen der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie auch dem Grundsatz der Effektivität im Katastrophenschutz ist ein Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln zum Katastrophenschutz in engen Grenzen möglich sowie zweckmäßig, d.h. wenn eine Notwendigkeit hierfür geboten ist, weil die Ressourcen der übrigen Kooperationsakteure zur Katastrophenvermeidung und -bekämpfung nicht (mehr) ausreichen oder erschöpft sind. Die üblichen Katastrophenlagen erfordern ohnehin keinen Einsatz spezifischer militärischer Waffen.

dd) Andere Verwaltungen

Schließlich wirkt die tatbestandliche Variante „Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen“[376] aufgrund ihrer tatbestandlichen Weite gegenüber den drei zuvor genannten Varianten als Auffangtatbestand. Daher werden damit sämtliche allgemeine und besondere Sicherheits- und Ordnungsbehörden des Bundes und der Länder adressiert, die in Katastrophenlagen über den notwendigen wissenschaftlich-technischen Sachverstand verfügen und diesen durch Hilfeleistung einbringen können.[377] Die Regelung soll auf die technischen Sonderverwaltungen der Hoheitsträger abzielen.[378]

[374] BVerfGE 132, 1 (10).

[375] BVerfGE 132, 1 (16).

[376] Ausführlich dazu *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 41 ff.

[377] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 146; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 86.

[378] *K. Windthorst*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 91 Rn. 27; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 42.

Insbesondere das THW lässt sich dieser Tatbestandsvariante zuordnen, da es weder polizeiliche noch militärische Aufgaben wahrnimmt und primär Aufgaben aus dem Bereich der technischen Hilfe im Zivilschutz und der technischen Unterstützung bei der Bekämpfung von Katastrophen wahrnimmt.[379] Zu den weiteren Sicherheits- und Ordnungsbehörden zählen etwa auch die Bundeswehrverwaltung[380] und die Feuerwehren.[381] Im Katastrophenfall kommt eine Inanspruchnahme der Bundeswehrverwaltung vor allem zur Bereitstellung von Sachgütern wie Decken, Bekleidung, Notverpflegung und Unterkünften in Betracht.[382] Daneben kommen solche Akteure in Betracht, die mit besonderen Fachkenntnissen ausgestattet sind, um bei einer spezifischen Katastrophenlage zu helfen.[383] Hier ist etwa an die Wasserschutzverwaltung zu denken, die über besondere Kenntnisse im Hochwasserschutz verfügt, an die Gesundheitsverwaltung, die bei Pandemien oder Epidemien tätig wird oder die Umweltbehörden, die bei Naturkatastrophen besonders gefordert sind.

2. Prozedurale Elemente

Die prozeduralen Elemente betreffen den äußeren Ablauf der Kooperation im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und ergänzen die materiellen Anforderungen.

a) Anforderungsberechtigung

Im regionalen Katastrophenfall ist das von der Katastrophe betroffene Land anforderungsberechtigt und kann bei den genannten Kooperationsakteuren landesfremde Hilfe anfordern. Die näheren Einzelheiten lässt das Kooperationsgebot des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dazu offen. Es wird keine Aussage darüber getroffen, wie die Zuständigkeit innerhalb des betroffenen Landes geregelt sein muss, wie das Verfahren zwischen anforderungsberechtigtem Land und angefordertem Akteur auszugestalten ist und welche Form die Anforderung – etwa schriftlich oder mündlich, mit Begründung oder ohne Begründung – erfüllen muss. Die Anforderungen resultieren insofern aus dem Landesrecht.[384] Die Bundesländer können diese landesspezifisch normieren, sodass die nähere Ausgestaltung jedenfalls keinen Bundesverfassungsrechtsrang hat. In

[379] Vgl. § 1 Abs. 2 THWG; so bereits *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 43 f.

[380] Das Grundgesetz differenziert strikt zwischen Bundeswehrverwaltung und Streitkräften. Vgl. *D. Hummel*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 87b Rn. 3 und 10 sowie *S. Müller-Franken*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87b Rn. 14 ff.

[381] Ausführlich *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 44 ff.

[382] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 44.

[383] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 46.

[384] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 26, der auf das Landesverfassungsrecht abstellt, wohingegen *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 41 das einfache Landesrecht für ausreichend hält.

Betracht kommt das Landesverfassungsrecht[385] oder das einfache Landesrecht[386]. Da sich einige Landesverfassungen vereinzelt auch zu Katastrophen verhalten,[387] kommt – sofern es sich systematisch dort anbietet – eine Regulierung im Landesverfassungsrecht in Betracht.

Die Landeskatastrophenschutzgesetze enthalten jedoch ebenfalls keine spezifischen Vorschriften, welche die Kooperation detaillierter regeln. Einzig im Landeskatastrophenschutzgesetz von Sachsen-Anhalt gibt es eine Norm. Demnach fordert die Katastrophenschutzbehörde Hilfe der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes – gemeint ist die Bundespolizei – bei den dafür vorgesehenen Stellen an.[388] Die Regelung sagt also nur etwas über die Zuständigkeit aus der eigenen Perspektive aus und enthält keine weiteren besonderen Voraussetzungen an Verfahren und Form der Anforderung. Es ist daher angezeigt, die Einzelheiten spezifisch zu normieren, um im regionalen Katastrophenfall effektiv, zügig und rechtssicher handeln zu können, sodass es auf Seiten des von einer Katastrophe betroffenen Landes nicht zu Verzögerungen bei der Hilfeleistung aufgrund rechtlicher Unsicherheiten kommt. Zweckmäßig ist es daher, wenn die zuständige Katastrophenschutzbehörde grundsätzlich unmittelbar anforderungsberechtigt ist[389] und auch die näheren Einzelheiten rechtlich abgebildet sind. Eine Gemeinde soll hingegen nicht anforderungsberechtigt sein.[390] Eine mündliche Anforderung, die schriftlich abgesichert wird sowie eine Begründung für die Anforderung können weitere prozedurale Elemente für die Gewährleistung der regionalen Katastrophenhilfe darstellen.

b) Anforderungsvorbehalt

Die Hilfeleistung im regionalen Katastrophenfall steht unter einem Anforderungsvorbehalt. Demnach können landesfremde Kräfte und Einrichtungen im Katastrophenfall immer nur dann zur Hilfe herangezogen werden, wenn das von der Katastrophe betroffene Land ausdrücklich die Hilfeleistung anfordert.

Zunächst spricht zwar das katastrophenschutzrechtliche Effektivitätsprinzip[391] auch für eine Spontanhilfe – also eine Unterstützung ohne Anforderung –, weil gerade im Katastrophenfall ein zügiges Einschreiten aller katastrophenrelevanter Akteure geboten ist. Allerdings steht nach seinem präzisen Wortlaut die Regelung zum regionalen

---

385 So etwa *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 26.

386 So etwa *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 41.

387 Vgl. etwa Art. 122 BayLV; Art. 46 BbgLV; Art. 10 BremLV; Art. 22 LV RhPf; Art. 19 SVerf; Art. 113 SächsLV; Art. 22a SHLV.

388 Vgl. § 19 S. 1 KatSG LSA.

389 A.A. *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 26, der die Landesregierung oder den Ministerpräsidenten für anforderungsberechtigt hält. Ebenso *M. Winkler*, Zur rechtsträgerübergreifenden Amtshilfe, JZ 2019, S. 99 (100).

390 BVerwGE 162, 296; *M. Winkler*, Zur rechtsträgerübergreifenden Amtshilfe, JZ 2019, S. 99 (100).

391 Vgl. Kap. 2 § 3 E. IV.

Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 GG im Gegensatz zu Art. 35 Abs. 1 GG unter einem Anforderungsvorbehalt. Das gilt für Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Anders als im Fall von Art. 35 Abs. 1 GG ist eine Spontanhilfe damit ausgeschlossen.[392] Auch ein Umkehrschluss aus der Vorschrift zum überregionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 3 GG streitet für diese Auslegung. Denn dort wird eine Bundesintervention, also ein Einschreiten ohne Aufforderung für den Spezialfall einer außergewöhnlichen Gefahr- bzw. Störungslage, ausdrücklich zugelassen.[393] Eine Spontanhilfe lässt sich daher nicht mit Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG vereinbaren.[394]

Mangels spezifischer Voraussetzungen, die an die Anforderung zu stellen sind, gelten die allgemeinen Regeln für die Abgabe von verwaltungsrechtlichen Willenserklärungen. Eine verwaltungsrechtliche Willenserklärung ist immer auf die Herbeiführung von Rechtsfolgen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts – hier also des Katastrophenschutzes – gerichtet.[395]. Sie muss daher zum Ausdruck bringen, dass aufgrund einer Katastrophe im anforderungsberechtigten Land Hilfe erforderlich ist.

Die Anforderung zur Hilfeleistung ist als verwaltungsrechtliche Willenserklärung grundsätzlich formfrei.[396] Sie kann vom anforderungsberechtigten Land daher sowohl mündlich geäußert als auch schriftlich angefordert werden. Einer Begründung bedarf es nicht. Gleichwohl ist es zweckmäßig, wenn die maßgeblichen und relevanten Anforderungsparameter rechtlich normiert werden und mit den betroffenen katastrophenrelevanten Akteuren frühzeitig abgesprochen sind. Nur so lassen sich Effektivitätseinbußen im Katastrophenschutz minimieren und vermeiden. Will der Staat seiner Schutzpflicht zum Katastrophenschutz nachkommen und das Effektivitätsprinzip im Katastrophenschutz inhaltlich ausgestalten, sind hinreichend bestimmte und widerspruchsfreie Vorschriften zum Anforderungsvorbehalt notwendig. Diese lassen sich – je nach inhaltlicher Ausgestaltung – im Bundes- oder Landesrecht normieren.

3. Aufgabenwahrnehmungslegitimation landesfremder Akteure

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG gestattet es, landesfremden Akteuren im von einer Katastrophe betroffenen Land helfend einzugreifen. Damit werden die angeforderten Akteure

---

[392] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 152 mit Verweis auf Rn. 140.

[393] Vgl. ausführlich dazu Kap. 5 § 2 B. II.; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 140.

[394] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 152.

[395] *E. Gurlit*, Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 28 Rn. 1; vgl. zur verwaltungsrechtlichen Willenserklärung auch bei *W. Kluth*, Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Willenserklärung, NVwZ 1990, S. 608 ff.

[396] Vgl. zur Formenfreiheit *E. Gurlit*, Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 28 Rn. 5; ausführlich auch *C. Ernst*, Die Verwaltungserklärung, 2008, S. 473 ff. sowie *H. de Wall*, Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht, 1999, S. 109 ff.

außerhalb ihres primären sachlichen und örtlichen Zuständigkeitsbereichs tätig. Das gilt im regionalen Katastrophenfall etwa für die Landespolizeien, die in einem anderen Bundesland helfen, für die Bundespolizei, die grundsätzlich nicht für Aufgaben im Bereich der Länder verantwortlich ist und ebenso für die Streitkräfte, die für die Landesverteidigung zuständig sind.

Auch im Katastrophenfall müssen sich die handelnden Akteure an die Zuständigkeitsordnung halten. Denn die Beachtung der Zuständigkeitsordnung ist Bestandteil des Gebots gesetzmäßiger Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) und daher eine Rechtspflicht der Behörden zur Wahrung der gesetzlichen Kompetenzordnung und daher in jeder Lage des Verfahrens zu berücksichtigen.[397] Die Berechenbarkeit staatlichen Handels setzt eine klare Kompetenzordnung und Funktionentrennung voraus.[398] Daher bedarf es einer gesetzlichen Legitimation, die eine Überschreitung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit ermöglicht, sodass landesfremde Akteure in einem von einer Katastrophe betroffenen Land helfend tätig werden können. Das folgt auch aus der Souveränität der Länder, weil ihnen die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich obliegt (vgl. Art. 30 GG). Die duale Staatlichkeit von Bund und Ländern bedingt für die damit jeweils verbundene Staatsgewalt also eine Eingrenzung, Aufgliederung und Zuordnung von präzisen Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnissen.[399] Insbesondere im Katastrophenschutzorganisationsrecht sind klare Zuschreibungen von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten geboten, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

Eine solche zuständigkeitslegitimierende Wirkung wird Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG vereinzelt zugeschrieben, da sich in der Anforderung von landesfremden Akteuren das positive Element einer Zuständigkeitsnorm widerspiegele.[400] Dagegen spricht allerdings, dass der Anforderungsvorbehalt lediglich ein prozedurales Element der regionalen Katastrophenhilfe darstellt, der seinerseits aber noch nichts über eine entsprechende Kompetenzbegründung aussagt.[401] Auch der Plenumsbeschluss des BVerfGs zum Luftsicherheitsgesetz[402] deutet in diese Richtung. Das Gericht erblickt in Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage für bundesrechtliche Regelungen.[403] Denn ungeschriebene Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes in Sachnormen außerhalb des VII. Abschnitts des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG) aufzusuchen, liegt insbesondere nach dem Schutzzweck der föderalen Zuständigkeitsordnung,

[397] *H. Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 3 Rn. 5.

[398] *K.-P. Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 300; BVerfGE 33, 125 (128); 119, 331 (366).

[399] *W. März*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 1.

[400] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 124 f.

[401] Anders aber *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 125, der in der Anforderung im Sinne der Ermächtigung des Anforderungsadressaten spiegelbildlich ein Element der Zuständigkeitsnorm erblickt.

[402] BVerfGE 132, 1.

[403] BVerfGE 132, 1 (5).

die grundsätzlich nicht durch Normen des materiellen Verfassungsrechts bestimmt ist, nicht nahe.[404] Vielmehr bedarf es gesonderte, strikt auszulegende und in ihrer Reichweite von materiell-rechtlichen Vorgaben unabhängige Kompetenzvorschriften.[405] Dieser Prämisse folgend, lässt sich der Norm eine Zuständigkeitslegitimation in sachlicher und örtlicher Hinsicht für das Agieren landesfremder Akteure jedenfalls so nicht entnehmen. Denn wenn dem Bund bereits aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG keine Kompetenz für den Erlass bundesrechtlicher Regelungen erwächst, lässt sich erst recht keine legitimierende Wirkung für das Tätigwerden außerhalb der regulären sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten entnehmen.

Die Hilfeleistung durch landesfremde Akteure im regionalen Katastrophenfall lässt sich rechtlich mit der Ausübung einer Wahrnehmungskompetenz vergleichen.[406] Der Begriff der Wahrnehmungskompetenz bezeichnet dabei „das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, im Verhältnis zu Dritten".[407] Die Hilfeleistung durch landesfremde Akteure im regionalen Katastrophenfall stellt sich gegenüber von der Katastrophe betroffenen Menschen als ein solches Handeln nach außen dar. Die landesfremden Akteure nehmen die notwendigen Katastrophenhilfemaßnahmen wahr, ohne eine eigene Zuständigkeit zu begründen. Demgegenüber verbleibt die Entscheidung und Bewertung über die Notwendigkeit des Einsatzes landesfremder Akteure sowie deren konkrete Verwendung auch nach der Anforderung bei den zuständigen Katastrophenschutzbehörden der Länder. Damit obliegt diesen die Befugnis zur Sachbeurteilung und -entscheidung. Die Katastrophenabwehr verbleibt somit eine Aufgabe des katastrophenbetroffenen Landes, da diesem die Entscheidung obliegt, ob und welche landesfremden Akteure es anfordert und die Anforderung „zur Hilfe" erfolgt, sodass keine Aufgabenübertragung stattfindet.[408] Eine Legitimation für die Überschreitung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten durch die in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG genannten Akteure, lässt sich der Norm jedenfalls nicht entnehmen.[409] Sofern die Regelung diese Funktion aber erfüllen soll, ist der Verfassungsgesetzgeber gefordert, dies so auch ausdrücklich zu normieren.

---

[404] BVerfGE 132, 1 (5 f.).

[405] BVerfGE 132, 1 (5); 12, 205 (228); 15, 1 (17).

[406] In diese Richtung auch *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 68, die von einer Aufgabenwahrnehmung spricht; vgl. zur Abgrenzung von Wahrnehmungs- und Sachkompetenz *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 45; *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 19.

[407] BVerfGE 81, 310 (332); 104, 249 (264 f.); *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 85 Rn. 19.

[408] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 68.

[409] A.A. *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 128.

4. Landesrechtlicher Befugniserwerb

Die im regionalen Katastrophenfall helfenden landesfremden Akteure sind organisatorisch zwar weiterhin ihrem jeweiligen Hoheitsträger zugeordnet, müssen jedoch funktionell dem anfordernden Land zugerechnet werden.[410] Vereinzelt wird daraus geschlussfolgert, dass die ersuchten Akteure nach eigenem Recht zu handeln hätten, sodass die Bundesakteure auf Grundlage von Bundesrecht und die fremden Landesakteure auf Grundlage ihres Landesrechts tätig werden würden.[411] Allerdings werden aufgrund der Aufgabenwahrnehmungslegitimation aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG die landesfremden Akteure nur dazu ermächtigt, eine Fremdaufgabe wahrzunehmen, die grundsätzlich auch weiterhin den primär zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden obliegt. Daher ist bei der damit verbundenen Durchführung der Hilfemaßnahmen das Recht des von der Katastrophe betroffenen Landes maßgeblich.[412] Die landesfremden Akteure müssen auf das rechtliche Instrumentarium und regelmäßig die Katastrophenschutzgesetze der Länder zurückgreifen. Sie unterliegen in diesem Zusammenhang grundsätzlich auch den Weisungen des von der Katastrophe betroffenen Landes.[413] Das gilt auch für die Bundespolizei und die Streitkräfte.[414] Vereinzelt findet der aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG abgeleitete landesrechtliche Befugniserwerb auch ausdrücklich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder seinen Niederschlag. Demnach haben die Kräfte der Länder, des Bundes und anderer Staaten bei der Mitwirkung im Katastrophenschutz die gleichen Befugnisse wie die entsprechenden Akteure des von einer Katastrophe betroffenen Landes.[415]

Als Konsequenz des landesrechtlichen Befugniserwerbs müssen die angefragten Akteure mit dem Recht des von der Katastrophe betroffenen Landes vertraut sein. Auch wenn sich die Landeskatastrophenschutzgesetze in ihrer Struktur ähneln, gibt es dennoch erhebliche Unterschiede.[416] Daher muss die in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG angelegte Kooperation der beteiligten Akteure durch wirksame Koordinationsmecha-

[410] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 154; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 31; ähnlich auch *A. Dietz*, Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für Amtshilfe- und Unterstützungsmaßnahmen sowie Einsätze der Bundeswehr, DÖV 2012, S. 952 (955).

[411] Vgl. *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 130 mwN.

[412] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 25; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 31; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 154; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 40; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 88; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 65; *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 37; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 129 ff.; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 71 ff.; BT-Drs. V/2873, S. 10.

[413] A.A. BT-Drs. V/2873, wobei ein einvernehmliches Zusammenwirken zwischen den Behörden des betroffenen Landes und den zur Verfügung gestellten Hilfskräften erforderlich ist.

[414] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 65.

[415] Vgl. etwa § 25 Abs. 1 S. 2 KatSG Bln; § 3 Abs. 2 HmbKatSG.

[416] Siehe etwa zu den strukturellen Unterschieden zwischen Integrationsprinzip und Trennungsprinzip im Katastrophenschutzrecht der Länder in Kap. 3 § 3 A.

nismen flankiert werden, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Es müssen frühzeitig in Betracht kommende (Rechts-)Unsicherheiten und Unklarheiten durch eine wirksame Koordination aus dem Weg geräumt werden, sodass es im Katastrophenfall nicht zu rechtlichen Entscheidungen unter Unsicherheit kommt oder wenigstens die Unsicherheiten auf ein mögliches Minimum reduziert werden.[417]

5. Regionaler Katastrophenfall als Kooperationsmodell sui generis

Im regionalen Katastrophenfall können landesfremde Akteure zur Hilfe angefordert werden. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG macht jedoch nur wenige Vorgaben für die Ausgestaltung der konkreten Zusammenarbeit zwischen landesfremden Akteuren und dem von einer Katastrophe betroffenen Land. Die Zuordnung der Zusammenarbeit zu einem verwaltungskooperationsrechtlichen Institut trägt daher dazu bei, die der regionalen Katastrophenhilfe zugrundeliegende Struktur rechtsdogmatisch zu verorten, um daraus die notwendigen Anforderungen an die Ausgestaltung der konkreten Kooperation der betroffenen Akteure abzuleiten.[418]

In Betracht kommen unterschiedliche Verwaltungskooperationsmodelle wie der Selbsteintritt, die Delegation, die Amtshilfe, die Organleihe oder das Mandat. Teilweise wird der regionalen Katastrophenhilfe der Amtshilfecharakter zugesprochen.[419] Teilweise wird auch die regionale Katastrophenhilfe als Mandat qualifiziert.[420] Andere Autoren charakterisieren die Katastrophenhilfe wiederum als eine Form der Organleihe.[421] Die regionale Katastrophenhilfe lässt sich allerdings keinem der gängigen verwaltungskooperationsrechtlichen Modelle zuordnen.[422] Vielmehr handelt es sich bei ihr um ein eigengeartetes Kooperationsmodell.

a) Kein Selbsteintrittsrecht landesfremder Akteure aufgrund Anforderungsvorbehalt

Die regionale Katastrophenhilfe statuiert kein Selbsteintrittsrecht der angeforderten landesfremden Akteure.[423] Ein Selbsteintrittsrecht besteht regelmäßig nur zugunsten

---

[417] Siehe allgemein zu Entscheidungen unter Unsicherheit bei *I. Spiecker gen. Döhmann*, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, 2026.

[418] So schon *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 85.

[419] So etwa *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 116 ff.; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34.

[420] So etwa *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 91 ff.; *H. Sattler*, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung, NVwZ 2004, S. 1286 (1288).

[421] So *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 33 für die Anforderung der Bundespolizei im Falle einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Maßgabe von Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG.

[422] So etwa *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 71; ebenfalls zweifelnd *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 107, der die Charakterisierung als „dogmatisch sperrig" bezeichnet.

[423] Vgl. zum Selbsteintrittsrecht *U. Guttenberg*, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992; *M. Herdegen*, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 23 (1990), S. 183 ff.

übergeordneter Behörden gegenüber ihnen nachgeordneten Behörden.[424] Hieran fehlt es beim regionalen Katastrophenfall, da die landesfremden Akteure in keinem übergeordneten Verhältnis zu den Akteuren des von der Katastrophe betroffenen Landes stehen. Ebenso wäre ein Selbsteintrittsrecht mit der Weisungsbefugnis der Akteure des von der Katastrophe betroffenen Landes nicht vereinbar. Ohnehin erfolgt die Hilfe und Unterstützung generell nur auf Anforderung durch das anfragende Land, sodass schon der in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG verankerte Anforderungsvorbehalt ein Selbsteintrittsrecht ausschließt.

b) Keine Delegation zugunsten landesfremder Akteure aufgrund fehlender Zuständigkeitsübertragung

Ebenso scheidet eine Qualifizierung als Delegation aus. Denn bei einer Delegation handelt es sich um die Übertragung einer Zuständigkeit von einem an sich zuständigen Rechtsträger – dem Delegaten, hier das anfragende Land – auf einen anderen Rechtsträger, hier die landesfremden Akteure – den Delegataren – zur Ausübung im eigenen Namen.[425] Im Rahmen der regionalen Katastrophenhilfe erfolgt jedoch keine Zuständigkeitsübertragung, da die landesrechtlichen Katastrophenschutzbehörden weiterhin zuständig bleiben. Sie fordern aufgrund einer Überforderungssituation landesfremde Akteure zur Hilfeleistung an, ohne damit jedoch ihre Zuständigkeit rechtlich weder vollständig oder auch nur teilweise aufzugeben oder zu übertragen.

c) Kein Amtshilfecharakter aufgrund gebietsübergreifender Hilfe

Ebenso handelt es sich bei Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht um eine klassische Form der Amtshilfe,[426] wenngleich dafür systematische Erwägungen sprechen, da die regionale Katastrophenhilfe an die Vorschrift über die Rechts- und Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) angefügt wurde.[427] Allerdings wurde die Katastrophenhilfe nicht aus dogmatischen Erwägungen im Rahmen von Art. 35 GG verortet, sondern allein politische Gründe haben hierfür eine Rolle gespielt.[428] Denn die verfassungsrechtlichen Ergänzungen betreffen das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander,

---

[424] *W. Krebs*, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 108 Rn. 51 mwN.

[425] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 48; ausführlich zur Delegation bei *W.-R. Schenke*, Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, VerwArch 1977, S. 118 ff.

[426] A.A. *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 116 ff. sowie *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34.

[427] Kritisch ebenfalls *B. Schlink*, Die Amtshilfe, 1982, S. 162 Fn. 32; *T. Stein*, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, 2012, S. 92 Fn. 347; *M. Baldus*, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum, NVwZ 2004, S. 1278 (1284); *J. Lorse*, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, Die Verwaltung 38 (2005), S. 471 (476).

[428] Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 9; so auch *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 86.

sodass die regionale Katastrophenhilfe nicht im Zusammenhang mit der Bundesverwaltung, sondern im Rahmen des Bund-Länderverhältnisses geregelt wurde.[429] Außerdem erfolgt durch die Rechts- und Amtshilfe keine Rechtskreiserweiterung, da der angefragte Akteur nur im Rahmen seiner sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeit Hilfe leisten kann.[430] Die Polizeikräfte anderer Länder und die Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie der Bundespolizei und der Streitkräfte überschreiten im Rahmen der regionalen Katastrophenhilfe ihren originären Zuständigkeitsbereich. Sie werden in dem von der Katastrophe betroffenen Land tätig, sodass sie gerade nicht mehr im Rahmen ihrer sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeit agieren. Die landesfremden Akteure werden nicht ermächtigt, in einem fremden Zuständigkeitsbereich tätig zu werden oder Befugnisse auszuüben, die ihnen sonst nicht zustehen.[431]

d) Keine Organleihe aufgrund fehlender Dauerhaftigkeit

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG stellt auch keinen Fall einer Organleihe dar. Die Organleihe erfolgt grundsätzlich nicht nur für den Einzelfall, sondern regelmäßig und auf Dauer für einen spezifischen Aufgabenbereich.[432] Für den regionalen Katastrophenfall ist sie daher ungeeignet, da Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ein punktuelles Zusammenwirken im Einzelfall in den Blick nimmt.[433] Ein dauerhaftes Zusammenwirken bezweckt die Norm nicht. Ebenfalls werden die landesfremden Akteure auch nicht institutionell in die Verwaltungshierarchie des von der Katastrophe betroffenen Landes integriert.[434]

e) Keine Mandatierung aufgrund fehlender Zuständigkeitsverlagerung

Schließlich lässt sich die regionale Katastrophenhilfe auch nicht als verwaltungsrechtliches Mandat qualifizieren.[435] Das Mandat bezeichnet die außenrechtswirksame Übertragung der Zuständigkeit vom eigentlichen Inhaber – dem Mandanten, hier das anfragende Land –, auf einen anderen Rechtsträger – den Mandatar, hier die landesfremden Akteure – zur Aufgabenausübung im Namen des Mandanten.[436] Ein generelles Weisungsrecht oder gar ein Über-Unterordnungsverhältnis setzt das Mandat

[429] BT-Drs. V/2873, S. 9.

[430] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 49.

[431] *H. Sattler*, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung, NVwZ 2004, S. 1286 (1288).

[432] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 49; BVerfGE 63, 1 (32).

[433] Siehe auch Kap. 2 § 2 B.

[434] *H. Sattler*, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung, NVwZ 2004, S. 1286 (1288).

[435] A.A. *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 94; allgemein zum Mandat bei *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 145 ff.

[436] *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 48; *J.-P. Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 23; *H. Schmitz/L. Prell*, in: Stelkens/Bonk/Sachs

nicht voraus.[437] Der Mandatar übernimmt einen Teil der Wahrnehmungskompetenz des Mandanten, nämlich die bloße Ausführungs- oder Vornahmezuständigkeit, sodass dem Mandanten auch weiterhin die Zurechnungskompetenz verbleibt.[438] Beim Mandatsverhältnis fehlt ferner regelmäßig das Verhältnis von Hauptverfahren beim ersuchenden Akteur und ergänzender Hilfe hierzu durch den ersuchten Akteur.[439]

Das von einer Katastrophe betroffene Land (Mandant) fordert die landesfremden Akteure (Mandatare) zur Hilfeleistung an. Mit dieser Anforderung ist allerdings keine Zuständigkeitsübertragung zugunsten der landesfremden Akteure verbunden. Das anfragende Land bleibt weiterhin für den Katastrophenschutz zuständig und dessen Aufgabenträger. Einzig eine Aufgabenwahrnehmungslegitimation zugunsten der landesfremden Akteure ist mit Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG verbunden. Auch lässt sich das Verhältnis von Hauptverfahren und ergänzender Hilfe, wie es für ein Mandatsverhältnis typisch ist, nicht auf die regionale Katastrophenhilfe übertragen. Denn auch bei der regionalen Katastrophenhilfe ist das von der Katastrophe betroffene Land weiterhin federführend tätig, sodass sich dieses als „Herrin des Hauptverfahrens" darstellt. Die landesfremden Akteure hingegen werden lediglich unterstützend zur Hilfe tätig.[440]

f) Kooperation sui generis

Die regionale Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG lässt sich nicht mit den tradierten Verwaltungskooperationsmodellen in Einklang bringen.[441] Vielmehr bildet sie einen eigengearteten Fall der bundesstaatlichen Zusammenarbeit von katastrophenrelevanten Akteuren von Bund und Ländern.[442] Eine Zuständigkeitslegitimation landesfremder Akteure im regionalen Katastrophenfall begründet die Vorschrift nicht. Vielmehr handelt es sich bei Ausübung der Hilfe um eine Aufgabenwahrnehmungslegitimation, die mit einem landesrechtlichen Befugniserwerb der angeforderten landesfremden Akteure verbunden ist. Gleichzeitig sind die landesfremden Akteure den Weisungen des von der Katastrophe betroffenen Landes unterworfen, sodass dieses über die Art und Weise der Katastrophenhilfe bestimmt. Das von der Katastrophe betroffene Land tritt daher als maßgeblicher Hauptakteur in Erscheinung und erhält durch die landesfremden Akteure lediglich eine unterstützende Hilfeleistung.

(Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 4 Rn. 40; vgl. allgemein zum Mandat auch umfangreich bei *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 30, 145 ff.

[437] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 92 ff. mwN.

[438] *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009, S. 148.

[439] *H. Schmitz/L. Prell*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 4 Rn. 40.

[440] Vgl. aber zu den Konsequenzen der Qualifikation als Mandat bei *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 94 ff.

[441] So schon *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 71; ebenfalls zweifelnd *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 107, der das Verhältnis zu Art. 35 Abs. 1 GG als „dogmatisch sperrig" bezeichnet.

[442] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 107.

Auch wenn sich die Kooperation im regionalen Katastrophenfall nicht mit den gängigen verwaltungsrechtlichen Kooperationsmodellen einhegen lässt, folgt daraus nicht deren Rechts- oder Verfassungswidrigkeit. Denn diese kann sich nur aus einem konkreten Rechts- oder Verfassungsverstoß ergeben. Die Beschreibung des regionalen Katastrophenfalls als verwaltungsrechtliches Kooperationsmodell sui generis eignet sich nach alledem, um der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie der Gewährleistung eines effektiven Katastrophenschutzes nachzukommen.

Die Qualifizierung der regionalen Katastrophenhilfe als Kooperationsmodell sui generis bedingt, dass die nähere Ausgestaltung der Kooperation bestimmten Anforderungen genügen muss. Diese Elemente können dann als Leitmotiv oder Leitbild erscheinen. Es handelt sich überwiegend um diejenigen Merkmale, die in der Regel die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Verwaltungsträger im regionalen Katastrophenfall charakterisieren und dieser so ihr Gepräge geben. So ist bei der Kooperation der unterschiedlichen Verwaltungsträger zu berücksichtigen, dass diese auf der Ebene der Gleichordnung agieren und ihnen damit grundsätzlich kein Selbsteintrittsrecht zugebilligt werden kann. Sie müssen in den ihnen obliegenden Zuständigkeitsbereichen handeln. Denn die Zuschreibung von präzisen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten muss auch bei der Zusammenarbeit gewahrt bleiben. Durch die Kooperation darf keine Eingliederung der landesfremden Akteure in die Verwaltungshierarchie des von der Katastrophe betroffenen Landes erfolgen. Schließlich darf die Kooperation auch nicht auf Dauer angelegt sein, sondern muss sich immer auf einen speziellen Katastrophenfall beziehen.

6. Zwischenfazit

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG adressiert die Kooperation im regionalen Katastrophenfall. Die Länder sind zwar grundsätzlich für den Katastrophenschutz zuständig, können aber etwa im Fall der Überforderung der zuständigen katastrophenrelevanten Landesakteure weitere Hilfe anfordern, die von anderen Ländern oder vom Bund erbracht werden kann. Das Grundgesetz macht an dieser Stelle die Notwendigkeit der Kooperation deutlich und sichert diese auch verfassungsrechtlich ab. Gleichwohl zeigt sich – bedingt auch durch die allgemeine Formulierung von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG –, dass die Regelung selbst und auch die inhaltliche Ausfüllung der einzelnen Kriterien teilweise mit erheblicher Rechtsunsicherheit behaftet sind. Das gilt etwa im Bereich der Hilfeleistungspflicht landesfremder Akteure[443] und der rechtlichen Verortung der kooperativen Ausgestaltung der Zusammenarbeit[444] der betroffenen katastrophenrelevanten Akteure.

Der regionale Katastrophenfall kann zwar in praktischer Hinsicht durch die Anwendung von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG bewältigt werden, weil das katastrophenbetroffe-

[443] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 1. b) dd).
[444] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 5.

ne Land weitere Hilfe anfordern kann. Gleichwohl spielt nicht nur die Praktikabilität eine wichtige Rolle, sondern auch die rechtlichen Herausforderungen sind zu berücksichtigen. Die vorhandenen Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung der Norm sind daher einzuhegen, um auch die Kooperation im regionalen Katastrophenfall insgesamt besser rechtlich abzusichern. Denn auch der Katastrophenschutz als solches sowie die konkrete Bewältigung der Katastrophe müssen den Geboten der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit genügen.

II. Verfassungsrechtliche Rahmung der Kooperation im überregionalen Katastrophenfall, Art. 35 Abs. 3 GG

Während Art. 35 Abs. 1 GG die allgemeine Verpflichtung zur Leistung von Rechts- und Amtshilfe zwischen allen Behörden des Bundes und der Länder normiert und Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG die Kooperation im regionalen Katastrophenfall in den Blick nimmt, adressiert Art. 35 Abs. 3 GG den sog. überregionalen Katastrophenfall.

Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einzusetzen. Derartige Maßnahmen sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates sowie im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

Die Norm regelt damit – ebenso wie schon Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – materielle und prozedurale Voraussetzungen für den Einsatz landesfremder Akteure in einem Katastrophengebiet, allerdings nur für solche Fälle, in denen die Katastrophe das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet.[445] Wesentliches Abgrenzungsmerkmal zum regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist demnach der örtliche Bezug der Katastrophe, da diese im überregionalen Katastrophenfall auf mehr als ein Land Auswirkungen zeitigt. Wie sich sodann die Aufgabenwahrnehmung durch landesfremde Akteure im überregionalen Katastrophenfall legitimieren lässt und in welchem Umfang landesfremde Akteure Befugnisse aus den von der Katastrophe betroffenen Ländern erwerben, spielt im überregionalen Katastrophenfall insbesondere beim Umfang der Einsetzungsbefugnis der Bundesregierung eine Rolle, sodass diese beiden Aspekte an dieser Stelle erörtert werden.[446] Es stellt sich – wie auch bereits beim regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG[447] – schließlich die Frage, ob sich der überregionale Katastrophenfall einem verwaltungskooperationsrechtlichen Institut zurechnen lässt.

---

[445] BVerfGE 132, 1 (5).
[446] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) bb) und cc).
[447] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. I. 5.

1. Materielle Elemente

a) Vorliegen einer Katastrophe

Der Anwendungsbereich der Regelung erstreckt sich auf Naturkatastrophen sowie Unglücksfälle und knüpft damit an den Oberbegriff der Katastrophe an.[448] Im Vergleich zum regionalen Katastrophenfall ist bei einer streng am Wortlaut orientierten Auslegung von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG der Anwendungsbereich in qualitativer Hinsicht erweitert, da die Norm bereits dann einschlägig ist, wenn ein einfachgearteter Unglücksfall vorliegt. Demnach könnte ein überregionaler Katastrophenfall bereits dann vorliegen, wenn der Unglücksfall keine solche Schwere erreicht, die für einen besonders schweren Unglücksfall maßgeblich ist. So reicht ein Massenanfall von Verletzten in einem Land aus, was schon dann erfüllt sein kann, wenn sich ein Verkehrsunfall mit einer Vielzahl von Fahrzeugen ereignet.

Diese Differenzierung zwischen Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG überzeugt jedoch nicht und auch das Tätigwerden im überregionalen Katastrophenfall setzt einen besonders schweren Unglücksfall voraus,[449] sodass die Merkmale des Katastrophenbegriffs erfüllt sein müssen. Denn Wesensmerkmal des regionalen und überregionalen Katastrophenfalls sind Szenarien, die von einer katastrophischen Dimension geprägt sind.[450] Beide Regelungen müssen in einen Bezug zueinander gesetzt werden.[451] Die Bezugnahme auf Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ergibt sich daraus, dass Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nach Wortlaut und Satzbau unmittelbar an den letzten Satz des vorangegangenen Absatzes anschließt.[452] Außerdem wäre es widersprüchlich, wenn für den überregionalen Katastrophenfall niedrigere Voraussetzungen gelten würden, obwohl die damit verbundenen Befugnisse für den Bund gegenüber den Ländern wesentlich eingriffsintensiver sind. Denn im überregionalen Katastrophenfall kann der Bund Weisungen gegenüber Ländern erteilen sowie die Bundespolizei und die Streitkräfte im betroffenen Land einsetzen. Der Bund greift in diesem Fall in die Hoheit der Länder ein, was im regionalen Katastrophenfall so aber gerade nicht möglich ist. Im Rahmen von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG setzt daher ein Unglücksfall ebenfalls einen besonders schweren Unglücksfall voraus. Die bereits angestellten Überlegungen zum Katastrophenbegriff im regionalen Katastrophenfall gelten daher auch für die überregionale Katastrophenhilfe.[453]

---

[448] Vgl. zum Katastrophenbegriff bereits ausführlich Kap. 2 § 1.

[449] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 34; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 136; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 91; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 98; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 236.

[450] BVerfGE 132, 1 (17).

[451] BVerfGE 132, 1 (16); in diese Richtung auch BT-Drs. V/2873, S. 10.

[452] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 136; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 91.

[453] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 1. a).

b) Betroffenheit mehrerer Länder

Der überregionale Katastrophenfall zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die Katastrophe Auswirkungen auf mehr als ein Land hat. Die Regelung setzt voraus, dass in wenigstens einem Land eine Katastrophe bereits eingetreten ist und diese Katastrophe für mindestens ein weiteres Land eine Gefährdung darstellt. Die Gefährdung im Sinne einer Gefahr stellt eine Vorstufe zur Katastrophe dar.[454] In Anlehnung an den polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriff ist daher eine Katastrophenlage in einem Land erforderlich, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit in einem anderen Land zu einem Schaden führen wird. Für die Gefährdungsanalyse ist eine Prognoseentscheidung darüber zu treffen, ob und wenn ja in welchem Umfang es zu einem Schadenseintritt in einem Land kommen wird.[455] Die Katastrophe muss daher nicht zwingend in beiden Ländern eingetreten sein und dort bereits zu Schäden geführt haben. Erst recht muss die Ursache für die Katastrophe nicht in mehreren Ländern liegen.[456] Ein Einsatz von landesfremden Akteuren allein aus Gründen der Gefahrprävention scheidet somit aus.[457] Sinn und Zweck der überregionalen Katastrophenhilfe ist die Möglichkeit einer bundesstaatlichen Intervention bei der Betroffenheit mehrerer Länder, wenn ein Einschreiten des Bundes zur effektiven Katastrophenbekämpfung notwendig erscheint, weil eine Katastrophe in einem Land eingetreten ist und eine Gefährdung für ein anderes Land darstellt.

c) Erforderlichkeitsvorbehalt

Der Bund darf im überregionalen Katastrophenfall grundsätzlich immer nur dann selbst tätig werden, wenn dies zur wirksamen Katastrophenbekämpfung erforderlich ist.[458]

Unklar ist jedoch die Reichweite des Erforderlichkeitsvorbehalts und ob das Eingreifen auf das von der Katastrophe betroffene Land begrenzt ist oder aber auch das von der Katastrophe gefährdete Land erfasst.

Einerseits könnte die Regelung in die Richtung zu deuten sein, dass eine Bundesintervention nur zugunsten des von der Katastrophe betroffenen Landes in Betracht kommt, weil die Vorschrift auf die „wirksame Bekämpfung" und damit die wirksame Katastrophenbekämpfung abstellt. Andererseits schreibt die Regelung auch vor, dass die relevanten Akteure (Landespolizeikräfte, Bundespolizei und Streitkräfte) „anderen Ländern" zur Verfügung zu stellen sind, sodass eben nicht nur das von der Katastrophe

[454] Vgl. zum Gefahrbegriff auch Kap. 2 § 1 E. II.

[455] Vgl. Kap. 2 § 1 D. IV.

[456] So schon *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 98.

[457] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 91.

[458] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 31; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 136; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 92; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 41; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 69 ff.

betroffene Land erfasst ist, sondern auch dasjenige Land, welches durch die Katastrophe gefährdet wird. Eine am Sinn und Zweck der Norm orientierte Auslegung streitet für eine weite Auslegung, sodass ein Eingreifen gegenüber allen katastrophenrelevanten Ländern in Betracht kommt. Denn es kann keinen Unterschied machen, ob der Bund dem unmittelbar von einer Katastrophe betroffenen Land oder einem von einer Katastrophe gefährdeten Land Hilfe leistet. In beiden Fällen kommt der Bund seiner staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie der Gewährleistung einer effektiven Katastrophenbekämpfung nach. Der Erforderlichkeitsvorbehalt bezieht sich daher sowohl auf die wirksame Bekämpfung der Katastrophe als auch auf die wirksame Eindämmung der Gefährdung und nimmt damit alle katastrophenrelevanten Länder in den Blick. Damit wird auch der subsidiäre Charakter der Bundesintervention deutlich.[459] Die Katastrophenvorsorge und die Katastrophenbekämpfung bleiben grundsätzlich eine Aufgabe der betroffenen Länder.

Der Bundesregierung kommt ein Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Intervention sowie auch der zu ergreifenden Maßnahmen zu.[460] Dabei muss sie berücksichtigen, ob die Katastrophenbekämpfung bzw. -verhinderung auch ohne ein bundestaatliches Eingreifen effektiv erfolgen kann, weil dann die Bundesintervention eben gerade nicht erforderlich ist. Sobald ein milderes und gleichgeeignetes Mittel zur Zweckerreichung ersichtlich ist, bedarf es keiner bundesstaatlichen Intervention.

Regelmäßig kommt ein Einschreiten des Bundes daher überhaupt nur dann in Betracht, wenn die betroffenen Länder zur wirksamen Bekämpfung selbst nicht fähig oder nicht willens sind.[461] Die Nichtfähigkeit zur wirksamen Katastrophenbekämpfung ist insbesondere dann gegeben, wenn die Katastrophe ein solches Ausmaß erreicht, dass die Katastrophenschutzorganisation im betroffenen Land vollständig zum Erliegen kommt. Es genügt insofern nicht, wenn die primär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde nicht handlungsfähig ist, da dann zunächst die übergeordneten Landeskatastrophenschutzbehörden die Zuständigkeit an sich ziehen und Aufgaben wahrnehmen können.[462] Solange die Katastrophenschutzorganisation im betroffenen Land noch weitestgehend aufrechterhalten werden kann, können die Län-

[459] BVerfGE 132, 1 (19); *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 31; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 34; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 92; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 70; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 98.

[460] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 31; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 98.

[461] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 31; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 34; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 70; BVerfGE 132, 1 (19).

[462] Vgl. etwa § 10 Abs. 2 LKatSG BW; § 35 Abs. 2 HBKG; § 2a Abs. 2 S. 3 KatSG LSA; § 4 Abs. 2 S. 1 LKatSG SH; § 34 Abs. 2 ThürBKG.

der nach Maßgabe von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Hilfe anfordern.[463] Der fehlende Wille eines betroffenen Landes kann generell nur in engen Grenzen eine Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG rechtfertigen. Bei der Katastrophenbekämpfung geht es oftmals auch um das richtige Strategiebündel, sodass unterschiedliche Lösungen denkbar sind.[464] Der Bund kann deshalb nicht bereits dann tätig werden, weil er etwa ein anderes Konzept zur Bekämpfung der Katastrophe verfolgt, das mit der Auffassung des Landes nicht deckungsgleich ist. Die Bewertung der Erforderlichkeit muss daher in der gebotenen Objektivität im Lichte der föderalen Ordnung und der anspruchsvollen objektiven Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG erfolgen.[465]

In einer engen Verbindung mit dem Erforderlichkeitsvorbehalt steht auf der Rechtsfolgenseite das der Bundesregierung eingeräumte Ermessen, sodass von einer einheitlichen Ermessensentscheidung auszugehen ist.[466] Denn es besteht eine enge Verbindung zwischen der Erforderlichkeit der gewählten Maßnahme auf der Tatbestandsseite der Vorschrift sowie der Entscheidung über ein Eingreifen des Bundes auf der Rechtsfolgenseite der Norm.[467] Der Bundesregierung obliegt daher die Ausübung des Entschließungs- und des Auswahlermessens.[468]

Schließlich kommt ein Einschreiten des Bundes nur dann in Betracht und ist erforderlich, wenn zuvor dem betroffenen Land Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und ein Einvernehmen über die Katastrophenbekämpfung angestrebt wurde.[469] Das folgt aus der Rechtsprechung zum bundestreuen Verhalten im Rahmen von Art. 85 Abs. 3 GG.[470] Denn der Bund muss zunächst den Ländern die Befugnis zur Kooperation und Koordination der verschiedenen Kräfte überlassen.[471] Auch das ist Ausdruck einer föderalen Katastrophenschutzorganisation.

Eine Ausnahme hiervon ist nur in besonders gelagerten Eilfällen denkbar.[472] Ein solcher kann vorliegen, wenn etwa bei einer Hochwasserkatastrophe ein weiteres Zuwarten zu außergewöhnlichen Schäden führen würde, die nur durch ein sofortiges Einschreiten abgewendet oder abgemildert werden können, ohne zuvor ein kooperatives Zusammenwirken mit den betroffenen Ländern durchzuführen. Ebenso liegt eine

---

[463] Vgl. auch zur Stufenfolge der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 236 f.

[464] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 70 f.

[465] *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 71.

[466] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 93.

[467] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 93; ähnlich für die „Billigkeit" als Tatbestandsmerkmal einerseits und das Ermessen auf der Rechtsfolgenseite andererseits BVerwG NJW 1972, S. 1411 (1414).

[468] Dazu *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 164.

[469] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 93.

[470] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 35; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 93; BVerfGE 81, 310 (337).

[471] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 43.

[472] *L. Münkler*, in: Schmidt-Bleibtreu (Hrsg.), GG, 16. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 51.

Eilbedürftigkeit vor, wenn die zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden handlungsunfähig sind oder eine Kommunikation mit diesen aufgrund gestörter Kommunikationskanäle und -wege nicht möglich ist. Denn auch im Rahmen der Erforderlichkeit muss die Effektivität der Katastrophenabwehr sowie die Gewährleistung der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz handlungsleitend sein.

d) Kooperationsakteure

Im überregionalen Katastrophenfall kooperieren unterschiedliche Akteure miteinander. Zur Unterstützung der Länder und dessen katastrophenrelevanten Akteuren können Landespolizeien anderer Länder (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG) sowie die Bundespolizei und die Streitkräfte (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG) hinzugezogen werden. Gegenüber dem regionalen Katastrophenfall ist das Akteursfeld verkleinert, da sonstige Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen nicht als Kooperationsakteure zur Verfügung stehen.[473] Daher können im Rahmen der Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG auch keine Bundesbehörden, die etwa über besondere Fachkenntnisse in spezifischen katastrophenrelevanten Bereichen wie dem Hochwasser-, dem Gesundheits- oder Umweltschutz verfügen, helfend eingreifen. Diese können nur durch das von der Katastrophe betroffene Land selbst nach Maßgabe von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG angefordert werden.

Unter dem Gesichtspunkt der Effektivität des Katastrophenschutzes erscheint diese rechtliche Ausgestaltung diskussionswürdig. Denn ein wirksamer Katastrophenschutz muss alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen aktivieren und diese zum Einsatz bringen. Daher ist es – auch unter systematischen Gesichtspunkten im Verhältnis zu Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – geboten, dass auch bundesrechtliche Verwaltungsstrukturen bei der Kooperation im überregionalen Katastrophenfall aktiviert werden können.

Zwischen dem Einsatz von Polizeikräften anderer Länder (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG) sowie dem Einsatz der Bundespolizei und der Streitkräfte (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG) muss allerdings differenziert werden. Je nach maßgeblichem Akteur ist der Handlungsspielraum der Bundesregierung nämlich unterschiedlich ausgestaltet.

Wenn landesfremde Polizeikräfte (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG) unterstützend bei der Katastrophenhilfe tätig werden sollen, kann die Bundesregierung nur insoweit aktiv werden, dass sie den maßgeblichen Landesregierungen eine Weisung erteilt, die betroffenen Polizeikräfte anderen katastrophenrelevanten Ländern zur Verfügung zu stellen. Das von der Weisung betroffene Land ist an diese gebunden und muss seine Polizeikräfte zur Verfügung stellen. Die katastrophenrelevanten Länder entscheiden jedoch sodann in eigener Verantwortung, ob sie die ihnen überstellten Polizeikräfte benötigen und annehmen.[474] Der Gestaltungsspielraum sowie die Steuerungsmöglich-

[473] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 1. c).
[474] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. II. 2.

keiten der Bundesregierung sind daher eingeschränkt, da ein Zwang zur Annahme der landesfremden Polizeikräfte durch das katastrophenrelevante Land nicht besteht. Anders verhält es sich hingegen beim Einsatz von Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG). Denn dort verbleibt die Entscheidungshoheit bei der Bundesregierung, sodass die katastrophenrelevanten Länder einen Einsatz nicht verweigern können.

e) Entfallen der Maßnahmen nach Gefahrenbeseitigung

Die nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG durchgeführten Maßnahmen sind unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben (Art. 35 Abs. 3 S. 2 Alt. 2 GG). Die Bundesregierung muss ohne schuldhaftes Zögern den Einsatz der entsendeten Akteure beenden und diese aus den katastrophenrelevanten Ländern abziehen. Ob die Gefahr tatsächlich beseitigt ist, hat die Bundesregierung zu entscheiden.[475] Dabei verfügt sie über einen weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der insofern zu treffenden Einschätzungen und Wertungen.[476] Gleichwohl sind im Sinne eines kooperativen Katastrophenschutzrechts die Überlegungen der katastrophenrelevanten Länder zu berücksichtigen. Bevor die Bundesregierung eine Letztentscheidung über das Entfallen der Maßnahmen nach der Gefahrbeseitigung trifft, sind alle katastrophenrelevanten Akteure aus Gründen der Zweckmäßigkeit zu hören, um ein koordiniertes Zusammenwirken sicherzustellen.

2. Prozedurale Elemente

Art. 35 Abs. 3 GG enthält drei prozedurale Elemente, die unterschiedliche Handlungsoptionen für Bundesregierung und Bundesrat eröffnen. Der Bundesregierung wird zunächst gegenüber den Ländern eine Weisungsbefugnis eingeräumt, um landesfremde Polizeikräfte zugunsten der katastrophenrelevanten Länder zu aktivieren (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG). Daneben wird ihr auch eine Einsetzungsbefugnis gegenüber den Ländern zugebilligt, um Einheiten der Bundespolizei sowie der Streitkräfte in den katastrophenrelevanten Ländern einzusetzen (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG). Schließlich wird dem Bundesrat als Vertretungsorgan der Länder und damit als quasinegatorischem Gegenpol zum Bund eine Aufhebungsbefugnis zugestanden, sodass die Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung der Bundesregierung jederzeit auf Verlangen aufzuheben sind (Art. 35 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG). Dabei sind Umfang und Reichweite der verschiedenen Befugnisse jeweils mit unterschiedlichen Folgerungen behaftet.

---

[475] *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 44.

[476] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 36; a.A. *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 44; differenzierend *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 98, der nur dann keinen Beurteilungsspielraum annimmt, wenn der Bundesrat die Aufhebung der Maßnahmen verlangt (Art. 35 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG).

a) Weisungsbefugnis der Bundesregierung

Die Weisungsbefugnis der Bundesregierung ermöglicht es dieser, dass sie den Landesregierungen die Weisung erteilt, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG).

Damit werden solche Länder adressiert, die selbst nicht von der Katastrophe betroffen oder gefährdet sind und daher weiterhin über ausreichend polizeiliche Kapazitäten verfügen, sodass diese in den katastrophenbetroffenen Ländern eingesetzt werden können. Für die betroffene Landesregierung ist die Weisung rechtlich verbindlich.[477] Die Bundesregierung wird als Kollegialorgan tätig, sodass der Bundeskanzler im Zusammenwirken mit den Bundesministern (vgl. Art. 62 GG) eine Weisung aussprechen und erlassen kann.[478] Als Adressat der Weisung kommt ebenfalls nur die Landesregierung in Betracht.[479] Einzelne Landesminister oder auch der Polizeipräsident können daher nicht unmittelbar adressiert werden. Eine Anforderungs- oder Einsetzungspflicht der katastrophenrelevanten Länder besteht im Umkehrschluss nicht.[480] Nachgeordnete Behörden wie die allgemeinen und besonderen Ordnungs- und Sicherheitsbehörden können nicht angesprochen werden. Entsprechend besteht auch gegenüber den eingesetzten landesfremden Polizeikräften keine Weisungsbefugnis zugunsten der Bundesregierung.[481] Ein unmittelbarer Zugriff auf die polizeiliche Führungsorganisation ist nicht möglich. Erst recht hat der Bund auch keine Einwirkungsmöglichkeiten im operativen Einsatzbereich.[482] Die landesfremden Polizeikräfte üben daher Hoheitsgewalt desjenigen Landes aus, in dem sie zum Einsatz kommen, sodass sie dessen Gesetze und Weisungen beachten müssen.[483] Daher verbleibt trotz Weisung der

---

[477] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 158; vgl. zur Weisungsbefugnis auch *U. Guttenberg*, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992.

[478] Vgl. dazu ausführlich und kritisch Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) ee).

[479] *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 158.

[480] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 99 mwN; a.A. wohl *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 243, der davon ausgeht, dass ein katastrophenrelevantes Land bei der Bundesregierung die Erteilung einer Weisung beantragen könne.

[481] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 32; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 158; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 41; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 94; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 74; anders ist dies im Fall des inneren Notstands nach Art. 91 Abs. 2 S. 1 GG, da die Bundesregierung dort Polizeikräfte anderer Länder ausdrücklich ihren Weisungen unterstellen kann.

[482] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 94; *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 39 f.

[483] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 32.

Bundesregierung die Leitungsgewalt bei den katastrophenrelevanten Ländern, sodass keine Bundeseinsatzleitung erfolgt.[484]

Im Verhältnis zum regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ersetzt die Weisung die dortige Hilfsanforderung des katastrophenrelevanten Landes und steht zu ihr in einem Stufenverhältnis.[485] Zwar sind regionale und überregionale Katastrophen vorrangig mit den organisatorischen Mitteln nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zu bewältigen, gleichwohl verdrängt der überregionale Katastrophenfall den regionalen Katastrophenfall nicht, sodass beide Regelungen auch nebeneinander anwendbar sind.[486] In der Regel wird eine Weisung der Bundesregierung aber erst dann in Betracht kommen, wenn das katastrophenrelevante Land – aus welchen Gründen auch immer – auf eine Hilfsanforderung nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG verzichtet, obwohl diese für eine effektive Katastrophenbekämpfung angezeigt und notwendig ist. Dies folgt schon aus Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit sowie der generellen föderalen Differenzierung im Katastrophenschutz. Um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen, kann das BBK an dieser Schnittstelle ansetzen und zwischen dem Bund und Land koordinierend tätig werden.[487]

Die Weisungsbefugnis steht schließlich unter dem oben skizzierten Erforderlichkeitsvorbehalt, sodass ein Einschreiten des Bundes nur dann in Betracht kommt, wenn dies für die Katastrophenbekämpfung notwendig ist. Daher muss die Bundesregierung zunächst die Katastrophenlage analysieren, die Zustände in den einzelnen katastrophenrelevanten Ländern bewerten, eine Prognose über den weiteren Geschehensverlauf aufstellen sowie den Dringlichkeitsbedarf einschätzen.[488] Eine Weisungsbefugnis kommt nur dann in Betracht und ist überhaupt zweckmäßig, wenn die von der Katastrophe betroffenen und gefährdeten Länder selbst noch insoweit funktionsfähig sind und über eine funktionsfähige Organisationsstruktur verfügen.[489] Denn anderenfalls könnten die katastrophenbetroffenen Länder die notwendige Koordination nicht leisten, die das Eingreifen landesfremder Polizeikräfte zur Katastrophenhilfe erfordert. Von der Weisungsbefugnis als eingriffsintensives Mittel in den Herrschaftsbereich mehrere Länder ist daher besonders zurückhaltend Gebrauch zu machen.

b) Einsetzungsbefugnis der Bundesregierung

Die Einsetzungsbefugnis geht über die Weisungsbefugnis hinaus und ermöglicht der Bundesregierung, im überregionalen Katastrophenfall Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der Landespolizeien als ultima ratio einzu-

[484] Dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 248 f.
[485] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 32; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 236 f.
[486] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 237.
[487] Vgl. § 16 Abs. 2 S. 1 ZSKG.
[488] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 241.
[489] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 242.

setzen (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG). Auch sie steht unter dem oben skizzierten materiellen Erforderlichkeitsvorbehalt, sodass ein Einschreiten des Bundes nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt.[490] Zuvor müssen sämtliche anderen Instrumente, wie der Anforderungsvorbehalt im Rahmen der regionalen Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG) sowie die Weisungsbefugnis im Rahmen der überregionalen Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG) ausgeschöpft worden sein. Schließlich gehen die an die Ausübung der Einsetzungsbefugnis sich anschließenden Rechtsfolgen aus dem Verfassungstext nicht hervor. Die Norm ist daher mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet, sodass im Katastrophenfall neben den enormen praktischen Herausforderungen auch rechtliche Hürden zu bewältigen sind.

aa) Einsetzung gegen oder ohne den Willen der katastrophenbetroffenen Länder

Es stellt sich zunächst generell die Frage, wie die Bundesregierung mit einem entgegenstehenden Willen oder einem fehlenden Willen der betroffenen Länder umzugehen hat. Denn ein solches bundesstaatliches Handeln führt zu einem tiefen Eingriff in die Katastrophenbekämpfungshoheit der Länder, wodurch deren Souveränität in besonderer Weise betroffen ist. Das betroffene Land muss sich daher prozessual zur Wehr setzen können. In Betracht kommt ein Verfahren vor dem BVerfG, um das Handeln der Bundesregierung in einem solchen Fall überprüfen zu lassen.[491] Demnach könnte eine Einsetzung gegen oder ohne den Willen der katastrophenbetroffenen Länder ausgeschlossen sein.

Allerdings sprechen Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Norm dafür, dass die Bundesregierung auch gegen den Willen der katastrophenbetroffenen Länder tätig werden kann. Der Wortlaut spricht zunächst von einem „einsetzen", sodass die Bundesregierung im Sinne einer Entscheidung bestimmt, dass Kräfte der Bundespolizei oder der Streitkräfte notwendig sind, um die Katastrophe und deren Auswirkungen länderübergreifend wirksam zu bekämpfen. Auf eine Willensbetätigung der katastrophenbetroffenen Länder kommt es nicht an. Weder ein zustimmender Willensentschluss ist notwendig, noch ein fehlender Wille oder gar ein entgegenstehender Wille sind zu beachten. Es ist es vielmehr gerade Sinn und Zweck der überregionalen Katastrophenhilfe, dass der Bund interveniert, weil die katastrophenbetroffenen Länder mit der Bewältigung der Katastrophenlage überfordert sind. Daher kann eine Einsetzung auch gegen den Willen der betroffenen Länder erfolgen.[492] Erst recht kommt sie daher in Betracht, wenn die katastrophenbetroffenen Länder keinen Willen zum Ausdruck

[490] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 1. c).

[491] In Betracht kommt hier insbesondere ein Verfahren nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 3 GG.

[492] Ebenso *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 33; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 35; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 79; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 245 ff.; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 106; *T. Linke*, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), S. 489 (525).

bringen oder zum Ausdruck bringen können, weil sie etwa handlungsunfähig sind.[493] Dann ist der Bund schon aus Gründen der Effektivität der Katastrophenabwehr sowie seines staatlichen Schutzauftrags zum Katastrophenschutz verpflichtet einzugreifen.

In katastrophischen Ausnahmesituationen kann die strikte Trennung zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Verwaltungsräumen keinen Hinderungsgrund für ein Tätigwerden der Bundesregierung darstellen. Zweckmäßig ist gleichwohl ein Agieren im Sinne einer Kooperation der beteiligten katastrophenrelevanten Akteure durch frühzeitige Koordination, um auf die Bewältigung derartiger Szenarien effektiv reagieren zu können.

bb) Aufgabenwahrnehmungslegitimation

Werden Einheiten der Bundespolizei oder der Streitkräfte in einem katastrophenbetroffenen Land eingesetzt, ist fraglich, ob es sich um die Wahrnehmung einer Bundesaufgabe oder einer Landesaufgabe handelt.[494]

Für die Wahrnehmung einer Bundesaufgabe spricht, dass sowohl die Bundespolizei als auch die Streitkräfte organisatorisch dem Bund zugehörig sind.[495] Die Befugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG räume dem Bund verfassungsrechtlich ausdrücklich die Wahrnehmung einer eigenen Aufgabe ein.[496]

Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass zu Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG sowie zu Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine Parallele besteht. Einerseits üben im Bereich der Weisungsbefugnis die Landespolizeien Hoheitsgewalt desjenigen katastrophenbetroffenen Landes aus, in dem sie zum Einsatz kommen.[497] Andererseits wird im regionalen Katastrophenfall ebenfalls eine Aufgabenwahrnehmungslegitimation für landesfremde Akteure begründet.[498] Dann kann für den Einsatz der Bundespolizei und der Streitkräfte nichts anderes gelten. Auch der Wortlaut von Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG spricht – vergleichbar zum regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, der von „zur Hilfe" spricht – von „Unterstützung" der Polizeikräfte, sodass auch diesbezüglich

[493] Ebenso *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 247.

[494] Für die Wahrnehmung einer Bundesaufgabe etwa *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 41; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 166; *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 41; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 107 ff.; *T. Linke*, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), S. 489 (526); für die Wahrnehmung einer Landesaufgabe etwa *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 35.

[495] So wird die Bundespolizei in bundeseigener Verwaltung geführt und ist eine Polizei des Bundes des Bundesministeriums des Innern. Vgl. § 1 Abs. 1 BPolG.

[496] So *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 107; ähnlich *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 41, der von einer echten Bundeskompetenz spricht; in diese Richtung auch *T. Linke*, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), S. 489 (526), der davon spricht, dass die Bundesregierung geborene Bundesaufgaben wahrnimmt.

[497] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 2. a).

[498] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 3.

eine Vergleichbarkeit gegeben ist.[499] In beiden Konstellationen wirken landesfremde Akteure bei der Katastrophenhilfe mit. Auch ein Verweis darauf, dass der Bundesregierung im überregionalen Katastrophenfall die existenzielle Sicherung des Gesamtstaates obliegt und ihr damit eine originäre Bundesaufgabe eingeräumt wird, vermag nicht zu überzeugen.[500] Denn von einer existenziellen Bedrohung der Bundesrepublik als Gesamtstaat kann jedenfalls dann nicht gesprochen werden, wenn der überregionale Katastrophenfall auf drei oder vier Länder begrenzt ist und noch nicht ein solches Ausmaß erreicht hat, dass es die Grundfundamente der Bundesrepublik Deutschland erschüttert. Ohnehin ist der Aufgabenbereich Katastrophenschutz grundsätzlich den Ländern zugewiesen. Die Aufgabenwahrnehmungslegitimation aus Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG ermächtigt die Bundesregierung aus Gründen des überregionalen Katastrophenfalls jedenfalls insoweit den Ländern primär zugewiesene Aufgaben durch eigene Akteure – nämlich der Bundespolizei sowie der Streitkräfte – wahrzunehmen.

cc) Kollisionsrecht

Kommen Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte in den katastrophenbetroffenen Ländern zum Einsatz, ist zu klären, welches Recht maßgeblich ist. Auch hierzu enthält sich der Normtext,[501] sodass einerseits die Anwendung landesrechtlicher Normen denkbar ist sowie andererseits aber auch die Anwendung bundesrechtlicher Normen in Betracht kommt.[502]

Aus einer föderalistischen Perspektive betrachtet ist insbesondere die Anwendung bundesrechtlicher Normen in doppelter Hinsicht kritikwürdig. Denn einerseits wird ein Bundesakteur – Bundespolizei und Streitkräfte – für einen anderen Rechtsträger auf Landesebene tätig und andererseits wird das Landesrecht zusätzlich durch bundesrechtliche Normen überlagert. Nur ausnahmsweise kann eine Behörde das Recht einer anderen Behörde ausüben sowie für einen anderen Rechtsträger tätig werden. Denn damit ist grundsätzlich auch eine Durchbrechung verwaltungsorganisationsrechtlicher Grundstrukturen verbunden. Eine solche Durchbrechung kann daher nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen überhaupt in Betracht kommen.

---

[499] Ähnlich *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 108.

[500] So aber *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 107 sowie *T. Linke*, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), S. 489 (526).

[501] Ausführlich unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Norm dargelegt in BVerfGE 132, 1 (10 ff.).

[502] Für die Anwendung von Landesrecht etwa *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 97; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 78; *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 42; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 113; für die Anwendung von Bundesrecht etwa *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 34; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 166; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 41; *T. Linke*, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), S. 489 (526); offengelassen in BVerfGE 132, 1 (10 ff.).

Versteht man die Einsetzungsbefugnis der Bundesregierung als eine Aufgabenwahrnehmungslegitimation, so muss auch für den Einsatz der Bundespolizei sowie der Streitkräfte das Landesrecht maßgeblich sein. Für den Einsatz der Bundespolizei ist dies so auch ausdrücklich in § 11 Abs. 2 BPolG normiert. Die Bundespolizei wird damit funktionell in die Landesexekutive eingegliedert.[503] Für die Streitkräfte fehlt es an einer vergleichbaren einfachgesetzlichen Regelung.[504] Die Unterstützung des Landes durch die Streitkräfte wird sich daher auch nach dem für das Land geltenden Recht zu richten haben.[505] Jedenfalls schließt Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG die Verwendung spezifischer militärischer Mittel zur Katastrophenbekämpfung durch die Streitkräfte nicht aus.[506] Die Bindung an das Recht des katastrophenbetroffenen Landes folgt schließlich auch daraus, dass der Einsatz von Bundespolizei und Streitkräfte – wie schon die Hilfe im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – ebenfalls eine fremdnützige Unterstützung der Polizeikräfte der Länder darstellt, sodass die zu erfüllende Aufgabe auch weiterhin eine Landesangelegenheit bleibt.[507]

Die Bundespolizei und die Streitkräfte müssen daher im überregionalen Katastrophenfall Gesetze – insbesondere aus dem Katastrophenschutz- und Polizeirecht – aus sechzehn unterschiedlichen Ländern anwenden und ausführen.[508] Diese Vielfalt führt nicht unmittelbar zu einer rechtlichen Vereinheitlichung im Katastrophenschutzrecht, sodass Kooperation und Koordination zwei tragende Elemente für einen effektiven Katastrophenschutz darstellen. Rechtstechnisch lassen sich die landesrechtlichen Regelungen auf die Bundespolizei und die Streitkräfte unmittelbar oder aber wenigstens analog anwenden. Einer spezifischen landesrechtlichen Vorschrift zur Eröffnung der landesrechtlichen Normen zugunsten von Bundespolizei und Streitkräfte bedarf es jedenfalls nicht, denn Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG eröffnet kraft Verfassungsrechts den Anwendungsbereich des Landesrechts für die bundesrechtlichen Akteure.[509]

---

[503] *M. Wehr*, Bundespolizeigesetz, 3. Online-Aufl., § 11 Rn. 12.

[504] *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 42.

[505] *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 42; vgl. auch Nr. 5 Abs. 2 S. 1 des Erlasses über Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen im Rahmen der dringenden Eilhilfe, Erl. d. BMVg v. 15.05.2013 – R I 1 – Az. 39-05-05/-35-99, GMBl S. 628: „Hierbei stehen der Bundeswehr kraft Verfassungsrechts hoheitliche, eingreifende und polizeiliche Befugnisse nach dem jeweiligen Landesrecht zu, soweit sie zur Durchführung der Hilfeleistung erforderlich sind.“.

[506] BVerfGE 132, 1 (12).

[507] *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 97; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 78.

[508] Vgl. etwa *J. Lorse*, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, Die Verwaltung 38 (2005), S. 471 (487): „... das übermäßige Vorhandensein von sechzehn unterschiedlichen Katastrophenschutzgesetzen (…) kann Ratlosigkeit mit Blick auf die Effizienz eines Handelns der Streitkräfte erzeugen“.

[509] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 113.

dd) Verantwortlichkeit und Ausübung von Leitungsgewalt

Die Regelung trifft keine eindeutige Aussage über die Verteilung von Verantwortlichkeiten, sodass zu klären ist, ob durch die Einsetzungsbefugnis auch gleichzeitig die Leitungsgewalt auf die Bundesregierung übergeht und diese den Einsatz von Bundespolizei und Streitkräften in den katastrophenbetroffenen Ländern koordiniert.

Der Wortlaut der Regelung lässt sich einerseits dahingehend interpretieren, dass die Leitungsgewalt grundsätzlich der Bundesregierung obliegt, weil sie Einheiten von Bundespolizei und Streitkräften zur Unterstützung der Polizeikräfte „einsetzen" kann.[510] Die bundesrechtlichen Akteure werden für eine bestimmte Aufgabe – nämlich zur Hilfe im überregionalen Katastrophenfall – verwendet. Andererseits werden Bundespolizei und Streitkräfte „zur Unterstützung der Polizeikräfte" der Länder herangezogen, sodass diese Formulierung dafür streitet, dass die Leitungsbefugnis auf die Länder übergeht.[511] Denn die Bundespolizei und die Streitkräfte wirken zugunsten der katastrophenbetroffenen Länder bei der Katastrophenbekämpfung mit, was jedenfalls dafür spricht, dass sie der Leitungsgewalt der entsprechenden Länder unterstellt sind. Geht man davon aus, dass die Leitungsgewalt bei den Ländern verbleibt, lässt sich das in systematischer Hinsicht jedenfalls auch mit einer Parallele zu Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG begründen. Denn auch dort sind die Länder für die Koordinierung der Kooperation verantwortlich.[512] Demnach verbleibt trotz der Intervention der Bundesregierung die Katastrophenschutzhoheit der Länder unangetastet, sodass auch den Ländern die Leitungsgewalt gegenüber den Bundesakteuren zusteht.[513] Die Norm bezweckt lediglich, dass die Bundespolizei und die Streitkräfte auf mehrere katastrophenbetroffene Länder aufgeteilt werden, wobei die betroffenen Länder selbst über die Verwendung der eingesetzten Akteure entscheiden können.[514]

Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass die Norm dann in rechtspraktischer Hinsicht ihre Funktion verliert, wenn die katastrophenbetroffenen Länder nicht in der Lage sind, den Einsatz der Bundespolizei und der Streitkräfte zu leiten und zu koordinieren. Es ist daher zweckmäßig, der Bundesregierung grundsätzlich die Leitungsbefugnis über die ihr eingesetzten Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte zu übertragen, um aus überregionalen Gesichtspunkten die erforderlichen Maßnahmen anzuweisen, auch wenn damit wiederum in die Organisationshoheit der Länder ein-

---

[510] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 110.

[511] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 250.

[512] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 4. und Kap. 5 § 2 B. I. 5. f).

[513] In diese Richtung *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 35 mit Verweis auf Rn. 28 und 31 und der Hilfe im regionalen Katastrophenfall; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 250.

[514] So wohl *J. Lorse*, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, Die Verwaltung 38 (2005), S. 471 (478).

gegriffen wird.[515] Die Norm führt somit auch bei der Frage nach der Ausübung der Leitungsgewalt zu erheblichen rechtlichen Unsicherheiten.

Aus praktischen Erwägungen heraus spricht jedenfalls zunächst vieles dafür, dass dem Bund in Gestalt der Bundesregierung grundsätzlich die Leitungsgewalt über den Einsatz der Bundespolizei und der Streitkräfte obliegt, da diese ihm organisatorisch zugewiesen sind und somit die Länder nicht befähigt sind, über diese Einheiten zu verfügen. Allerdings ist im überregionalen Katastrophenfall beim Einsatz von Bundespolizei und Streitkräften (Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG) eine differenzierte Betrachtung angezeigt.

Diese sollte zunächst danach unterscheiden, ob die katastrophenbetroffenen Länder zur Ausübung der Leitungsgewalt in der konkreten Katastrophenlage überhaupt (noch) befähigt sind. Eine Befähigung fehlt jedenfalls dann, wenn die katastrophenbetroffenen Länder nicht handlungsfähig sind, weil ihre Organisationsstrukturen durch die Katastrophe gestört oder vollständig zerstört sind, dass sie die Leitung eben gerade nicht mehr wirksam ausfüllen können. Dann muss die Bundesregierung die Leitungsgewalt ausüben, da andernfalls ein Vakuum entsteht.

Sind die Länder hingegen noch handlungsfähig, ist ein koordiniertes Zusammenwirken von Bundesregierung und katastrophenbetroffenen Ländern zweckmäßig.[516] Der Bund und die Länder müssen rechtlich abgesicherte Mechanismen und Verfahren vorhalten, anhand derer sich die Kooperation und Koordination vollzieht. Primäres Ziel muss eine kooperative und koordinierte Zusammenarbeit sein, sodass Bund und Länder einvernehmlich zusammenwirken.[517] Das muss schon deshalb gelten, da durch den Einsatz von Bundespolizei und Streitkräften Mehrfachzuständigkeiten begründet werden, weil nunmehr in den katastrophenbetroffenen Ländern sowohl Bundes- als auch Landeskräfte tätig werden.[518] Dies kann problematisch sein, wenn etwa unterschiedliche Katastrophenschutzkonzepte auf Bundes- und Landesebene bestehen, sodass divergierende Entscheidungen getroffen werden.[519] Gleichzeitig müssen aber auch Vorkehrungen getroffen werden, welchem Akteur ein Letztentscheidungsrecht zusteht, wenn keine konsensuale Lösung gefunden wird. Für ein Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung lässt sich der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht"

[515] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 252; ähnlich auch *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (356).

[516] So schon *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 111 mwN.

[517] BT-Drs. V/2873, S. 10; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 95; *M. Goldhammer*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 77; kritisch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 252 mwN, da Einvernehmensvorbehalte zu einer Handlungsblockade bei Meinungsverschiedenheiten führen und zum anderen ungeklärt bleibt, welche Instanz zur Entscheidung bei einem Dissens berechtigt ist.

[518] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 254.

[519] *A. Walus*, Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes, 2012, S. 254; allgemein zur Überschneidung von Zuständigkeiten vgl. *M. Heintzen*, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, S. 1448 (1449); *G. Lübbe-Wolff*, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, S. 2705 (2708).

aus Art. 31 GG fruchtbar machen, sodass eine Entscheidung des Bundes eine Entscheidung des Landes überlagern würde. Andererseits spricht für ein Letztentscheidungsrecht des Landes der Umstand, dass dieses nach dem Subsidiaritätsgedanken und dem ihm kompetenziell zugewiesenen Katastrophenschutzrecht näher an der Katastrophenlage ist und damit auch wirkungsvolle Maßnahmen treffen kann. Entscheidend ist jedenfalls, dass an dieser Stelle die koordinationsrechtlichen Strukturen nachgebessert werden müssen.[520] Auch muss das Verfahren so ausgestaltet sein, dass es im Katastrophenfall nicht zu langwierigen Verfahren kommt, da oftmals unverzüglich Entscheidungen getroffen werden müssen. Hier kann mit Fristenregelungen gearbeitet werden, innerhalb derer die maßgeblichen Entscheidungen zu treffen sind, um eine effektive Ausübung der Leitungsgewalt sicherzustellen.

ee) Ausübung der Einsetzungsbefugnis durch zuständigen Ressortminister

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG kann nur die Bundesregierung als Kollegialorgan über die Einsetzung von Einheiten der Bundespolizei sowie der Streitkräfte entscheiden. Das soll generell auch in Eilfällen gelten,[521] wenn ein Beschluss unverzüglich herbeigeführt werden muss. Dabei bezieht sich die Entscheidung auf das „ob" der Einsetzung, wohingegen das „wie" – also die konkrete Verwendung von Bundespolizei und Streitkräften – dem zuständigen Fachminister oder einem entsprechenden Vertretungsorgan vorbehalten bleibt.[522] In katastrophischen Situationen sind oftmals schnelle Entscheidungen notwendig, die ein sofortiges Handeln erfordern, sodass der Eilfall die Regel und der Normalfall die Ausnahme darstellen.

Der Wortlaut der Norm sowie auch die Systematik sprechen jedenfalls dafür, dass auch in Eilfällen nur ein Beschluss der Bundesregierung einen generellen Einsatz von Bundespolizei sowie Streitkräften legitimieren kann.[523] Nur der Bundeskanzler im Zusammenwirken mit den Bundesministern (vgl. Art. 64 GG) kann die Bundespolizei und die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte in den katastrophenbetroffenen Ländern einsetzen. Gleiches muss dann auch im Rahmen der Weisungsbefugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG gelten.[524] Das Grundgesetz unterscheidet nämlich

[520] So schon zutreffend bei *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 255.

[521] BVerfGE 132, 1 (21 ff.); *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 31; *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 33; *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 41; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 92; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 105; kritisch *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 163 und *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 64.

[522] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 105 mwN; in diese Richtung auch *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 163.

[523] Ausführlich zum Wortlaut und auf die Systematik eingehend BVerfGE 132, 1 (21 ff.).

[524] Vgl. zur Weisungsbefugnis Kap. 5 § 2 B. II. 2. a).

in der Regel zwischen Befugnissen der Bundesregierung[525] sowie solchen einzelner Minister[526]. Eine Delegation der zugewiesenen Beschlusszuständigkeit auf ein einzelnes Kabinettsmitglied ist der Vorschrift nicht zu entnehmen.[527] Ebenso sieht die Vorschrift keine Eilfallkompetenz für ein anderes als das regulär zuständige Organ vor.[528] Eine derartige eng am Wortlaut orientierte Auslegung ist jedoch in Eilfällen von katastrophischer Dimension nicht zwingend und erscheint insbesondere auch nach Sinn und Zweck der Regelung nicht sachgerecht.[529]

So gibt es vergleichbare verfassungsrechtliche Vorschriften, die zwar ein Kollegialorgan adressieren, bei denen gleichwohl aber eine Übertragung – entgegen dem Wortlaut der Norm – auf ein anderes Organ stattfindet und dessen Entscheidungen dennoch wirksam sind.[530] So dürfen nach Art. 26 Abs. 2 GG bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Im dazugehörigen Ausführungsgesetz werden die Genehmigungsbefugnisse dennoch auf andere Organe übertragen.[531] Gleichwohl werden die erteilten Genehmigungen als nicht nichtig und bestandskräftig erachtet.[532] Nach Art. 94 Abs. 1 GG entscheidet das BVerfG über die Auslegung des Grundgesetzes. Dennoch sind es regelmäßig die Kammern und Senate, in denen die Entscheidungen erlassen werden. Auch hier wird der Wortlaut weit interpretiert. Eine eng am Wortlaut orientierte Auslegung von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ist daher weder geboten noch konsequent.[533]

Eine vielmehr am Sinn und Zweck der Norm orientierte Auslegung streitet dafür, dass insbesondere in Eilfällen die Einsetzungsbefugnis auch durch einen einzelnen Minister angeordnet werden kann. Für die Streitkräfte kommt der Bundesminister für Verteidigung in Betracht (vgl. Art. 65a GG) und für die Bundespolizei entsprechend

---

[525] Vgl. beispielhaft Art. 13 Abs. 6 GG; Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG; Art. 65 S. 3 GG; Art. 76 Abs. 1 GG; Art. 87a Abs. 4 S. 1 GG; Art. 91 Abs. 2 GG.

[526] Vgl. beispielhaft Art. 65 S. 2 GG; Art. 65a Abs. 1 GG; Art. 95 Abs. 2 GG.

[527] BVerfGE 132, 1 (21).

[528] BVerfGE 132, 1 (22).

[529] So auch schon *W.-R. Schenke,* Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG, NJW 2006, S. 736 (737 f.); *E. B. Franz*, Der Bundeswehreinsatz im Innern und die Tötung Unschuldiger im Kreuzfeuer von Menschenwürde und Recht auf Leben, Der Staat 45 (2006), S. 501 (530 f.); *U. Palm*, Der wehrlose Staat?, AöR 132 (2007), S. 95 (104); *M. Ladiges*, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2012, S. 1225 (1227); *U. Fastenrath*, Zu Fragen des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren auf der Grundlage des Luftsicherheitsgesetzes, JZ 2012, S. 1128 (1130); *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 163.

[530] Siehe dazu *U. Fastenrath*, Zu Fragen des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren auf der Grundlage des Luftsicherheitsgesetzes, JZ 2012, S. 1128 (1130).

[531] Vgl. § 11 Abs. 2 KrWaffKontrG; kritisch dazu auch *R. Streinz/P. Wiater*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 26 Rn. 46 mwN.

[532] *R. Streinz/P. Wiater*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 26 Rn. 46, obwohl die Entscheidung verfassungswidrig und die Genehmigung rechtswidrig ist.

[533] So bereits zutreffend der Befund bei *U. Fastenrath*, Zu Fragen des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren auf der Grundlage des Luftsicherheitsgesetzes, JZ 2012, S. 1128 (1130).

der Bundesminister des Innern (vgl. § 1 Abs. 1 BPolG). Ein schnelles Zusammenkommen der Bundesregierung ist im Katastrophenfall häufig schon aus zeitlichen, örtlichen und organisatorischen Gründen mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet. Würde man gleichwohl eine Entscheidung der Bundesregierung als Kollegialorgan als verfassungsrechtlich legitim betrachten, wäre eine wirksame Katastrophenbekämpfung entgegen dem Telos des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nicht möglich oder würde zu erheblichen Zeitverlusten führen.[534] Aus Gründen der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz ist es jedoch geboten, dass in Eilfällen katastrophischer Dimension an Stelle der Bundesregierung die Ausübung der Einsetzungsbefugnis auf einen einzelnen Bundesminister übertragen wird. Ebenso ist eine solche Auslegung aus Gründen eines effektiven Katastrophenschutzes notwendig. Denn ein wirksamer Katastrophenschutz darf nicht daran scheitern, dass die erforderlichen Einheiten von Bundespolizei und Streitkräften nicht eingesetzt werden können, weil ein Beschluss der Bundesregierung als Kollegialorgan allein aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten nicht herbeigeführt werden kann. Da Art. 35 Abs. 3 GG gerade einen effektiven Katastrophenschutz sicherstellen soll, muss in Eilfällen der Einsetzungsbeschluss eines Fachministers ausreichen.[535] Ein solcher Beschluss könnte jedenfalls verfahrensrechtlich durch eine nachträgliche Zustimmung der Bundesregierung als Kollegialorgan verfassungsrechtlich abgesichert werden.[536] Die Einzelheiten des Einsatzes müssen der zuständige Minister oder ein fachlicher Vertreter – etwa der Präsident der Bundespolizei oder der Inspekteur der Luftwaffe – ohnehin selbst festlegen.[537]

Demnach könnte in Eilfällen und bei Gefahr im Verzug der zuständige Bundesminister entscheiden, wobei die Entscheidung der Bundesregierung unverzüglich nachzuholen ist.[538] Dass es zu divergierenden Ansichten zwischen dem zuständigen Bundesminister und der Bundesregierung als Kollegialorgan kommt, dürfte im Hinblick auf die Grundfrage des generellen Einsatzes der Bundesakteure in einem katastrophenbetroffenen Land nicht zu erwarten sein. Denn dem Antrieb zum Handeln liegen in Katastrophenfällen regelmäßig altruistische Motive zugrunde. Daher werden sowohl der zuständige Bundesminister als auch die Bundesregierung als Kollegialorgan einen entsprechenden Einsatz von Bundespolizei und Streitkräften eher zustimmen, um eine effektive Katastrophenabwehr in den katastrophenbetroffenen Ländern sicherzustellen, als einen derartigen Einsatz zu unterlassen. Will der Gesetzgeber an dieser Stelle

---

[534] *W.-R. Schenke*, Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG, NJW 2006, S. 736 (737).

[535] So auch *E. B. Franz*, Der Bundeswehreinsatz im Innern und die Tötung Unschuldiger im Kreuzfeuer von Menschenwürde und Recht auf Leben, Der Staat 45 (2006), S. 501 (530).

[536] So auch schon *D. Wiefelspütz*, Zum Umfang des Einsatzes der Streitkräfte im Inneren nach dem Luftsicherheitsgesetz, DVBl 2012, S. 1233 (1236).

[537] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 105.

[538] *D. Wiefelspütz*, Zum Umfang des Einsatzes der Streitkräfte im Inneren nach dem Luftsicherheitsgesetz, DVBl 2012, S. 1233 (1236).

für mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sorgen, ist eine Ergänzung oder Klarstellung im Normtext angezeigt.[539]

c) Aufhebungsbefugnis des Bundesrates

Grundsätzlich sind nach der Gefahrbeseitigung – wenn also die konkreten Maßnahmen zur Katastrophenbekämpfung erfolgreich waren – die Maßnahmen der Bundesregierung aufzuheben.[540] Daneben sind die Maßnahmen aber ebenso einzustellen, wenn der Bundesrat dies verlangt. Dazu ist er jederzeit berechtigt (Art. 35 Abs. 3 S. 2 Alt. 1 GG).

Durch die Involvierung des Bundesrates wird hervorgehoben, dass der Katastrophenschutz trotz bundesstaatlicher Unterstützung eine Aufgabe der Länder ist. Die Bundesländer können jedenfalls so über den Bundesrat ihren Einfluss auf die Bundesregierung ausüben und damit auch vollumfänglich ihre Hoheitsgewalt zurückerlangen. Denn in diese wird durch das Handeln der Bundesregierung im überregionalen Katastrophenfall eingegriffen. Die aufgrund der außerordentlichen Vollmachten der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen sind daher jederzeit auf Verlangen des Bundesrats aufzuheben.[541]

Die katastrophenbetroffenen Länder können das Aufheben der Maßnahmen hingegen nicht verlangen. Ob die Katastrophengefahr tatsächlich beseitigt ist, ist unerheblich, und die Bundesregierung ist strikt an das Verlangen des Bundesrates gebunden.[542] Daher muss die Bundesregierung einem Ansinnen des Bundesrates auch dann folgen, wenn objektiv betrachtet weiterhin eine Katastrophengefahr vorliegt. Durch die strikte Bindung an das Votum des Bundesrates werden die Interessen der katastrophenbetroffenen Länder besonders geschützt.[543]

Erforderlich für den Aufhebungsbeschluss ist eine absolute Mehrheit (vgl. Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG).[544] Auch wenn dem Bundesrat die Möglichkeit eröffnet wird, Maßnahmen der Bundesregierung aufzuheben, ist im Interesse eines effektiven Katastrophenschutzes gleichwohl eine Verständigung im Sinne eines Zusammenwirkens zwischen Bundesregierung und katastrophenbetroffenen Ländern angezeigt und zweckmäßig. Der Bundesrat wird die Unterstützungsleistungen der Bundesregierung

---

[539] *D. Wiefelspütz*, Zum Umfang des Einsatzes der Streitkräfte im Inneren nach dem Luftsicherheitsgesetz, DVBl 2012, S. 1233 (1236); *M. Ladiges*, Reform des Bundeswehreinsatzes im Inneren, ZRP 2016, S. 185; *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 163 befürwortet einen „Vorrats-Kabinettsbeschluss".

[540] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 1. e).

[541] Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 10.

[542] *V. Epping*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 35 Rn. 36; *T. von Danwitz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 98.

[543] *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 36.

[544] *O. Dörr*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 52 Rn. 12; *A. Schwerdtfeger*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 52 Rn. 13; *S. Korioth*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 52 Rn. 12.

daher – wenn überhaupt – ohnehin nur dann aufheben, wenn die überregionale Katastrophenhilfe für die wirksame Katastrophenbekämpfung nicht mehr erforderlich ist. Hierüber haben sich die beteiligten Akteure aber schon allein aus Gründen der Effektivität der Katastrophenbekämpfung zu verständigen. In der Katastrophenwirklichkeit dürfte ein Aufhebungsverlangen daher kaum eine Rolle spielen.

3. Überregionaler Katastrophenfall als Kooperationsmodell sui generis

Im überregionalen Katastrophenfall werden landesfremde Akteure – Polizeikräfte anderer Länder, die Bundespolizei und die Streitkräfte – zur Unterstützung der Polizeikräfte eingesetzt. Vergleichbar zum regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG macht Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ebenfalls keine Vorgaben im Hinblick auf das Zusammenwirken von landesfremden Akteuren sowie der Polizeikräfte der katastrophenbetroffenen Länder. Zwar regeln beide Absätze unterschiedliche Szenarien – Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG den regionalen Katastrophenfall und Art. 35 Abs. 3 GG den überregionalen Katastrophenfall – und unterscheiden sich insbesondere dadurch, dass im regionalen Katastrophenfall die landesfremden Kräfte durch die katastrophenbetroffenen Länder angefordert werden, wohingegen im überregionalen Katastrophenfall die landesfremden Akteure in den katastrophenbetroffenen Ländern durch die Bundesregierung eingesetzt werden können. Gleichwohl stellt sich auch im überregionalen Katastrophenfall das Zusammenwirken von landesfremden Akteuren und den Polizeikräften der Länder als Kooperation sui generis dar.

Im Rahmen der Weisungsbefugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 1 GG nehmen die landesfremden Akteure Aufgaben des Einsatzlandes nach Maßgabe des dortigen Landesrechts wahr.[545] Daher gilt für das Zusammenwirken in diesem Fall nichts anderes wie im regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, sodass sich dieses Zusammenwirken bereits als Kooperation sui generis beschreiben lässt.[546]

Auch im Falle der Einsetzungsbefugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG lässt sich das Zusammenwirken von landesfremden Akteuren und den Polizeikräften in den katastrophenbetroffenen Ländern mit den hergebrachten verwaltungskooperationsrechtlichen Instituten nur unzureichend erfassen. Ein Selbsteintrittsrecht, das auf den ersten Blick passend erscheint, scheitert daran, dass weder Bundespolizei noch Streitkräfte gegenüber den Polizeikräften der Länder übergeordnete Akteure sind. Eine Delegation scheitert an der fehlenden Zuständigkeitsübertragung, da auch im überregionalen Katastrophenfall die Katastrophenbekämpfung bei den Ländern verbleibt und nur aufgrund der Überforderung der Landeskräfte weitere Akteure hinzugezogen werden müssen. Ebenso kommen Amtshilfe sowie Mandatierung nicht in Betracht. Dem Amtshilfecharakter im überregionalen Katastrophenfall widerspricht der gebiets-

[545] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 2. a).

[546] A.A. *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 40, der von einer „verfügten Organleihe" spricht, ohne dies aber näher auszuführen.

übergreifende Charakter der Katastrophe, weil die landesfremden Akteure nicht mehr im Rahmen ihrer sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeit handeln. Der Mandatierung fehlt die notwendige Zuständigkeitsübertragung, da der Katastrophenschutz auch im überregionalen Katastrophenfall weiterhin im Verantwortungsbereich der Länder verbleibt.[547] Schließlich liegt kein Fall der Organleihe vor,[548] weil auch im überregionalen Katastrophenfall keine punktuelle und dauerhafte Aufgabenwahrnehmung der Katastrophenbekämpfung durch die landesfremden Akteure erfolgt. Daher liegt auch dem überregionalen Katastrophenfall ein Kooperationsmodell sui generis zugrunde. Auch mit diesem kann der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie der Gewährleistung eines effektiven Katastrophenschutzes nachgekommen werden.[549]

4. Zwischenfazit

Art. 35 Abs. 3 GG adressiert die Kooperation im überregionalen Katastrophenfall. Sobald eine Katastrophe das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet, kann die Bundesregierung zur Katastrophenbekämpfung unterstützend tätig werden. Dabei steht die Unterstützungsleistung unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt.[550] Das Grundgesetz hebt an dieser Stelle – vergleichbar zum regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – die Notwendigkeit eines kooperativen Zusammenwirkens im Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern hervor. Die Kooperation muss sich am katastrophenschutzrechtlichen Effektivitätsprinzip orientieren. Denn dieses gilt nicht nur für die notwendigen Schutzmaßnahmen zur konkreten Katastrophenbekämpfung, sondern verlangt ebenfalls eine Absicherung durch organisations- und verfahrensrechtliche Regelungen.[551]

Auch wenn in praktischer Hinsicht der überregionale Katastrophenfall durch die Anwendung von Art. 35 Abs. 3 GG bewältigt werden kann, ist die Vorschrift mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet. So ist etwa die Reichweite des Erforderlichkeitsvorbehaltes unklar.[552] Gleiches gilt für die Ausübung der Einsetzungsbefugnis und ob diese nur durch die Bundesregierung als Kollegialorgan oder auch einen einzelnen Ressortminister ausgeübt werden kann.[553] Auch wenn sich diese rechtlichen Herausforderungen mit den Mitteln des Rechts bewältigen lassen, ist im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit eine Präzisierung zweckmäßig. Denn im Kata-

[547] *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 108 f. charakterisiert den Einsatz von Bundespolizei und Streitkräften im Rahmen der Mandatierung als Fremdgeschäftsführung kraft gesetzlicher Ermächtigung, ohne dieses Institut jedoch näher zu umschreiben.

[548] Ebenso *E. Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 41.

[549] So bereits für den regionalen Katastrophenfall dargelegt in Kap. 5 § 2 B. I. 5.

[550] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 1. c).

[551] Vgl. Kap. 2 § 2 D. IV.

[552] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 1. c).

[553] Vgl. Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) ee).

strophenfall müssen oftmals schnelle Entscheidungen getroffen werden, die aber beim Auftreten schwieriger Rechtsfragen behindert werden. Daher sind auch im Rahmen der überregionalen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 3 GG die bei der Anwendung der Norm aufgetretenen Rechtsunsicherheiten einzuhegen, sodass auch in dieser spezifischen Katastrophensituation die katastrophenrelevanten Akteure auf einer rechtssicheren Basis agieren.

III. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Kooperation von Bund und Ländern im ZSKG

Neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum regionalen und überregionalen Katastrophenfall (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG) finden sich die maßgeblichen einfachgesetzlich normierten kooperationsrechtlichen Regelungen unter der Überschrift „Katastrophenschutz im Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes" im sechsten Abschnitt des ZSKG (§§ 11 ff. ZSKG).[554] Die Normen wurden zum Teil in Folge der im Juni 2002 verabschiedeten „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland"[555] als Grundlage für die Katastrophenhilfe des Bundes geschaffen. Sie dienen insbesondere der Konkretisierung von Art. 35 GG.[556] Dadurch soll der Bund verstärkt als zentrale Koordinierungsstelle in die Bewältigung von Katastrophen eingebunden werden.[557] Die praktische Bedeutung des ZSKG ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung gleichwohl als gering einzuschätzen, da das wesentliche Augenmerk des ZSKG auf dem Zivilschutz und der Organisation des Katastrophenschutzes im Verteidigungsfall liegt und weniger die Katastrophenhilfe des Bundes in den Blick nimmt, wenngleich einige Normen dazu existieren.[558]

Die Vorschriften lassen sich nach allgemeinen Grundsätzen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfekooperation sowie besonderen Kooperationsbereichen differenzieren. Daneben adressieren sie unterschiedliche katastrophenrelevante Akteure. Dabei

---

[554] Etwas unglücklich ist die Normierung von zwei unterschiedlichen Anwendungsfeldern innerhalb eines gemeinsamen Abschnittes. Einerseits wird der Katastrophenschutz im Zivilschutz angesprochen und andererseits die Katastrophenhilfe des Bundes. Im ersten Fall geht es hauptsächlich um die Unterstützungsleistung der Länder zugunsten des Bundes im Zivilschutz, im zweiten Fall demgegenüber primär um die Unterstützungsleistung des Bundes zugunsten der Länder im Rahmen der Katastrophenhilfe. Siehe dazu auch bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (49 f.).

[555] *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Aufl. 2010; grundlegend dazu auch *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1222 ff.).

[556] BT-Drs. 16/11338, S. 1, 8, 9, 11 f.; *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (279) weist auch auf die durch §§ 11 ff. ZSKG zum Ausdruck kommende organisatorische Verflechtung von Bund und Ländern hin.

[557] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 3 Rn. 77.

[558] So auch *B.-R. Kern*, Rechtsgrundlagen für die Einsätze im Katastrophenfall und die Triage, in: Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Katastrophenmedizin, 6. Aufl. 2013, S. 43 (45).

stehen insbesondere diejenigen Normen, die das BBK zur Katastrophenhilfe ermächtigen, ohnehin unter dem drohenden Verdikt der Verfassungswidrigkeit.[559] Außerdem fehlt es jenseits der allgemeinen Regulierung der Kooperation der beteiligten Akteure an Strukturen, die schnelle Entscheidungen im Katastrophenfall ermöglichen.[560]

1. Kooperationsakteure

Die bundesstaatliche Katastrophenhilfe wird durch unterschiedliche Akteure verwirklicht. Die beiden zentralen Stellen sind das BBK sowie das THW, die den Ländern auch im Rahmen des Katastrophenschutzes zur Verfügung stehen (§ 12 ZSKG).[561] So dienen etwa die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des BBK zugleich den Ländern für die Vorbereitung ihrer Entscheidungsträger, Führungskräfte und Fachkräfte auf die Bewältigung von Katastrophen und umfassen die Planung, Durchführung und Auswertung von ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen (§ 14 ZSKG). Das THW kann im Katastrophenfall umfangreiche technische Hilfe leisten (§ 15 S. 4 ZSKG). Daneben werden auch das GMLZ sowie die Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (NOAH) adressiert, die ebenfalls zugunsten der katastrophenbetroffenen Länder zum Einsatz kommen können (§ 12 ZSKG).[562]

Auch die konkreten Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK können im Rahmen der Katastrophenhilfe eingesetzt werden (§ 16 S. 1 ZSKG). Es handelt sich im Wesentlichen um das GMLZ.[563] Aber auch das vormals betriebene deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS)[564] und nunmehr die Notfall-Informations- und Nachrichten-App (NINA) sowie der 2023 neu eingeführte Cell Broadcast zur Übermittlung von Warnnachrichten direkt auf das Smartphone gehören dazu. Generell können alle Kräfte des BBK, die zur Hilfe bei der Bewältigung einer Katastrophe notwendig sind und nicht unmittelbar zeitnah und ausreichend in den von der Katastrophe betroffenen Ländern zur Verfügung stehen, dort eingesetzt werden, wo sie benötigt werden.[565] Allerdings verfügt das BBK selbst nicht über operative Katastrophenschutzeinheiten.

---

[559] Vgl. zur Verfassungswidrigkeit des BBK Kap. 3 § 2 E. II. 1. b); *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (279) bewertet die durch §§ 11 ff. ZSKG zum Ausdruck kommende organisatorische Verflechtung von Bund und Ländern als verfassungsrechtlich prekär.

[560] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (142).

[561] BT-Drs. 16/11338, S. 10; *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1225).

[562] BT-Drs. 16/11338, S. 10.

[563] BT-Drs. 16/11338, S. 11; *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1226).

[564] BT-Drs. 16/11338, S. 11.

[565] BT-Drs. 16/11338, S. 11.

Auf Seite der katastrophenbetroffenen Länder leitet und koordiniert die für den Katastrophenschutz zuständige Behörde alle Hilfsmaßnahmen (§ 15 S. 1 ZSKG). Der Bund überlässt insoweit die Organisation der Katastrophenschutzbehörden den Ländern und verzichtet auf Vorgaben.[566] Demnach liegt die Verantwortlichkeit für den Einsatz landesfremder Kräfte bei den katastrophenbetroffenen Ländern. Die Norm orientiert sich somit an den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG.[567]

Das ZSKG adressiert hingegen weder die Bundespolizei noch die Streitkräfte als taugliche Akteure im Rahmen der Katastrophenhilfe. Einrichtungen, Verbände und Einheiten der Streitkräfte sollen vielmehr gerade nicht erfasst sein.[568] Dies ist zwar im Hinblick auf die Streitkräfte sachgerecht, da sie primär Aufgaben der Landesverteidigung wahrnehmen. Allerdings ist mit Verweis auf Art. 35 Abs. 3 S. 1 Alt. 2 GG festzustellen, dass sie im überregionalen Katastrophenfall als relevante Akteure auch in katastrophenbetroffenen Ländern eingesetzt werden können. Gleiches gilt auch für die regionale Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Dies sollte dann auch konsequenterweise einfachgesetzlich im ZSKG normiert werden. Gleiches gilt auch für den Einsatz der Bundespolizei im regionalen und überregionalen Katastrophenfall. Die verfassungsrechtlich identifizierten Problemlagen[569] könnten so einfachgesetzlich aufgegriffen und strukturiert werden und würden zu mehr Rechtsklarheit und -sicherheit beitragen. Schließlich bedarf es hinreichend bestimmter Vorschriften, die das Geflecht der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure – Bund, Länder, BBK, THW, GMLZ und zuständige Katastrophenschutzbehörde – näher ausdifferenzieren.

2. Allgemeine Grundsätze bundesstaatlicher Katastrophenhilfe

Zunächst normiert § 12 ZSKG den Grundsatz der Katastrophenhilfe. Dieser ist Ausdruck der politischen Bitte der Länder, dass der Bund sich stärker im Katastrophenschutz engagieren soll.[570] Demnach stehen die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz auch den Ländern für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung. Den Ländern wird gestattet, auf die Ressourcen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz zurückzugreifen.[571] Gemeint sind damit insbesondere das BBK, das THW und das GMLZ, die zugunsten der Länder im Katastrophenfall eingesetzt werden können.[572] Im Katastrophenfall müssen diese Akteure daher mit den Katastrophenschutzbehörden der Länder kooperieren.

---

[566] BT-Drs. 13/4980, S. 18.

[567] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. I. 3. und 4. sowie Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) bb), cc) und dd).

[568] So jedenfalls BT-Drs. 16/11338, S. 10 zu § 12 ZSKG.

[569] Vgl. ausführlich dazu Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[570] *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1225).

[571] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (275).

[572] BT-Drs. 16/11338, S. 10; *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1225).

Die zuständige Landeskatastrophenschutzbehörde leitet und koordiniert alle Hilfsmaßnahmen in ihrem Bereich (§ 15 S. 1 ZSKG). Als zentrale Koordinierungsstelle beaufsichtigt sie auch die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes bei der Durchführung der Aufgaben nach dem ZSKG (§ 15 S. 2 ZSKG). Der Bund überlässt damit weitestgehend den Ländern die Organisation und verzichtet auf entsprechende Vorgaben.[573]

Die Leitung und Koordination der Hilfsmaßnahmen durch die zuständige Landeskatastrophenschutzbehörde ist zunächst konsequent und orientiert sich an den generellen organisationsrechtlichen Strukturen im Katastrophenschutz. Sie ist vor Ort mit der Katastrophensituation betraut und kann die Hilfsmaßnahmen effektiv koordinieren. Dabei beaufsichtigt sie auch die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes, die Aufgaben nach dem ZSKG durchführen. Geht man zutreffend jedoch davon aus, dass im Rahmen der regionalen und überregionalen Katastrophenhilfe die landesfremden Akteure eine Aufgabe des katastrophenbetroffenen Landes wahrnehmen und auch die landesrechtlichen Befugnisse maßgeblich sind,[574] so nehmen die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes im Rahmen der Katastrophenhilfe keine Aufgaben nach dem ZSKG wahr. Denkbar wäre das nur, wenn das ZSKG Befugnisse einräumt, die im Landesrecht für die Katastrophenbekämpfung nicht vorhanden sind. Solche Befugnisse existieren im ZSKG jedoch nicht. Ist das katastrophenbetroffene Land hingegen nicht handlungsfähig, so scheidet ohnehin eine Leitung und Koordination und damit auch eine Beaufsichtigung aus.

Die Regelungen (§§ 12, 15 ZSKG) fügen sich nur bedingt in die verfassungsrechtliche Struktur der Katastrophenhilfe nach Art. 35 GG ein, weil sie die wesentlichen verfassungsrechtlichen Fragen nicht aufgreifen und die bundesstaatliche Katastrophenhilfe daher auch einfachgesetzlich nur vage und wenig detailreich normieren. Auch die Gesetzesbegründung liefert für die Interpretation keinen ergiebigen Mehrwert.[575] So hätte der Grundsatz der Katastrophenhilfe in § 12 ZSKG etwa dahingehend konkretisiert werden können, dass der Katastrophenschutz auch im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe weiterhin eine Aufgabe der Länder darstellt sowie für die landesfremden Akteure das Landesrecht der katastrophenbetroffenen Länder maßgeblich ist.[576] Im Bereich der Leitung und Koordination aller Hilfsmaßnahmen durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde (§ 15 ZSKG) wären konkretere Vorgaben dahingehend wünschenswert, wie Leitung und Koordination im überregionalen Katastrophenfall konkret ausgefüllt werden können.

---

573 BT-Drs. 13/4980, S. 18.

574 Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 3. und 4. sowie Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) bb) und cc).

575 Vgl. BT-Drs. 16/11338, S. 11 sowie BT-Drs. 13/4980, S. 18.

576 Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 3. und 4. sowie Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) bb) und cc).

3. Besondere Kooperationsbereiche

Neben den allgemeinen kooperationsrechtlichen Regelungen enthält das ZSKG für ausgewählte Bereiche auch besondere Kooperationsvorschriften. Die Systematik orientiert sich an der oftmals im nationalen Recht bestehenden Differenzierung zwischen einem allgemeinen Teil (AT) und einem besonderen Teil (BT). Gleichwohl erreicht die Systematik im ZSKG für den Katastrophenschutz noch nicht eine solche Normendichte, wie man das etwa vom Verwaltungsrecht AT in Abgrenzung zum Verwaltungsrecht BT kennt.

So wird der in § 12 ZSKG verbürgte allgemeine Grundsatz der Katastrophenhilfe für die Bereiche der Ausstattung (§ 13 ZSKG) sowie für die Aus- und Fortbildung (§ 14 ZSKG) konkretisiert.[577] Kooperation findet aber auch im Bereich der Lageerfassung und -bewertung nach § 16 Abs. 1 ZSKG sowie im Bereich der Risikoanalyse nach § 18 ZSKG statt. Die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure erstreckt sich von der Katastrophenvermeidung über die Katastrophenvorsorge bis hin zur Katastrophenbekämpfung.[578] Gleichwohl gehen die Maßnahmen oftmals von einer Katastrophenstufe in die andere Katastrophenstufe über.

a) Kooperation im Bereich der Ausstattung, § 13 ZSKG

Der Bund ergänzt die Ausstattung des Katastrophenschutzes in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung. Damit werden besonders wichtige Bereiche festgelegt, auf die der Bund seine konkreten Maßnahmen konzentriert.[579] Hauptsächlich handelt es sich um Einsatzfahrzeuge, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt, sodass die Länder diese Kapazitäten in ihre Katastrophenschutzstrukturen integrieren können.[580] Daneben kommen auch andere Gegenstände wie Zelte, Verbandsmaterial oder besondere Schutzkleidung in Betracht. Gleichwohl obliegt die Bereitstellung der Grundausstattung auch weiterhin den Ländern. Deutlich wird dies durch die Formulierung in § 13 Abs. 3 ZSKG, da die vom Bund gestellte ergänzende Ausstattung den Ländern „zusätzlich" für Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung gestellt wird. Der Bund darf in diesem Bereich also nur ergänzend tätig werden. Die von ihm bereitgestellte Ausstattung soll im Rahmen der örtlichen Katastrophenabwehr berücksichtigt und integriert werden.[581] Damit diese Berücksichtigung und Integration effektiv und zweckmäßig erfolgt, müssen die beteiligten Akteure miteinander kooperieren und die notwendigen Informationen – etwa konkrete Bedarfe von spezifischen Gütern – austauschen und aufeinander abstimmen.

---

[577] So auch *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1225).

[578] Siehe zur Katastrophe als Stufenabfolge Kap. 2 § 3 B.

[579] BT-Drs. 13/4980, S. 18.

[580] *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1225 f.).

[581] BT-Drs. 13/4980, S. 18.

b) Kooperation im Bereich der Aus- und Fortbildung, § 14 ZSKG

Im Bereich der Aus- und Fortbildung nach Maßgabe von § 14 ZSKG dienen die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des BBK zugleich den Ländern für die Vorbereitung ihrer Entscheidungsträger, Führungskräfte und sonstigen Fachkräfte auf die Bewältigung von Katastrophen und umfassen insbesondere die Planung, Durchführung und Auswertung von ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagementübungen. Die Kooperation setzt hier bereits im Rahmen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge an und wirkt sich gleichzeitig auf die Katastrophenbekämpfung aus. Es sind im Bereich der Aus- und Fortbildung diejenigen Herausforderungen anzugehen, die bei einer Katastrophe durch die zeitliche Dringlichkeit im Handeln und das Zusammenwirken verschiedener katastrophenrelevanter Akteure entstehen. Denn das ist erforderlich, um einen effektiven Katastrophenschutz im Rahmen der Katastrophenbekämpfung zu gewährleisten.

Dabei bauen die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des Bundes auf die Ausbildung der Länder im Bereich des Katastrophenschutzes auf und ergänzen diese.[582] Die Aus- und Fortbildung des Bundes muss auch auf die friedenszeitlichen Szenarien im Bereich der Katastrophenhilfe vorbereiten.[583] Die Ziele und Inhalte müssen lückenlos aufeinander aufbauen, sodass sie auf einem zwischen Bund und Ländern abgestimmten Ausbildungskonzept beruhen.[584] Auf Bundesebene verantwortet die Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ)[585] maßgeblich die Aus- und Fortbildung. Der Bund nimmt insoweit im Sinne einer gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge aber auch unmittelbaren Einfluss auf die Ausbildung in den Ländern.[586] Gleichwohl soll auch hier der Bund nicht an Stelle der Länder handeln, sondern das von den Ländern zu Leistende prinzipiell nur „ergänzen".[587]

In der Praxis ist die länderübergreifende Krisenmanagement-Übungsserie LÜKEX eine konkrete Umsetzung der Aus- und Fortbildung in diesem Bereich. Dabei wird auf der Grundlage unterschiedlicher Szenarien die Zusammenarbeit aller Akteure über die unterschiedlichen Entscheidungsebenen hinweg praktiziert und evaluiert.[588] So beschäftigte sich die letzte LÜKEX mit dem Szenario „Cyberangriff auf das Regierungshandeln".[589] Damit ist die Kooperation auch im Bereich der Aus- und Fortbildung ein wesentlicher Baustein für einen effektiven Katastrophenschutz, obgleich die or-

[582] Vgl. § 14 S. 2 ZSKG.
[583] BT-Drs. 16/11338, S. 11.
[584] BT-Drs. 16/11338, S. 11.
[585] Vormals Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ).
[586] BT-Drs. 16/11338, S. 11.
[587] *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1226).
[588] BT-Drs. 16/11338, S. 11.
[589] Vgl. LÜKEX 23, https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/LUEKEX/luekex_node.html.

ganisatorischen Verflechtungen zwischen Bund und Ländern auch hier immer mehr verschwimmen.

c) Kooperation im Bereich der Lageerfassung und -bewertung, § 16 Abs. 1 ZSKG

Schließlich können nach § 16 Abs. 1 ZSKG auch die Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK, insbesondere im Bereich Lageerfassung und -bewertung sowie Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen, im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG zur Unterstützung eines Landes verwendet werden. Durch diese Regelung werden die Verpflichtungen aus Art. 35 GG näher ausgestaltet.[590] Die Nutzung der Einrichtungen und Vorhaltungen erfolgt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Art. 35 GG, sodass sie nicht auf Dauer angelegt ist und auch nicht zur Vernachlässigung eigener Katastrophenschutzvorkehrungen durch die Länder führen darf.[591]

Ihrem Wortlaut nach bezieht sich die Norm nur auf die Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG, sodass die spezifischen Tatbestände zur regionalen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie zur überregionalen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG nicht erfasst werden. Nach einer am Sinn und Zweck orientierten Auslegung müssen aber insbesondere auch der regionale und überregionale Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG erfasst werden, da etwa das GMLZ in diesen Situationen den katastrophenbetroffenen Ländern besondere Hilfe leisten kann. Betrachtet man den regionalen und überregionalen Katastrophenfall als einen Sonderfall der allgemeinen Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG, so lässt sich § 16 Abs. 1 ZSKG auch dahingehend auslegen.[592] Gleichwohl wäre eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert, dass die Einrichtungen und Vorhaltungen auch im Rahmen von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 35 Abs. 3 GG zur Unterstützung eines Landes verwendet werden können.

Auch wenn unter den geltenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eine dauerhafte Nutzung der bundesstaatlichen Einrichtungen und Vorhaltungen zugunsten der Länder nicht möglich ist,[593] ist auch an dieser Stelle schon aus Gründen der Effektivität des Katastrophenschutzes sowie der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz darüber nachzudenken, wie eine solche auf Dauer angelegte Verwendung möglich ist. Denn nur wenn die katastrophenbetroffenen Länder mit den katastrophenrelevanten Einrichtungen und Vorhaltungen des Bundes vertraut sind und diese auch nutzen dürfen, können im Katastrophenfall zügige und effektive Entscheidungen getroffen werden. Ohnehin lässt sich im Katastrophenschutz wenig verlässlich feststel-

[590] BT-Drs. 16/11338, S. 11.

[591] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

[592] So etwa *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; zweifelnd hingegen *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 107, der das Verhältnis zu Art. 35 Abs. 1 GG als „dogmatisch sperrig" bezeichnet.

[593] Vgl. dazu in Kap. 5 § 3 C.

len, ob ein bundesstaatliches System dauerhaft den Ländern zur Verfügung steht oder nicht. Wenn die katastrophenbetroffenen Länder mit diesen Einrichtungen und Vorhaltungen keine entsprechenden Übungen durchführen können, ist im Katastrophenfall eine wirksame Katastrophenbekämpfung, die eine Katastrophenhilfe des Bundes erfordert, erheblich erschwert. Um auch den Daten- und Informationsaustausch in diesem Bereich zu ermöglichen, existiert ergänzend mit § 17 ZSKG eine datenschutzrechtliche Norm, welche die Datenerhebung und -verwendung legitimiert.[594]

d) Kooperation im Bereich der Risikoanalyse, des Schutzes kritischer Infrastrukturen und der Entwicklung von Rahmenkonzepten, § 18 ZSKG

Weitere besondere Kooperationssektoren von Bund und Ländern sind die Bereiche der Risikoanalyse, des Schutzes kritischer Infrastrukturen und der Entwicklung von Standards und Rahmenkonzepten für den Zivilschutz (§ 18 ZSKG). Eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern findet in diesen Sektoren statt, wobei die Bereiche jeweils unterschiedlichen Anforderungen unterliegen. Dabei findet auch hier die Kooperation zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren nicht erst im Rahmen der Katastrophenbekämpfung statt, sondern setzt wesentlich früher bei der Katastrophenvermeidung und -vorsorge an.

Der Bund erstellt grundsätzlich im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Zivilschutz (§ 18 Abs. 1 ZSKG). Zugleich berät und unterstützt er die Länder im Rahmen seiner Zuständigkeiten beim Schutz kritischer Infrastrukturen (§ 18 Abs. 2 ZSKG), da für ein sinnvolles ganzheitliches Schutzkonzept eine Kooperation mit den Ländern unerlässlich ist, wobei die Beratung und Unterstützung auf die für den Zivilschutz erforderlichen Aspekte begrenzt ist.[595] Schließlich entwickelt der Bund im Benehmen mit den Ländern Standards und Rahmenkonzepte – etwa Qualitätsstandards zur psychosozialen Notfallversorgung sowie Rahmenkonzepte für die betriebliche Pandemieplanung, die Dekontamination Verletzter und zur Krankenhausalarmplanung[596] –, die den Ländern zugleich als Empfehlung für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes dienen, sofern diese für ein effektives gesamtstaatliches Zusammenwirken der für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden auch bei Katastrophen erforderlich sind (§ 18 Abs. 3 ZSKG).

Die Norm ermöglicht, dass die von den Ländern in ihrem Zuständigkeitsbereich erstellten Risikoanalysen für die Erstellung einer bundesweiten Risikoanalyse herangezogen werden können. Diese Analysen bilden die Grundlage für die Bewertung von Risiken für die Bevölkerung im Verteidigungsfall und können auch zur friedenszeit-

---

[594] Vgl. zu § 17 ZSKG insbesondere *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 185 (189).

[595] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

[596] *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1226, Fn. 30).

lichen Risikoanalyse herangezogen werden.[597] Sie können daher auch im Bereich der regionalen und überregionalen Katastrophenhilfe fruchtbar gemacht werden, um bereits frühzeitig Risiken zu erkennen und diese Gefährdungen gemeinsam einzuhegen.

Im Bereich der kritischen Infrastrukturen ist die Begrenzung der bundesstaatlichen Unterstützungsfunktion zugunsten der Länder auf den Zivilschutz zwar unter rechtlichen Gesichtspunkten konsequent, da der Katastrophenschutz in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt und damit auch der Schutz kritischer Infrastrukturen in diesem Kontext. Gleichwohl ist aus Gründen eines effektiven Katastrophenschutzes auch hier über intensivere Kooperationsformen nachzudenken.

Schließlich müssen die vom Bund entwickelten Standards und Konzepte zwar auf Seiten der Länder nicht zwingend übernommen werden, sondern nur, wenn sie für ein effektives gesamtstaatliches Zusammenwirken erforderlich sind. Gleichwohl ist ein abgestimmtes Verhalten zwischen Bund und Ländern in diesem Bereich zuträglich, sodass die gemeinsam erarbeiteten Konzepte in der Regel auch von den Ländern für die Katastrophenbekämpfung fruchtbar gemacht werden können. Um eine gesamtstaatlich kohärente Gefahrenabwehrstrategie zu gewährleisten, übernimmt der Bund daher bestimmte konzeptionelle Vorarbeiten, die auch im Katastrophenfall von den Ländern genutzt werden können.[598]

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist im Bereich der Risikoanalyse, des Schutzes kritischer Infrastrukturen und der Entwicklung von Rahmenkonzepten unterschiedlich ausgestaltet. Die Risikoanalyse setzt ein Zusammenwirken voraus, sodass eine bestimmte Intensität der Zusammenarbeit notwendig ist. Im Rahmen des Schutzes kritischer Infrastrukturen wird der Bund hingegen nur beratend und unterstützend tätig und hat damit keinen unmittelbaren Einfluss auf die Planung der Länder. Schließlich werden die Standards und Rahmenkonzepte, die auch im Katastrophenfall zugunsten der Länder zur Anwendung kommen können, im Benehmen mit diesen entwickelt. Insoweit werden die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern auch im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe deutlich, wobei die Kooperationen zwischen den Akteuren jeweils einen unterschiedlichen Grad aufweisen. Die Kooperation von Bund und Ländern ist für eine wirksame Katastrophenhilfe und einen effektiven Katastrophenschutz notwendig, muss gleichzeitig aber durch angemessene Koordinierungsinstrumente näher ausgestaltet werden. Denn § 18 ZSKG regelt nur rudimentär und vage die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Kooperation.

C. Kooperation mit privaten Akteuren

Der Katastrophenschutz ist zwar primär eine Aufgabe des Staates,[599] gleichwohl spielt die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren eine maßgebliche und zentrale Rolle.

[597] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

[598] BT-Drs. 16/11338, S. 13.

[599] *V. Götz*, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 85 Rn. 6; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 128;

Ohne die Integration von privaten Hilfsorganisationen sowie freiwilligen Helferinnen und Helfern ist ein wirksamer Katastrophenschutz nicht vorstellbar. In Deutschland engagieren sich über 1,7 Millionen Menschen ehrenamtlich im Zivil- und Katastrophenschutz und tragen 90% aller Einsätze in diesem Bereich.[600] Es besteht daher eine vordringliche Notwendigkeit, dass das Katastrophenschutzkooperationsrecht auch diese Akteure adressiert, sodass alle idealerweise rechtssicher handeln können. Allerdings enthält das bestehende Recht nur wenige und oftmals auch nur sehr allgemein gehaltene Vorschriften.[601] Damit spiegelt sich die Wichtigkeit und Relevanz der Integration privater Akteure in den Katastrophenschutz rechtlich bisher nur sehr zurückhaltend wider, obwohl dafür angesichts der engen Verflechtungen und vielfachen Abhängigkeiten ein vordringlicher Regelungsbedarf besteht.

Das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Akteuren orientiert sich am Dezentralisationsprinzip.[602] Es muss die Lenkungs- und Steuerungsfunktion bei der Katastrophenschutzverwaltung verbleiben.[603] Eine vollständige Privatisierung der Verwaltungsaufgabe Katastrophenschutz ist jedenfalls ausgeschlossen.[604] Die nähere Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren kann durch Verträge auf freiwilliger Basis erfolgen sowie durch gesetzlich verankerte besondere Kooperationsformen veranlasst sein.

I. Vertragliche Kooperationsformen der Zusammenarbeit

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der freiwilligen Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren sind grundsätzlich unterschiedliche Formen denkbar. In Betracht kommt – abgesehen von gesetzlich verankerten Kooperationsformen[605] – auf freiwilliger Basis insbesondere der öffentlich-rechtliche Vertrag (§§ 54 ff. VwVfG) sowie als eine besondere Erscheinungsform davon die sog. „Public-private-Partnership".

So lässt sich die Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Katastrophenschutzakteuren grundsätzlich als „Public-private-Partnership" beschreiben.[606] Damit werden ganz allgemein Kooperationen zwischen dem Staat und privaten Partnern zur Erfül-

---

U. Cronenberg, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 21 (21); *S. Rixen*, Katastrophensensible Infrastruktur im Gesundheitssozialstaat, Die Verwaltung 54 (2021), S. 319 ff.

[600] Vgl. https://mit-dir-fuer-uns-alle.de/ehrenamt/.

[601] Ähnlich *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (362); siehe auch zur Integration von Öffentlich-privaten Partnerschaften im Katastrophenschutz bei *A. Röhl*, „Public Private Partnership" im Katastrophenschutz?, in: Pünder/Klafki (Hrsg.), Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, 2016, S. 163 ff.

[602] Vgl. dazu ausführlich Kap. 2 § 3 E. I.

[603] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 171.

[604] Vgl. auch Kap. 5 § 2 C. II. 2. e) aa).

[605] Siehe dazu sogleich Kap. 5 § 2 C. II.

[606] Vgl. allgemein zur Public-private-Partnership bei *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 1 ff.; vgl. spezifisch für den Katastrophenschutz bei *A. Röhl*, „Public Private Partnership" im Katastrophenschutz?,

lung öffentlicher Aufgaben umschrieben, ohne jedoch weitere Merkmale zu spezifizieren.[607] Die „Public-private-Partnership" ist insbesondere im öffentlichen Wirtschaftsrecht von Bedeutung.[608] Dort hat sie sich etwa in der Fernstraßenbaufinanzierung, im Hoch- und Tiefbau sowie in der Wehrbereichslogistik etabliert.[609] Die Ausgestaltung orientiert sich jeweils an unterschiedlichen Vertragsmodellen – zu denken ist vor allem an Konzessions-, Leasing- oder Betreibermodelle[610] –, die je nach Inhalt der Kooperation in Betracht kommen. Feste Rechtsstrukturen haben sich in diesem Bereich bisher nicht etabliert und die Komplexität des Phänomens lässt sich normativ und rechtsdogmatisch nur schwer fassen.[611] Die materiell-rechtlichen Vorgaben des Rechts sind in diesem Bereich äußerst komplex und vielfältig, denen dieses kooperative Zusammenwirken unterworfen ist.[612] Die „Public-private-Partnership" ist letztlich keine Rechtsfigur. Unter ihrem Schlagwort können vielmehr verschiedene Rechts- und tatsächliche Probleme verortet und bearbeitet werden.

Für den Katastrophenschutz haben sich in diesem Bereich keine einheitlichen Standards herausgebildet. Es wäre auch eine differenzierte Betrachtungsweise verschiedener Katastrophenarten und der jeweils betroffenen katastrophenrelevanten Akteure angezeigt.[613] Bei einer Hochwasserkatastrophe wirken nämlich andere Akteure zusammen als bei einer Erdbebenkatastrophe. Ohnehin hat die vermeintliche Rechtsfigur „Public-private-Partnership" in den letzten Jahren an Popularität eingebüßt, wobei hier insbesondere die komplexen rechtlichen Vorgaben zu Unsicherheiten im Umgang mit dieser Kooperationsform geführt haben.[614] Gerade im Katastrophenschutz, wo ein schnelles und effektives Handeln erforderlich ist, dürfen aber Handlungen und Entscheidungen nicht unter einer gesteigerten Rechtsunsicherheit leiden. So müssen

in: Pünder/Klafki (Hrsg.), Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, 2016, S. 163 ff.

[607] *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 17; *H. Bauer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Vorbemerkung § 54 Rn. 68; *T. Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 75; *J. A. Kämmerer*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 54 Rn. 62; ebenso BT-Drs. 15/5668, S. 10.

[608] *T. Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 75.

[609] *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 4.

[610] Dazu näher bei *T. Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 76 ff.

[611] *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 17; *L. Lammers*, Die haushaltsrechtliche Kontrolle von Public Private Partnerships, DÖV 2018, S. 303 (304 f.).

[612] *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 39.

[613] *A. Röhl*, „Public Private Partnership" im Katastrophenschutz?, in: Pünder/Klafki (Hrsg.), Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, 2016, S. 163 (179).

[614] *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 58.

bei der näheren Ausgestaltung der Kooperation im Katastrophenschutz unterschiedliche Anforderungen berücksichtigt werden, die dann zwischen den staatlichen und privaten Akteuren austariert werden müssen. Dazu zählt etwa die Aufrechterhaltung der Risikosteuerung durch die Verwaltung im Katastrophenschutz, die Spezifizierung der vorhandenen Potentiale der Sicherheitswirtschaft sowie auch generelle Kosten-Nutzen-Erwägungen.[615] Daher ist im Bereich des Katastrophenschutzes besonders zurückhaltend von dieser besonderen Erscheinungsform Gebrauch zu machen.[616]

Ebenso kommt als Form der Zusammenarbeit in diesem Bereich der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags (§§ 54 ff. VwVfG) zwischen den staatlichen und privaten Katastrophenschutzakteuren in Betracht. Allerdings eignet sich auch der öffentlich-rechtliche Vertrag nur bedingt. Denn die Regelungen zu ihm sind nur sehr fragmentarisch und einfach strukturiert.[617] Das VwVfG enthält nur sehr allgemein gehaltene Vorschriften. Es existieren keine spezifischen Vorgaben im Bereich des Katastrophenschutzes. Es bedarf aber gerade bei der Ausgestaltung der Kooperation der verschiedenen Akteure im Katastrophenschutz hinreichend präziser Regelungen, die jedenfalls als Leitplanken für eine vertragliche Regulierung dienen. Die Vorschriften des VwVfG leisten das jedenfalls nicht.

Vielmehr erfolgt die rechtliche Ausgestaltung der Kooperation daher bisher auch nur punktuell durch einige wenige, gesetzlich verankerte Vorschriften – insbesondere im ZSKG und den Katastrophenschutzgesetzen der Länder –, welche die Mitwirkung privater Akteure sowie die Kooperation mit privaten Hilfsorganisationen und Spontanhelfern adressieren.

II. Gesetzlich verankerte Ausgestaltung der Kooperation

Auf bundesrechtlicher Ebene finden sich nur wenige Normen, welche die Kooperation mit privaten Akteuren adressieren. Sie ordnen hauptsächlich die generelle Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren an, ohne nähere Details zu regeln. Die konkrete Ausgestaltung der Kooperation – und damit die Koordination – muss sodann einzelfallspezifisch erfolgen. Diese Anforderungen sind idealerweise in der vertraglichen Vereinbarung aufzunehmen.[618] In erster Linie sind die maßgeblichen Regelungen in

[615] Vgl. dazu bei *A. Röhl*, „Public Private Partnership" im Katastrophenschutz?, in: Pünder/Klafki (Hrsg.), Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, 2016, S. 163 (173 ff.).

[616] Für eine differenzierte Betrachtungsweise, welche die Besonderheiten des Katastrophenschutzes in den Blick nimmt, spricht auch *Röhl*. Vgl. *A. Röhl*, „Public Private Partnership" im Katastrophenschutz?, in: Pünder/Klafki (Hrsg.), Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, 2016, S. 163 (179).

[617] Vgl. *H. Bauer*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Vorbemerkung § 54 Rn. 8 f.; *J. A. Kämmerer*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, § 54 Rn. 4.

[618] Vgl. etwa https://www.kreis-vg.de/Landkreis/PM-Archiv/Katastrophenschutz-Kooperationsvereinbarung-mit-dem-DRK-unterzeichnet.php?ModID=255&FID=3079.24783.1 und https://www.suedliche-weinstrasse.de/ihre-kreisverwaltung/kreisrecht/sicherheit-ordnung-verkehr/4-oer-vertrag-brand-katastrophenschutz.pdf?cid=25d.

den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu verorten. Sie gestalten das Zusammenwirken von staatlichen Akteuren und privaten Akteuren im Katastrophenschutz näher aus.

1. Mitwirkung privater Akteure nach Maßgabe des ZSKG

Auf bundesrechtlicher Ebene normieren die Regelungen im ZSKG die Mitwirkung privater Akteure im Zivilschutz und der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe. Für den Katastrophenschutz lassen sich daher keine unmittelbaren Anforderungen ableiten. Gleichwohl strebt der Bundesgesetzgeber eine konsequente Gleichbehandlung von privaten Akteuren im Zivilschutz mit privaten Akteuren im Katastrophenschutz an.[619]

Das ist auch zweckmäßig, da die von den privaten Akteuren zu bewältigenden Aufgaben im Zivilschutz und Katastrophenschutz in der Regel vergleichbar sind. Deshalb richtet sich die Mitwirkung von privaten Organisationen bei der Erfüllung der Aufgaben nach dem ZSKG nach den landesrechtlichen Vorschriften zum Katastrophenschutz (§ 26 Abs. 1 S. 1 ZSKG). Damit die privaten Akteure ihre nach dem ZSKG zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen können, erhalten sie Mittel des Bundes, die über die zuständigen Landesbehörden ausgezahlt werden (§ 26 Abs. 3 S. 1 ZSKG).[620] Hinsichtlich der Rechte und Pflichten der im Zivilschutz mitwirkenden privaten Helferinnen und Helfer wird ebenfalls auf die landesrechtlichen Vorschriften zum Katastrophenschutz verwiesen (§ 27 Abs. 1 ZSKG). Diese sind überwiegend in landes- und kommunalrechtlichen Vorschriften festgelegt.[621] Schließlich können die zuständigen Katastrophenschutzbehörden im Verteidigungsfall Männer und Frauen verpflichten, Hilfe zu leisten (§ 28 Abs. 1 S. 1 ZSKG). Dabei kommt insbesondere eine Zuweisung an die im Zivilschutz mitwirkenden privaten Organisationen in Betracht (§ 28 Abs. 2 ZSKG). Private Akteure kooperieren nicht nur im Katastrophenschutz mit den zuständigen staatlichen Akteuren, sondern auch im Zivilschutz. Die mitwirkenden privaten Akteure können daher regelmäßig sowohl im Zivilschutz als auch im Katastrophenschutz auf dasselbe rechtliche Fundament aufbauen. Damit wird insbesondere dem Gedanken der Rechtssicherheit und Rechtsvereinheitlichung im Zivilschutz- und Katastrophenschutzrecht Rechnung getragen, wenngleich es sich einerseits beim Zivilschutz um eine Aufgabe des Bundes handelt[622] und andererseits beim Katastrophenschutz um eine Aufgabe der Länder[623].

---

[619] BT-Drs. 13/4980, S. 26; vgl. zur Mitwirkung der Hilfsgesellschaften im Zivilschutz *D. Weingärtner*, Rechtsstellung und Rolle des Deutschen Roten Kreuzes im Bereich des Zivilschutzes, GSZ 2020, S. 259 (261 f.).

[620] BT-Drs. 13/4980, S. 13.

[621] BT-Drs. 13/4980, S. 19.

[622] Vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.

[623] Vgl. Art. 70 Abs. 1 iVm Art. 30 GG.

2. Kooperation institutioneller Akteure (private Hilfsorganisationen)

Private Hilfsorganisationen sind für einen effektiven Katastrophenschutz unentbehrlich. Es gibt Organisationen, die kraft Gesetzes anerkannt sind und im Katastrophenschutz mitwirken sowie Vereinigungen, die zunächst ein spezifisches staatliches Anerkennungsverfahren, das regelmäßig in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder gesetzlich verankert ist, durchlaufen müssen. Nach Maßgabe von § 26 Abs. 1 S. 2 ZSKG handelt es sich bei den dort gesetzlich anerkannten Organisationen um für den Katastrophenschutz besonders geeignete Akteure. Beide Organisationstypen unterliegen bestimmten Rechten und Pflichten im Katastrophenschutz und müssen unterschiedliche Aufgaben erfüllen. Ihre rechtliche Qualifizierung ist umstritten.

a) Gesetzlich anerkannte private Hilfsorganisationen

Die gesetzlich anerkannten privaten Hilfsorganisationen sind insbesondere der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst. Sie wirken regelmäßig bereits kraft Gesetzes im Katastrophenschutz mit und müssen das nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen geforderte Anerkennungsverfahren nicht durchführen.[624]

Die meisten Katastrophenschutzgesetze der Länder verweisen daher ausdrücklich auf § 26 Abs. 1 S. 2 ZSKG, da die genannten privaten Hilfsorganisationen dort ausdrücklich als besonders für die Mitwirkung im Katastrophenschutz geeignet eingestuft werden.[625] In einigen wenigen Bundesländern muss ergänzend noch das zuständige Ministerium zustimmen.[626] Im Saarland kommen zusätzlich der Private Rettungsdienst Saar (PRS) sowie die Notfallseelsorge und Krisenintervention Saarland (NKS) als gesetzlich anerkannte Hilfsorganisationen hinzu.[627]

Ob darüber hinaus zusätzlich eine ausdrückliche Bereitschaftserklärung der katastrophenrelevanten gesetzlich anerkannten privaten Hilfsorganisationen notwendig ist, wird in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. Vereinzelt wird eine solche Bereitschaftserklärung gefordert, sodass beim Fehlen eine Mitwirkung im Katastrophenschutz ausscheidet.[628] Andere Katastrophenschutzgesetze verzichten hingegen ausdrücklich auf eine entsprechende Erklärung zur Mitwirkung.[629] Teilweise besteht sogar ohne eine entsprechende Erklärung eine gesetzliche

[624] Vgl. zur Mitwirkungserklärung Kap. 3 § 3 D. II. 1.

[625] Vgl. etwa § 20 Abs. 1 KatSG Bln; § 18 Abs. 1 BbgBKG; § 47 Abs. 1 BremHilfeG; § 27 Abs. 3 S. 2 HBKG; § 14 Abs. 2 S. 3 NKatSG; § 18 Abs. 2 BHKG NRW; § 25 Abs. 1 LBKG RhPf; § 12 Abs. 2 KatSG LSA.

[626] Vgl. etwa § 10 Abs. 2 S. 2 LKatSG SH.

[627] Vgl. § 19 Abs. 3 Nr. 6 und Nr. 7 SBKG.

[628] Vgl. etwa § 18 Abs. 1 BbgBKG; § 47 Abs. 1 BremHilfeG; § 25 Abs. 1 LBKG RhPf; § 19 Abs. 2 SBKG; § 40 Abs. 1 S. 1 SächsBRKG; § 35 Abs. 2 ThürBKG.

[629] Vgl. § 18 Abs. 2 BHKG NRW.

Verpflichtung zur Mitwirkung im Katastrophenschutz.[630] Andere Katastrophenschutzgesetze lassen wiederum offen, ob die gesetzlich anerkannten Hilfsorganisationen eine Bereitschaftserklärung abgeben müssen.[631] Generell ist aber schon allein aus Gründen der Rechtssicherheit die Abgabe einer Bereitschaftserklärung geboten.[632] Sie ist eine rechtlich relevante Willenserklärung, die von den hierzu durch Satzung berufenen Organen abzugeben ist.[633]

In der Praxis dürfte die Problematik der Erforderlichkeit der Abgabe einer ausdrücklichen Bereitschaftserklärung jedoch nur eine geringe Relevanz entfalten, da sich die privaten Hilfsorganisationen regelmäßig ohnehin zur Mitwirkung im Katastrophenschutz bereit erklären und verpflichten. Gleichwohl sind die gesetzlichen Voraussetzungen für die Mitwirkung der gesetzlich anerkannten privaten Hilfsorganisationen zu harmonisieren, sodass auf Seiten der staatlichen Akteure als auch auf Seiten der privaten Akteure sich die Regelungen in den einzelnen Bundesländern ähneln und vergleichbar sind. Das würde jedenfalls insgesamt zu mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit beitragen.

b) Nicht gesetzlich anerkannte sonstige privater Hilfsorganisationen (Anerkennungsverfahren)

Im Gegensatz zu den gesetzlich anerkannten privaten Hilfsorganisationen müssen alle anderen privaten Hilfsorganisationen ein besonderes Anerkennungsverfahren durchlaufen, um im Katastrophenschutz mitwirken zu dürfen.[634] Damit soll sichergestellt werden, dass diese Akteure kompetent, belastbar, tatsächlich erreichbar und einsetzbar sind. Denn Organisationen sind dann nicht zur Mitwirkung im Katastrophenschutz geeignet, wenn ihnen die Bereitschafts- und Leistungsfähigkeit fehlt, da sie so nicht nutzbringend für den Katastrophenschutz sind. Die vorausschauende Bereitstellung trägt dazu bei, dass das Potential der privaten Hilfsakteure bereits vorab bei der Planung der Katastrophenabwehr und -bekämpfung bekannt ist, um einen effektiven Katastrophenschutz sicherzustellen. Im Gegensatz dazu ist bei den nicht-organisierten Helfern eine vorausschauende Planung gerade nicht möglich, weil sie ohne in eine organisatorische Struktur eingebettet zu sein, sich erst spontan zur Katastrophenhilfe entscheiden.[635]

Dabei prüft die zuständige Behörde, ob die Organisation über die notwendigen Fähigkeiten im Katastrophenschutz verfügt. Die Katastrophenschutzbehörde hat nach

---

[630] Vgl. Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG, wonach die freiwilligen Hilfsorganisationen zur Katastrophenhilfe verpflichtet sind.

[631] Vgl. etwa § 20 Abs. 1 KatSG Bln; § 27 Abs. 3 HBKG.

[632] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 136.

[633] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 137.

[634] Vgl. etwa § 20 Abs. 2 KatSG Bln; § 47 Abs. 1 BremHilfeG; § 5 Abs. 1 HmbKatSG; § 27 Abs. 3 HBKG; § 6 Abs. 1 LKatSG MV; § 18 Abs. 1 BHKG NRW; § 19 Abs. 4 SBKG; § 40 Abs. 1 SächsBRKG; § 12 Abs. 2 KatSG LSA; § 10 Abs. 2 LKatSG SH; § 35 Abs. 2 S. 2 ThürBKG.

[635] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 D. III.

pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob der private Akteur überhaupt geeignet ist und ob ein Bedarf für dessen Mitwirkung im Katastrophenschutz besteht.[636] Regelmäßig müssen daher vier Voraussetzungen vorliegen, um eine Mitwirkung sonstiger privater Hilfsorganisationen zu begründen.[637] Erstens muss sich die Hilfsorganisation zur Mitwirkung im Katastrophenschutz bereit erklären. Zweitens muss sie für die Aufgabenerfüllung geeignet sein. Drittens muss ein Bedarf an der Mitwirkung bestehen. Viertens muss der Aufgabenträger der Mitwirkung zugestimmt haben.

Einige Bundesländer differenzieren zwischen einer allgemeinen sowie einer besonderen Anerkennung, wobei die allgemeine Anerkennung durch die oberste Katastrophenschutzbehörde und die besondere Anerkennung durch die untere Katastrophenschutzbehörde ausgesprochen wird.[638] Dabei bezieht sich die allgemeine Anerkennung darauf, dass die privaten Akteure nach ihrer allgemeinen Eignung und Art sowie dem Umfang des Bedarfs generell befähigt sind, im Katastrophenschutz mitzuwirken und die besondere Anerkennung darauf, dass die angebotenen Einheiten und Einrichtungen im Einzelfall auch befähigt sind, im konkreten Einzelfall helfend tätig zu werden. Schließlich muss wiederum in einigen anderen Bundesländern vor der Anerkennung auch noch eine der zuständigen Katastrophenschutzbehörde übergeordnete Katastrophenschutzbehörde – in der Regel das zuständige Ministerium – seine Zustimmung oder Einwilligung erteilen.[639] Es handelt sich um einen verwaltungsinternen Mitwirkungsakt, der gegenüber dem privaten Akteur keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Nur die Anerkennung gegenüber dem privaten Akteur als solches ist als Verwaltungsakt zu qualifizieren, da hiermit für den privaten Akteur das Recht begründet wird, im Katastrophenschutz mitwirken zu dürfen.[640]

Das Anerkennungsverfahren kennen zwar so auch alle Bundesländer, gleichwohl sind die Einzelheiten im Detail sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine Harmonisierung der landesrechtlichen Normen des Katastrophenschutzrechts könnte in diesem Bereich daher zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit beitragen.[641] Für die privaten Akteure besteht ein Mehrwert insbesondere darin, dass nicht sechzehn unterschiedliche landesspezifische Regelungen für die Anerkennung zu berücksichtigen sind. Jedenfalls sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die Anerkennung eines privaten Akteurs zur Mitwirkung im Katastrophenschutz in Hamburg anderen rechtlichen Regelungen unterliegen soll als in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bayern oder Baden-Württemberg.

---

[636] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 27 Rn. 9; *D. Stollenwerk*, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 11. Aufl. 2022, § 19 S. 187 f.

[637] Nach *D. Stollenwerk*, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 11. Aufl. 2022, § 19 S. 188.

[638] Vgl. etwa § 6 Abs. 1 LKatSG MV; § 19 Abs. 3, 4 SBKG; § 40 Abs. 1 SächsBRKG.

[639] Vgl. etwa § 27 Abs. 3 S. 5 HBKG; § 10 Abs. 2 S. 2 LKatSG SH.

[640] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 139.

[641] Ebenso *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 135.

c) Beendigung der Mitwirkung privater Hilfsorganisationen

Die Mitwirkung privater Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz kann einerseits durch Widerruf oder Rücknahme der Anerkennung erfolgen sowie andererseits durch die Rücknahme der Bereitschaftserklärung durch die Hilfsorganisation selbst.[642] Nur in wenigen Bundesländern ist die Beendigung der Mitwirkung privater Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz ausdrücklich gesetzlich verankert,[643] womit ein gerade in kritischen Zeiten möglicherweise schwieriger Zustand entstehen kann. Hier sollte nachgebessert werden.

In der Regel muss ein wichtiger Grund vorliegen, um die Mitwirkung im Katastrophenschutz von Seiten der Verwaltung zu beenden.[644] Ein solcher Grund wird jedenfalls dann vorliegen, wenn die private Hilfsorganisation falsche Angaben gemacht hat oder sich im Nachgang Veränderungen ergeben haben, aus denen sich ergibt, dass die Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen oder nicht mehr erfüllt werden können.[645] Sofern die Landeskatastrophenschutzgesetze aber keine spezifischen Voraussetzungen normieren, ist auf die allgemeinen Vorschriften über Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten nach §§ 48, 49 VwVfG abzustellen.[646] In der Beurteilung müssen die katastrophenspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden und insbesondere die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz sowie die Effektivität der Gefahrenabwehr hinreichend bedacht werden, sofern dafür in den allgemeinen Vorschriften Raum ist.

Für die Rücknahme der Bereitschaftserklärung durch den privaten Akteur ist auf die allgemeinen Grundsätze zur Abgabe von Willenserklärungen abzustellen. Vereinzelt bestehen hierfür spezielle Fristen, sodass etwa zwei Wochen nach Zugang der Rücknahme der Bereitschaftserklärung gegenüber der Katastrophenschutzbehörde die Mitwirkung der privaten Hilfsorganisation im Katastrophenschutz endet.[647] Eine derart kurz bemessene Frist ist jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit sowie der Gewährleistung eines effektiven Katastrophenschutzes besonders bedenklich.[648] Denn innerhalb von zwei Wochen ist es für die katastrophenrelevanten Akteure nur schwer möglich, sich darauf einzustellen, dass auf einen privaten Akteur im Rahmen des Katastrophenschutzes künftig verzichtet werden muss. Daher sollte für eine Rücknahme der Bereitschaftserklärung eine durchaus wesentlich längere Frist gelten und alle beteiligten Akteure auch schon frühzeitig auf das Ausscheiden hingewiesen werden.

---

642 So ausdrücklich in § 5 Abs. 2 HmbKatSG.

643 Vgl. etwa § 20 Abs. 3 KatSG Bln; § 5 Abs. 2 HmbKatSG; § 27 Abs. 3 S. 6 HBKG; § 19 Abs. 4 SBKG.

644 So ausdrücklich § 27 Abs. 3 S. 6 HBKG.

645 *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 27 Rn. 10.

646 *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 140.

647 Vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 2 HmbKatSG.

648 So bereits zutreffend *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 140 Fn. 311.

Auch die Beendigung der Mitwirkung privater Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz ist durch hinreichend bestimmte bereichsspezifische Vorschriften in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu normieren. Denn auch hier können vergleichbare Regelungen in den einzelnen Bundesländern zu mehr Rechtsklarheit und mehr Rechtssicherheit beitragen.

d) Aufgaben, Rechte und Pflichten privater Hilfsorganisationen

Den im Katastrophenschutz mitwirkenden privaten Hilfsorganisationen werden in den meisten Katastrophenschutzgesetzen der Länder ähnliche Aufgaben übertragen. Das umfasst in der Regel die Aufstellung von einsatzbereiten Katastrophenschutzkräften, die Unterstützung der Katastrophenschutzbehörden bei der Durchführung der Katastrophenvorsorge sowie bei der Durchführung der konkreten Katastrophenabwehrmaßnahmen, die Sicherstellung der Aus- und Fortbildung von geeigneten Kräften sowie die Mitwirkung an Übungen und Ausbildungsveranstaltungen.[649] Ebenso müssen die privaten Akteure die Einsatzbereitschaft innerhalb kürzester Zeit gewährleisten können.[650] Die Gewährleistung der Einsatzbereitschaft als Kernverpflichtung der privaten Akteure kann daher nur dann effektiv erfüllt werden, wenn die erforderliche Ausbildung sichergestellt ist, die notwendigen Übungen regelmäßig durchgeführt werden und eine aufgabengerechte, funktionsfähige Ausstattung vorhanden ist.[651] Es ist daher eine vertrauensvolle sowie auf Kooperation angelegte Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Akteuren sowie den privaten Akteuren notwendig. Denn nur wenn alle beteiligten Akteure auf mögliche Katastrophenszenarien eingestellt und vorbereitet sind, ist ein wirkungsvoller Katastrophenschutz möglich. Die Einhaltung der den privaten Hilfsorganisationen obliegenden gesetzlichen Verpflichtungen kann die zuständige Katastrophenschutzbehörde jederzeit aufgrund ihrer Aufsichtsbefugnisse überwachen.[652] Die privaten Hilfsorganisationen unterliegen sowohl der Fach- als auch der Rechtsaufsicht.[653]

Auch wenn Aufgaben, Rechte und Pflichten in den einzelnen Bundesländern regelmäßig vergleichbar sind, sind für einen effektiven Katastrophenschutz auch in diesem Bereich bundeseinheitliche Standards zweckmäßig. Zwar sprechen die Eigenständigkeit und Staatlichkeit der einzelnen Bundesländer grundsätzlich dagegen, weil

[649] Vgl. etwa § 21 KatSG Bln; § 18 Abs. 2 BbgBKG; § 47 Abs. 2 und Abs. 3 BremHilfeG; § 6 HmbKatSG; § 27 Abs. 4 HBKG; § 6 Abs. 2 LKatSG MV; § 18 Abs. 4 BHKG NRW; § 19 Abs. 4 SBKG; § 40 Abs. 2 SächsBRKG.

[650] *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 145.

[651] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 27 Rn. 11.

[652] Vgl. etwa § 23 BbgBKG; § 59 HBKG; § 10 LKatSG MV; § 54 BHKG NRW; § 63 LBKG RhPf; § 32 Abs. 1 SBKG; § 62 Abs. 3 ThürBKG.

[653] *D. Stollenwerk*, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 11. Aufl. 2022, § 42 S. 330.

der Katastrophenschutz in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt[654] und damit jedes Bundesland individuelle Katastrophenschutzvorschriften erlassen kann. Gleichwohl gebieten das katastrophenschutzrechtliche Kooperations-, Koordinations- und Effektivitätsprinzip eine jedenfalls in Teilen ähnliche sowie vergleichbare Struktur.[655] Diese lässt sich durch unterschiedliche Maßnahmen erreichen, wobei als ultima ratio auch eine Grundgesetzänderung im Hinblick auf die katastrophenschutzrechtliche Zuständigkeit in Betracht käme.[656] Denn dadurch kann gewährleistet werden, dass auch im überregionalen Katastrophenfall beim Einsatz von privaten Hilfsorganisationen auf ähnliche Voraussetzungen und Anforderungen aufgebaut werden kann. Eine vergleichbare rechtliche Basis führt auch in diesem Bereich zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.

e) Rechtscharakter der Kooperation mit privaten Hilfsorganisationen sowie Rechtsstellung deren Mitglieder

Die Kooperation mit privaten Akteuren im Katastrophenschutz wirft auch die Frage nach der rechtlichen Qualifikation dieser Zusammenarbeit auf.[657] Das ist bereits aus Gründen der Verantwortungszuschreibung bedeutsam, wenn etwa im Rahmen der Katastrophennachsorge Streitigkeiten über die Kostentragungspflicht einer durchgeführten Maßnahme entstehen. Im Übrigen zielt auch das katastrophenschutzrechtliche Verursacherprinzip darauf ab, dass der Verursacher eines Schadens für die Folgen seines Handelns aufzukommen hat.[658] Daher muss auch die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und privaten Akteuren auf einem rechtssicheren Fundament aufbauen. Dabei ist zwischen dem Rechtscharakter der Partizipation privater Organisationen im Katastrophenschutz einerseits und der konkreten Rechtsstellung deren Mitglieder innerhalb der Organisation andererseits zu unterscheiden.

aa) Private Hilfsorganisationen als Verwaltungshelfer

Die Kooperation mit privaten Hilfsorganisationen lässt sich verwaltungsdogmatisch als Beleihung oder als Verwaltungshilfe qualifizieren.[659] Eine Beleihung liegt grundsätzlich dann vor, wenn natürliche oder juristische Personen des Privatrechts mit der eigenständigen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben unter Ausübung öffentlich-rechtlicher Handlungsformen betraut werden.[660] Dem Beliehenen werden regelmäßig

[654] Vgl. Kap. 2 § 3 E. I.

[655] Vgl. zu den Prinzipien Kap. 2 § 3 E. II., III. und IV.

[656] Vgl. zu möglichen und ausgewählten Handlungsoptionen umfangreich Kap. 6.

[657] Vgl. zum Rechtscharakter der Partizipation privater Hilfsorganisationen ausführlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 171 ff. sowie allgemein zu Kooperationen im Sicherheitsbereich bei *J. Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht, 2009, S. 26 ff.

[658] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. VIII.

[659] Ausführlich dazu *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 171 ff.

[660] *D. Ehlers*, Grundrechtsbindung der privatrechtsförmigen Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III Verwaltung und Verfassungsrecht, 2022, § 69

durch Gesetz oder durch Verwaltungsakt hoheitliche Befugnisse übertragen, sodass er diese Aufgaben im eigenen Namen wahrnimmt.[661] Im Gegensatz dazu handelt der bloße Verwaltungshelfer im Auftrag der Behörde und ist an deren Weisung gebunden.[662] Sein Handeln ist daher regelmäßig der Verwaltung zuzurechnen.[663] Ihm stehen keine eigenen Entscheidungsmöglichkeiten zu.[664] Für die privaten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz macht es daher einen wesentlichen Unterschied, ob sie die katastrophenrelevanten Aufgaben im eigenen Namen und damit auch eigenverantwortlich wahrnehmen oder ob sie den Landeskatastrophenschutzbehörden aufgrund eigener fehlender Entscheidungsmöglichkeiten zugeordnet und damit auch von deren Weisungen abhängig sind.

Für eine Beleihung spricht, dass die privaten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz regelmäßig nach außen im eigenen Namen auftreten. So werden im Katastrophenfall der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser Hilfsdienst unmittelbar tätig, ohne dass dieses Auftreten jedenfalls dem äußeren Anschein nach den Katastrophenschutzbehörden unmittelbar zuzurechnen ist. Ebenso ist es eine wesentliche Aufgabe der privaten Akteure, im Katastrophenfall Hilfe und Unterstützung zu leisten,[665] was ebenfalls auf die Wahrnehmung einer eigenständigen Verwaltungsaufgabe schließen lässt.

Gleichwohl ist die Mitwirkung von privaten Akteuren im Katastrophenschutz als Verwaltungshilfe zu qualifizieren.[666] Durch die Integration von und die Kooperation mit privaten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz entäußern sich die zuständigen Katastrophenschutzbehörden nicht ihrer staatlichen Aufgaben zum Katastrophenschutz, da sie auch weiterhin hierfür verantwortlich sind. Es werden ebenfalls keine Hoheitsbefugnisse auf die privaten Akteure übertragen. In den Landeskatastrophenschutzgesetzen werden die privaten Hilfsorganisationen konsequent lediglich zur „Mitwirkung" im Katastrophenschutz berechtigt.[667] Sie unterstützen die zuständigen

---

Rn. 17; *D. Ehlers*, Wirtschaft als Gegenstand des öffentlichen Rechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 1 Rn. 56; *H. Maurer/C. Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 23 Rn. 58 ff.

[661] *H. Maurer/C. Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 23 Rn. 58.

[662] *D. Ehlers*, Wirtschaft als Gegenstand des öffentlichen Rechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 1 Rn. 56.

[663] *D. Ehlers*, Wirtschaft als Gegenstand des öffentlichen Rechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 1 Rn. 56.

[664] *H. Maurer/C. Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 23 Rn. 61.

[665] So ausdrücklich etwa § 4 Abs. 1 HmbKatSG.

[666] *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (193); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 173; a.A. offenbar *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 66 und 77.

[667] Vgl. etwa §§ 19 Nr. 2, 20 KatSG Bln; § 18 BbgBKG; § 47 BremHilfeG; § 5 HmbKatSG; § 27 HBKG; § 6 LKatSG MV; § 18 BHKG NRW; § 25 LBKG RhPf; § 19 SBKG; § 40 SächsBRKG; § 12 KatSG LSA; § 10 LKatSG SH; § 35 Abs. 2 ThürBKG.

staatlichen Akteure beim Katastrophenschutz. Eine Übertragung von staatlichen Katastrophenschutzaufgaben findet nicht statt. Ebenso werden die privaten Hilfsorganisationen verpflichtet, den Weisungen der Katastrophenschutzbehörden Folge zu leisten.[668] Auch insoweit werden die privaten Hilfsorganisationen daher nicht autonom tätig und müssen sich den zuständigen Katastrophenschutzbehörden unterordnen.[669] Die privaten Akteure unterstehen somit vollständig der katastrophenschutzbehördlichen Steuerung, sodass die Katastrophenschutzbehörden auch weiterhin für die Sicherstellung und den Vollzug eines wirksamen Katastrophenschutzes verantwortlich sind.[670]

Auch wenn die Mitwirkung der privaten Akteure im Katastrophenschutz freiwillig ist, sind sie ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung[671] zur Hilfeleistung verpflichtet.[672] Diese Pflicht entfällt erst wieder, wenn sie die Rücknahme ihrer Mitwirkung im Katastrophenschutz erklären.[673] Die Landeskatastrophenschutzgesetze von Bremen und Nordrhein-Westfalen haben die privaten Hilfsorganisationen auch gesetzlich als Verwaltungshelfer qualifiziert.[674]

Schließlich streitet auch der verfassungsrechtliche Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG für eine Qualifikation der privaten Akteure im Katastrophenschutz als Verwaltungshelfer.[675] Denn die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Ob der Funktionsvorbehalt ausschließlich nur die Eingriffsverwaltung erfasst[676] oder die Eingriffs- und Leistungsverwaltung[677], kann im katastrophenschutzrechtlichen Kontext dahinstehen. Denn staatlicher Katastrophenschutz ist sowohl Leistungs- als auch Eingriffsverwaltung.[678] Die Leistungsverwaltung äußert sich in der staatlichen Verpflichtung zum Ka-

---

668 So ausdrücklich etwa § 27 Abs. 4 Nr. 1 HBKG; § 15 Abs. 1 HmbKatSG; § 17 LKatSG MV; § 54 BHKG NRW; § 19 Abs. 6 Nr. 1 SBKG; § 35 Abs. 6 ThürBKG.

669 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 174.

670 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 174.

671 Vgl. dazu Kap. 5 § 2 C. II. 2. a) und b).

672 So ausdrücklich Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG; *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 175.

673 Vgl. Kap. 5 § 2 C. II. 2. c).

674 So ausdrücklich § 44 Abs. 4 S. 3 BremHilfeG und § 18 Abs. 5 BHKG NRW.

675 So bereits *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 175 ff.

676 In diese Richtung *F-J. Peine*, Der Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums, Die Verwaltung 17 (1984), S. 415 (424); *D. Dörr*, Die Abgrenzung von Beamten- und Angestelltenfunktion im öffentlichen Dienst (I und II), ZTR 1991, S. 182 (182 ff.).

677 So etwa *A. Hense*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 33 Rn. 28; *P. Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 33 Rn. 56; *H. D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth/Kment (Hrsg.), 18. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 42; *U. Battis*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 55 ff.; *A.-B. Kaiser*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 33 Rn. 32; *C. Bickenbach*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 33 Rn. 106.

678 *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 176.

tastrophenschutz sowie zur Vorhaltung entsprechender Einheiten und Einrichtungen, die einen wirksamen Katastrophenschutz überhaupt erst gewährleisten. So halten die Länder Einheiten und Einrichtungen vor, die etwa für den Brandschutz, die ABC-Abwehr, die Information und Kommunikation oder das Sanitätswesen bestehen.[679] Daneben sind die Katastrophenschutzbehörden aber auch mit Eingriffsbefugnissen wie etwa zur Warnung[680] oder Evakuierung[681] der katastrophenbetroffenen Bevölkerung ausgestattet.[682] Die privaten Hilfsorganisationen sind auch insoweit als Verwaltungshelfer zu qualifizieren, da sie keine hoheitlichen Befugnisse im eigenen Namen wahrnehmen, sondern immer der zuständigen Katastrophenschutzbehörde zu- und untergeordnet sind, sowie deren Weisungen zu befolgen haben.

Ob sich aus dem Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG daneben auch ein generelles Privatisierungsverbot des Katastrophenschutzrechts als staatlicher Kernaufgabe ableiten lässt, ist bisher in der Rechtswissenschaft nur fragmentarisch erörtert worden.[683] Jedenfalls spricht neben Art. 33 Abs. 4 GG auch die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG für einen privatisierungsfesten Kern staatlichen Katastrophenschutzes. Demnach müssen die zentralen katastrophenrelevanten Aufgaben wie die Steuerung und Lenkung der Katastrophenbekämpfung, die Vorhaltung der maßgeblichen Einheiten und Einrichtungen zum Katastrophenschutz, die Organisation von Katastrophenschutzübungen sowie auch die Ausgestaltung der Kooperation mit den privaten Akteuren im Verantwortungsbereich der zuständigen staatlichen Katastrophenschutzbehörden verbleiben. Die Privatisierung von nachgelagerten katastrophenrelevanten Tätigkeiten – etwa im Bereich der konkreten Ausübung der Katastrophenbekämpfung – ist demgegenüber mit dem Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar. Generell ist das Zusammenwirken von staatlichen Akteuren mit privaten Akteuren schon heute dem allgemeinen Sicherheitsrecht nicht fremd.[684] So werden im Luftsicherheitsrecht private Akteure im Bereich der Sicherheitskontrollen an Flughäfen eingesetzt.[685] Dann müssen sich im Katastrophenschutzrecht zumindest auch kleinere Hilfstätigkeiten privatisieren lassen. Die genauen

[679] Vgl. etwa § 26 HBKG.

[680] Vgl. etwa § 34a HBKG.

[681] Vgl. etwa Art. 10 BayKSG; § 33 Abs. 1 S. 2 HBKG; § 34 Abs. 2 BHKG NRW; § 37 Abs. 3 LBKG RhPf; § 58 Abs. 1 SächsBRKG; § 37 Abs. 2 ThürBKG.

[682] Vgl. ausführlich zu den Eingriffsbefugnissen bei *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 250 ff.

[683] Siehe *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 176, der den Katastrophenschutz in institutioneller Hinsicht als privatisierungsfest bewertet.; kritisch auch *M. Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle (Hrsg.), BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, HSOG § 81 Rn. 33 ff.; vgl. auch zur Unzulässigkeit des Einsatzes von privaten Dienstleistern bei der Überwachung des Straßenverkehrs OLG Frankfurt a. M. NJW 2020, S. 696 ff. mAnm *M. Brenner*, NJW 2020, S. 700.

[684] Ausführlich zur Kooperation von staatlichen und privaten Akteuren im Bereich des Sicherheitsrechts *J. Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht, 2009.

[685] Vgl. § 16a LuftSiG; dazu auch *E. Giemulla/T. Hoppe*, Privatisierung von Fluggastkontrollen, GSZ 2020, S. 63 ff.

Grenzen gilt es allerdings noch auszuloten. Vereinzelt werden solche Sicherheitspartnerschaften auch schon heute in einigen wenigen Landeskatastrophenschutzgesetzen adressiert.[686] Durch die gesetzliche Institutionalisierung und Einbindung privater Akteure in den staatlichen Katastrophenschutz profitieren beide Seiten, da beispielweise ein besseres Abstimmungspotential zwischen der Berufsfeuerwehr sowie der freiwilligen Feuerwehr ausgeschöpft werden kann.[687]

bb) Rechtsstellung der Helfer bei privaten Hilfsorganisationen

Bei der Mitwirkung von Helfern in einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung – wie etwa dem THW – handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis.[688] Schwieriger ist hingegen die Qualifikation bei denjenigen Helfern, die sich gegenüber einer privaten Hilfsorganisation verpflichtet haben.[689]

Die gesetzlich anerkannten Hilfsorganisationen sind als eingetragene Vereine organisiert,[690] sodass die Helfer grundsätzlich nur die Mitgliedschaft in der entsprechenden Organisation erwerben. Damit besteht die Verpflichtung zur Hilfe und Unterstützung generell auch nur gegenüber dem Verein, nicht aber gegenüber den Katastrophenschutzbehörden.[691] Gleichwohl ist es aus Gründen der Gleichbehandlung gerechtfertigt, auch bei den engagierten Helfern in privaten Hilfsorganisationen von einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis besonderer Art auszugehen.[692] Denn es macht keinen qualitativen Unterschied, ob die staatliche Aufgabe des Katastrophenschutzes als Mitglied einer öffentlich-rechtlichen Organisation oder als Mitglied einer privaten Organisation übernommen wird.[693] Die Wahrnehmung der zentralen Aufgaben im Rahmen der Katastrophenvorsorge sowie der Katastrophenbekämpfung sind das wesentliche Kennzeichen der Hilfsorganisationen, unabhängig von deren rechtlicher Qualifikation. Die Helfer engagieren sich freiwillig in öffentlich-rechtlichen oder pri-

---

[686] Vgl. exemplarisch § 2 Abs. 7 LBKG RhPf.

[687] *D. Stollenwerk*, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 11. Aufl. 2022, § 2 S. 37.

[688] Vgl. § 1 Abs. 3 S. 2 THWG: „Die Helferinnen und Helfer stehen zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, das sich nach den Vorschriften dieses Gesetzes bestimmt; [...].“; ausführlich *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 70 ff.; VGH München NVwZ 1985, S. 130 (131); OVG Frankfurt (Oder) LKV 2005, S. 357 (357) für Angehörige der Freiwilligen Feuerwehr.

[689] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 77; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 153.

[690] Vgl. Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V., Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e.V., Deutsches Rotes Kreuz e.V., Johanniter-Unfall-Hilfe e.V., Malteser Hilfsdienst e.V.

[691] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 77.

[692] Vgl. dazu bereits Kap. 3 § 3 D. II. 4. a); *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 78; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 153.

[693] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 78; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 153.

vaten Hilfsorganisationen, um den staatlichen Katastrophenschutz zu unterstützen und damit einen wirksamen und umfassenden Katastrophenschutz sicherzustellen. Daher ist eine Gleichstellung der Helfer in privaten Hilfsorganisationen mit den Helfern in öffentlich-rechtlichen Hilfsorganisationen gerechtfertigt.[694]

Die Qualifikation als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art führt gleichwohl nicht zu einer Anwendbarkeit der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG.[695] Denn die Grundsätze des Berufsbeamtentums mit ihrer Treuepflicht und der Ausrichtung am Lebenszeitbeamten stellen einen Gegensatz zu den freiwilligen Helfern im Katastrophenschutz dar.[696] Gleichwohl treffen den Staat gegenüber den privaten Hilfsorganisationen und deren Helfern besondere Schutzpflichten, da er sich auch dieser zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe des Katastrophenschutzes bedient.[697] Die Helfer engagieren sich freiwillig im Katastrophenschutz und investieren dafür viel Freizeit. Ebenso nehmen sie Gefahren für Leib und Leben auf sich, die üblicherweise von Tätigkeiten im Katastrophenschutz ausgehen. Die damit verbundene staatliche Fürsorgepflicht erfordert daher ein Mindestmaß an Schutzvorkehrungen zugunsten der Helfer. Dies ist zwar auch fast in allen Katastrophenschutzgesetzen der Länder reguliert. Allerdings fällt die Regelungsdichte sehr unterschiedlich aus.

Einige Katastrophenschutzgesetze der Länder verweisen knapp auf die Vorschriften zu den ehrenamtlichen Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr.[698] Andere Katastrophenschutzgesetze wiederum regeln umfangreich Rechte und Pflichten der freiwilligen Helfer.[699] Die Rechtsstellung der Helfer wird regelmäßig durch das Recht der jeweiligen Organisation bestimmt.[700] Daneben finden sich auch Regelungen zur

---

[694] Siehe. dazu auch die Forderung auf dem 74. Deutschen Juristentag in Stuttgart 2024. Vgl. *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 20 Ziffer 14.

[695] *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 82; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 154.

[696] Ausführlich *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 78 ff.; *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 154.

[697] Vgl. dazu bereits Kap. 3 § 3 D. II. 4. b).

[698] Vgl. etwa § 22 Abs. 2 KatSG Bln; §§ 19 Abs. 1 iVm § 27 BbgBKG; § 18 Abs. 1 LBKH RhPf; § 36 Abs. 2 ThürBKG.

[699] Vgl. etwa §§ 15 ff. LKatSG BW; §§ 48 ff., 73 ff. BremHilfeG; §§ 38 ff. HBKG; §§ 23 ff. LKatSG MV; §§ 17 ff. NKatSG; §§ 20 ff. BHKG NRW; §§ 23 ff. SBKG; §§ 61 ff. SächsBRKG; §§ 12 ff. LKatSG SH.

[700] Vgl. etwa Art. 16 BayKSG; § 19 Abs. 1 BbgBKG; § 49 Abs. 1 BremHilfeG; § 8 Abs. 1 HmbKatSG; § 39 HBKG; § 24 Abs. 1 LKatSG MV; § 18 NKatSG; § 24 SBKG; § 41 SächsBRKG; § 14 KatSG LSA; § 12 Abs. 2 LKatSG SH; § 36 Abs. 2 ThürBKG.

Haftung[701], zum Ersatz von Sachschäden[702] sowie zur Lohnfortzahlung[703]. Vereinzelt enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze detaillierte Vorschriften zur sozialen Absicherung der Helfer.[704] Eine Vergütung für die Tätigkeit als Helfer im Katastrophenschutz wird grundsätzlich nicht gewährt, wobei die notwendigen Aufwendungen, die durch die Dienstleistungen im Katastrophenschutz entstehen, ersetzt werden können[705]. In Sachsen findet sich eine besondere Vorschrift, die ausdrücklich regelt, dass Helfern im Katastrophenschutz, die während eines Einsatzes einer besonderen psychischen Belastung ausgesetzt waren, eine psychologische Nachbetreuung angeboten wird.[706] Eine solche Regelung sollte überall gesetzlich verankert werden, da der Katastrophennachsorge eine bedeutsame Rolle zukommt.[707] In Mecklenburg-Vorpommern findet sich darüber hinaus sogar eine Regelung über die Anerkennung und Würdigung von Personen, die sich um den Katastrophenschutz besonders verdient gemacht haben.[708]

Auch wenn fast alle Katastrophenschutzgesetze der Länder besondere Vorschriften zugunsten der Helfer im Katastrophenschutz enthalten, setzen die einzelnen Regelungen oftmals andere Schwerpunkte. Eine bundesrechtliche Rechtsanpassung könnte in diesem Bereich daher zu mehr Rechtssicherheit und -klarheit beitragen. Insbesondere in überregionalen Katastrophenfällen, in denen auch private Hilfsorganisationen anderer Bundesländer zum Einsatz kommen, ist die Rechtsanpassung für die Helfer zweckmäßig. Denn dann würden insoweit auch überall die gleichen Rechte und Pflichten gelten, sodass es nicht zu divergierenden Entscheidungen kommt oder gar unterschiedliche Rechtsanforderungen und -folgen von den privaten Hilfsorganisationen zu beachten sind.

3. Kooperation mit nicht-organisierten Helfern

Schließlich wirken neben den Hilfsorganisationen und deren Helfern auch Personen und Institutionen im Katastrophenschutz mit, die ohne organisatorische Anbindung freiwillig Hilfe und Unterstützung leisten. Es handelt sich um sog. Spontanhelfer.[709]

---

[701] Vgl. etwa § 17 LKatSG BW; § 76 BremHilfeG; § 40 HBKG; § 27 LKatSG MV; § 19 NKatSG; § 22 Abs. 4 BHKG NRW; § 26 SBKG; § 14 LKatSG SH.

[702] Vgl. etwa § 20 LKatSG BW; § 75 BremHilfeG; § 25 Abs. 1 HmbKatSG; § 22 Abs. 3 BHKG NRW; § 25 Abs. 7 SBKG; § 63 Abs. 2 SächsBRKG; § 13 Abs. 8 LKatSG SH.

[703] Vgl. etwa § 18 LKatSG BW; Art. 17 BayKSG; § 73 BremHilfeG; § 25 Abs. 6 SBKG; § 62 SächsBRKG.

[704] Vgl. etwa §§ 25, 26 LKatSG MV; § 13 LKatSG SH.

[705] Vgl. etwa § 19 LKatSG BW; Art. 13 BayKSG; § 24 Abs. 7 HmbKatSG; § 71 SächsBRKG.

[706] § 63 Abs. 4 SächsBRKG.

[707] So bereits die Forderung auf dem 74. Deutschen Juristentag in Stuttgart 2024. Vgl. *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 23 Ziffer 27.

[708] Vgl. § 24a LKatSG MV.

[709] Vgl. zum Begriff bei *M. Lodd,* Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023, S. 354 f.; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu

Das Potential darf für den Katastrophenschutz nicht unterschätzt werden.[710] Konkret kann das bei einer Hochwasserkatastrophe das Schleppen von Sandsäcken, die Zurverfügungstellung von Sachmaterialien, die Betreuung von katastrophenbetroffenen Personen, die Unterstützung bei der Essensausgabe oder auch Räumungs- und Säuberungsarbeiten umfassen, aber auch Erste-Hilfe-Leistung, vorübergehende Unterbringung und der Einsatz mit besonderem Fachwissen, etwa bei der Notwendigkeit der Sicherung und Suche bei einem Lawinenabgang durch die örtliche Skischule. Diese Akteure müssen daher ebenfalls vom Katastrophenschutzrecht adressiert werden, damit ihr Handeln auf einem rechtssicheren Fundament basiert. Die rechtliche Anbindung dieser privaten Akteure erfolgt in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder jedoch nur äußerst zurückhaltend und detaillierte Vorschriften fehlen weitestgehend.

Einige Bundesländer sehen keine Vorschriften zur Kooperation im Katastrophenschutz mit Spontanhelfern vor. Andere Bundesländer verweisen auf die Regelungen zur Rechtsstellung der Mitglieder in einer Hilfsorganisation.[711] Dabei setzt die Spontanhilfe in der Regel die Zustimmung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde oder eines entsprechenden Vertreters voraus. Das ist zweckmäßig, weil nur so die primär handelnden Akteure einen Überblick über das zusätzliche Potential der Spontanhelfer erhalten, um dieses im Katastrophenfall effektiv einsetzen und koordinieren zu können. Es ist dann Aufgabe der zuständigen Katastrophenschutzbehörde und der maßgeblichen Organisationen, die Mitwirkung der Spontanhelfer zu organisieren. So sind hierzu auch entsprechende Verfahren notwendig. Es ist etwa zuträglich, dass für den Katastrophenfall bestimmte Sammelplätze ausgewiesen werden, an denen sich alle Spontanhelfer zusammenfinden können, die in der konkreten Situation helfen möchten. Auch ist die Einrichtung von Informationsstellen hilfreich, um die Spontanhelfer besser koordinieren und vermitteln zu können. Neben individuellen Kenntnissen und Fähigkeiten wird oftmals auch das Vorhandensein von Ortskenntnissen für die konkrete Hilfe und Unterstützung maßgeblich sein.

Die Bundesländer sollten daher in diesem Bereich den Rechtsrahmen der Spontanhilfe konkretisieren und weitergehende rechtliche Anforderungen normieren, um auch den Einsatz von Spontanhelfern rechtssicher zu gestalten. Dazu zählen neben allgemeinen Regelungen zur Kooperation und Koordination von Spontanhelfern im Katastrophenschutz auch besondere Vorschriften, die jeweils einzelne Rechte und

verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (31 f.).

[710] Der Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002 geht von ca. 23.500 nicht-organisierten Helfern aus, die sich in unterschiedlichen Bereichen engagiert haben. Vgl. *Unabhängige Kommission der Sächsischen Staatsregierung,* Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002, 2002, S. 211; vgl. auch *U. Cronenberg*, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 21 (27).

[711] Vgl. etwa § 13 Abs. 2 BbgBKG; § 43 Abs. 2 LBKG RhPf; § 39 Abs. 2 SBKG; § 21 Abs. 3 KatSG LSA; § 12 Abs. 1 LKatSG SH; § 47 Abs. 2 ThürBKG.

Pflichten näher ausgestalten. Daher sind beispielsweise Normen zur sozialen Absicherung erforderlich.[712]

D. Zwischenfazit

Das Katastrophenschutzkooperationsrecht baut auf drei Säulen auf. Die erste Säule adressiert die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren im Landesrecht, das die zentralen katastrophenschutzkooperationsrechtlichen Vorschriften enthält.[713] Die zweite Säule betrifft die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren im Bundesrecht, das insbesondere die Hilfe und Unterstützung durch bundesstaatliche Akteure im Katastrophenfall normiert.[714] Die dritte Säule nimmt die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und privaten Akteuren in den Blick und gestaltet deren Zusammenwirken näher aus.[715] Die einzuhaltenden Kooperationsanforderungen orientieren sich maßgeblich an den handelnden Akteuren.

Im Landesrecht besteht grundsätzlich eine Mitwirkungspflicht beim örtlichen Katastrophenschutz gegenüber der zuständigen Katastrophenschutzbehörde von weiteren katastrophenrelevanten Akteuren.[716] Ebenso sind Kooperationen notwendig, wenn sich Katastrophen gebiets- oder länderübergreifend auswirken, weil dann regelmäßig zahlreiche unterschiedliche staatliche Akteure zusammenarbeiten müssen. Die gebietsübergreifende Katastrophenhilfe wird weitestgehend in den einzelnen Ländern normiert, gleichwohl gibt es Unterschiede bei deren konkreter inhaltlich-rechtlicher Ausgestaltung.[717] Gleiches gilt für die länderübergreifende Katastrophenhilfe. Auch diese wird zwar in den meisten Katastrophenschutzgesetzen der Länder adressiert, dabei ist die Ausgestaltung aber oftmals jeweils nur sehr allgemein und wenig spezifisch, sodass sich keine konkreten Anforderungen ableiten lassen.[718] Obwohl im Katastrophenschutz regelmäßig unterschiedliche Akteure zusammenwirken, findet eine Zuständigkeitskonzentration bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde gleichwohl nicht statt.[719] Es ist daher erforderlich, dass die im Landesrecht jeweils bereits angelegten Kooperationen einerseits generell besser aufeinander abgestimmt werden sowie andererseits insbesondere durch wirksame Kooperationsmechanismen näher ausgestaltet werden. Ein insbesondere besser aufeinander abgestimmter länderübergreifender Katastrophenschutz würde dem katastrophenschutzrechtlichen Effektivitätsprinzip sehr dienlich sein. Besonders fortschrittlich im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure ist das Sächsische Gesetz über den Brand-

[712] Vgl. exemplarisch § 13 LKatSG SH.
[713] Vgl. Kap. 5 § 2 A.
[714] Vgl. Kap. 5 § 2 B.
[715] Vgl. Kap. 5 § 2 C.
[716] Vgl. Kap. 5 § 2 A. I.
[717] Vgl. Kap. 5 § 2 A. II.
[718] Vgl. Kap. 5 § 2 A. III.
[719] Vgl. Kap. 5 § 2 A. IV.

schutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz. Denn es enthält einen eigenen Abschnitt, in welchem die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure präzise reguliert ist.[720] Es könnte daher auch als Vorlage für andere Katastrophenschutzgesetze der Länder dienen.

Auf bundesrechtlicher Ebene sind insbesondere die Voraussetzungen für die Kooperation im regionalen Katastrophenfall sowie im überregionalen Katastrophenfall verfassungsrechtlich verankert.[721] Gleichwohl ist die Anwendung der Normen im Einzelfall mit Rechtsunsicherheiten behaftet.[722] Einfachgesetzlich enthält das ZSKG Regelungen dahingehend, welche die verfassungsrechtlich abgesicherte Katastrophenhilfe näher ausgestalten und die Kooperation der unterschiedlichen Akteure konkretisieren, wenngleich auch diese oftmals mit Rechtsunsicherheiten behaftet sind.[723]

Die dritte Säule der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren, die für einen effektiven Katastrophenschutz unverzichtbar ist, wird vor allem im Landesrecht normiert.[724] Dabei ist zwischen der Kooperation mit privaten Akteuren zu unterscheiden, die einerseits in Hilfsorganisationen organisiert sind und andererseits mit solchen Helfern, die ohne organisatorische Anbindung im Katastrophenfall freiwillig und spontan helfen.[725] Während die Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren in den Bundesländern zwar in ihren Grundzügen gesetzlich geregelt ist, wobei auch hier teilweise sehr unterschiedliche Anforderungen bestehen[726], ist das Kooperationsrecht mit Spontanhelfern entweder überhaupt nicht oder nur sehr fragmentarisch ausgestaltet[727].

Der in den drei Säulen jeweils angelegte kooperationsrechtliche Rechtsrahmen adressiert das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure im Katastrophenschutz. Damit das Zusammenwirken der beteiligten Akteure für den Katastrophenschutz auch effektiv, nutz- und gewinnbringend erfolgen kann, ist eine Koordinierung der katastrophenrelevanten Akteure notwendig, die über das bloße „ob" der Kooperation hinausgeht. Eine wirksame Koordination ist sowohl innerhalb der drei Säulen als auch zwischen den einzelnen Säulen erforderlich. Denn nur wenn Koordinationsmechanismen die unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure zusammenbringen, kann das Ziel eines wirksamen und rechtlich abgesicherten Katastrophenschutzes erreicht werden.

[720] Vgl. Kap. 5 § 2 A. V.
[721] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. und II.
[722] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. 6. und Kap. 5 § 2 B. II. 4.
[723] Vgl. Kap. 5 § 2 B. III.
[724] Vgl. Kap. 5 § 2 C.
[725] Vgl. Kap. 5 § 2 C. II. 2. und 3.
[726] Vgl. Kap. 5 § 2 C. II. 2.
[727] Vgl. Kap. 5 § 2 C. II. 3.

§ 3 Koordinationsrechtliche Strukturen

Während das vorhergehende Unterkapitel insbesondere die kooperationsrechtlichen Strukturen des nationalen Katastrophenschutzrechts nachgezeichnet hat, widmet sich das nun folgende Unterkapitel den koordinationsrechtlichen Strukturen.[728] Das Zusammenwirken der zahlreichen unterschiedlichen Akteure im Katastrophenschutzrecht muss über die reine Kooperation hinaus auch inhaltlich ausgestaltet werden. Das folgt insbesondere aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz.[729] Es ist vorliegend die Aufgabe des Katastrophenschutzkoordinationsrechts, das über die bloßen Kooperationsanforderungen hinausgeht und die konkrete, auch inhaltliche, Zusammenarbeit rechtlich näher ausgestaltet.[730] In einem dezentral organisierten System wie dem Katastrophenschutz besteht eine zwingende Notwendigkeit der Koordination.[731] Allerdings ist die rechtliche Ausgestaltung (A.) der Koordination im Katastrophenschutzrecht sowohl auf Landesebene (B.) als auch auf Bundesebene (C.) bisher nur äußerst fragmentarisch geregelt. Ein Zwischenfazit rundet das Unterkapitel schließlich ab (D.).

A. Koordinationsrechtliche Strukturen

Um die Koordination auch inhaltlich zu strukturieren und damit das „wie" der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure näher auszugestalten, kommen grundsätzlich unterschiedliche Handlungsinstrumente in Betracht.[732] Einen festen Kanon kennt das Recht allerdings nicht.

In Betracht kommen zwar das klassische Verwaltungsverfahren nach §§ 9 ff. VwVfG sowie informelle Verfahren. Allerdings eignen sich diese Instrumente aufgrund ihrer nur äußerst rudimentären Ausgestaltung für die Koordination im Katastrophenschutzrecht weitgehend kaum. Sie sind wenig spezifisch und werden den Besonderheiten des Katastrophenschutzrechts, das insbesondere auf zügige sowie kooperative und koordinative Entscheidungen angewiesen ist, nicht gerecht. Die Regelungen zum Verwaltungsverfahren zählen nur die wichtigsten Verfahrensgrundsätze auf (§§ 9 ff. VwVfG) und befassen sich mit Fristen (§§ 31 f. VwVfG) und amtlichen Beglaubigungen (§§ 33 f. VwVfG). Konkrete Anforderungen lassen sich daraus für das koordinative Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure nicht ableiten. Informelle Ver-

[728] Vgl. zur Abgrenzung zwischen Katastrophenschutzkooperationsrecht und Katastrophenschutzkoordinationsrecht Kap. 2 § 2.

[729] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.

[730] Vgl. dazu Kap. 2 § 2 E.

[731] Vgl. dazu bereits Kap. 2 § 2 A.

[732] Vgl. grundlegend zur Koordination des Verwaltungshandelns und unterschiedlichen Koordinationsinstrumenten bei *B. Rückwardt*, Koordination des Verwaltungshandelns, 1978, S. 74 ff., S. 90 ff., S. 116 ff.

fahren eignen sich erst recht nicht für die Etablierung eines Katastrophenschutzkoordinationsrechts, da sie keine rechtlichen Anforderungen umschreiben.[733]

Das Katastrophenschutzkoordinationsrecht ist auf Landes- und Bundesebene nur äußerst lückenhaft ausgestaltet.[734] Es bedarf rechtlicher Strukturen, die diese Lücke auffüllen und so ein koordiniertes Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure im Katastrophenschutz rechtssicher ermöglichen. Dabei kommen im Katastrophenschutzrecht heute schon vereinzelt prozedurale Koordinationsinstrumente sowie institutionelle Koordinationsinstrumente in Betracht.[735] Unter prozeduralen Koordinierungsinstrumenten versteht man klassischerweise Regelungen verfahrensrechtlicher Art, während institutionelle Koordinationsinstrumente die Einrichtung von Koordinationsgremien adressieren.[736] Die Abgrenzung ist nicht immer eindeutig, sodass es auch zu Überschneidungen kommen kann. Ebenso ist auch danach zu differenzieren, ob es um koordinationsrechtliche Strukturen zwischen ausschließlich staatlichen Akteuren geht oder um ein koordinationsrechtliches Zusammenwirken von staatlichen und privaten Akteuren.

Denkbar sind etwa Regelungen, die eine gegenseitige Abstimmung, ein Benehmen oder eine Anhörung vorsehen.[737] Diese Normen können dann aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit, die insbesondere im Katastrophenschutz aufgrund der oftmals zügigen Entscheidungsfindung zum Ausgleich damit einhergehender Gefährdungslagen für Grundrechte und sonstige Vorgaben notwendig ist, weiter ausdifferenziert werden. So können die inhaltlichen Anforderungen – etwa die Benennung der notwendigen katastrophenrelevanten Akteure, die präzisen Verantwortungszuschreibungen und die Festlegung von Strukturen und Leitungsebenen – im Gesetz festgelegt werden. Sie können zudem auf einer unteren Rechtsebene durch Verwaltungsabkommen, Geschäftsordnungen und Koordinationsabsprachen der katastrophenrelevanten Akteure weiter präzisiert und spezifiziert werden.[738]

---

[733] *H. Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 9 Rn. 172.

[734] So schon zutreffend *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261 ff. sowie S. 268 ff.

[735] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261.

[736] So schon im Kontext des Katastrophenschutzrechts *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261.

[737] *P. Collin*, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 136 (145 f.).

[738] Vgl. zur Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnologie bei *E. Richter/A. Schmehl/I. Spiecker gen. Döhmann*, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT- und E-Government, 2013, S. 17 ff.; vgl. allgemein zur Koordination und Kooperation in Dreiecksbeziehungen im Verwaltungsrecht bei *I. Spiecker gen. Döhmann*, Kooperation als Lösungsansatz in Dreiecksbeziehungen des Verwaltungsrechts, in: Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main (Hrsg.), 100 Jahre Rechtswissenschaften in Frankfurt: Erfahrungen, Herausforderungen, Erwartungen, 2014, S. 201 ff.

B. Koordinierung auf Landesebene

I. Prozedurale Koordinationsmechanismen

In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder finden sich nur wenige Regelungen zu prozeduralen Koordinationsmechanismen zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren.[739] Oftmals wird die interbehördliche Zusammenarbeit nur schemenhaft umrissen. So müssen die beteiligten Akteure im Katastrophenschutz „koordiniert zusammenwirken"[740] oder auch – sehr allgemein formuliert – „zusammenarbeiten"[741], sollen „alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt" sein[742], die „notwendigen Maßnahmen in Abstimmung mit den zuständigen Fachbehörden" erfolgen[743] oder die katastrophenrelevanten Akteure „im Einvernehmen"[744] handeln. Teilweise erfolgt die Umschreibung der Koordination im Rahmen der Legaldefinition für Katastrophe in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder, teilweise aber auch in anderen Normen unter anderer Überschrift. Einige Landeskatastrophenschutzgesetze kennen ferner besondere Vorschriften für die besondere Zusammenarbeit im Gesundheitswesen.[745]

Derartige abstrakte Koordinationsvorschriften sind allerdings defizitär, da sie zwar eine Koordination voraussetzen, diese aber nicht näher spezifizieren. So bleiben die beteiligten katastrophenrelevanten Akteure sowie auch die konkreten Abläufe der Koordinierung unklar. Es fehlt an präzisen Zuweisungen von Verantwortlichkeiten aber auch Formen- und Fristenregelungen existieren nicht, die wenigstens beispielhaft dazu beitragen könnten, dass Entscheidungen nachvollziehbar und effektiv in einem geordneten Verfahren getroffen werden.

Defizite ergeben sich bereits beim Zusammenwirken der unteren zuständigen Katastrophenschutzbehörde mit anderen Fachbehörden.[746] Da bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde keine Zuständigkeitskonzentration[747] stattfindet und somit im Katastrophenfall gleichwohl unterschiedliche Zuständigkeiten begründet werden können, kommt es oftmals zu Abstimmungs- und Reibungsverlusten. Hier bedarf es aber gerade verfahrensrechtlicher Vorgaben, wie etwa Spezialwissen ohne Verluste von

---

[739] So schon zutreffend *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261.

[740] Vgl. exemplarisch § 26 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 Nr. 1, Nr. 4, Nr. 7 LKatSG BW; § 1 Abs. 2 LKatSG MV; § 1 Abs. 2 Nr. 2 BHKG NRW; § 2 Abs. 4 SächsBRKG; § 1 Abs. 1 LKatSG SH; § 32 ThürBKG.

[741] So etwa § 2 Abs. 3 S. 1 HBKG; § 13 KatSG Bln; § 2 Abs. 3 SBKG.

[742] So etwa Art. 5 Abs. 1 S. 1 BayKSG.

[743] So etwa § 8 S. 1 BbgBKG.

[744] Vgl. exemplarisch § 4 S. 3 NKatSG; § 37 Abs. 5 LBKG RhPf; § 3 S. 2 KatSG LSA.

[745] Vgl. exemplarisch § 36 HBKG; § 8 LKatSG MV; § 24 BHKG NRW; § 50 LBKG RhPf; § 43 ThürBKG; vgl. dazu auch allgemein bei *I. Spiecker gen. Döhmann*, Kooperation als Lösungsansatz in Dreiecksbeziehungen des Verwaltungsrechts, in: Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main (Hrsg.), 100 Jahre Rechtswissenschaften in Frankfurt: Erfahrungen, Herausforderungen, Erwartungen, 2014, S. 201 (209 ff.).

[746] *A. Walus,* Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 262.

[747] Vgl. Kap. 5 § 2 A. IV.

Fachbehörden, wie den Hochwasserschutzbehörden oder den Gesundheitsämtern, zu den zuständigen Katastrophenschutzbehörden ohne Verluste gelangt und wie dieses Wissen auch entsprechend nutz- und gewinnbringend im Katastrophenschutz eingesetzt werden kann. Erst recht dürfen bei der konkreten Bekämpfung einer Katastrophe unterschiedliche Zuständigkeiten nicht zu einem Kooperations- und Koordinationsverlust führen. Eine fehlende oder unzureichende Abstimmung der katastrophenrelevanten Akteure führt insbesondere bei der Katastrophenbekämpfung – aber auch schon im Vorfeld der Katastrophenvermeidung und -vorsorge – dazu, dass die im Katastrophenfall konkret notwendige Hilfe gegenüber den von der Katastrophe betroffenen Personen nur unzureichend erbracht werden kann. Damit ist die Erbringung eines effektiven Katastrophenschutzes[748] beträchtlich gefährdet und der Staat wird seiner staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[749] in weiten Teilen nicht gerecht.

Prozedurale Koordinationsmechanismen sind darüber hinaus aber auch in kreisgebiets- sowie länderübergreifenden Katastrophenszenarien erforderlich. Zwar enthalten, wie gezeigt, die meisten Landeskatastrophenschutzgesetze kooperationsrechtliche Regelungen für die gebiets- und länderübergreifende Katastrophenhilfe[750], allerdings gestalten diese die Koordination ebenfalls nicht näher aus. Besonders im länderübergreifenden Katastrophenfall sind prozedurale Koordinierungsmechanismen notwendig, die das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure regulieren. Sind in den katastrophenbetroffenen Bundesländern unterschiedliche Akteure mit der Katastrophenbekämpfung betraut[751], so bedarf es Regelungen, wie etwa die Zusammenarbeit von der höchsten Behörde auf der einen Seite und einer unteren Katastrophenschutzbehörde auf der anderen Seite zu koordinieren ist.

Mit Art. 35 GG sowie § 4 VwVfG existieren zwei Vorschriften, welche die gegenseitige Hilfe zwischen Verwaltungsträgern adressieren. Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG normieren das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure im regionalen und überregionalen Katastrophenfall.[752] Auch wenn die Koordinierung verschiedener Katastrophenschutzeinrichtungen unter Anwendung der Regelungen in §§ 4 ff. VwVfG erfolgen kann,[753] erfassen diese Vorschriften die besondere Situation einer Katastrophe nicht und können darum kaum Anhaltspunkte für die Ausgestaltung eines Katastrophenschutzkoordinationsrechts liefern. Insbesondere bei der Katastrophenbekämpfung, die das Treffen von zügigen Entscheidungen der katastrophenrelevanten Akteure verlangt, sind katastrophenspezifische Vorschriften notwendig. Der Rückgriff auf das auch verfassungsrechtlich abgesicherte Gebot eines Mindestmaßes an Hilfs- und Unterstützungsrechten und -pflichten von staatlichen Akteuren in ihrem Verhältnis

[748] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.
[749] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.
[750] Vgl. Kap. 5 § 2 A. II. und III.
[751] Vgl. dazu Kap. 5 § 1 A. III.
[752] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. I. und II.
[753] So *H. Schmitz/L. Prell*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 4 Rn. 30.

zueinander auf allen staatlichen Ebenen[754] ist jedenfalls zu unbestimmt, um hieraus konkrete Rechte und Pflichten für die Koordination im Katastrophenfall abzuleiten.[755] Die Notwendigkeit, im Katastrophenfall zügig verbindliche Entscheidungen zu treffen und die unterschiedlichen Perspektiven der katastrophenbetroffenen Akteure zu integrieren, verlangt daher nach einer rechtlich verbindlichen Grundentscheidung über die Koordination, die sowohl landesintern als auch länderübergreifend dringend geboten ist. In Betracht können hier etwa Geschäftsordnungen und Beschlüsse der Landesregierungen kommen, die zu einer Konkretisierung beitragen. Das prozedurale Katastrophenschutzkoordinationsrecht stellt in seiner jetzigen Form jedenfalls tatsächlich einen „blinden Fleck" des Katastrophenschutzrechts dar.[756]

II. Institutionelle Koordinationsinstrumente

In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder sind auch die institutionellen Koordinationsmechanismen nur fragmentarisch sowie teilweise unterschiedlich geregelt, sodass auch in dieser Hinsicht die Koordinierung – insbesondere der länderübergreifenden Katastrophenhilfe – besonders erschwert wird. Die – wenigen – gesetzlichen Regelungsinhalte variieren in den einzelnen Ländern zum Teil deutlich.

Grundsätzlich kennen die Landeskatastrophenschutzgesetze regelmäßig Koordinierungsorgane, denen im Katastrophenfall eine besondere Bedeutung zukommt.[757] Es existiert einerseits ein Organ, das administrativ-organisatorische Aufgaben wahrnimmt und häufig als Verwaltungsstab oder Katastrophenschutzstab[758] bezeichnet wird sowie andererseits ein Organ, das operativ-taktische Aufgaben wahrnimmt und als Führungsstab oder (technische) Einsatzleitung bezeichnet wird.[759] Allerdings variiert bereits die Bezeichnung in den einzelnen Bundesländern erheblich. Schon allein unterschiedliche Bezeichnungen führen im Rahmen der länderübergreifenden Katastrophenhilfe zu Abstimmungsproblemen, Reibungsverlusten und Zeitverzögerungen. So nimmt in Hessen beispielsweise der Katastrophenschutzstab operativ-taktische Aufgaben wahr und unterstützt die Katastrophenschutzbehörde bei der Vorbereitung der Abwehr und der Abwehr von Katastrophen (§ 30 HBKG), wohingegen ein Verwaltungsstab (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 HBKG) mit administrativ-organisatorische Aufgaben

---

[754] *H. Schmitz/L. Prell*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 4 Rn. 2; *M. Schubert,* in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 3.

[755] Ähnlich *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 262, der zumindest ein verschwommenes Gebot zu organisationsfreundlichem Verhalten im Katastrophenfall für unzureichend hält.

[756] So schon zutreffend *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 262.

[757] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 262 ff. differenziert zwischen administrativen Stabsorganen und operativen Leitungsorganen.

[758] Vgl. etwa § 8 KatSG LSA.

[759] So ausdrücklich die Unterscheidung in § 28 Abs. 2 LKatSG BW. Denkbar wäre darüber hinaus auch, beide Organe in einem Gesamtorgan bzw. Gesamtstab zusammenzufassen.

betraut wird.[760] Wie diese miteinander verzahnt sind und was die genaue Abgrenzung ist, bleibt aber offen.

Andere Bundesländer – wie etwa Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen – unterscheiden klassischerweise zwischen einem administrativ-organisatorischen Organ sowie einem operativ-taktischen Organ, wobei hierfür ebenfalls jeweils unterschiedliche Bezeichnungen – etwa Verwaltungsstab, Katastrophenschutzstab, Einsatzleitung, örtliche Einsatzleitung oder technische Einsatzleitung – verwendet werden und auch die Aufgabenbeschreibung teilweise variiert, es also zwangsläufig zu uneinheitlichen Verständnissen kommt.[761] Das mag innerhalb eines Landes noch einigermaßen hinnehmbar sein, aber da länderüberschreitende Katastrophen nicht nur ein seltener Ausnahmefall sind, kann dies schnell zu Verwirrung, Verantwortungsdiffusion und damit zu vermeidbarer Ineffizienz der Katastrophenbekämpfung mit erheblichen Schäden für Menschen, Freiheiten und Sachen führen.

Daneben gibt es noch Bundesländer wie Berlin, Brandenburg oder Niedersachsen, die neben den klassischen Organen weitere Organe kennen. Es handelt sich um Gremien, die ressortübergreifend administrativ-politische Entscheidungen treffen oder integrierte Regionalleitstellen, die zu einer Verbesserung der Qualität der Einsatzentscheidung beitragen sowie auch die Errichtung eines Landeskatastrophenschutzstabs, der bei der obersten Katastrophenschutzbehörde angesiedelt ist und für das gesamte Bundesland eine Koordinierungsfunktion wahrnimmt.[762]

---

[760] *H. Diegmann/I. E. Lankau,* Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Aufl. 2022, § 29 Rn. 4.

[761] Während Baden-Württemberg die Unterscheidung zwischen Verwaltungsstab und technischer Einsatzleitung bzw. Führungsstab aufgreift (§ 28 Abs. 2 LKatSG BW), differenziert Bayern zwischen der Einsatzleitung (Art. 5 BayKSG) sowie der örtlichen Einsatzleitung (Art. 6 BayKSG). Ebenso wird in Nordrhein-Westfalen zwischen dem Krisenstab (§ 36 BHKG NRW) sowie der Einsatzleitung (§ 37 BHKG NRW) differenziert. Im Saarland wird zwischen der Errichtung eines Verwaltungsstabs (§ 20 Abs. 2 SBKG) und der Technischen Einsatzleitung (§ 20 Abs. 1 Nr. 2 SBKG) unterschieden. Auch in Sachsen werden besondere Führungseinrichtungen zur Bewältigung einer Katastrophe gebildet (§ 51 SächsBRKG) sowie eine Technische Einsatzleitung vor Ort (§ 50 SächsBRKG) bestimmt. Ebenso unterscheidet Sachsen-Anhalt zwischen einem Katastrophenschutzstab (§ 8 KatSG LSA) sowie der technischen Einsatzleitung (§ 9 KatSG LSA). Schließlich ist auch in Thüringen ein Katastrophenschutzstab einzurichten (§ 38 Abs. 1 Nr. 2 ThürBKG) und eine zentrale Einsatzleitung leitet den Katastrophenschutzeinsatz (§ 42 ThürBKG).

[762] In Berlin gibt es neben dem ressortübergreifenden Krisenstab (§ 12 Abs. 5 KatSG Bln) und der gemeinsamen Einsatzlenkung (§ 13 KatSG Bln) auch noch ein ressortübergreifendes Entscheidungsgremium, das administrativ-politische Entscheidungen trifft (§ 14 KatSG Bln). In Brandenburg existieren neben der Gesamtführung (§ 7 BbgBKG) und der Einsatzleitung (§ 9 BbgBKG) auch integrierte Regionalleitstellen (§ 10 BbgBKG), die zu einer Verbesserung der Qualität der Einsatzentscheidung beitragen sollen. Niedersachsen adressiert neben den Katastrophenschutzstäben auch einen Landeskatastrophenschutzstab (§ 6 NKatSG).

Schließlich weisen Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eine geringere Regelungsdichte auf.[763] So fehlt es etwa in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern an Regelungen zugunsten der operativ-taktischen Organe.[764]

In der Katastrophenpraxis hat sich die Stabsstruktur als Koordinationsform grundsätzlich bewährt.[765] Sie trägt dazu bei, ein Handeln zu ermöglichen, das aus der Kenntnis aller Gegebenheiten und Zusammenhänge der zu ordnenden Materie heraus erfolgt und die sich ergebenden Folgen des Handelns mit in die zusammenfassende Betrachtung einbezieht.[766] Dabei sind die Verwaltungs- und Führungsstäbe besondere Organisationsformen einer Behörde, die üblicherweise keine ständigen Einrichtungen sind und daher ereignisabhängig für einen bestimmten Zeitraum gebildet werden.[767]

1. Administrativ-organisatorischer Verwaltungsstab

Der administrativ-organisatorische Verwaltungsstab trägt im Katastrophenschutz zur Verbesserung der Katastrophenabwehr bei und nimmt eine übergeordnete Koordination wahr. Er eignet sich immer dann, wenn ein erhöhter Koordinationsbedarf und -aufwand besteht, weil unterschiedliche Akteure der Verwaltung zu berücksichtigen sind. So müssen im Katastrophenfall alle katastrophenrelevanten Akteure zusammenwirken. In Betracht kommen vor allem die Fachbehörden, Feuerwehren, privaten Hilfsorganisationen, die Bundespolizei und die Bundeswehr. Ebenso können fachlich geeignete Personen hinzugezogen werden.[768] Die nicht-organisierten Helfer werden in der Regel nicht berücksichtigt, was insofern aber konsequent ist, da sie oftmals nicht über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen. Der administrativ-organisatorische Verwaltungsstab muss daher eine Vielzahl an unterschiedlichen Informationen zusammentragen, bündeln und bewerten, sodass auf deren Grundlage die notwendi-

[763] In Bremen koordiniert die Katastrophenschutzleitung die Gefahrenbekämpfung (§ 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 iVm § 56 BremHilfeG). In Hamburg wiederum sind Katastrophendienststäbe einzurichten (§ 13 S. 2 Nr. 1 HmbKatSG), wobei deren Aufgabenbereich nicht näher umschrieben wird. In Mecklenburg-Vorpommern wird die untere Katastrophenschutzbehörde durch Katastrophenschutzstäbe unterstützt (§ 16 Abs. 1 LKatSG MV). Das Katastrophenschutzgesetz von Rheinland-Pfalz enthält Regelungen zur Einsatzleitung (§ 36 LBKG RhPf) sowie zu deren Befugnissen (§ 37 LBKG RhPf). Schließlich wird in Schleswig-Holstein die Führungsorganisation im Einzelfall festgelegt (§ 18 Abs. 1 LKatSG SH) und am Einsatzort wird in der Regel eine Einsatzleitung bestimmt (§ 18 Abs. 2 LKatSG SH).

[764] So auch schon *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 267.

[765] *D. Läpke*, Chefsache Krisenmanagement, Bevölkerungsschutz 2009, Heft 2, S. 26 (28); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 263; grundlegend auch *M. Gahlen/M. Kranaster*, Krisenmanagement: Planung und Organisation von Krisenstäben, 3. Aufl. 2019.

[766] *E. Guilleaume*, Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, Politik und Verwaltung 1966, Heft 3, S. 7 (25).

[767] Vgl. Ziffer 4 „Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit) vom 29. November 2011“, Az. 5-1441/16, GABl. S. 567, außer Kraft seit 31.12.2018.

[768] So ausdrücklich § 51 S. 2 SächsBRKG.

gen Maßnahmen zum Katastrophenschutz getroffen werden können. Er muss in besonders zeitkritischen Situationen rechtssichere Entscheidungen zügig und unter Beachtung aller katastrophenrelevanten Gesichtspunkte treffen. Eine Hauptaufgabe des Verwaltungsstabes besteht daher in der Koordinierung der beteiligten katastrophenrelevanten Akteure sowie einer Harmonisierung der zu treffenden Entscheidungen.[769] Daneben ist er aber auch für alle Maßnahmen verantwortlich, die aufgrund rechtlicher und finanzieller Vorgaben sowie politischer Verantwortung zu treffen sind.

Rechtsdogmatisch handelt es sich bei ihm um ein unselbstständiges Kollegialorgan, das keine Behördeneigenschaft aufweist und keine rechtsverbindlichen Entscheidungen nach außen treffen kann.[770] Nach außen handelt weiterhin rechtsverbindlich die zuständige Katastrophenschutzbehörde durch ihren Behördenleiter. Im Rahmen eines nachgelagerten Rechtsschutzes können sich darum schwierige Rechtsfragen stellen. Wie geht man etwa mit divergierenden Empfehlungen und Entscheidungen von Stab und Behörde um? Besteht eine behördeninterne Bindung an die Beschlüsse des Stabes? Wem sind welche Verantwortlichkeiten zuzuschreiben? Diese besonderen prozessualen Herausforderungen sollen an dieser Stelle jedoch nicht vertieft werden, weil sie insofern nicht vom Prüfprogramm des Untersuchungsgegenstandes umfasst sind.[771]

Im Hinblick auf die Einrichtung administrativ-organisatorischer Verwaltungsstäbe im Katastrophenschutz variieren die Regelungen in den einzelnen Landeskatastrophenschutzgesetzen. So regelt die sächsische Vorschrift den Einsatz der besonderen Führungseinrichtung der Behörde als Verwaltungsstab sehr detailliert.[772] Die zu beteiligenden Akteure werden ausdrücklich benannt und auch die Verantwortlichkeit für die Leitung präzise normiert. Darüber hinaus kann das Staatsministerium des Innern die näheren Einzelheiten zum Aufbau und den Aufgaben der besonderen Führungseinrichtung einschließlich der personellen Besetzung und den Führungsgrundsätzen im Katastrophenschutz durch eine Rechtsverordnung näher regeln.[773] In der hierzu ergangenen Sächsischen Katastrophenschutzverordnung wird die konkrete Zusammensetzung des Verwaltungsstabs sowie seiner zu erfüllenden Aufgaben ausgeführt.[774] Demgegenüber ist die hessische Regelung wenig detailreich und gibt lediglich vor, dass ein Verwaltungsstab zu errichten ist.[775] Die Regelung in Niedersachsen geht wiederum einen Mittelweg. So muss ein Katastrophenschutzstab gebildet werden, der aus den katastrophenrelevanten Akteuren besteht und die untere Katastrophenschutzbehörde berät.[776] Ergänzend ist ein Landeskatastrophenschutzstab im zuständigen Ministerium für Inneres zu bilden, wo-

[769] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 263; *B. Rückwardt*, Koordination des Verwaltungshandelns, 1978, S. 101.
[770] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 264 mwN.
[771] Vgl. Kap. 1 § 2.
[772] Vgl. § 51 SächsBRKG.
[773] § 51 S. 4 SächsBRKG.
[774] § 10 SächsKatSVO.
[775] § 29 Abs. 1 Nr. 1 HBKG.
[776] § 6 Abs. 1 und Abs. 2 NKatSG.

bei diesem kein gesetzlicher Aufgabenbereich zugeschrieben wird.[777] In einigen Bundesländern ist die Einberufung des Verwaltungsstabs im Katastrophenfall als gebundene Entscheidung ausgestaltet[778], wohingegen andere Länder hierauf verzichten und die Einberufung in das Ermessen der Katastrophenschutzbehörde stellen[779].

Schließlich gibt es in einigen Bundesländern zum Teil auch entsprechende Verwaltungsvorschriften, die die Einzelheiten des Verwaltungsstabes näher ausgestalten.[780] Alternativ kommt auch ein Rückgriff auf den Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zum Bevölkerungsschutz vom 08.07.2004 zu den Hinweisen zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS) in Betracht.[781]

Administrativ-organisatorische Verwaltungsstäbe eignen sich im Katastrophenschutz grundsätzlich als Organe zur Koordination der unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure. Ihre Strukturen sind in den einzelnen Bundesländern allerdings rechtlich sehr unterschiedlich ausgestaltet, was insbesondere im Rahmen der länderübergreifenden Katastrophenhilfe zu Abstimmungsproblemen sowie Koordinierungsschwierigkeiten führt, da Verantwortlichkeiten und Zuschreibungen verschwimmen. Auch wenn die administrativ-organisatorischen Verwaltungsstäbe grundsätzlich nur verwaltungsintern handeln, sind hinreichend bestimmte Koordinierungsmechanismen zweckmäßig, die eine abgestimmte und effektive Zusammenarbeit im Katastrophenschutz ermöglichen. Hierfür bietet sich eine Absicherung durch ein förmliches Gesetz an, das insbesondere die Zusammenarbeit bei länderübergreifenden Katastrophen in den Blick nimmt.[782] Ebenso ist eine konsequente Einberufung des Verwaltungsstabs im Katastrophenfall als gebundene Entscheidung notwendig.

---

[777] § 6 Abs. 3 NKatSG.

[778] Vgl. etwa § 12 Abs. 1 KatSG Bln; § 16 Abs. 1 LKatSG MV; § 21 Abs. 2 NKatSG; § 20 Abs. 2 SBKG; § 51 SächsBRKG; § 8 Abs. 2 KatSG LSA.

[779] Vgl. etwa § 29 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 5 Abs. 2 BHKG NRW.

[780] Vgl. etwa „Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen – Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016“, MBl. NRW. 2016 S. 668, geändert durch Runderlass vom 16. Mai 2018 (MBl. NRW. 2018 S. 342), 13. Februar 2019 (MBl. NRW. 2019 S. 84), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880; für Baden-Württemberg „Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit) vom 29. November 2011“, Az. 5-1441/16, GABl. S. 567, außer Kraft seit 31.12.2018; für Sachsen „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Führung im Katastrophenschutz vom 27. Dezember 1999“, SächsABl. SDr. 2000 Nr. 1, S. 2 Fsn-Nr.: 28-V00.2, https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/2129/43027.html.

[781] Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zum Bevölkerungsschutz vom 08.07.2004, Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS).

[782] Auch *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 267 erachtet in diesem Bereich förmliche Rechtsgrundlagen für notwendig, auch wenn die administrativ-organisatorischen Verwaltungsstäbe grundsätzlich primär nur rein verwaltungsintern handeln.

2. Operativ-taktischer Führungsstab

Der operativ-taktische Führungsstab, der oftmals auch als Technische Einsatzleitung bezeichnet wird, ist für die Leitung der konkreten Katastrophenschutzmaßnahmen vor Ort verantwortlich. Er ist insbesondere für die Bildung von Einsatzschwerpunkten im Katastrophengebiet, die Verteilung der Einsatzkräfte vor Ort sowie die Informationsverarbeitung zuständig. Rechtsdogmatisch handelt es sich bei den operativ-taktischen Führungsstäben um Unterorgane der unteren Katastrophenschutzbehörden.[783] Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen operativ-taktischem Führungsstab und administrativ-organisatorischem Verwaltungsstab entscheidet der Leiter des Verwaltungsstabs.[784] Dieser wird regelmäßig auch als Hauptverwaltungsbeamter (HVB) oder politisch Gesamtverantwortlicher (PGV) bezeichnet und trägt die Gesamtverantwortung für die Ausführung der Katastrophenschutzmaßnahmen.

Auch im Hinblick auf die Einrichtung operativ-taktischer Führungsstäbe unterscheidet sich die Regelungsdichte in den Bundesländern. Teilweise wird der Aufgabenbereich der Technischen Einsatzleitung präzise umschrieben. So wird sie mit der selbstständigen Leitung der Schadensbekämpfung in Schwerpunkten oder Abschnitten beauftragt und leitet im Rahmen des Auftrags und der Weisungen der Katastrophenschutzbehörde alle Einsatzmaßnahmen vor Ort und kann den eingesetzten Akteuren Weisungen erteilen.[785] Außerdem können fachlich geeignete Personen zur Unterstützung hinzugezogen werden. Teilweise ist auch eine gemeinsame Einsatzlenkung zu bestimmen, sodass die betroffenen Katastrophenschutzbehörden und die katastrophenrelevanten Akteure die wesentlichen taktisch-operativen Entscheidungen zum Zwecke der Gefahrenabwehr miteinander abzustimmen haben.[786] Vereinzelt wird auch nur die untere Katastrophenschutzbehörde mit der Einsatzleitung betraut, ohne weitere Details zu konkretisieren.[787] Da die operativ-taktischen Führungsstäbe nicht nur verwaltungsintern handeln und regelmäßig gegenüber dem Bürger auftreten, sind hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlagen, auch in organisatorischer Hinsicht, erforderlich.[788] Es existieren zwar – wie gezeigt – solche organisationsrechtlichen Rechtsgrundlagen in den meisten Katastrophenschutzgesetzen der Länder, diese weisen aber eine oftmals unterschiedliche Regelungsdichte auf. Diejenigen Länder, die nur sehr allgemein gehaltene Vorschriften vorweisen,[789] sind aus Gründen der staat-

[783] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 266.

[784] Vgl. exemplarisch Art. 6 Abs. 1 BayKSG, wonach die örtliche Einsatzleitung im Rahmen des Auftrags und der Weisungen der Katastrophenschutzbehörde alle Einsatzmaßnahmen vor Ort zu leiten hat. Ebenso § 20 Abs. 1 KatSG BW; § 8 BbgBKG; § 37 Abs. 2 BHKG NRW; § 50 SächsBRKG; § 18 Abs. 3 LKatSG SH.

[785] Vgl. etwa Art. 6 BayKSG; § 9 KatSG LSA.

[786] Vgl. etwa § 13 KatSG Bln.

[787] Vgl. etwa § 42 Abs. 1 ThürBKG.

[788] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 267.

[789] Vgl. etwa § 42 Abs. 1 ThürBKG.

lichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[790] gehalten, hinreichend präzise Organisationsnormen zu formulieren. Für Maßnahmen gegenüber dem Bürger enthalten die Katastrophenschutzgesetze der Länder in der Regel hinreichend präzise materiellrechtliche Vorgaben.[791]

Hinsichtlich der konkreten Anforderungen an Aufbau, Struktur und Aufgaben des Führungsstabs kann auf die Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) „Führung und Leitung im Einsatz" abgestellt werden, die die länderübergreifende Zusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Einrichtungen und Behörden gewährleisten soll.[792] Einen rechtsverbindlichen Charakter hat sie nicht, da es sich um eine Verwaltungsvorschrift handelt.[793] Sinn und Zweck der FwDV 100 ist es, für den Feuerwehrdienst die notwendige Einheitlichkeit im gesamten Bundesgebiet herbeizuführen und sicherzustellen. Die FwDV 100 regelt daher Grundsätzliches.[794] Sie trifft für konkrete Gefahrenlagen keine spezifischen Aussagen. Dennoch enthält sie einen kurzen Abschnitt über Führungsebenen im Katastrophenfall.[795] Dort werden insbesondere die zentralen unterschiedlichen Akteure – wie der administrativ-organisatorische Verwaltungsstab und der operativ-taktische Führungsstab – mit ihren verschiedenen Aufgaben im Katastrophenschutz knapp umschrieben. Wie diese katastrophenrelevanten Akteure sodann kooperativ und koordinativ zusammenwirken, ist dem Abschnitt nicht zu entnehmen. Eine Anlage zur FwDV 100 enthält weitere katastrophenrelevante Akteure, die den Führungsstab in unterschiedlichen Gefahrenlagen unterstützen können.[796] Diese Liste ist alphabetisch geordnet und nennt – nicht abschließend – eine Vielzahl von katastrophenrelevanten Akteuren. Sie reicht vom Abwasser- über das Gewerbeaufsichts- bis zum Wohnungsamt. Eine systematische Aufbereitung katastrophenrelevanter Akteure für spezifische Katastrophenszenarien – etwa Hochwasser- oder Brandkatastrophen mit den relevanten Akteuren – fehlt gleichwohl. Eine Systematisierung nach unterschiedlichen Katastrophenarten könnte an dieser Stelle dazu beitragen, dass im Katastrophenfall alle erforderlichen kata-

---

[790] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.

[791] Vgl. umfangreich dazu Kap. 3 § 3 C.

[792] Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100), Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem –, 1999, S. 5, https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2022-09/FwDV%20100%20-%20Homepage.pdf.

[793] Vgl. statt vieler *K. Groh*, Verwaltungsvorschrift, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. V, 2023, § 155 Rn. 1 ff.

[794] Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100), Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem –, 1999, S. 24 ff., https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2022-09/FwDV%20100%20-%20Homepage.pdf.

[795] Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100), Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem –, 1999, S. 24 ff., https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2022-09/FwDV%20100%20-%20Homepage.pdf.

[796] Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100), Führung und Leitung im Einsatz – Führungssystem –, 1999, S. 61, https://hlfs.hessen.de/sites/hlfs.hessen.de/files/2022-09/FwDV%20100%20-%20Homepage.pdf.

strophenrelevanten Akteure frühzeitig adressiert werden, um zügige Entscheidungen treffen zu können.

Eine Ergänzung und bessere Systematisierung der FwDV 100 im Hinblick auf das Vorliegen unterschiedlicher Katastrophenszenarien ist darum angezeigt. Daneben ist eine Überarbeitung auch schon aus Zeitgründen notwendig, da das Regelwerk aus dem Jahr 1999 datiert. Somit konnten etwa wesentliche Erkenntnisse aus den Katastrophen zum Hochwasser in Mitteldeutschland 2002 und 2013 oder zum Ahrtal-Hochwasser 2021 bisher nicht berücksichtigt werden.[797] Es sollte etwa der Abschnitt zu Führungsebenen im Katastrophenfall um diejenigen Erkenntnisse zur Koordination erweitert werden, welche in den genannten Katastrophen gewonnen werden konnten. Ohnehin ist eine stärkere Fokussierung auf die Führung und Leitung im Katastrophenschutzeinsatz angezeigt, da im Katastrophenfall nicht nur die Feuerwehren zum Einsatz kommen, sondern zahlreiche weitere Akteure – federführend die zuständige Katastrophenschutzbehörde sowie weitere Akteure wie die Bundespolizei und die Streitkräfte und bei einer Hochwasserkatastrophe die maßgeblichen Hochwasserschutzbehörden – zu integrieren sind. In Betracht kommt daher auch der Erlass einer besonderen Katastrophenschutzbehörden-Dienstvorschrift, die für diesen Bereich spezifisch die Arbeit des operativ-taktischen Führungsstabs umschreibt.

C. Koordinierung auf Bundesebene

Das Katastrophenschutzkoordinationsrecht ist auf Bundesebene gleichfalls nur äußerst fragmentarisch geregelt; hier allerdings kann und darf dies kaum anders sein. Denn für den Katastrophenschutz sind die Länder zuständig (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG)[798], sodass ihnen grundsätzlich auch die Verwaltungskompetenz (Art. 83 ff. GG)[799] obliegt. Dennoch gibt es – wie bereits gezeigt – eine Reihe von Kompetenztiteln sowie Verwaltungskompetenzen, die auch eine Befassung des Bundes mit Katastrophen und ihren Folgen ermöglichen.[800] Spezifische Koordinierungsinstrumente für das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure fehlen weitestgehend.

Art. 35 Abs. 2 GG und Abs. 3 GG dienen zwar der Überwindung verfassungsrechtlich begründeter Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen, sie begründen aber

[797] Vgl. etwa *Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IFSG*, Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik, 2022; *Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen*, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, 2021; Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002, 2002, S. 211; *A. Kleinebrahn*, Zwei ‚Jahrhunderthochwasser' in elf Jahren, Riscuri si Catastrofe 2014, S. 166 ff.; *C. Dittmer/D. Lorenz/J. Reiter/B. Wenzel*, Drei Jahre nach dem Deichbruch: Über die Gegenwart einer nicht abgeschlossenen Katastrophe, Notfallvorsorge 2016, Heft 4, S. 17 ff.

[798] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 D. III. 1. und Kap. 2 § 3 E. I. 1. sowie Kap. 3 § 2 D. I.

[799] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 E. I.; Kap. 3 § 2 F. I.

[800] Vgl. dazu insbesondere Kap. 3 § 2 D. II. sowie Kap. 3 § 2 E. II.

keine verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage für den Bund.[801] Sie regeln nur das „ob" der Zusammenarbeit der unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure.[802] Einerseits ist das durch die dezentrale Ausgestaltung des Katastrophenschutzrechts bedingt, das den Ländern die Organisationshoheit überantwortet[803], und andererseits sind hierfür die katastrophenschutzkooperationsrechtlichen Strukturen verantwortlich, die auch im Rahmen der Katastrophenhilfe des Bundes auf das Prinzip der landesrechtlichen Selbstkoordinierung[804] aufbauen[805]. Denn solange die katastrophenbetroffenen Länder handlungsfähig sind, obliegt ihnen die (Letzt-)Verantwortlichkeit für die zu treffenden katastrophenrelevanten Maßnahmen und damit auch die Ausgestaltung der Koordination.

Gleichwohl existiert im Bundesrecht mit § 16 ZSKG eine Norm, die im Rahmen der Katastrophenhilfe des Bundes die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen adressiert. Adressat der Regelung ist das BBK, dessen Einrichtungen und Vorhaltungen im Rahmen der Amtshilfe zur Unterstützung eines Landes verwendet werden können (§ 16 Abs. 1 ZSKG). Die Tätigkeit des BBK reicht hier weit in die katastrophenschutzrechtliche Zuständigkeit der Länder hinein.[806] Das gilt insbesondere für den Bereich der Lageerfassung und -bewertung sowie den Nachweis und die Vermittlung von Engpassressourcen, wobei weitere im Gesetz nicht näher spezifizierte Maßnahmen hinzukommen können. Mit Engpassressourcen sind Mittel und Kräfte gemeint, die zur Hilfe bei der Bewältigung einer Katastrophe notwendig sind und nicht, unmittelbar zeitnah und ausreichend dort zur Verfügung stehen, wo sie benötigt werden.[807] Das ist allerdings im Hinblick auf die Gesetzgebungs- und die Verwaltungskompetenzen nicht unproblematisch, weil diese – wie bereits gezeigt – im Katastrophenschutz grundsätzlich den Ländern zustehen. Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK sind primär dem Bereich des Zivilschutzes zuzuschreiben, denn für den Zivilschutz erwächst dem Bund die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG.[808] Aufgrund der Verbindung von Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungsbefugnissen setzt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gleichzeitig dem Bund eine Grenze bei der Verwaltungsorganisation.

Auch wenn einfachgesetzlich nach § 16 Abs. 2 ZSKG – in Anlehnung an Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – ein Ersuchen des von einer Katastrophe betroffenen Landes erforderlich ist, um eine Hilfeleistung durch den Bund in Gestalt des BBK zu erlangen, kann

---

[801] Vgl. dazu bereits Kap. 3 § 2 F. I.; BVerfGE 132, 1 (5 f.); *M. Schubert*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 34; a.A. noch BVerfGE 115, 118 (140 f.); vgl. dazu auch *H.-G. Dederer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 112.

[802] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[803] Vgl. Kap. 5 § 2 A.

[804] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 268.

[805] Vgl. Kap. 5 § 2 B.

[806] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen, NJW-Beil 2024, S. 50 (51).

[807] BT-Drs. 16/11338, S. 11 f.

[808] Vgl. zur Abgrenzung zwischen Zivilschutz und Katastrophenschutz in Kap. 2 § 3 A.

dieses Ersuchen nicht die grundsätzlich fehlende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes für den Katastrophenschutz ersetzen.[809] Das kann nur ausnahmsweise für kurzfristige und zügig zu ergreifende Maßnahmen im Katastrophenschutz gelten. Hier ist vor allem an die konkrete Katastrophenbekämpfung zu denken, die ein schnelles Einschreiten der katastrophenrelevanten Akteure erfordert. Denn damit wird in dieser Phase der Katastrophe dem Effektivitätsprinzip[810] sowie der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[811] Rechnung getragen. Für den Bereich der Katastrophenvermeidung und -vorsorge gilt das nicht, weil dort Maßnahmen in der Regel planerisch und vorausschauend für die konkrete Katastrophenbekämpfung entwickelt und geprobt werden. Die Nutzung der Einrichtungen und Vorhaltungen des Bundes darf somit nicht auf Dauer angelegt sein und es darf nicht zu einer Vernachlässigung eigener Katastrophenschutzvorkehrungen durch die Länder führen.[812] Längerfristige und dauerhafte Maßnahmen des Bundes sind im Katastrophenschutz im Bereich der Koordination nicht möglich, weil ihm hierfür die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz fehlt.[813]

I. Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund, § 16 ZSKG

Das in § 16 Abs. 1 ZSKG verankerte Kooperationsprinzip[814] zwischen Bund und Ländern wird in § 16 Abs. 2 ZSKG konkretisiert.[815] Die Norm gestaltet die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 35 GG einfachgesetzlich näher aus.[816] Die Unterstützung in Form der Zurverfügungstellung der Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK zugunsten der Länder umfasst die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund, sofern das katastrophenbetroffene Land oder die katastrophenbetroffenen Länder darum ersuchen. Dem Bund werden keine Aufgaben aus dem ausschließlich den Ländern obliegenden Katastrophenschutz übertragen, da die Koordinierung nur auf Ersuchen eines oder mehrerer betroffener Länder und im Einvernehmen mit ihnen erfolgen kann.[817] Ein Selbsteintrittsrecht des Bundes in Gestalt der Koordinationsübernahme wird durch die Norm nicht begründet. Auf Seiten des Bundes wird ausschließlich das BBK adressiert, sodass andere Bundesakteure wie das THW oder die Bundeswehr nicht in Betracht kommen. Welche konkreten Maßnahmen eine Koor-

[809] So ebenfalls schon *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen, NJW-Beil 2024, S. 50 (51).
[810] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.
[811] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.
[812] BT-Drs. 16/11338, S. 12.
[813] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (51); *F. Roggan*, Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken/Denninger/Bäcker (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Aufl. 2026, Kap. 2 Rn. 161.
[814] Vgl. Kap. 5 § 2 B. III. 3. c).
[815] BT-Drs. 16/11338, S. 12.
[816] BT-Drs. 16/11338, S. 11.
[817] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

dinierung durch den Bund erfahren, kann nur im Einvernehmen erfolgen. Die beteiligten Kooperationsakteure haben sich hierzu je nach Katastrophenlage abzustimmen.

1. Unschärfe des Koordinierungsbegriffs des ZSKG

Dem Bund obliegt nach § 16 Abs. 2 ZSKG die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen (§ 16 Abs. 2 S. 1 ZSKG). Daneben verbleibt die Zuständigkeit für das operative Krisenmanagement bei den Ländern (§ 16 Abs. 3 ZSKG). Der Koordinierungsbegriff wird nicht weiter näher spezifiziert, bleibt sehr unscharf und bietet daher viel Raum für unterschiedliche Interpretationen.[818]

Koordinierung kann zunächst bedeuten, dass dem Bund die Übernahme der gesamten Leitungsfunktion erwächst und die Länder ihre primäre Katastrophenschutzzuständigkeit verlieren. Eine solche Auslegung von Koordination ist insbesondere dann denkbar, wenn mehrere Länder von einer Katastrophe betroffen sind, sodass eine Hochzonung der Koordinierung zweckmäßig erscheint, wobei Koordination hier dann als Übernahme der Leitungsfunktion zu verstehen ist.[819] Das kann jedoch nicht so zu verstehen sein, dass den Ländern ihre verfassungsrechtlich garantierte Zuständigkeit für den Katastrophenschutz entzogen wird. Eine solche Durchbrechung von Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen ist jedenfalls nur für kurzfristige Maßnahmen im Rahmen der konkreten Katastrophenbekämpfung möglich. Allerdings kann Koordinierung auch in dem Sinne verstanden werden, dass nur eine Leistungsbereitstellung von Ressourcen und Informationen durch den Bund zugunsten der katastrophenbetroffenen Länder erfolgt, ohne dass diese mit einer zentralen Steuerung durch den Bund verbunden ist.[820] Für diese Interpretation des Koordinierungsbegriffs spricht, dass es damit nicht zu einer Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzverschiebung kommt. Die Steuerungsfunktion verbleibt bei den Ländern und der Bund wird nur ergänzend zur Hilfe tätig. Das jedenfalls deckt sich auch mit dem Hilfsbegriff in Art. 35 GG, der eine Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) bzw. eine Hilfe bei einer Katastrophe (Art. 35 Abs. 2 GG) zulässt.[821] Unterstellt man hingegen, dass die Aufgabenbereiche der Koordinierung und des operativen Krisenmanagements nur in einer Gesamtschau betrachtet werden können, bleibt unklar, wie sich eine solche Ko-

[818] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (143).

[819] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (144 f.).

[820] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (144).

[821] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (49); *H. Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 13; BVerfGE 63, 1 (32).

ordination dann in der Praxis umsetzen lassen soll.[822] Schließlich lässt sich die in § 16 Abs. 2 ZSKG adressierte Koordination auch in eine administrativ-organisatorische Koordination und eine operativ-taktische Koordination unterscheiden[823], wobei die Vorschrift nur die erstgenannte Koordination erfasst. In diesem Sinne verbleibt die operativ-taktische Koordination bei den primär zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden und nur die administrativ-organisatorische Koordination bezüglich der Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK wird vom Bund übernommen. Auch das ist im Hinblick auf die Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen jedoch problematisch, soweit der Bund damit in den Bereich des den Ländern zugewiesenen Katastrophenschutzrechts einwirkt. Ein solches Koordinationsverständnis in § 16 Abs. 2 ZSKG trägt jedenfalls in praktischer Hinsicht dem Umstand Rechnung, dass die operativ-taktische Koordination sinnvollerweise am Ort des Katastrophengeschehens auszuüben ist. Der daneben tätige administrativ-organisatorische Verwaltungsstab auf Landesebene trifft sodann im Einvernehmen mit dem Bund die Entscheidungen darüber, welche Mittel und Ressourcen für die konkrete Katastrophenlage erforderlich sind, sodass der Bund in Gestalt des BBK über die dazugehörigen Einrichtungen und Vorhaltungen verfügen kann und nur diese koordiniert, um sie den katastrophenbetroffenen Ländern zur Verfügung zu stellen. Gleichwohl ist die Regelung für die praktische Anwendung in ihrer jetzigen Gestaltung mit erheblichen Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten behaftet, die einen effektiven Katastrophenschutz erschweren.

2. Keine Bundeskoordinierung bei ausschließlichen Hilfsmaßnahmen der Länder

Sofern mehrere Länder von einer Katastrophe betroffen sind und gegenseitige Hilfsmaßnahmen koordiniert werden müssen, stellt sich die Frage, ob in diesen Fällen auch der Bund die Koordinierung übernehmen kann. Gegen eine bundesstaatliche Koordinationsübernahme spricht jedoch, dass die katastrophenbetroffenen Länder primär für den Katastrophenschutz zuständig sind, was auch die notwendigen Koordinierungsmaßnahmen umfasst (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG). Ansonsten würde dem Bund durch die Hintertür eine ihm nicht zustehende Zuständigkeit sowie die Übernahme der Koordination übertragen werden. Die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen der Länder könnte durch gemeinsame Krisenstäbe der Länder erfolgen, die beispielsweise auf staatsvertraglicher Grundlage eingerichtet werden.[824] Dann wäre eine Koordinierung durch den Bund ohnehin nicht notwendig. Für den Anwendungsbereich der Koordinierung von Hilfsmaßnahmen nach § 16 Abs. 2 ZSKG gilt daher folgendes.

---

[822] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (143).

[823] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (144).

[824] *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 (154).

Sobald eine Selbstkoordinierung der Länder in Betracht kommt, was bei der Betroffenheit mehrerer Länder durch eine Katastrophe möglich ist und wenn dabei die Koordinierung der katastrophenrelevanten Landesakteure den Schwerpunkt bildet, fehlt es an einer entsprechenden Bundeskompetenz kraft Natur der Sache.[825] Der Bund kann in diesen Fällen die Koordinierung nicht an sich ziehen, da ein Selbsteintrittsrecht nicht existiert. Etwas anderes gilt nur dann, wenn die katastrophenbetroffenen Länder selbst nicht (mehr) handlungsfähig sind und ein Eingreifen des Bundes verfassungsrechtlich geboten ist.[826] Denn die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[827] und das Effektivitätsprinzip[828] verpflichten jedenfalls in einer solchen extremen Ausnahmesituation den Bundesstaat zu einem Mindestmaß an Katastrophenschutz. Abgesichert wird eine solche Begrenzung der Norm einfachrechtlich auch dadurch, dass eine Koordination nach § 16 Abs. 2 ZSKG ohnehin nur auf Ersuchen der Länder erfolgt und die Zuständigkeit der Länder für das operative Krisenmanagement unberührt bleibt (vgl. § 16 Abs. 3 ZSKG). Nur für den Fall, dass es um die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen des Bundes in Bezug auf die von ihm selbst eingesetzten Kräfte geht – in Betracht kommen die Einrichtungen und Vorhaltungen des BBK nach § 16 Abs. 1 ZSKG –, obliegt die Koordinierung auch dem Bund. Das ergibt sich bereits aus der Natur der Sache.[829] § 16 Abs. 2 ZSKG ist daher auf den Bereich der Koordinierung von Bundeshilfsmaßnahmen zu beschränken und ermöglicht keine Koordinierung von Hilfsmaßnahmen, die ausschließlich die Länder betreffen und durch diese selbstständig erfolgen.[830]

3. Bundeskoordinierung als ultima-ratio

Die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund kann immer nur ultima ratio sein. Dies folgt bereits aus den verfassungsrechtlichen Wertungen zum regionalen Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie zum überregionalen Katastro-

---

[825] *J. Rozek*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 41; *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 83; *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 (154); *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (101).

[826] *M. Kloepfer*, Rechtsfragen des Umweltschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. III, 2012, S. 405 (423 f.); a.A. *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 70 Rn. 76; *J. Rozek*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 41.

[827] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.

[828] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.

[829] Ebenso *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (104 f.).

[830] So bereits *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, GSZ 2021, S. 149 (154).

phenfall nach Art. 35 Abs. 3 GG.[831] Ein Eingreifen des Bundes ist immer nur unter besonders engen Voraussetzungen möglich.

In der Praxis kam die Regelung und damit eine Bundeskoordinierung bisher noch nie zur Anwendung; soweit ersichtlich auch nicht beim Hochwasser im Ahrtal. Grundsätzlich gibt es ohnehin nur wenige Szenarien, in denen ein katastrophenbetroffenes Land oder mehrere katastrophenbetroffene Länder den Bund bitten werden, die Koordinierung vollständig zu übernehmen. Ausschlaggebend sind hierfür zwei Aspekte.[832] Erstens werden Länder eine Koordinierung immer nur dann dem Bund übertragen, wenn der Bund die notwendigen Hilfsmaßnahmen schneller koordinieren kann als die katastrophenbetroffenen Länder selbst. Und zweitens spielt auch eine Rolle, inwiefern die Katastrophenlage durch die Länder beherrschbar ist. Sofern dies nach Einschätzung der Länder nicht der Fall ist, wird man einer Koordinierung durch den Bund grundsätzlich offen gegenüberstehen. Der Bund wird immer nur in solchen Fällen als Helfer angesehen, in denen es nicht mehr anders geht und die Katastrophenlage so weitreichend und komplex ist, dass sie selbst durch die Unterstützung angrenzender Länder nicht mehr zu bewältigt ist.[833] In Betracht kommen insbesondere solche Katastrophenereignisse, in denen ein betroffenes Land oder mehrere betroffene Länder sich durch Koordinierungsaufgaben des Bundes unterstützen lassen möchten, weil sie nicht mehr selbstständig die Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung koordinieren und durchführen können. Denkbar sind etwa extreme Hochwassersituationen, Seuchen und Pandemien.[834]

4. Ersuchensentscheidungsbefugnis

Eine Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund kommt nur dann in Betracht, wenn das katastrophenbetroffene Land oder die katastrophenbetroffenen Länder ausdrücklich darum ersuchen (§ 16 Abs. 2 S. 1 ZSKG). Welcher Akteur die Entscheidung trifft, Unterstützung beim Bund zu ersuchen, lässt die Norm offen. Das führt in der praktischen Anwendung zu erheblichen Unsicherheiten.[835] Den Ländern bleibt es überlassen, wie sie ihren internen Entscheidungsprozess ausgestalten. Denkbar wäre, dass die oberste Katastrophenschutzbehörde – in der Regel also das zuständige Ministerium – ein Gesuch an den Bund adressiert und um die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen bittet. Ebenso könnte auch die untere Katastrophenschutzbehörde

[831] Siehe zur Kooperation ausführlich Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[832] Nach *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (148).

[833] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (148).

[834] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (149).

[835] Vgl. zu den Unsicherheiten bei *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (145 ff.).

in Betracht kommen, weil diese ohnehin die Katastrophenbekämpfung vor Ort koordiniert und somit die Katastrophenlage bewerten kann. Aber auch das Kabinett unter dem Vorsitz des Innenministers – nach Absprache mit dem Ministerpräsidenten – wäre als Akteur denkbar, wobei wiederum fraglich ist, ob ein Kabinettsbeschluss erforderlich ist.[836] Sind mehrere Länder von der Katastrophe betroffen, müssen sich die Länder einigen und an den Bund herantreten. Auch dieses Prozedere kann etwa über die zuständigen obersten Katastrophenschutzbehörden der Länder erfolgen oder auch durch hierfür eingesetzte Gremien aus Fachleuten der Länder sowie mitwirkenden Organisationen, die im Katastrophenfall zusammentreten.[837]

Auch an dieser Stelle zeigen sich die rechtspraktischen Unsicherheiten bei der Anwendung der Norm. Diese lassen sich nur durch ein zwischen den Ländern und dem Bund abgestimmtes koordiniertes Vorgehen erreichen, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

5. Bereitstellung von Koordinierungsinstrumenten

Der Bund ist nach § 16 Abs. 4 ZSKG verpflichtet, Koordinierungsinstrumente vorzuhalten. Die Vorschrift nimmt Bezug auf bereits bestehende Koordinierungsinstrumente des Bundes und lässt die Möglichkeit offen, auch neue Instrumente zu schaffen.[838] Die Entwicklungsoffenheit der Norm ermöglicht, dass auch noch nicht berücksichtigte Instrumente der Koordinierung im Katastrophenschutz eingesetzt werden können.

Auf Bundesebene haben bisher üblicherweise alle Ressorts, die zur Bewältigung einer Katastrophenlage beitragen können, Vorkehrungen getroffen, um spezifische Krisenstäbe einzuberufen.[839] Die Federführung übernimmt das BMI, das das Krisenmanagement für alle Ressorts koordiniert. Für unterschiedliche Gefahrenlagen existieren im BMI entsprechende Krisenstäbe, die auf Szenarien wie Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle, Terroranschläge oder Geiselnahmen vorbereitet sind.[840] Im Falle einer Pandemie, die sich über Länder oder Kontinente hinweg verbreitet, hat das BMI mit dem Bundesgesundheitsministerium (BMG) einen gemeinsamen Krisenstab vorgesehen.[841] Ebenso gibt es einen gemeinsamen Krisenstab mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMVU) bei gravierenden Schadenslagen, die vor allem Auswirkung auf die Umwelt haben

---

[836] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (146).

[837] *M. Wendekamm/M. Feißt*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 125 (147).

[838] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

[839] BT-Drs. 16/11338, S. 12; https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/organisation/krisenmanagement-organisation-node.html.

[840] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

[841] Vgl. https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/organisation/krisenmanagement-organisation-node.html.

können.[842] Diese Stäbe übernehmen im Katastrophenfall die Koordinierung im Bund sowie die Abstimmung mit den von der Katastrophenlage betroffenen Ländern.[843] Ein besonderer Katastrophenschutzstab, der sich intensiv mit der Länderzusammenarbeit beschäftigt, existiert soweit ersichtlich nicht. Ein solcher könnte dazu beitragen, die Koordinierung zwischen dem Bund und den Bundesländern mit ihren jeweils sechzehn verschiedenen Katastrophenschutzgesetzen besser vorzubereiten, um im Katastrophenfall länderspezifisch auf die jeweilige Katastrophenlage rechtssicher reagieren zu können. Dem Bund steht es offen, für die Erfüllung seiner originären Aufgaben weitere Krisenmanagementinfrastrukturen aufzubauen (§ 16 Abs. 4 S. 2 ZSKG).

II. Mangel an weiteren koordinationsrechtlichen Regelungen

Neben § 16 ZSKG existieren im Bundesrecht keine weiteren Vorschriften, die Aussagen zur Koordinierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit im Katastrophenfall treffen.[844] Die im ZSKG enthaltenen kooperationsrechtlichen Vorschriften, die besondere Kooperationsbereiche adressieren,[845] treffen keine spezifischen Aussagen über die nähere Ausgestaltung dieser Kooperationen zwischen den beteiligten Akteuren. Gleiches gilt für die verfassungsrechtlichen Regelungen zum regionalen und überregionalen Katastrophenschutz nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG.[846] Auch diese Vorschriften ermöglichen zwar Kooperation im Katastrophenschutz, enthalten aber keine Aussagen zur spezifischen Koordination.

Bei länderübergreifenden Katastrophen ist der Beratungs- und Abstimmungsbedarf im Vergleich zu lokalen Katastrophen allerdings um ein Vielfaches höher, sodass damit auch höhere Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung des Zusammenwirkens zu stellen sind.[847] Die IntMinKoGr ist nicht in der Lage, die im Katastrophenfall anfallenden Einzelmaßnahmen zu koordinieren und § 16 ZSKG hilft dem Mangel an Koordinationsregeln ebenfalls nicht ab.[848] Allerdings sind weitergehende Vorschriften der Koordination im ZSKG solange unzulässig, wie das katastrophenschutzrechtliche Dezentralisationsprinzip weiterhin eine Trennung zwischen Katastrophenschutz und Zivilschutz vorsieht.[849] Die Begründung von besonderen Regeln über die Koordination im Katastrophenschutz ist ohne eine Änderung der kompetenzrechtlichen Verfassungslage nur durch die Bundesländer selbst möglich.[850]

---

[842] Vgl. https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/organisation/krisenmanagement-organisation-node.html.

[843] BT-Drs. 16/11338, S. 12.

[844] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 270.

[845] Vgl. Kap. 5 § 2 B. III. 3.

[846] Vgl. Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[847] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 268.

[848] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 270.

[849] Vgl. Kap. 2 § 3 E. I.

[850] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 270.

D. Zwischenfazit

Für die zahlreichen Akteure im Katastrophenschutzrecht besteht die Notwendigkeit einer aufeinander abgestimmten Koordination im Katastrophenfall.[851] Im Katastrophenschutz werden neben den grundsätzlich zuständigen Katastrophenschutzbehörden regelmäßig zahlreiche weitere Akteure wie die Landespolizei, der Brandschutz- und Rettungsdienst, die privaten Hilfsorganisationen, das THW, die Bundespolizei, die Bundeswehr sowie weitere Fachbehörden tätig.[852] Es wirken regelmäßig Landes- und Bundesbehörden sowie private Akteure zusammen. Um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten, bedarf es eines kooperativen und koordinativen Zusammenwirkens der katastrophenrelevanten Akteure.[853]

Im geltenden Recht gibt es jedoch auf Landes- und Bundesebene nur wenige koordinationsrechtliche Regelungen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist wenig spezifisch und wird den Besonderheiten des Katastrophenschutzrechts nicht gerecht, weil im Katastrophenschutz regelmäßig zügige sowie kooperative und koordinative Entscheidungen zu treffen sind.[854] Das Katastrophenschutzkoordinationsrecht ist auf Landes- und Bundesebene nur äußerst lückenhaft ausgestaltet.[855] Die Katastrophenschutzgesetze der Länder beschränken sich auf wenige prozedurale und institutionelle Koordinationsmechanismen, die in den einzelnen Bundesländern aber wiederum sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.[856] Die prozeduralen Koordinationsmechanismen umschreiben die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure nur schemenhaft.[857] Die institutionellen Koordinationsmechanismen adressieren zwar in der Regel einen administrativ-organisatorischen Verwaltungsstab und einen operativ-taktischen Führungsstab, allerdings variiert deren konkrete Ausgestaltung häufig von Bundesland zu Bundesland.[858]

Im Bundesrecht existieren mit Ausnahme von § 16 ZSKG keine besonderen Regelungen, die spezifische Anforderungen an die Koordination im Katastrophenschutzrecht stellen.[859] Das ist konsequent, weil grundsätzlich die Länder für den Katastrophenschutz zuständig sind und ihnen damit auch die Verwaltungskompetenz zukommt. Art. 35 Abs. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG dienen zwar der Überwindung verfassungsrechtlich begründeter Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen, sie begründen aber keine verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage für den Bund und adressieren nur die Kooperation im Katastrophenschutz. § 16 ZSKG normiert die Ko-

[851] Vgl. allgemein zu Kooperation und Koordination im Staat auch bei *M. Möstl,* Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 480 ff.
[852] Vgl. dazu ausführlich Kap. 3 § 2 E. und Kap. 3 § 3 D.
[853] Vgl. zum Effektivitätsprinzip Kap. 2 § 3 E. IV.
[854] Vgl. Kap. 5 § 3 A.
[855] Vgl. Kap. 5 § 3 A.
[856] Vgl. Kap. 5 § 3 B.
[857] Vgl. Kap. 5 § 3 B. I.
[858] Vgl. Kap. 5 § 3 B. II.
[859] Vgl. Kap. 5 § 3 C.

ordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund nur sehr fragmentarisch und ist mit Rechtsunsicherheiten behaftet.[860] Weitere koordinationsrechtliche Regelungen zum Katastrophenschutz kennt das Bundesrecht nicht.[861]

[860] Vgl. Kap. 5 § 3 C. I.
[861] Vgl. Kap. 5 § 3 C. II.

Kapitel 6:
Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht

Das geltende Katastrophenschutzorganisations-, -kooperations- und -koordinationsrecht hat sich als unterkomplex und unzureichend ausgestaltet erwiesen. Zwar existieren verschiedene Regelungen, welche die Organisation, Kooperation und Koordination grundsätzlich adressieren. Gleichwohl sind diese Vorschriften oft defizitär und mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet.[1] Zudem werden sie den rechtlichen Anforderungen an die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[2] sowie an das Effektivitätsprinzip[3] nicht gerecht. Die unklaren Zuständigkeiten, insbesondere im Hinblick auf die Notzuständigkeiten im Katastrophenschutz[4], sind rechtsstaatlich bedenklich und führen zu Verantwortungsdiffusion. Zudem ist das Ziel des Katastrophenschutzrechts als spezielles Gefahrenabwehrrecht, Katastrophen möglichst effizient zu bewältigen (und damit Schlimmeres zu verhindern), nachdrücklich gefährdet. Dass bisher überhaupt vielfach so wirkungsvoll agiert wurde und Katastrophen wie das Ahrtal-Hochwasser 2021 oder die Love Parade Katastrophe 2010 mit ihren sichtbar gewordenen Defiziten als Ausnahmeerscheinung wirken, ist eher Zufall als Ausdruck einer strukturierten und organisierten Regelung der verschiedenen beteiligten Akteure.

Daher ist nachzudenken, wie ein effektiver Katastrophenschutz organisatorisch eingehegt werden kann, um das Zusammenwirken der zahlreichen unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure auf Bundes- und Landesebene rechtlich zu verankern.

Dass eine wesentlich engere, zielgenauere und verbindlichere Kooperation und Koordination auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes zwischen Bund, Ländern und Kommunen notwendig ist, haben die vorliegenden Ausführungen aufgezeigt. Gleichwohl gibt es bisher kaum einen erkennbaren länderübergreifenden Fortschritt in diesem Bereich. Einzig Rheinland-Pfalz hat punktuell in Folge der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe den Katastrophenschutz in Teilen neu aufgestellt und mit dem Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz eine neue Landesoberbehörde errichtet, um durch die Bündelung und Zusammenlegung von existierenden Strukturen Synergieeffektive besser nutzbar zu machen und für die Herausforderungen der Zukunft bestmöglich

[1] Vgl. dazu umfangreich Kap. 5.
[2] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.
[3] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.
[4] Vgl. dazu Kap. 5 § 1.

gewappnet zu sein.[5] Dies ist wesentlich auf die Erfahrungen bei der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe zurückzuführen, weil die damit einhergehenden Schäden und Koordinierungsbedarfe gezeigt haben, dass der Katastrophenschutz auch in organisatorischer Hinsicht einer Neuausrichtung bedarf.[6]

Für die Ausgestaltung der Organisation, Kooperation und Koordination der beteiligten Akteure im Katastrophenschutz kommen unterschiedliche Handlungsoptionen in Betracht. Diese können von ganz unterschiedlicher Art, Natur und Intensität sein. Sie reichen von Änderungen und Ergänzungen der Verfassung im Bereich der Zuständigkeit und Verwaltungskompetenz für den Katastrophenschutz bis über die einfachgesetzliche Verankerung von Koordinierungsrechten und -pflichten zwischen Bund und Ländern. In Betracht kommen auch nicht rechtsverbindliche Absprachen und Übereinkünfte, die jedoch kein vergleichbares rechtliches Legitimationsniveau erreichen. Schließlich ist fundamental über ein umfassendes Kooperations- und Koordinationsrecht nachzudenken[7], das sich aus allgemeinen Regelungen speist[8] und spezifische Vorschriften für besondere Situationen wie den Katastrophenfall vorhält. Diese Sondervorschriften für den Katastrophenschutz lassen sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder verankern. Es müssen katastrophenspezifische Regelungen vorhanden sein, die einerseits die katastrophenrelevanten Akteure auf Bundes- und Landesebene adressieren und damit eine Aussage über das „ob" der Kooperation treffen sowie andererseits Überlegungen im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit, sodass damit das „wie" der Koordination konkretisiert wird.

Im Folgenden werden einige ausgewählte rechtliche Handlungsoptionen vorgestellt, die sich für die Konturierung eines spezifischen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts besonders eignen. Diese Überlegungen möchten einen Anstoß für die weitere Diskussion liefern. Dabei können – was schon die Verankerung des Katastrophenschutzrechts im nur schwer zu durchdringenden Mehrebenensystem bedingt[9] – nicht alle denkbaren Möglichkeiten umfassend dargestellt werden. Es sollen aber wenigstens solche Handlungsoptionen vorgestellt werden, die etwa durch eine Modifizierung der Verfassung, auf vertraglicher Basis zwischen dem Bund und den Ländern oder aufgrund einer Vereinheitlichung der Landeskatastrophenschutzgesetze in Betracht kommen.

---

[5] Vgl. Rheinland-Pfalz LT-Drs. 18/9708, S. 1 f.; siehe dazu auch https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/nach-ahrtalflut-landesregierung-stellt-entwurf-fuer-neues-brand-und-katastrophenschutzgesetz-vor-100.html.

[6] Rheinland-Pfalz LT-Drs. 18/9708, S. 1.

[7] Vgl. dazu auch Kap. 2 § 2 B.

[8] Dies knüpft an die Anfang der 2000er Jahre geführte Debatte zur Kodifizierung eines Verwaltungskooperationsrechts an. Vgl. dazu insbesondere *G. M. Buchholtz*, Public Private Partnership, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. VI, 2024, § 176 Rn. 15; *G. F. Schuppert*, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts, 2001; *J. Ziekow*, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, 2001.

[9] Vgl. ausführlich dazu Kap. 3.

Auf der verfassungsrechtlichen Ebene kann eine bessere Kooperation und Koordination durch eine stärkere Zentralisierung des Katastrophenschutzrechts (§ 1) oder durch die Verankerung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz (§ 2) im Grundgesetz erreicht werden. Staatsverträge kommen in Betracht, um passgenauere Absprachen zwischen dem Bund und den Ländern sowie auch zwischen den Ländern untereinander zu ermöglichen (§ 3). Schließlich kann ein – wenn auch nur rechtsunverbindlicher – Musterentwurf für ein Landeskatastrophenschutzgesetz (§ 4) einen Anstoß dazu liefern, die bisher 16 geltenden Landeskatastrophenschutzgesetze auf einfachgesetzlicher Ebene zu vereinheitlichen und insgesamt besser aufeinander abzustimmen, um bestehende Kooperations- und Koordinationsdefizite rechtlich einzuhegen.

§ 1 Koordination durch verfassungsrechtliche Zentralisierung

Eine verbesserte Kooperation und Koordination der zahlreichen Akteure im Katastrophenschutz lässt sich rechtlich ausgestalten, wenn man den Katastrophenschutz beim Bund ansiedelt und ihn mit dem Zivilschutz zu einem einheitlichen Bevölkerungsschutz[10] zusammenfasst, ausbaut und zentralisiert.[11] Der Bund wäre dann umfassend für den Katastrophenschutz in Friedenszeiten sowie auch in Kriegszeiten (Zivilschutz) zuständig. Eine solche Zentralisierung ermöglicht,[12] dass vor allem strategische Entscheidungen einheitlich getroffen werden können und der Koordinationsaufwand insbesondere bei länderübergreifenden Katastrophen verringert wird. Die zahlreichen Akteure auf Landesebene sowie kommunaler und lokaler Ebene werden einer einheitlichen und zentralen Leitung auf Bundesebene unterstellt.[13] Daneben werden Kompatibilitätsverluste vermieden, da der Katastrophenschutz bundeseinheitlich koordiniert wird, sodass ein Rückgriff auf 16 teilweise sehr unterschiedliche Landeskatastrophenschutzgesetze entfällt.[14] Ebenfalls wird damit auch ein bundeseinheitliches Schutzniveau garantiert, da hinreichend präzise und klare bundesrechtliche Zuständigkeits- und Weisungsstrukturen bestehen, sodass eine einheitliche Gliederung aller katastrophenrelevanten Akteure erfolgt. Schließlich würde damit auch das BBK verfassungsrechtlich über Art. 87 Abs. 3 GG verankert werden können.[15]

---

[10] Vgl. zur Abgrenzung zwischen Katastrophenschutz, Bevölkerungsschutz und Zivilschutz in Kap. 2 § 3 A.

[11] Vgl. zur verfassungsrechtlichen Fortentwicklung des Katastrophenschutzrechts umfangreich auch bei *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (108 ff.).

[12] Vgl. zu den Vor- und Nachteilen einer Zentralisierung bereits Kap. 2 § 3 E. I. 2.

[13] Vgl. etwa Kap. 5 § 2 A. III. zu den Rechtsunsicherheiten bei der länderübergreifenden Katastrophenhilfe und Kap. 5 § 2 B. I. 5. zu den Rechtsunsicherheiten bei der Kooperation im regionalen Katastrophenfall sowie Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) dd) zu den Rechtsunsicherheiten bei der Verantwortlichkeit und Ausübung von Leitungsgewalt im überregionalen Katastrophenfall.

[14] Vgl. dazu ausführlich Kap. 3 § 3.

[15] Vgl. zum drohenden Verdikt der Verfassungswidrigkeit des BBK in Kap. 3 § 2 E. II. 1. b).

Eine verfassungsrechtlich abgesicherte verstärkte Zentralisierung des Katastrophenschutzes könnte auf zwei Wegen erfolgen. Einerseits ist daran zu denken, den Katastrophenschutz vollständig und umfassend durch eine Verfassungsänderung auf die Bundesebene zu heben und ihn zu einem umfassenden bundesrechtlichen Bevölkerungsschutz auszubauen. Andererseits könnte der Katastrophenschutz durch eine verfassungsrechtliche Modifikation ebenso gut nicht erschöpfend auf die Bundesebene gehoben werden, sondern zu einem partiellen Bevölkerungsschutz ausgebaut werden, der eine Scharnierfunktion zwischen dem Bund und den Ländern erfüllt. Ähnliche Konstellationen existieren bereits im Recht der inneren Sicherheit, wenn der Bund für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt zuständig ist (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG) oder für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich der Gefahrenabwehr, Strafverfolgung sowie des Verfassungsschutzes (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG). Die Ansiedlung des Katastrophenschutzes auf Bundesebene lässt sich durch einen umfassenden bundesrechtlichen Bevölkerungsschutz (A.) oder einen partiell bundesrechtlichen Bevölkerungsschutz (B.) realisieren.

A. Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz

Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz lässt sich realisieren, indem die bisherige Zuständigkeit für den Katastrophenschutz (Art. 30 GG iVm Art. 70 Abs. 1 GG) dem Bund umfassend zugewiesen wird. Dadurch ist eine Koordinierung des Katastrophenschutzes durch den Bund möglich. Quasi als Synergieeffekte können Zivil- und Katastrophenschutz wesentlich besser rechtlich aufeinander abgestimmt und geregelt werden. Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz können ohne Weiteres auch für den Katastrophenschutz genutzt werden.

Es gibt weltweit einige Länder, die einen stark zentralisierten Katastrophenschutz haben. Vorbild hierfür könnte etwa die Schweiz sein, die den Katastrophenschutz grundsätzlich auf Bundesebene angesiedelt hat und auch über ein entsprechendes Bundesministerium verfügt (Eidgenössisches Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport[16]).[17] Aber auch andere Länder wie Italien haben ihren Katastrophenschutz im Vergleich zu Deutschland stärker zentralisiert.[18] In Ländern wie Japan, der Ukraine oder Russland existieren oder haben Katastrophenschutzministerien auf Bundesebene existiert.[19] Weitere Länder sind – soweit ersichtlich – nicht bekannt, die spezifische Ministerien für den Katastrophenschutz vorhalten. Oftmals wird der

[16] Vgl. https://www.vbs.admin.ch/de/home.html.

[17] Vgl. für die Schweiz Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 20. Dezember 2019, AS 2020 4995, https://fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2020/887.

[18] Dazu *H.-J. Blanke/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023, S. 15 (30 ff.).

[19] *M. Kloepfer*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141 (148).

Katastrophenschutz organisatorisch gleichwohl auf oberster Ebene auch beim Innenministerium angesiedelt.

I. Katastrophenschutz als ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz

Wenn man den Katastrophenschutz als Teil eines umfassenden Bevölkerungsschutzes auf Bundesebene verankert, lässt sich das durch eine Ergänzung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG oder einer eigenständigen Ziffer 1a (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1a GG nF) erreichen.[20] Dem Bund wäre somit die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz auch für den Katastrophenschutz übertragen.

Eine neue Regelung könnte lauten: „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Bevölkerungsschutzes" (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG nF) oder „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über den Zivil- und Katastrophenschutz" (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1a GG nF) oder alternativ „Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über den Bevölkerungsschutz" (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1a GG nF).

Durch eine solche verfassungsrechtlich abgesicherte bundesstaatliche Zentralisierung des Katastrophenschutzes würden auch bestehende Koordinierungsprobleme zwischen den zahlreichen Akteuren minimiert werden, da dem Bund die einheitliche und die zentrale Steuerung im Katastrophenschutz obliegen würde. Die Regelungen des Zivil- und Katastrophenschutzes würden so in der Hand des Bundes vereint werden.[21]

Daneben würden die in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG angelegten Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation ausgelöst werden.[22] Ein Verwaltungsunterbau in der Fläche, der Aufgaben und Befugnisse in den einzelnen Ländern wahrnimmt, könnte nicht eingerichtet werden. Die Länder könnten ein entsprechendes Bundesgesetz nach Art. 83 GG ausführen und damit für den Katastrophenschutz weiterhin die vollzugstypischen Konkretisierungsaufgaben wahrnehmen.[23] Führen nämlich die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG). Möchte der Bund einen stärkeren Einfluss auf das Verwaltungsverfahren ausüben, ist über einen Ausnahmefall nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG nachzudenken, der dem Bund die Möglichkeit gibt, das Verwaltungsverfahren nach bundeseinheitlicher Regelung ohne Abweichungsmöglich-

---

[20] Ebenso schon *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (282).

[21] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (62).

[22] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (282).

[23] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (282); allgemein zur Ausführung von Bundesgesetzen *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 83 Rn. 31 f.; *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 168; *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 3 ff.

keiten der Länder zu regeln, wobei die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist (Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG). In Ausnahmefällen – und Katastrophen sind als besondere Ereignisse regelmäßig Ausnahmesituationen, auf welche die Rechtsordnung mit passgenauen Vorschriften reagieren muss – kann der Bund nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln.[24] Die Einrichtung der Katastrophenschutzbehörden verbleibt gleichwohl bei den Ländern, da sich der Ausschluss nicht auf die Behördenorganisation erstreckt.[25] Das meint insbesondere deren Ausgestaltung einschließlich ihrer Aufgaben- und Befugniszuweisung.[26] Ein besonderes Bedürfnis fordert eine atypische Sachlage, die nicht nur die allgemeine Notwendigkeit einer bestimmten Vollzugsqualität aus Gründen der Wirksamkeit der Bundesnormen verlangt, sondern eine besondere Bedrohung dieser Vollzugsqualität aufweist, die ohne Bundesnorm nicht beseitigt werden kann.[27] Ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts ergibt sich etwa bei solchen Fallgruppen, die typischerweise länderübergreifende Auswirkungen haben.[28] Insbesondere bei länderübergreifenden Katastrophen im Sinne von Art. 35 Abs. 3 GG lässt sich darum eine Notwendigkeit begründen. Weil das Katastrophenschutzrecht von der Normallage abweichende Situationen adressiert und regelmäßig zahlreiche katastrophenrelevante Akteure gemeinsam agieren und zügige Entscheidungen treffen müssen, ist ein Bedürfnis gegeben, das für eine bundeseinheitliche Regelung des Verwaltungsverfahrens spricht. Denn so kann die länderübergreifende Kooperation und Koordination einheitlich geregelt werden, ohne dass in den Bundesländern divergierende Vorschriften eine länderübergreifende Zusammenarbeit erschweren.

Da von der Ausführung alle auf den Einzelfall bezogenen Maßnahmen erfasst werden,[29] würden die Länder auch weiterhin insbesondere bei der konkreten Katastrophenbekämpfung vor Ort die Besonderheiten des Einzelfalls bei der Auslegung und Anwendung eines bundesrechtlich verankerten Katastrophenschutzgesetzes berücksichtigen können. Schließlich könnte die verfassungsrechtliche Legitimation des BBK unmittelbar aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG folgen, sodass auch der Problematik seiner Verfassungswidrigkeit entgegengewirkt wird.[30]

---

[24] Vgl. dazu allgemein *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 137 ff.; *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 34 ff.; *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 26 ff.

[25] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 132; *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 26;

[26] *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 36.

[27] *F. Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 140; *H.-H. Trute*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 83 Rn. 38; *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 30.

[28] *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 83 Rn. 66.

[29] *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 83 Rn. 32.

[30] Vgl. zum drohenden Verdikt der Verfassungswidrigkeit des BBK in Kap. 3 § 2 E. II. 1. b).

Ohnehin ist es zweckmäßig, wenn – auch bei einer Bundeszuständigkeit für den Katastrophenschutz – auf die bereits vorhandene Katastropheninfrastruktur der Länder aufgebaut wird und der Bund nicht selbst eine vollständige Katastropheninfrastruktur aufbauen muss, weil ihn eine umfassende Verwaltungskompetenz in der Fläche trifft.[31] Dabei ist allerdings auch das verfassungsrechtlich verpönte Verbot der sog. Mischverwaltung mitzudenken.[32] Im Katastrophenschutz gilt das Subsidiaritätsprinzip[33], sodass die Aufgabe des Katastrophenschutzes von demjenigen Akteur wahrzunehmen ist, der für die Erfüllung am besten geeignet erscheint. Erst durch die ortsnahe und dezentrale Steuerung wird somit ein effektiver Katastrophenschutz gewährleistet. Daher ist es auch zweckmäßig, die dezentrale Vollzugskompetenz für das Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht weiterhin grundsätzlich bei den Ländern zu belassen.[34]

II. Errichtung eines Bundeskatastrophenschutzministeriums

Ein Bundeskatastrophenschutzministerium könnte als oberste Bundesbehörde errichtet werden, um den Katastrophenschutz bundeseinheitlich zentral zu steuern sowie zu koordinieren. Dem Bundeskanzler steht es frei, sofern der Katastrophenschutz auf Bundesebene angesiedelt wird, durch Organisationserlass ein solches Ministerium zu errichten.[35] Dabei sind die Zuständigkeiten zu anderen Ressorts – insbesondere dem BMI und dem BMVg – klar abzugrenzen, sodass es nicht zu Doppelzuständigkeiten kommt und damit die unscharfen Abgrenzungen, die jetzt existieren, auf anderer Ebene erneut fortgeführt werden. Alle katastrophenrelevanten Themen müssten jedenfalls zentral bei einem Bundeskatastrophenschutzministerium angesiedelt werden. Eine damit verbundene zentrale Steuerung könnte die bestehenden Defizite im Katastrophenschutzorganisations-, -kooperations- und -koordinationsrecht teilweise auffangen. Das betrifft insbesondere die Kooperation und Koordination, weil ein einheitliches Verwaltungsverfahren die bisher divergierenden Regelungen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder zusammenführt.

---

[31] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (282).

[32] Vgl. dazu Kap. 2 § 2 B.

[33] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. V.

[34] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (282); für das Gefahrenabwehrrecht allgemein vgl. *M. Möstl*, Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, Die Verwaltung 41 (2008), S. 309 (314 ff.).

[35] Art. 65 S. 4 GG iVm § 9 Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg). Vgl. zur Rechtsnatur der Geschäftsordnung *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 47; *R. Brinktrine*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 65 Rn. 38; *M. Schröder*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 65 Rn. 41; *T. I. Schmidt*, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), S. 608 ff.

B. Ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz

Möchte man dem Bund den Katastrophenschutz nicht vollumfänglich überantworten, sondern auch weiterhin einen insbesondere auf Kooperation und Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen angelegten Katastrophenschutz verfolgen, der damit auch den Besonderheiten des Raums in den einzelnen Ländern Rechnung tragen kann, kommt ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz in Betracht.[36] Ein solcher Bevölkerungsschutz kombiniert die Vorteile des landesrechtlichen Katastrophenschutzes mit den Vorteilen einer bundesrechtlichen Unterstützung in regionalen und überregionalen Katastrophenfällen nach Art. 35 Abs. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG, sichert das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure auf Bundes- und Landesebene rechtlich ab und enthält Regelungen, die die Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren adressieren.

I. Partieller Katastrophenschutz als ausschließliche Bundesgesetzgebungszuständigkeit

Die Vorstellung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist dem Grundgesetz nicht fremd. So besteht bereits eine ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG). Ebenso hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und zum Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sowie die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes und die internationale Verbrechensbekämpfung (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG). Die Aufgaben und Befugnisse werden einem Bundeskriminalpolizeiamt zugewiesen. Beide Regelungen adressieren damit das Bundeskriminalamt als Bundesoberbehörde ohne Verwaltungsunterbau.[37] Flankiert werden die Gesetzgebungszuständigkeiten durch die jeweiligen Verwaltungskompetenzen, welche die Errichtung des Bundeskriminalpolizeiamtes verfassungsrechtlich legitimieren.[38] Für Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG folgt die Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG.[39] Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 2. Alt. GG steht dem Bund eine selbstständige Gesetzgebungsbefugnis zur Einrich-

---

[36] Ähnlich *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (283 f.), der von einer erweiterten Katastrophenhilfe durch den Bund spricht.

[37] *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 104.

[38] Vgl. dazu auch schon Kap. 3 § 2 E. II. 5. h).

[39] *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 66; *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 73 Rn. 44.2; *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle

tung einer Bundesbehörde zu.[40] Diese Befugnis stimmt mit derjenigen aus Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG überein, sodass eine Doppelregelung vorliegt, die den Bund zur Errichtung des Bundeskriminalamts ermächtigt.[41]

1. Innere Sicherheit: Katastrophenschutz

Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG könnte um eine Ziffer 9b ergänzt werden (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9b GG nF), die dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit überträgt im Hinblick auf die Abwehr von Gefahren im Katastrophenfall durch das BBK, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt oder die oberste Landeskatastrophenschutzbehörde um eine Übernahme ersucht.

Eine solche Norm wäre mit dem Ziel verknüpft, die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Katastrophenschutzes zu erweitern, um durch die föderale Kompetenzverteilung bedingte Schutzlücken zu schließen.[42] Gleichwohl blieb der Grundgedanke eines dezentralen Katastrophenschutzrechts weitgehend erhalten.[43] Wie auch schon der bisherige Regelungsgehalt der Norm zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, der eine Spezialkompetenz und Sonderzuständigkeit für den Bund in diesem Bereich begründet, wäre eine Ansiedlung des Katastrophenschutzes an dieser Stelle jedenfalls systemgetreu.[44] Derzeit enthält die Vorschrift eine Zuständigkeit des Bundes für den eng umgrenzten Bereich der Gefahrenabwehr des internationalen Terrorismus. Das Bundeskriminalpolizeiamt kann in diesen Fällen tätig werden, wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG). Diese Zuständigkeit schließt eine Lücke, soweit andernfalls eine ineffektive Gefahrenabwehr drohen würde.[45] Parallelen ergeben sich mit dem Katastrophenschutzrecht, soweit länderübergreifende Katastrophen zu bewältigen sind oder eine zuständige Landeskatastrophenschutzbehörde um eine Übernahme ersucht. Dass ein Ersuchen in besonderen Fällen erforderlich ist, regelt das Katastrophen-

(Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 99; ausführlich auch *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 206 ff.

[40] *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 249; *C. Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 53; *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 118.

[41] *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 118; *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 249.

[42] So für Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG *C. Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 46; *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 95; *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 63; *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 73 Rn. 43.

[43] Ebenso *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (283).

[44] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (284).

[45] *C. Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 46; *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 206; *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 63.

schutzrecht bereits in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG[46] sowie § 16 Abs. 2 ZSKG[47]. Eine Ergänzung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG um eine solche Katastrophenschutzklausel würde gleichzeitig dazu beitragen, die Bedenken gegenüber §§ 12 ff. ZSKG auszuräumen, die ohnehin schon im Rahmen der geltenden Katastrophenhilfe zu einer Überlappung von Zivilschutz und Katastrophenschutz führen.[48]

Eingegrenzt wird der Spielraum des Bundes bei dieser partiellen Lösung aber dahingehend, dass ihm die Zuständigkeit nur insoweit übertragen wird, wie der Katastrophenfall einen länderübergreifenden bzw. überregionalen Charakter aufweist oder aber ein Ersuchen der zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörde erfolgt. Insofern fügt sich eine solche Regelung grundsätzlich in das bereits bestehende System des Katastrophenschutzes ein, wenngleich die Reichweite der bundesstaatlichen Unterstützungsfunktion von der konkreten Ausgestaltung der Regelung abhängt und die Frage der Kompatibilität von Ausstattung und Organisation an der Schnittstelle von Katastrophenschutz und allgemeinen Brandschutz und Rettungsdienst sich auch hiermit nicht lösen lässt.[49]

Eine solche Zuständigkeit müsste parallel auch durch eine entsprechende Verlagerung von Verwaltungskompetenzen ausgestattet werden.[50] Der Bund könnte weiterhin das BBK auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG fortführen und seine Vorhaltungen und Einrichtungen ausdrücklich der Unterstützung des Katastrophenschutzes widmen.[51] Gleichzeitig ließe sich das BBK auch zu einer Zentralstelle nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG ausbauen, worauf sogleich noch näher eingegangen wird.[52]

2. Innere Sicherheit: Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Andererseits könnte auch Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG dahingehend ergänzt werden, dass dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Katastrophenschutz obliegt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 d) GG nF).[53]

---

[46] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. I. 2. b).

[47] Vgl. dazu Kap. 5 § 3 C. I. 4.

[48] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (284).

[49] *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (113 f.).

[50] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (285).

[51] So schon *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (283) mwN.

[52] Siehe dazu Kap. 6 § 1 B. II.

[53] So auch *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 19 Ziffer 6; *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (65); *F. Gräber/C. Magaard*, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlichrechtlichen Maßstäben, NVwZ 2024, S. 1284 (1289).

Eine solche Vorschrift würde als „Zusammenarbeitsklausel für den Katastrophenschutz“[54] das kooperative und koordinierende Element zwischen Bund und Ländern besonders in den Mittelpunkt stellen. Die aktuelle Regelung verbindet schon jetzt verschiedene Maßnahmen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und verleiht dem Bund so eng umgrenzte Spezialkompetenzen zur Gefahrenabwehr,[55] sodass sich das Katastrophenschutzrecht als weitere besondere Materie des Gefahrenabwehrrechts[56] zur Regelung an dieser Stelle geradezu aufdrängt. Derzeit lässt sich das Katastrophenschutzrecht, das in die Zuständigkeit der Länder fällt[57], nicht unter die Vorschrift subsumieren. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG adressiert in seiner jetzigen Form nur die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, beim Verfassungsschutz und zum Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden. Der Katastrophenschutz wird nicht angesprochen.

Eine hier normierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich des Katastrophenschutzes würde über die bloße Amtshilfe hinausgehen, da sie eine auf Dauer angelegte Kooperation und Koordination erlaubt, die auf gegenseitige Unterrichtung und Auskunft, wechselseitige Beratung sowie Unterstützung und Hilfeleistung in den Grenzen der eigenen Befugnisse angelegt ist und gemeinsame Einrichtungen und Informationssysteme ermöglicht.[58] Auf Art. 35 GG lässt sich eine solche dauerhafte Kooperation der katastrophenrelevanten Akteure jedenfalls nicht stützen, weil insoweit auch das Verbot der sog. Mischverwaltung betroffen wäre.[59]

Eine solche Zuständigkeit des Bundes müsste ebenfalls durch eine Verlagerung von Verwaltungskompetenzen abgesichert sein. Der Bund könnte auch in diesem Fall das BBK und seine Einrichtungen und Vorhaltungen nach Maßgabe von Art. 87 Abs. 3 GG auf ein verfassungsrechtliches Fundament stützen.[60] Das betrifft etwa auch die Fortführung des GMLZ sowie die Ausführungen der Tätigkeiten nach

---

[54] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, BandI, 2024, D 1 (64 f.); *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (284); *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1228); ähnlich *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (114).

[55] *C. Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 73 Rn. 45; *A. Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 228; *M. Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 108 f.

[56] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 F.

[57] Vgl. dazu etwa Kap. 2 § 3 E. I.

[58] *F. Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 71; *R. Broemel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 73 Rn. 46.

[59] Vgl. dazu bereits Kap. 2 § 2 B.

[60] So bereits *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (114).

§§ 11 ff. ZSKG.[61] Ebenso wäre eine fortgesetzte Beteiligung von Vertretern der Landesbehörden sowie der Hilfsorganisationen verfassungsrechtlich abgesichert. Die Zusammenarbeit könnte in einem einfachen Bundesgesetz spezifiziert werden. Ein solches „Gesetz über die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern" würde dann die Koordinierung zwischen den einzelnen katastrophenrelevanten Akteuren näher ausgestalten. In länderübergreifenden Katastrophenfällen wären die Rahmenbedingungen bundesrechtlich normiert, sodass auf deren Basis rechtssichere Entscheidungen getroffen werden könnten. Ebenso – wie auch schon bei einer möglichen Zuständigkeit für den Katastrophenschutz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG[62] – könnte das BBK daneben zu einer Zentralstelle nach Maßgabe von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG weiterentwickelt werden.

II. Weiterentwicklung des BBK zu einer Zentralstelle

Das BBK als selbstständige Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG[63] könnte – wie politisch ja auch schon einmal beabsichtigt[64] – zu einer Zentralstelle im Sinne von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG weiterentwickelt werden.[65] Die primäre Aufgabe von solchen Zentralstellen[66] besteht in deren Koordinierungsfunktion im Verhältnis der Länderverwaltungen untereinander sowie zwischen Bundes- und Landesbehörden.[67] Sie fungieren als Bindeglied zwischen zwei an sich getrennten Verwaltungsräumen.[68] Ihnen kommt eine wesentliche Informations-, Abstimmungs- und Unterstützungs-

---

[61] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (284).

[62] Vgl. Kap. 6 § 1 B. I. 1.

[63] Vgl. zur Verfassungswidrigkeit des BBK in Kap. 3 § 2 E. II. 1. b).

[64] Vgl. *Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 105; dazu auch *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (198 ff.).

[65] *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (203 f.); *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (65 ff.); *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 19 Ziffer 9a.

[66] Ausführlich zu Zentralstellen bei *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 105 ff. sowie *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (199 f.).

[67] *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87 Rn. 47; *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 87 Rn. 24; *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), 10. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 36; BVerfGE 110, 33 (51); *C. Gusy*, Die Zentralstellenkompetenz des Bundes, DVBl 1993, S. 1117 (1120 ff.); *B. Becker*, Zentralstellen gemäß Art. 87 Abs. 1 GG, DÖV 1978, S. 551 ff.

[68] Vgl. dazu bereits Kap. 2 § 2 B.; *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (199 f.).

funktion zwischen den beteiligten Akteuren zu.[69] Über einen eigenen Verwaltungsunterbau verfügen Zentralstellen nicht.[70] Zentralstellen sind institutioneller Ausdruck eines auf Kooperation und Koordination angelegten Konzepts der Sicherheitsverwaltung im föderalen Staat.[71]

Das BBK als Zentralstelle könnte sodann alle wesentlichen Informationen über Ressourcen und Fähigkeiten aller katastrophenrelevanter Akteure sammeln, verarbeiten, systematisieren und bei Bedarf zur Verfügung stellen.[72] Daneben könnte ein zentrales Informations- und Datenmanagementsystem aufgebaut werde, das unter Beachtung datenschutzrechtlicher Anforderungen den Informationsfluss zwischen den zahlreichen katastrophenrelevanten Akteuren reguliert und steuert.[73]

Allerdings lässt sich die Weiterentwicklung des BBK zu einer Zentralstelle nicht auf Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG in seiner jetzigen Gestalt stützen. Bereits der Wortlaut lässt das nur für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, die Kriminalpolizei sowie den Verfassungsschutz zu. Die Aufzählung dieser Bereiche ist abschließend.[74] Auch eine historische Auslegung kommt zu keinem anderen Ergebnis, da der Parlamentarische Rat keine Ermächtigung zur Errichtung weiterer Zentralstellen verfassungsrechtlich absichern wollte.[75]

Möchte man das BBK zu einer Zentralstelle weiterentwickeln, ist eine Verfassungsänderung erforderlich.[76] Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG müsste dahingehend ergänzt werden, dass eine Zentralstelle auch für den Katastrophenschutz bzw. Bevölkerungsschutz eingerichtet werden kann.

---

[69] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 117; *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87 Rn. 47.

[70] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 115; *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 87 Rn. 47.

[71] *M. Burgi*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 32.

[72] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (66).

[73] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (67).

[74] *M. Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 87 Rn. 108; *M. Burgi*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 43; *D. Winkler*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 36.

[75] Ausführlich dazu *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (203).

[76] Ebenso *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (65); *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (285); *D. Freudenberg/C. Hagebölling*, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85 (86); *A.-M. Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 147 ff.

Wenn das BBK als Zentralstelle aufgeführt werden würde, ließen sich fachspezifische Aufgaben des BBK nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG mit der koordinierenden Funktion einer Zentralstelle nach außen sichtbar vereinen.[77] Dann wären jedenfalls das BBK und seine Weiterentwicklung zu einer Zentralstelle verfassungsrechtlich abgesichert.

Ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz, der das BBK zu einer solchen Zentralstelle aufwertet, wäre für eine effektive Koordinierung im Katastrophenschutz zwischen Bund und Ländern erstrebenswert. Das BBK würde an der Schnittstelle zwischen Bund und Ländern ansetzen und als Bindeglied zwischen diesen getrennten Verwaltungsräumen agieren. Die Länder könnten in eine solche Zentralstelle Vertreter aus den Katastrophenschutzbehörden und weiteren Fachbehörden entsenden und der Bund würde seine maßgeblichen Vertreter einbinden. Somit könnten alle katastrophenrelevanten Akteure unter einem institutionellen Dach zusammengeführt werden. Die katastrophenschutzrechtliche Koordinierung würde in dieser Zentralstelle dann zusammenlaufen, sodass Informationen ausgetauscht werden können sowie auch die Abstimmung und gegenseitige Unterstützung der Akteure im Katastrophenschutz zentral gebündelt sind.

§ 2 Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz

Ein Katastrophenschutzkoordinations- und -kooperationsrecht könnte auch in der Schaffung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz nach Maßgabe von Art. 91a ff. GG wurzeln.[78] Dieser Weg eignet sich besonders dann, wenn die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung im Katastrophenschutz gewahrt bleiben soll und keine weitergehende bundesrechtliche Zentralisierung angestrebt wird. Das Grundgesetz kennt bereits in den Art. 91a ff. GG verschiedene Aufgaben – etwa der gemeinschaftliche Betrieb informationstechnischer Systeme durch den Bund und die Länder[79] –, die in Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern erfolgen. Bei diesen Zusammenarbeiten ist eine Mischverwaltung verfassungsrechtlich angelegt,

---

[77] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (285); *A.-M. Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017, S. 147 ff.

[78] *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (63 f.); *F. Gräber/C. Magaard*, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlich-rechtlichen Maßstäben, NVwZ 2024, S. 1284 (1289); *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (285 f.); *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (200, 204); *H.-J. Blanke/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023, S. 15 (25 f.); *D. Freudenberg/C. Hagebölling*, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85 (85 f.); *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (116 f.).

[79] Vgl. dazu *E. Richter/A. Schmehl/I. Spiecker gen. Döhmann*, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT- und E-Government, 2013.

sodass gerade nicht gegen das Verbot der sog. Mischverwaltung verstoßen wird.[80] Die länderübergreifende Verwaltungszusammenarbeit wird damit auch heute schon in Teilbereichen verfassungsrechtlich abgesichert. Hier hat sich auch in den letzten Jahren gezeigt, dass Flexibilitäten und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit gesehen werden, wenn die jeweilige Materie das erfordert.[81] Dies gilt für den Katastrophenschutz, wie gezeigt, in ähnlicher Weise, weil Katastrophen nicht an Ländergrenzen Halt machen und kompetenzübergreifend bearbeitet werden müssen.

Ebenso kann auch die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz zwischen dem Bund und den Ländern eine solche verfassungsrechtliche Verankerung erfahren. Die konkrete verfassungsrechtliche Ausgestaltung kann dazu unterschiedliche rechtliche Gehalte besitzen. Diese reichen von einer Pflicht des Bundes zur Mitwirkung an Aufgaben der Länder auf Grundlage eines Bundesgesetzes, über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern auf der Basis von Vereinbarungen bis hin zur Durchführung von Leistungsvergleichen zwischen unterschiedlichen Bundes- und Landesverwaltungen.[82]

Für das Katastrophenschutzrecht würde eine derartige verfassungsrechtliche Verankerung grundsätzlich sicherstellen, dass ein wirksamer Katastrophenschutz im kooperativen und koordinativen Zusammenwirken aller katastrophenrelevanter Akteure erfolgen kann (A.).[83] Die Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz könnte sodann institutionell insbesondere durch das ohnehin bereits errichtete GeKoB beim BBK ausgefüllt werden, das eine zentrale Koordinierungsfunktion übernehmen würde, und damit die anvisierten strategischen Ziele der Kooperation und Koordination auch verfassungsrechtlich absichern (B.).[84] Dabei müsste das BBK allerdings auch auf ein anderes verfassungsrechtliches Fundament gestützt werden (C.).[85]

A. Verfassungsrechtliche Absicherung einer Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz, Art. 91f GG nF

Art. 91a ff. GG enthalten Vorschriften, die ein kooperatives Zusammenwirken von Bund und Ländern ermöglichen.[86] Bereits durch ihre systematische Stellung im Grundgesetz in Abschnitt VIIIa wird deutlich, dass das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Fassung von einer strikten Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern ausgegangen ist und erst nachträglich die Notwendigkeit von Mitwirkungsbereichen

[80] Vgl. dazu Kap. 2 § 2 B.

[81] Vgl. etwa BT-Drs. 16/12410 sowie BT-Drs. 17/427 im Hinblick auf die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Errichtung des IT-Planungsrates sowie der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologien in den Verwaltungen von Bund und Ländern.

[82] *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, vor Art. 91a.

[83] Vgl. zu den kooperations- und koordinationsrechtlichen Strukturen in Kap. 5 § 2 und § 3.

[84] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 A. IV.

[85] Vgl. zum drohenden Verdikt der Verfassungswidrigkeit des BBK in Kap. 3 § 2 E. II. 1. b).

[86] *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, vor Art. 91a.

des Bundes bei Länderaufgaben sowie eine damit verbundene Verwaltungszusammenarbeit deutlich wurden.

Art. 91a Abs. 1 GG enthält eine Legaldefinition der Gemeinschaftsaufgabe.[87] Damit sind solche Aufgaben der Länder gemeint, die für die Gesamtheit – also die Bevölkerung mehrerer Bundesländer[88] – bedeutsam sind und eine Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich macht. Die verschiedenen Begriffselemente müssen kumulativ vorliegen.[89] Diese ausdrücklich vorgesehene Form der sonst verfassungsrechtlich problematischen sog. Mischverwaltung[90] findet ihren Grund insbesondere in den gesamtstaatlichen Koordinationsbedürfnissen für spezifische Aufgabenbereiche.[91] Gleichwohl werden damit andere Formen der Zusammenarbeit für andere Sektoren nicht ausgeschlossen.[92]

Der Katastrophenschutz ist ein Bereich, der für eine Gemeinschaftsaufgabe geeignet ist.[93] Das zeigen insbesondere die vielfältigen Verflechtungen der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure auf und zwischen Bundes- und Landesebene.[94] Er ist damit schon heute faktisch eine Gemeinschaftsaufgabe, die von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wird.[95] Daneben könnte eine Gemeinschaftsaufgabe ebenso zu einer gerechten Lastentragung und Kostenteilung im Katastrophenschutz führen,[96] wie das etwa im Bereich der Wissenschaft nach Maßgabe von Art. 91b Abs. 3 GG bereits möglich ist[97]. Der Katastrophenschutz wird heute indirekt mitfinanziert, indem

---

[87] Siehe dazu auch *K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91a Rn. 18 ff.

[88] *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 40.

[89] *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 39; *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 91a Rn. 13; *H. Siekmann/M. Thiel*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 22.

[90] Vgl. BVerfGE 63, 1 (36 ff.) sowie Kap. 2 § 2 B.

[91] *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91a Rn. 7.

[92] Siehe dazu *J. J. Vasel*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 91a Rn. 52 ff.; *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91a Rn. 7.

[93] In diese Richtung bereits *D. Majer*, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht, NVwZ 1991, S. 653 (656); *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (116 f.); *A. Thiele*, Zivile Sicherheit im Katastrophenrecht, in: Gusy/Kugelmann/Würtenberger (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, 2017, S. 539 (561); eher kritisch dazu *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (285 f.) sowie *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (64).

[94] Vgl. dazu ausführlich Kap. 3 § 2 E. und Kap. 3 § 3 D.

[95] *A. Thiele*, Zivile Sicherheit im Katastrophenrecht, in: Gusy/Kugelmann/Würtenberger (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, 2017, S. 539 (561).

[96] *D. Majer*, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht, NVwZ 1991, S. 653 (656); *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (117).

[97] *J. Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 64. Edition, Art. 91b Rn. 17 f.; *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91b Rn. 17 ff.; *K.-A. Schwarz*, in: Dürig/

die Einrichtungen und Vorhaltungen des Bundes im Zivilschutz auch in den Ländern im Katastrophenfall eingesetzt werden können.[98] Zudem könnte eine genaue Aufteilung von präzisen katastrophenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten vorgenommen werden.[99]

Eine Gemeinschaftsaufgabe könnte insbesondere die Bewältigung von länderübergreifenden Katastrophen sowie Katastrophen, welche die betroffenen Länder überfordern, adressieren.[100] Darüber hinaus könnte die Zusammenarbeit aber nicht nur auf diese Fälle beschränkt werden, sondern ein grundlegendes und umfassendes System der Koordination und Kooperation zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren begründen und verfassungsrechtlich in einer neuen Regelung (Art. 91f GG nF) absichern.

Eine rechtliche Ausgestaltung der Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz könnte – in Anlehnung an Art. 91a Abs. 1 GG – durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen[101], in dem die Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz sowie die Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt werden oder aber – in Anlehnung an die Regelungstechnik von Art. 91b GG und Art. 91c GG – durch eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern[102].

In einem dazugehörigen bundesrechtlichen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsgesetz oder einer Vereinbarung könnten die Einzelheiten der Koordinierung spezifiziert werden und auch die Aufteilung von Verantwortlichkeiten bestimmt werden. Primär muss ein solches Gesetz bzw. eine solche Vereinbarung die Art und Weise der Erfüllung[103] der Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz adressieren. Der Gesetzgeber darf aus sachlichen Gründen auch zwischen den Ländern

---

Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91b Rn. 38 ff.; *S. Siekmann/M. Thiel*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 33 ff.; *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 37 f.

[98] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. sowie Kap. 5 § 3 C.; *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (117).

[99] *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (117).

[100] So schon *K. Pohlmann*, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange/Gusy (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015, S. 79 (116).

[101] Vgl. etwa Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" v. 06.10.1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 13.04.2021 (BGBl. I 770 sowie Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" v. 03.09.1969 (BGBl. I S. 77), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz v. 11.10.2016 (BGBl. I S. 2231).

[102] Vgl. hier etwa den Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag) v. 01.04.2010 (BGBl. I S. 662), zuletzt geändert durch Verordnung in Gesetz v. 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 326).

[103] *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91a Rn. 53.

differenzieren.[104] Denkbar ist also, dass unterschiedliche Kooperationsmechanismen anhand unterschiedlicher Katastrophenszenarien entwickelt werden und entsprechend der Eintrittswahrscheinlichkeit der jeweiligen Katastrophen in den maßgeblichen Bundesländern zu unterschiedlichen Regelungen führen. Zweckmäßig ist in diesem Bereich aber ohnehin, dass Bund und Länder eine gemeinsame Rahmenplanung für die Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz übernehmen.[105]

Die bereits bestehenden Zusammenarbeiten zwischen Bund und Ländern würden auf ein verfassungsrechtliches Fundament gestellt, um auch bestehende Rechtsunsicherheiten in diesem Bereich abzubauen. So wirkt der Bund schon heute im Rahmen der Katastrophenhilfe nach Maßgabe von §§ 11 ff. ZSKG etwa in den Bereichen Ausstattung, Aus- und Fortbildung, Lageerfassung und -bewertung, Risikoanalyse, Schutz kritischer Infrastrukturen und der Entwicklung von Rahmenkonzepten mit[106], sodass von einer strikten Trennung zwischen Bund und Ländern ohnehin keine Rede sein kann und es schon heute zu vielfältigen Überschneidungen im Katastrophenschutz zwischen dem Bund und den Ländern kommt. Die gegenwärtigen gesellschaftspolitischen Bestrebungen im Katastrophenschutz und insbesondere die Anstrengungen zur Neuausrichtung des BBK[107] zeigen, dass ein effektiver Katastrophenschutz nicht in starren Verwaltungsräumen und -grenzen gedacht werden kann, sondern Formen der Kooperation und Koordination über klassische Verwaltungsgrenzen hinweg notwendig sind. Eine gesamtstaatliche Koordination im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe, die alle katastrophenrelevanten Akteure vernetzt, eignet sich im Katastrophenschutz daher besonders.

B. Errichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Katastrophenschutz

Eine neu geschaffene Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz ließe sich in einem Kompetenzzentrum Katastrophenschutz institutionalisieren.

Seit Juni 2022 existiert auf Bundesebene bereits mit dem GeKoB[108] eine Einrichtung, deren übergeordnetes Ziel es ist, als dauerhaft eingerichtete Kooperationsplattform die koordinierte Zusammenarbeit aller Partner im Bevölkerungsschutz zu stärken.[109] Das GeKoB beruht weder auf einem Gesetz noch auf einer verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Rechtliche Grundlage ist die „Vereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungs-

[104] *K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91a Rn. 29.

[105] *W. Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91a Rn. 21; *K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91a Rn. 29.

[106] Vgl. dazu Kap. 5 § 2 B. III. 3.

[107] Siehe dazu *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 ff.

[108] Vgl. dazu auch Kap. 3 § 2 A. IV.

[109] Vgl. https://www.bbk.bund.de/DE/Infothek/Gemeinsames-Kompetenzzentrum/gemeinsames-kompetenzzentrum_node.html.

schutz".[110] Dem GeKoB haftet in seiner jetzigen Ausgestaltung allerdings – vergleichbar wie auch dem BBK[111] – selbst der Makel seiner Verfassungswidrigkeit an.[112] Denn es nimmt Gemeinschaftsaufgaben wahr, die aber nur zulässig sind, soweit das Grundgesetz sie ausdrücklich für bestimmte Bereiche erlaubt (vgl. Art. 91a ff. GG). Gerade deshalb würde sich – wie gezeigt – eine Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz in den Art. 91a ff. GG anbieten.

Das GeKoB besitzt keine Behördeneigenschaft und hat grundsätzlich auch keine Weisungsrechte gegenüber anderen Akteuren.[113] Seinen Sitz hat es beim BBK, sodass schon in räumlicher Hinsicht eine institutionelle Vernetzung zwischen GeKoB und BBK stattfindet.[114] Durch das GeKoB sollen der Informationsaustausch zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren intensiviert und Risiken im Bereich des Katastrophenschutzes gemeinsam bewertet werden, Prognosefähigkeiten auf- und ausgebaut sowie die politisch-strategischen Krisenstäbe in Bund und Ländern unterstützt werden. Im GeKoB sind alle wichtigen Akteure des Zivil- und Katastrophenschutzes vertreten,[115] sodass insbesondere das BBK und die Katastrophenschutzbehörden der Länder, aber auch das THW, die Bundeswehr sowie die Bundespolizei beteiligt sind und bei Bedarf weitere Fachbehörden – etwa die Wasser- und Umweltbehörden – hinzugezogen werden können. Ebenso können auch die Hilfsorganisationen und weitere Partner auf kommunaler Ebene hinzukommen. Dabei sind immer die Interessen der katastrophenrelevanten Akteure sowie auch des Gesamtsystems Bevölkerungsschutz in Einklang zu bringen.[116]

In Krisen und Katastrophen zielt das GeKoB auf eine schnelle Handlungsfähigkeit ab, wozu es – aber erst nach Aufforderung durch die primär zuständigen Akteure[117] – auch Krisenstabsaufgaben und -funktionen wahrnimmt. In der Alltagsorganisation dient das GeKoB insbesondere der Verbesserung des risiko-, gefahren- und lagebezoge-

---

[110] *BMI*, Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz vom 13. März 2023, BAnz AT v. 05.05.2023 B1, https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/a5Ae8WaIcU1ty9Zktfh/content/a5Ae8WaIcU1ty9Zktfh/BAnz%20AT%2005.05.2023%20B1.pdf?inline.

[111] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 E. II. 1. b).

[112] Ebenso *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (204).

[113] § 3 Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz.

[114] § 4 Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz.

[115] § 3 Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz.

[116] § 6 Abs. 5 Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz.

[117] § 2 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz.

nen Informations- und Koordinationsmanagements zwischen Bund und Ländern.[118] Es soll aber nicht nur das Risiko- und Krisenmanagement stärken, sondern selbst auch Krisen vorbeugen, Szenarien vorbereiten und schnell auf Gefahren reagieren.[119]

Nach alledem findet eine Vermengung der Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern statt, die das Grundgesetz aber mangels ausdrücklicher Rechtsgrundlage so jedenfalls bisher nicht erlaubt.[120] Denn das Zusammenwirken aller katastrophenrelevanten Akteure im GeKoB, die gemeinsame Risikobewertung, die Wahrnehmung von Krisenstabsaufgaben und -funktionen, die Übernahme von Aufgaben der Katastrophenvorbeugung, die Übernahme des Kooperations- und Koordinationsmanagements zwischen dem Bund und den Ländern und schließlich auch die enge Vernetzung zwischen GeKoB und BBK machen deutlich, dass das GeKoB hauptsächlich Aufgaben wahrnimmt, die im Wesentlichen einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern gleichkommt.

Eine verfassungsrechtliche Norm, die den Katastrophenschutz als Gemeinschaftsaufgabe adressiert[121], muss daher ebenso eine Ermächtigung zur Schaffung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums (GeKoB) enthalten. Hier kann sich an Art. 91e GG orientiert werden, der die Errichtung von gemeinsamen Einrichtungen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende ermöglicht. Solche Einrichtungen müssen eine organisatorische Gestalt entfalten, die einerseits der Intention eines einheitlichen Gesetzesvollzuges und andererseits dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung durch wechselseitige Begrenzung dieser offensichtlich kollidierenden Prinzipien gerecht wird.[122] Diesem verfassungsrechtlichen Ansinnen kann Rechnung getragen werden, weil ein Gemeinsames Kompetenzzentrum Katastrophenschutz (GeKoB) genau diese gegenläufigen Positionen auf eine institutionelle Art und Weise in Einklang miteinander bringen kann. Hinsichtlich der konkreten Form des Zusammenwirkens verbleibt dem Gesetzgeber ohnehin ein weiter Ausgestaltungsspielraum.[123]

C. Verfassungsrechtliche Absicherung des BBK

Daneben konfligiert eine Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz aber auch mit der jetzigen Form und Ausgestaltung des BBK. Denn das BBK, das auf Art. 87 Abs. 3 GG

---

[118] § 2 Abs. 1 Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder über die Errichtung des Gemeinsamen Kompetenzzentrums Bevölkerungsschutz.

[119] *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (204).

[120] Vgl. dazu insbesondere Kap. 3 § 2 E. sowie Kap. 2 § 3 D. III. 1.; Kap. 2 § 3 E. I. 1.; Kap. 3 § 2 D. I.; so auch *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 (204).

[121] Vgl. dazu Kap. 6 § 2 A.

[122] *G. Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2018, Art. 91e Rn. 36; *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91e Rn. 15 f.

[123] *A.-K. Kaufhold*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 91e Rn. 16.

beruht,[124] führt zu einer Kollision mit der Eigenart der Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a ff. GG.[125]

Die Gemeinschaftsaufgabe erfasst Länderaufgaben, an denen der Bund zur Erfüllung mitwirkt. Hat der Bund aber eine selbstständige Bundesoberbehörde wie das BBK errichtet, so liegt darin eben gerade nicht mehr die Wahrnehmung einer Länderaufgabe, weil es sich um eine Angelegenheit handelt, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht (vgl. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).[126] Daher ist das BBK auf ein anderes verfassungsrechtliches Fundament zu stützen, wenn der Katastrophenschutz als Gemeinschaftsaufgabe verfassungsrechtlich verankert werden soll. Denkbar wäre jeweils unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen das BBK kontinuierlich zu einem Kompetenzzentrum auszubauen[127] oder aber das BBK zu einer Zentralstelle weiterzuentwickeln[128]. Denn diese beiden Rechtsformen könnten jedenfalls die auch schon jetzt praktizierte Ausgestaltung des BBK institutionell verfassungsrechtlich absichern.

§ 3 Kooperation und Koordination durch Staatsverträge

Neben verfassungsrechtlichen Modifikationen kommen – will man die geltenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen nicht berühren – zwischenstaatliche Abkommen in Form von Staatsverträgen als Koordinierungsinstrument für ein modernes Katastrophenschutzrecht in Betracht (A.). Sie können insbesondere im länderübergreifenden Katastrophenschutz sowie im staatsgrenzenüberschreitenden Katastrophenschutz die Koordinierung zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren anleiten und einen rechtlichen Rahmen statuieren.[129] Derartige zwischenstaatlichen Abkommen existieren bereits heute für unterschiedliche Bereiche. Besonders prominente Beispiele sind etwa der Medienstaatsvertrag[130], der Glücksspielstaatsvertrag[131] sowie der IT-Staatsvertrag[132]. Staatsverträge können sich daher auch im

[124] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 E. II. 1.

[125] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (286).

[126] *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 (286); so wohl auch allgemein *K.-A. Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 108. EL August 2025, Art. 91a Rn. 13.

[127] Vgl. dazu Kap. 6 § 2 B.

[128] Vgl. dazu Kap. 6 § 1 B. II.

[129] Vgl. zu den Defiziten im länderübergreifenden Katastrophenschutz Kap. 5 § 1 A. III., Kap. 5 § 1 D. II., Kap. 5 § 2 A. III. und Kap. 5 § 2 B. I. und II.

[130] Vgl. dazu etwa *C. Siara*, Der Medienstaatsvertrag und die „neuen" Medien, MMR 2020, S. 370 ff.; *C. Enaux/L. Wüsthof*, Der neue Medienstaatsvertrag, K&R 2020, S. 469 ff.

[131] Vgl. dazu etwa *M. Pagenkopf*, Der Glücksspielstaatsvertrag 2021, NJW 2021, S. 2152 ff.; *C. Brüning/F. Thomsen*, Das Online-Glücksspiel nach dem Glücksspiel-Staatsvertrag 2021, NVwZ 2021, S. 11 ff.

[132] Vgl. dazu *E. Richter/A. Schmehl/I. Spiecker gen. Döhmann*, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT- und E-Government, 2013, S. 13 ff.;

Katastrophenschutzrecht eignen, um eine bessere Koordinierung der katastrophenrelevanten Akteure – insbesondere länderübergreifend – zu erreichen (B.).

A. Der Staatsvertrag als Kooperations- und Koordinationsinstrument

Bei Staatsverträgen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die ein Land mit einem anderen Land, mit anderen Ländern[133], mit dem Bund oder mit einem auswärtigen Staat auf der Ebene der Gleichordnung trifft und deren landesinterne Durchführung einen gesetzgeberischen Akt erfordert.[134] Sie beziehen sich auf Regelungsgegenstände, die einem Parlamentsvorbehalt unterliegen und daher parlamentarischer Zustimmung bedürfen.[135] Sie sind für die Vertragsparteien rechtlich bindend[136] und kommen immer dann in Betracht, wenn die Rechtsstellung und insbesondere die Grundrechte der Bürger tangiert werden, da aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes nach Maßgabe von Art. 20 Abs. 3 GG eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Aber auch grundlegende organisations-, kooperations- und koordinationsrechtliche Fragen müssen durch den parlamentarischen Gesetzgeber getroffen werden.[137] Das kann beispielsweise die Schaffung und Einrichtung von Behörden, die Errichtung und Auflösung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die Delegation von Hoheitsrechten, Regelungen zur Zuständigkeit innerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung, aber auch die Einführung von Kollegialorganen oder die Gründung von anderen Gremien betreffen.[138] Gleichwohl müssen immer im konkreten Einzelfall die Argumentationsmuster aus den Grundrechten sowie dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip fruchtbar gemacht werden, um eine nachvollziehbare Begründung

---

S. E. Schulz/M. Tallich, Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, S. 1338 ff.; *W. Steinmetz*, Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, NVwZ 2011, S. 467 ff.

[133] Ausführlich zu Staatsverträgen zwischen Ländern *M. Schladebach*, Staatsverträge zwischen Ländern, VerwArch 2007, S. 238 ff.

[134] *M. Schladebach*, Staatsverträge zwischen Ländern, VerwArch 2007, S. 238 (243); *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 59; *S. E. Schulz/M. Tallich*, Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, S. 1338 (1339).

[135] *J. Rozek*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 54 Rn. 16; BVerfGE 42, 103 (113 ff.); kritisch dazu *S. E. Schulz/M. Tallich*, Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, S. 1338 (1339).

[136] *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 65.

[137] Siehe zum institutionellen Vorbehalt des Gesetzes ausführlich *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 ff.; ähnlich *H. Dreier/D. Kuch*, Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2022, § 60 Rn. 51.

[138] Dazu detailreich *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 ff.

für oder gegen einen organisatorischen Gesetzesvorbehalt zu finden.[139] Im Gegensatz dazu können Angelegenheiten, die nicht erheblich im Sinne der Wesentlichkeitstheorie sind und somit keiner parlamentarischen Zustimmung bedürfen, in Form von Verwaltungsabkommen – oder ganz lose in Form von Koordinationsabsprachen – von der Exekutive geschlossen werden.[140] Staatsverträge können zu ihrer innerstaatlichen Umsetzung auch die Schaffung weiterer untergesetzlicher Normen oder Verwaltungsvorschriften erforderlich machen.[141] Ob schließlich ein Staatsvertrag zur Erreichung des Vertragszwecks notwendig ist, richtet sich allein nach dem jeweiligen Landesrecht bzw. Bundesrecht und ist durch Interpretation zu ermitteln, wobei die Rechtslage der beteiligten Akteure auch unterschiedlich sein kann.[142]

Staatsverträge können sich auf dem Gebiet des Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts als taugliches Instrument erweisen, wenn sie zwischen den verschiedenen Akteuren das Zusammenwirken im Katastrophenschutz näher ausgestalten und damit zu einer besseren – auch rechtsstaatlichen – Koordination beitragen und die bisherige defizitäre Lage somit rechtlich einhegen.

B. Katastrophenschutzrechtliche Staatsverträge

Staatsvertragliche Vereinbarungen über die Koordination der katastrophenrelevanten Akteure in den Bundesländern existieren bisher nicht.[143] Lediglich zwischen Brandenburg und Berlin besteht ein Staatsvertrag über die Freistellung von ehrenamtlichen Engagierten in den Freiwilligen Feuerwehren und im Katastrophenschutz.[144] Dieser adressiert aber nur einen besonders spezifischen Ausschnitt des Katastrophenschutzes und ermöglicht die Freistellung von betroffenen Akteuren auch bei Dienstherren und Arbeitgebern im jeweils anderen Bundesland. Damit soll insbesondere der starken Pendlerbewegung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg Rechnung getragen werden.[145] Katastrophenschutzrechtliche Staatsverträge zwischen zwei oder mehreren

---

[139] *C. Ohler*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336 (376 f.); einen allgemeinen institutionellen Gesetzesvorbehalt ablehnend etwa *E.-W. Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Aufl. 1998, S. 85 f., 103 ff.; *T. Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 239; *R. Scholz*, Das Berlin/Bonn-Gesetz, NVwZ 1995, S. 35 (36).

[140] *J. Rozek*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 54 Rn. 16.

[141] *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 57.

[142] *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 59.

[143] *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 269.

[144] Staatsvertrag zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg über die Freistellung von ehrenamtlichen Engagierten in den Freiwilligen Feuerwehren und im Katastrophenschutz vom 4. April 2019, GVBl. I/19, [Nr. 26], S. 1, GVBl. I/19, [Nr. 26], S. 2, https://bravors.brandenburg.de/de/vertraege-248211.

[145] Berlin Drs. 18/1851, S. 2.

Ländern oder dem Bund und einem oder mehreren Bundesländern sind auch auf anderen Gebieten vorstellbar.

So können die Länder sich gegenseitig verpflichten, dass Katastrophenschutzverfahren und -maßnahmen in den betroffenen Bundesländern besser aufeinander abgestimmt und im Idealfall parallelisiert werden. Dies kann Dinge umfassen wie die Bezeichnung von bestimmten katastrophenrelevanten Akteuren und den Aufbau und die Schaffung von vergleichbaren katastrophenrelevanten Strukturen in den einzelnen Ländern[146].

Ebenso könnten länderübergreifende Strukturen vereinbart werden, die sich auf das konkrete Zusammenwirken im Katastrophenfall – etwa einer Hochwasserkatastrophe – der katastrophenrelevanten Akteure beziehen. So können im Rahmen der Katastrophenvorsorge und -vermeidung organisatorische, kooperations- und koordinationsrechtliche Elemente gemeinsam entwickelt und in das jeweilige Landesrecht transformiert werden, um im Katastrophenfall einen wesentlich effektiveren und auf rechtlicher Basis fundierten länderübergreifenden Katastrophenschutz sicherzustellen.

Ein Staatsvertrag zwischen den Ländern und dem Bund könnte etwa die Gleichstellung der Helfer in Deutschland adressieren und damit verbessern.[147] Ebenso kommt eine staatsvertraglich abgesicherte Koordinierung zwischen dem Bund und den Ländern in Betracht. Hier können insbesondere Vorschriften über die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes und deren Einsätzen und Verwendungen im Katastrophenfall in einem Bundesland oder mehreren Bundesländern sowie die damit verbundene notwendige Koordinierung reguliert werden. Denkbar wären etwa Priorisierungsregelungen, wenn mehrere Länder von einer Katastrophe betroffen sind und die Kapazitäten des Bundes zur Unterstützung nicht für alle Länder ausreichen. Ebenso kommen für eine Regulierung auch konkrete Vorgaben für das Zusammenwirken von Bundes- und Landesakteuren in Betracht und damit verbunden auch, welchen Akteuren Letztentscheidungsrechte eingeräumt werden.

§ 4 Elemente eines Musterentwurfs für ein Katastrophenschutzgesetz

Eine weitere Handlungsoption – unter Beibehaltung der aktuellen verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen im Katastrophenschutz – für ein verbessertes Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht liegt in der Schaffung vergleichbarer Katastrophenschutzgesetze der Länder, die insbesondere übereinstimmende Instrumente zur Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure enthalten. In Betracht kommt ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz, der sodann als Vorbild für die Katastrophenschutzgesetze der

[146] Vgl. beispielhaft bei der länderübergreifenden Zusammenarbeit im Katastrophenschutz und unterschiedlichen Entscheidungsebenen das Beispiel in Kap. 5 § 1 A. III.

[147] So auch die Forderung auf dem 74. Deutschen Juristentag in Stuttgart 2024. Vgl. dazu *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 20 Ziffer 14.

Länder dient.[148] Unabhängig davon, dass ein Mustergesetz im Rahmen von Landeszuständigkeiten durchaus Kritik ausgesetzt ist[149], ist dies angesichts der bestehenden Praxis ein gangbarer Weg. Auch wenn einem Musterentwurf keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, erzeugt er doch eine gewisse „politische" Verbindlichkeit.[150]

Aus dem Polizei-[151] und Versammlungsrecht[152], welche klassischerweise die Gefahrenabwehr adressieren, ohne auf spezifische Gefährdungen durch Katastrophen einzugehen, sind solche Überlegungen bereits bekannt. Ein Musterentwurf müsste sich an den bestehenden verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- und Verwaltungskompetenzen im Katastrophenschutz orientieren und die organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Defizite in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder in den Blick nehmen. Weil der Katastrophenschutz als erweiterter Verwaltungsverbund von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure getragen wird, sind hinreichend präzise normierte Verantwortlichkeiten erforderlich. Das folgt aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz[153] sowie aus dem Grundsatz der Effektivität[154].

Durch einen Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz können die teils sehr stark divergierenden landesrechtlichen Regelungen[155] vereinheitlicht werden und eine verbesserte Kooperation und Koordination[156] der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure über Verwaltungsräume hinweg erreicht werden.[157] Das länderübergreifende Tätigwerden von Bundes- und Landesbehörden wird dadurch vereinfacht.[158] Insbeson-

---

[148] So auch die Forderung auf dem 74. Deutschen Juristentag in Stuttgart 2024. Vgl. *74. Deutscher Juristentag*, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, 2024, S. 20 Ziffer 13 und 14.

[149] Vgl. zu den Vor- und Nachteilen einer Mustergesetzgebung im Polizeirecht umfassend bei *R. Kaiser/V. Struzina*, Vereinheitlichung des Polizeirechts?, ZG 2018, S. 111 (127 ff.).

[150] *R. Kaiser/V. Struzina*, Vereinheitlichung des Polizeirechts?, ZG 2018, S. 111 (132 f.).

[151] Siehe dazu etwa *R. Kaiser/V. Struzina*, Vereinheitlichung des Polizeirechts?, ZG 2018, S. 111 ff.; *W. Hoffmann-Riem*, Abbau von Rechtsstaatlichkeit durch Neubau des Polizeirechts?, JZ 1978, S. 335 ff.; *R. Riegel*, Musterentwurf und Alternativentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz – Ein Vergleich zweier Konzeptionen, DVBl 1979, S. 709 ff.; *K. Gintzel*, Die Aufgaben der Polizei nach dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, JA 1977, S. 385 ff.

[152] *C. Enders/W. Hoffmann-Riem/M. Kniesel/R. Poscher/H. Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011; dazu auch *W. Höfling*, Versammlungsrecht als „Grundrechtsgewährleistungsrecht", Die Verwaltung 45 (2012), S. 539 ff.

[153] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 C.

[154] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. IV.

[155] Vgl. dazu ausführlich Kap. 3 § 3.

[156] Vgl. zur Kooperation und Koordination ausführlich Kap. 5.

[157] Ein solcher Musterentwurf wurde schon 2009 durch die Arbeitsgruppe „Katastrophen und Recht" im Rahmen des 2. Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung des deutschen Volkes erarbeitet und vorgelegt. Vgl. dazu Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes, http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Musterentwurf.pdf; im Übrigen so auch die Überlegungen bei *M. Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (198); ähnlich *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1228).

[158] So für das Polizeirecht bei *R. Kaiser/V. Struzina*, Vereinheitlichung des Polizeirechts?, ZG 2018, S. 111 (128).

dere die Vereinheitlichung unterschiedlicher und zum Teil fehlender Zuständigkeits- und Notzuständigkeitsvorschriften[159] sowie auch oftmals verschiedener Regelungen im länderübergreifenden Katastrophenfall[160] kommen hierfür besonders in Betracht.

Ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz müsste darum hinreichend präzise organisationsrechtliche Vorschriften zu Adressaten enthalten sowie Verantwortlichkeiten klar benennen.[161] An diesen setzt sodann die kooperative und die koordinative Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure an, um dadurch Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Es muss zu jeder Zeit im Katastrophenschutz eindeutig sein, welcher Akteur für welche Maßnahme oder Handlung verantwortlich zeichnet, um beispielsweise auch im Rahmen der Katastrophennachsorge Haftungsfragen zu klären und Entschädigungsansprüche rechtlich sicher abwickeln zu können.[162]

Ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz müsste organisations-, kooperations- sowie koordinationsrechtlicher Regelungen (A., B. und C.) enthalten, die für das effektive Zusammenwirken der zahlreichen Akteure im Katastrophenschutz besonders notwendig sind. Ebenso sollten in einem umfassenden Musterentwurf auch weitere Aspekte berücksichtigt werden, die an dieser Stelle aufgrund des Untersuchungsgegenstandes nicht weiter vertieft werden. Zu denken ist insbesondere an die Anpassung von Aufgaben und Befugnissen im Katastrophenschutzrecht[163], die Normierung vergleichbarer Entschädigungs- und Kostenregelungen[164] sowie eine Klärung des Verhältnisses zu den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen des Bundes[165]. Ebenso ist die Frage zu adressieren, ob die Katastrophenschutzgesetze der Länder dem Integrations- oder Trennungsprinzip folgen sollten.[166]

A. Katastrophenschutzorganisation

Ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz muss hinreichend klare Regelungen zur Katastrophenschutzorganisation enthalten.[167] Dabei ist an das geltende Dezentralisationsprinzip anzuknüpfen, wonach die Länder für die Ausgestaltung des Katastrophenschutzrechts zuständig sind (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG).[168] Ihnen obliegt damit auch weiterhin die Verwaltungskompetenz.[169]

---

[159] Vgl. dazu umfangreich Kap. 5 § 1.
[160] Vgl. dazu insbesondere Kap. 5 § 2 A. III.
[161] Vgl. hierzu aber etwa Kap. 5 § 2 B. II. 2. b) im Hinblick auf die im überregionalen Katastrophenfall bestehenden Rechtsunsicherheiten.
[162] Vgl. dazu auch schon *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 179 ff.
[163] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 C.
[164] Vgl. dazu auch *M. Kloepfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, § 10 Rn. 180 ff. sowie Rn. 197 ff.
[165] Vgl. dazu Kap. 3 § 2 G. IV.
[166] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 A.
[167] Vgl. zu den Defiziten im Katastrophenorganisationsrecht ausführlich Kap. 5 § 1.
[168] Vgl. dazu Kap. 2 § 3 E. I.
[169] Vgl. dazu Kap. 3 § 3 D.

Die katastrophenschutzorganisationsrechtlichen Regelungen in einem Musterentwurf sind um örtliche Zuständigkeitsvorschriften zu ergänzen, weil diese bisher vollständig fehlen und einen Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht erforderlich machen.[170] Ebenso fehlt ein katastrophenschutzrechtliches Notzuständigkeitsrecht, wenn eine primär zuständige Katastrophenschutzbehörde ihren Aufgaben – aus welchen Gründen auch immer – nicht mehr nachkommen kann.[171] Das gilt insbesondere für örtliche Notzuständigkeiten, die vollständig fehlen.[172] Ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz sollte daher um ein katastrophenschutzrechtliches Notzuständigkeitenrecht ergänzt werden, sodass Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten präzise geregelt sind. Denn die Katastrophenschutzorganisation ist Grundlage für die nähere Ausgestaltung der Katastrophenschutzkooperation und -koordination.

B. Katastrophenschutzkooperation

Ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzrecht muss Regelungen zur Katastrophenschutzkooperation besonders hervorheben.[173] Zwar wird die gebietsübergreifende Katastrophenhilfe in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder bisher schon adressiert, allerdings ist deren inhaltlich-konkrete Ausgestaltung oftmals sehr unterschiedlich.[174] Die daneben besonders bedeutsame länderübergreifende Kooperation im Katastrophenfall zwischen den einzelnen Ländern wird nur sehr allgemein und wenig spezifisch geregelt.[175]

Hier sind aber gerade Regelungen notwendig, welche die Zusammenarbeit über Landesgrenzen hinweg vereinheitlichen, um Reibungsverluste zu vermeiden und Synergieeffekte zu nutzen. Gleiches gilt auch für die landesinterne Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure, da eine Zuständigkeitskonzentration bei der Katastrophenschutzbehörde nicht stattfindet[176], sodass das Nebeneinander der katastrophenrelevanten Akteure zu koordinieren ist. Ein Kooperationsrecht mit Spontanhelfern im Katastrophenschutz ist nur sehr fragmentarisch geregelt, sodass es auch hier einer näheren inhaltlichen Ausgestaltung durch den Gesetzgeber bedarf.[177] Überdies bedarf es auch Regelungen, welche die Dauer der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure näher ausgestalten.

---

[170] Vgl. Kap. 5 § 1 B.
[171] Vgl. Kap. 5 § 1 D.
[172] Vgl. Kap. 5 § 1 D. II.
[173] Vgl. zu den Defiziten im Katastrophenschutzkooperationsrecht ausführlich Kap. 5 § 2.
[174] Vgl. Kap. 5 § 2 A. II.
[175] Vgl. Kap. 5 § 2 A. III.
[176] Vgl. Kap. 5 § 2 A. IV.
[177] Vgl. Kap. 3 § 3 D. III.

C. Katastrophenschutzkoordination

Schließlich muss ein Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz Vorschriften zur Katastrophenschutzkoordination der katastrophenrelevanten Akteure enthalten.[178] Das geltende Katastrophenschutzrecht enthält diesbezüglich nur sehr wenige Regelungen, welche die Koordination der beteiligten Akteure adressieren.[179] Im Bundesrecht finden sich bis auf wenige Ausnahmen im ZSKG überhaupt keine Vorschriften.[180] Prozedurale und institutionelle Koordinationsmechanismen helfen diesem Defizit ab und tragen auch zu einer rechtlich abgesicherten Zusammenarbeit der beteiligten Akteure bei. Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen, ob derartige Vorschriften unmittelbar einfachgesetzlich verankert werden oder aber die Katastrophenschutzkoordinationsregulierungsinhalte in untergesetzlichen Normen spezifiziert werden, auf die der Gesetzestext dann rekurriert.

[178] Vgl. zu den Defiziten im Katastrophenschutzkoordinationsrecht ausführlich Kap. 5 § 3.
[179] Vgl. Kap. 5 § 3 B.
[180] Vgl. Kap. 5 § 3 C.

Kapitel 7: Wesentliche Ergebnisse der Arbeit und Ausblick

§ 1 Einleitung

1. Das Katastrophenschutzrecht zeichnet sich durch die Zusammenarbeit einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren aus (Kap. 1 § 1).

Der Katastrophenschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und nicht nur die Aufgabe von wenigen Experten. Eine Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bilden sein Rückgrat. Hierzu zählen etwa das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das Technische Hilfswerk (THW), die Bundespolizei, die Bundeswehr, die Feuerwehren, der Rettungsdienst, Fachbehörden sowie die privaten Hilfsorganisationen und über 1,7 Millionen ehrenamtlich im Katastrophenschutz beschäftigte Personen. Sie müssen umfassend in den Katastrophenschutz einbezogen werden, wobei ein System der gegenseitigen Kooperation und Koordination erforderlich ist, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

2. Eine systematische Aufarbeitung des Katastrophenschutzrechts ist im Hinblick auf das Zusammenwirken der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure rechtswissenschaftlich bisher kaum erfolgt (Kap. 1 § 3).

Eine Befassung mit dem Katastrophenschutzrecht aus einer verwaltungs- und insbesondere organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Perspektive fehlt bisher in seiner Gesamtheit. Eine solche könnte jedoch gerade dazu beitragen, die Zerrissenheit des Katastrophenschutzrechts zu verringern. Es ist ein Rechtsrahmen erforderlich, der die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure auch rechtlich konturiert, Mögliches und Unmögliches auslotet und Leitplanken hierfür einschlägt. Dies folgt schon aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz, die ein Mindestmaß an Regulierung von rechtlicher Kooperation und Koordination notwendig macht und wirkt im Übrigen Rechtsunsicherheiten entgegen.

§ 2 Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte

3. Katastrophe als schillernder Begriff (Kap. 2 § 1).

Der Katastrophenbegriff ist multidimensional. Im nationalen Recht zeichnet sich der Katastrophenbegriff bisher insbesondere durch zwei wesentliche Elemente aus. Einerseits ist eine Rechtsgutsgefährdung notwendig, die eine nicht unerhebliche Intensität aufweist. Andererseits sind die mit der Bewältigung der Situation grundsätzlich betrauten Stellen überfordert, sodass eine Hochzonung der Gefahrenabwehrleitung erfolgt und eine einheitliche Koordinierung durch die zuständige Katastrophenschutz-

behörde notwendig wird. Zur Präzisierung und Eingrenzung ist der Begriff zusätzlich um das Merkmal der Dringlichkeit im Handeln der katastrophenrelevanten Akteure zu ergänzen. Denn Katastrophen zeichnen sich vor allem durch ihren plötzlichen, schnellen und teilweise unvorhersehbaren Verlauf aus. Der Katastrophenbegriff ist von wesensverwandten Begrifflichkeiten wie Krise, Gefahr, Risiko, Ausnahmezustand, Notstand, Großschadensfall und besonders schwerer Unglücksfall abzugrenzen.

4. Ein effektiver Katastrophenschutz setzt die kooperative und koordinative Zusammenarbeit aller katastrophenrelevanten Akteure voraus (Kap. 2 § 2 A., B. und C.).
Kooperations- und Koordinationszwänge entstehen grundsätzlich überall dort, wo eine Sachaufgabe den territorial oder funktional bestimmten Verwaltungsraum überspringt. Auch wenn der Katastrophenschutz grundsätzlich eine Aufgabe der Länder und der dortigen jeweils zuständigen Katastrophenschutzbehörde ist, machen Katastrophen an Grenzen nicht Halt, sodass die Aufgabe Katastrophenschutz oftmals ihren ursprünglich territorial und funktional umgrenzten Verwaltungsraum verlässt. Dann sind die Kooperation und Koordination der betroffenen katastrophenrelevanten Akteure um so mehr erforderlich, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit verstößt in diesen Fällen grundsätzlich auch nicht gegen das Verbot der sog. Mischverwaltung, solange nicht zwingende Kompetenz- und Organisationsnormen oder sonstige Vorschriften des Verfassungsrechts entgegenstehen. Bislang fehlt es im nationalen Recht weitestgehend an einem kohärenten Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht.

5. Im Katastrophenschutzrecht sind die Kooperation und die Koordination zwei unterschiedliche Ausprägungen der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure (Kap. 2 § 2 D. und E.).
Im Katastrophenschutz müssen die katastrophenrelevanten Akteure kooperativ und koordinativ zusammenwirken. Dabei bezieht sich die Kooperation primär auf diejenigen Rechtsvorschriften, die insbesondere das „ob" der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsträger konstituieren. Im Gegensatz dazu sind mit der Koordination diejenigen Rechtsvorschriften gemeint, die das „wie" der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsträger begründen und näher ausgestalten. Die katastrophenschutzrechtliche Kooperation ist damit vor allem Voraussetzung für die konkrete katastrophenschutzrechtliche Koordination zwischen den beteiligten Akteuren im Katastrophenschutz, wenngleich fließende Übergänge zwischen der Kooperation und der Koordination möglich sind.

6. Das Katastrophenschutzrecht ist vom Bevölkerungsschutzrecht sowie vom Zivilschutzrecht abzugrenzen (Kap. 2 § 3 A.).
Als Bevölkerungsschutz wird grundsätzlich die Gesamtheit von Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren verstanden und eine Differenzierung zwischen kriegsbedingten und nicht kriegsbedingten Gefahren findet nicht statt. Im Gegensatz dazu wird vom Zivilschutz nur der Schutz gegen solche Gefahren erfasst, die

verteidigungsbedingt sind. Mit dem Begriff Katastrophenschutz werden wiederum solche Maßnahmen in Verbindung gebracht, die in Friedenszeiten eine Katastrophe verhindern oder wenigstens bei deren Eintritt die damit einhergehenden Schäden minimieren.

7. Katastrophe als Stufenabfolge (Kap. 2 § 3 B.).
Katastrophen zeichnen sich durch ihren Kaskadeneffekt aus. Sie sind durch die Stufen der Katastrophenvermeidung bzw. -prävention, der Katastrophenvorsorge, der konkreten Katastrophenbekämpfung und der Katastrophennachsorge gekennzeichnet. Jede dieser Stufen benötigt spezifische und auf die jeweilige Situation angepasste sowie abgestimmte Rechtsnormen zur Koordination und Kooperation der katastrophenrelevanten Akteure.

8. Die Ahrtal-Hochwasserkatastrophe hat deutlich gemacht, dass eine Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Katastrophenschutz zusammenwirken (Kap. 2 § 3 C.).
Die Vielzahl an unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteuren ist dem Katastrophenschutzrecht immanent. Dabei ist zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu differenzieren. Ohne eine Integration privater Akteure ist ein effektiver Katastrophenschutz nicht zu gewährleisten. Bei der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe ist die Akteursvielfalt besonders deutlich geworden. So haben sich im Nachgang der Katastrophe bis zu 100.000 freiwillige Hilfskräfte bei den Aufräum- und Sanierungsarbeiten beteiligt.

9. Im Mehrebenensystem wird der Katastrophenschutz durch unterschiedliche, oftmals nicht aufeinander abgestimmte, Rechtsregime adressiert (Kap. 2 § 3 D.).
Den Rechtsrahmen für den Katastrophenschutz setzen das internationale, europäische und nationale Recht. Der Schwerpunkt der katastrophenschutzrechtlichen Normierung ist auf der Ebene des nationalen Rechts angesiedelt. Die unterschiedlichen Ebenen sind jedoch nicht zu einem kohärenten und aufeinander abgestimmten Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht miteinander verbunden. Darum besteht die Notwendigkeit einer rechtlich überformten Vernetzung im Katastrophenschutzrecht.

10. Das Katastrophenschutzrecht wird durch verschiedene Rechtsprinzipien geprägt und angeleitet, wobei für die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure insbesondere das Kooperations-, Koordinations- und Effektivitätsprinzip von besonderer Bedeutung sind (Kap. 2 § 3 E.).
Zu den zentralen Rechtsprinzipien im Katastrophenschutz zählen das Dezentralisationsprinzip, das Kooperationsprinzip, das Koordinationsprinzip, das Effektivitätsprinzip, das Subsidiaritäts- und Subordinationsprinzip, das Redundanzprinzip, das Vermeidungsprinzip, das Verursacherprinzip, das Aktivierungsprinzip und das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit.

Das nationale Katastrophenschutzrecht wird maßgeblich vom Dezentralisationsprinzip geprägt. Der Katastrophenschutz ist grundsätzlich Sache der Länder (Art. 70 Abs. 1 GG iVm Art. 30 GG), sodass diese für seine rechtliche Ausgestaltung verantwortlich sind. Anknüpfend daran sind für die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure insbesondere das Kooperations-, das Koordinations- und das Effektivitätsprinzip von besonderer Bedeutung.

11. Das Katastrophenschutzrecht ist besonderes Gefahrenabwehrrecht (Kap. 2 § 3 F.).
Der Katastrophenschutz ist eine klassische Aufgabe der Gefahrenabwehr und Teil des besonderen Gefahrenabwehrrechts. Die spezifischen katastrophenschutzrechtlichen Vorschriften genießen damit grundsätzlich Anwendungsvorrang vor den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen. Gleichwohl ist für jeden Einzelfall zu ermitteln, ob und inwieweit die Regelungen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder abschließend sind und damit ein Rückgriff auf die Vorschriften des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ausschließen.

12. Für ein belastbares Verständnis im Recht mit Katastrophen ist auch die Befassung von anderen Disziplinen mit Katastrophen zu integrieren (Kap. 2 § 4).
Aus dem Verständnis von anderen Wissenschaftsdisziplinen, wie insbesondere der Katastrophensoziologie und den Umwelt- und Technikwissenschaften, lassen sich für das Katastrophenschutzrecht gewichtige Rückschlüsse ziehen. Diese sind bei der rechtlichen Ausgestaltung des Zusammenwirkens der katastrophenrelevanten Akteure mitzudenken, weil Katastrophenschutz weit mehr als bloß Schutz durch das Recht ist und nur so ein effektiver Katastrophenschutz gewährleistet werden kann.

§ 3 Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion

13. Das europäische Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht hat sich erst seit Beginn der 1980er Jahre schrittweise entwickelt und herausgebildet (Kap. 3 § 1 A.).
Die Herausbildung eines europäischen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts setzte erst zu Beginn der 1980er Jahre ein und hatte zunächst ausschließlich Katastrophen im Zusammenhang mit Industrie- und Chemieunfällen zum Gegenstand. Weitere zehn Jahr später 1992 wurde der Katastrophenschutz als solches erst überhaupt zu einem eigenständigen europäischen Sachgebiet, ohne damit jedoch konkrete Anforderungen zu verknüpfen. Erst 2009 wurde der Katastrophenschutz im Vertrag von Lissabon als solcher primärrechtlich verankert.

14. Art. 196 AEUV stellt die zentrale europäische Katastrophenschutzkooperationsnorm dar (Kap. 3 § 1 B.).
Art. 196 AEUV stellt die zentrale katastrophenschutzkooperationsrechtliche Regelung dar, welche die Förderung der Kooperation mit und in den Mitgliedstaaten zum

Gegenstand hat. Die Zusammenarbeit ist in den Bereichen des nationalen, grenzüberschreitenden und internationalen Katastrophenschutzes differenziert ausgestaltet. Die Union ist hierbei jedoch auf Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung, Ergänzung, Förderung und Verbesserung der mitgliedstaatlichen Handlungen beschränkt. So verbleibt das Katastrophenschutzrecht grundsätzlich im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten.

15. Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union (Beschluss 1313/2013/EU) konkretisiert Art. 196 AEUV (Kap. 3 § 1 C.).
Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union normiert den sekundärrechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und ist Teil des europäischen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts. Es adressiert insbesondere die Katastrophenprävention, -vorsorge und -bekämpfung und gestaltet in diesen Bereichen das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure näher aus.

16. Das Streben nach einer vertieften europäischen Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz führt zu zahlreichen Herausforderungen, die rechtlich einzuhegen sind (Kap. 3 § 1 D.).
Die Fortentwicklung eines europäischen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts führt zu zahlreichen rechtlichen Herausforderungen, die mit Rechtsunsicherheiten einhergehen. Diese betreffen etwa den Aufbau einer eigenen europäischen Katastrophenschutztruppe, das ERCC als europäische Katastrophenschutzkoordinationsplattform, das Verhältnis des Katastrophenschutzes zur „offenen Methode der Koordinierung", die Kooperation und Koordination bei spezifischen Ereignissen, den Katastrophenschutz und das Solidaritätsprinzip sowie den kooperativen Hochwasserschutz zwischen Umweltpolitik und Katastrophenschutzpolitik.

17. Neben Art. 196 AEUV als zentraler europäischer Katastrophenschutzkooperationsnorm sind auch die Vorschriften des europäischen Katastrophenschutzkooperationsnebenrechts zu beachten (Kap. 3 § 1 E.).
Die spezifischen Vorschriften des europäischen Katastrophenschutzkooperationsnebenrechts – etwa Art. 122 Abs. 2 AEUV, Art. 168 AEUV sowie Art. 194 AEUV – halten für besondere Bereiche oftmals weitere Kooperations- und Koordinationsinstrumente bereit. Das europäische Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht lässt sich daher nicht allein nur ausschließlich durch Art. 196 AEUV erfassen.

18. Die Entwicklung eines nationalen Katastrophenschutzrechts beginnt faktisch erst nach Ende des 2. Weltkriegs (Kap. 3 § 2 A.).
Nach Ende des 2. Weltkriegs hat sich die Entwicklung des nationalen Katastrophenschutzrechts sukzessive den jeweiligen Umständen der Zeit angepasst. Lag der Schwerpunkt daher zunächst auf der Organisation eines Katastrophenschutzes in Zeiten des Kalten Krieges und später in der Überwindung des Ost-West-Konflikts, steht nunmehr die Stärkung des Bevölkerungsschutzes im Mittelpunkt. Dabei sind insbeson-

dere der Ausbau und die Förderung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure anerkannte strategische Ziele.

19. Die Ausgestaltung des Katastrophenschutzkooperations- und koordinationsrechts muss sich im nationalen Recht an den Grundrechten orientieren (Kap. 3 § 2 B.).
Da eine Suspendierung von Grundrechten im Katastrophenfall ausgeschlossen ist, muss sich die einfachgesetzliche Ausgestaltung maßgeblich an den Grundrechten orientieren. Die Grundrechte und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bilden den äußeren Rahmen, an dem sich auch die Verwaltungsorganisation im Katastrophenschutz im Hinblick auf die Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure zu orientieren hat. Da kein spezifisches Katastrophenschutzgrundrecht existiert, können je nach Verwendungszusammenhang unterschiedliche Grundrechte betroffen sein.

20. Die staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz verpflichtet den Staat dazu, die inhaltlichen Anforderungen an einen effektiven Katastrophenschutz näher auszugestalten, wozu insbesondere Mechanismen und Instrumente für die Kooperation und Koordination zählen (Kap. 3 § 2 C.).
Das Grundgesetz enthält einen Schutzauftrag zum Katastrophenschutz, der in zahlreichen Vorschriften zum Ausdruck kommt. Das betrifft insbesondere Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 11 Abs. 2 GG, Art. 13 Abs. 7 GG, Art. 35 GG sowie das Sozial-, Rechtsstaats- und Umweltstaatsprinzip. Zum Teil ist der Gesetzgeber dieser staatlichen Schutzpflicht bereits auch nachgekommen. Bisher nur rudimentär geregelt ist jedoch die Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

21. Die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz liegt bei den Bundesländern. Gleichwohl leistet auch der Bund einen wesentlichen Beitrag zum Katastrophenschutz (Kap. 3 § 2 D.).
Die rechtliche Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure muss sich grundsätzlich an der katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat orientieren. Der Katastrophenschutz ist eine Materie, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, wenngleich der Bund auch in ausgewählten Sektoren – etwa im Bereich des Zivilschutzes und der Katastrophenhilfe, dem Luftverkehr oder dem Küsten- und Naturschutz – regulierend tätig wird, weil diese Bereiche einen mittelbaren Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen. Der Katastrophenschutz ist eine Verbundaufgabe von Bund und Ländern.

22. Das Katastrophenschutzrecht, das grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, wird gleichwohl durch zahlreiche bundesstaatliche Akteure geprägt. Das folgt aus den verfassungsrechtlich normierten Verwaltungskompetenzen, die in besonderen Bereichen die Errichtung von Bundesbehörden ermöglichen (Kap. 3 § 2 E.).
Auf Bundesebene spielen im Katastrophenschutz insbesondere das BBK, das THW, die Bundespolizei sowie die Bundeswehr eine zentrale Rolle. Je nach Katastrophenart können weitere bundesstaatliche Akteure hinzukommen. So sind bei einer Hoch-

wasserkatastrophe etwa das Umweltbundesamt, die Bundesanstalt für Gewässerkunde, die Bundesanstalt für Wasserbau, das Bundesamt für Naturschutz und der Deutsche Wetterdienst zu integrieren. Diese bundesstaatlichen Akteure müssen sich sodann mit den katastrophenrelevanten Akteuren auf Landesebene vernetzen, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten. Eine rechtlich eingehegte Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure ist daher notwendig.

23. Das Grundgesetz kennt mit Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG (regionaler Katastrophenfall) und Art. 35 Abs. 3 GG (überregionaler Katastrophenfall) zwei unterschiedliche Arten bundesstaatlicher Katastrophenhilfe (Kap. 3 § 2 F.).
Auch wenn für den Katastrophenschutz die Länder zuständig sind, kann der Bund in besonderen Ausnahmesituationen unterstützend tätig werden. Deshalb regeln Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG Spezialfälle der Amtshilfe durch die Polizeien der Länder, der Bundespolizei sowie der Streitkräfte. Die Amtshilfe fungiert als Kooperationsinstrument zwischen verschiedenen Bundes- und Landesakteuren. Eine zentrale Steuerungskompetenz des Bundes ist insbesondere für Lagen von nationaler Bedeutung anzudenken, wenn sich Katastrophen zu einer nationalen oder länderübergreifenden Katastrophe verdichten.

24. Trotz der primären landesrechtlichen Zuständigkeit für den Katastrophenschutz erwachsen dem Bund zahlreiche spezifische katastrophenrelevante Normsetzungsbefugnisse (Kap. 3 § 2 G.).
Die dem Bund zustehenden spezifischen Vorschriften mit einem Bezug zum Katastrophenschutz finden sich insbesondere im ZSKG, THWG, BPolG, SG sowie in den Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen. Weitere bundesrechtliche Regelungen – etwa zum Hochwasserschutz oder im Umwelt- und Techniksektor – treten hinzu. Diese Vorschriften enthalten immer wieder in Ansätzen auch kooperations- und koordinationsrechtliche Elemente, wenngleich die Dichte und Ausgestaltung je nach Gesetz erheblich variiert und von einem umfassenden gesetzlichen Gestalten nicht die Rede sein kann.

25. Das Katastrophenschutzrecht der Länder ist je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. Grundsätzlich ist zwischen dem Integrationsprinzip und dem Trennungsprinzip zu differenzieren (Kap. 3 § 3 A.).
Diejenigen Bundesländer, die dem Integrationsmodell folgen, normieren den Brand- und Katastrophenschutz in einem Gesetz einheitlich. Diejenigen Bundesländer, die dem Trennungsprinzip folgen, halten hierfür unterschiedliche Gesetze vor. Gleichwohl geht der Trend zur Integration und damit zu einer Vereinheitlichung und besseren Abstimmung zwischen Brand- und Katastrophenschutz. Ohnehin trägt eine stärkere Vereinheitlichung der landesrechtlichen Regelungen zum Katastrophenschutz, die auch den Brandschutz und den Rettungsdienst adressiert und inkorporiert, nicht nur zu einer Angleichung der landesrechtlichen Vorschriften bei, sondern ermöglicht auch eine effektivere Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure.

26. Trotz der strukturellen landesrechtlichen Besonderheiten im Katastrophenschutz sind die Katastrophenschutzgesetze der Länder in ihren Grundzügen oftmals vergleichbar, wenngleich Unterschiede vorhanden bleiben (Kap. 3 § 3 B. und C.).
In ihrem Anwendungsbereich und Zielen sind die Katastrophenschutzgesetze der Länder regelmäßig vergleichbar. Gleichwohl gibt es je nach Bundesland spezifische Besonderheiten. So verfügen etwa einige Bundesländer über einen spezifischen Katastrophenvoralarm. Andere Bundesländer kennen dieses Instrument hingegen nicht. Ebenso verfügen die Katastrophenschutzgesetze der Länder teilweise über sehr unterschiedlich ausgestaltete materiell-rechtliche Befugnisse.

27. Zentrale Akteure auf Landesebene im Katastrophenschutz sind die Landräte in den Landkreisen und die Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten (Kap. 3 § 3 D.).
Als primär zuständige untere Katastrophenschutzbehörde in den Ländern sind die Landräte in den Landkreisen sowie die Oberbürgermeister in den kreisfreien Städten zentrale Akteure im Katastrophenschutz. Unterstützt werden diese durch zahlreiche private Hilfsorganisationen – wie den Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und den Malteser Hilfsdienst –, die ihre Mithilfe im Katastrophenschutz erklären müssen. Komplementiert wird der Katastrophenschutz schließlich durch zahlreiche nicht-organisierte Helfer. Diese katastrophenrelevanten Akteure müssen kooperativ und koordinativ zusammenwirken, um einen effektiven Katastrophenschutz zu gewährleisten.

28. Im Katastrophenfall spielen neben dem klassischen Katastrophenschutzrecht insbesondere das Brandschutz- und Rettungsdienstrecht eine maßgebliche Rolle (Kap. 3 § 3 E.).
Im Katastrophenfall kommen regelmäßig neben den Katastrophenschutzeinheiten auch Einheiten des Brandschutzes und des Rettungsdienstes zum Einsatz. Primärer Zweck des Brandschutzrechts ist die Abwehr von Brandgefahren, wohingegen der Hauptzweck des Rettungsdienstes in der Rettung von Leben und Gesundheit liegt. Auch diese Akteure müssen im Katastrophenfall mit den übrigen katastrophenrelevanten Akteuren kooperativ und koordinativ zusammenwirken.

§ 4 Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz

29. Der Verbundgedanke lässt sich im europäischen Katastrophenschutzrecht in Art. 196 AEUV sowie dem Beschluss 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren nachweisen (Kap. 4 § 1 A.).
Art. 196 AEUV ist die zentrale europäische Katastrophenschutznorm und adressiert das europäische Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht. Das Katastrophenschutzverfahren verfolgt das Ziel, im Bereich des Katastrophenschutzes die Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu verstärken und insbesondere die Koordinierung zu erleichtern, um die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Katastrophen zu verbessern. Damit ist der

europäische Katastrophenschutz eine Aufgabe, die im Verbund zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu bewältigen ist.

30. Der europäische Katastrophenschutz entwickelt sich zwar langsam, aber stetig, zu einem europäischen Verwaltungsverbund Katastrophenschutz (Kap. 4 § 1 B.).
Die netzwerkartigen Strukturen des Katastrophenschutzes der Europäischen Union bilden das Fundament für eine sich daraus entwickelnde europäische Katastrophenschutzverwaltungsverbundstruktur. Verwaltungsverbundstrukturen treten in unterschiedlichen Erscheinungsformen als Vollzugs-, Lenkungs-, Aufsichts-, Regulierungs-, Planungs- oder Informationsverbund auf. Sie können auch einzelne Elemente kombinieren und einen Mischverbund darstellen.

Der Europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz ist ein Mischverbund, da er Eigenschaften eines Vollzugs-, Lenkungs- und Informationsverbundes aufweist. Unterschiedliche europäische Einrichtungen agieren dabei als katastrophenrelevante Akteure zusammen. Hierzu zählen etwa die Europäische Kommission, das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) und der Katastrophenschutzausschuss. Gleichwohl verbleibt der Vollzug katastrophenschutzrechtlicher Vorschriften weiterhin bei den Mitgliedstaaten.

31. Die Charakterisierung des europäischen Katastrophenschutzes als Verwaltungsverbund bedingt, dass Kooperation und Koordination für das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure notwendig sind. Eine Verbundverwaltung ist überdies mit verschiedenen Vorzügen verbunden (Kap. 4 § 1 C.).
Die Vorzüge einer Verbundverwaltung lassen sich anhand von fünf unterschiedlichen Funktionalitäten besonders hervorheben und verleihen dem Verwaltungsverbund Katastrophenschutz sein besonderes Gepräge. Sie liegen in einer Effektivitätssteigerung, der Verhinderung von Informationsasymmetrien, einer Akzeptanzsteigerung, der Integration gemeineuropäischer Interessen sowie einer wechselseitigen Kontrolle. Diese Eigenschaften sind für die Ausgestaltung der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure auf europäischer Ebene zu berücksichtigen.

32. Der europäisch geprägte Verbundgedanke lässt sich auch im nationalen Recht fruchtbar machen. Dabei dient die Idee des Verwaltungsverbunds insbesondere als Ordnungsmodell für ein nationales Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht (Kap. 4 § 2 A.).
Im nationalen Recht lässt sich der Verbundgedanke bereits schon heute in unterschiedlichen Referenzgebieten – etwa dem Lebensmittelrecht, dem Integrationsrecht, dem Recht der inneren Sicherheit und im Verwaltungsverfahrensrecht – nachweisen. Das gilt ebenfalls für das nationale Katastrophenschutzrecht. Denn einerseits arbeiten im Katastrophenschutz eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf unterschiedlichen Ebenen zusammen und andererseits werden nicht nur staatliche Akteure involviert, sondern umfangreich auch private Hilfsorganisationen sowie nicht-organisierte Helfer integriert. Ein effektiver Katastrophenschutz ist daher zielführend und wirksam nur im Verbund zu erreichen.

33. Der nationale Katastrophenschutz ist ein erweiterter Verwaltungsverbund, der die vier Kriterien einer Verbundstruktur erfüllt. Das lässt sich besonders an einer Hochwasserkatastrophe illustrieren (Kap. 4 § 2 B.).
Im nationalen Recht – gleiches gilt für das Recht auf europäischer Ebene – zeichnet sich ein Verwaltungsverbund durch vier Merkmale aus. Zwischen den beteiligten Akteuren finden funktionale Zusammenarbeiten statt (1.), die durch bestimmte Kooperations- und Verflechtungsphänomene gekennzeichnet sind (2.). Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure weist dabei eine besondere Intensitätsschwelle auf (3.) und es handelt sich nicht nur um reine Verwaltungskooperationen (4.), weil insbesondere nicht-staatliche Akteure integriert werden. Durch die zahlreichen privaten Akteure im Katastrophenschutz (Hilfsorganisationen, nicht-organisierte Helfer) entwickelt sich der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz zu einem erweiterten Verwaltungsverbund Katastrophenschutz. Am Beispiel einer Hochwasserkatastrophe lässt sich besonders anschaulich illustrieren, dass der Katastrophenschutz einen erweiterten Verwaltungsverbund darstellt.

34. Die Charakterisierung des nationalen Katastrophenschutzes als erweiterte Verwaltungsverbundstruktur bedingt ebenfalls, dass Kooperation und Koordination für das Zusammenwirken der katastrophenrelevanten Akteure erforderlich sind. Im erweiterten Verwaltungsverbund Katastrophenschutz bedarf es daher verwaltungsrechtlicher Kooperation und Koordination jeweils unter Einbeziehung der nicht-staatlichen katastrophenrelevanten Akteure (Kap. 4 § 2 C.).
Die im Katastrophenschutz beteiligten zahlreichen Akteure können nur dann zu einem wirksamen Katastrophenschutz beitragen, wenn ihr Zusammenwirken über unterschiedliche Verwaltungsräume hinweg kooperativ und koordinativ ausgestaltet ist. Die Ausgestaltung von Kooperation und Koordination ist bisher jedoch rechtlich nur rudimentär erfolgt. Das Katastrophenschutzrecht kennt zwar schon heute ausgewählte Instrumente, die im Rahmen eines Verwaltungsverbundes unerlässlich sind, gleichwohl fehlen aber vor allem bei verwaltungsraumübergreifenden Katastrophen, die sich insbesondere über Ländergrenzen hinweg ereignen, Vorschriften und Instrumente über die Kooperation sowie die Koordination der beteiligten Akteure.

§ 5 Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht

35. Die sachliche Zuständigkeit liegt im Katastrophenschutzrecht grundsätzlich bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als untere Katastrophenschutzbehörde (Kap. 5 § 1 A.).
Die Landeskatastrophenschutzgesetze enthalten spezifische Vorschriften zur Regelung der sachlichen Zuständigkeit. Bei Katastrophen, die Landesgrenzen überschreiten, können unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten allerdings zu einer Verwerfung bei der Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure führen.

36. Die meisten Katastrophenschutzgesetze der Länder enthalten keine spezifischen Vorschriften zur örtlichen Zuständigkeit (Kap. 5 § 1 B.).
Mangels katastrophenspezifischer Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit in den Landeskatastrophenschutzgesetzen ist ein Rückgriff auf die allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze angezeigt. Gleichwohl sind katastrophenspezifische örtliche Zuständigkeitsvorschriften an dieser Stelle zweckmäßig, um die Besonderheiten des Katastrophenschutzrechts als besonderes Gefahrenabwehrrecht, das über die Bewältigung von polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahren – nämlich Katastrophen – hinausgeht, zu verdeutlichen. Außerdem tragen katastrophenspezifische örtliche Zuständigkeiten zu mehr Rechtssicherheit und -klarheit bei. An diese katastrophenspezifischen örtlichen Zuständigkeitsvorschriften können sodann die kooperations- und koordinationsrechtlichen Strukturen anknüpfen.

37. Die instanzielle Zuständigkeit leitet sich regelmäßig aus den sachlichen Zuständigkeitsvorschriften der Landeskatastrophenschutzgesetze ab (Kap. 5 § 1 C.).
Im Katastrophenschutzrecht leitet sich die instanzielle Zuständigkeit regelmäßig aus den sachlichen Zuständigkeitsnormen ab, sodass die Landkreise und kreisfreien Städte grundsätzlich im Katastrophenfall erstinstanzlich zuständig sind. Die Bestimmung der maßgeblichen erstzuständigen Katastrophenschutzbehörde bereitet zwar in praktischer Hinsicht keine größeren Probleme, gleichwohl existiert hierzu eine sehr unterschiedliche Regelungsstruktur in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder. Vergleichbar zu den Überlegungen zur örtlichen Zuständigkeit sind aus Gründen der Rechtssicherheit, -klarheit und -einheit auch an dieser Stelle hinreichend klare und bestimmte Regelungen in den jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzen geboten.

38. Im Katastrophenschutzrecht sind katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten erforderlich, wenn es zu einem Ausfall der regulär zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde kommt. An derartigen spezifischen katastrophenschutzrechtlichen Normen mangelt es jedoch überwiegend in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder (Kap. 5 § 1 D.).
Eine sachliche Notzuständigkeit zugunsten von Gemeinden lässt sich auf Grundlage der Katastrophenschutzgesetze nicht begründen. Diese können nur aufgrund der allgemeinen Feuerwehr- und Brandschutzgesetze ergänzend tätig werden. Für örtliche Notzuständigkeitsvorschriften im Landesinnenverhältnis enthalten die Landeskatastrophenschutzgesetze keine spezifischen Normen. Für das Landesaußenverhältnis gilt das ebenfalls. Daneben gibt es weder in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder noch im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht besondere bundesgrenzüberschreitende legitimierende örtliche Notzuständigkeiten. Instanzielle Notzuständigkeiten existieren nur in wenigen Landeskatastrophenschutzgesetzen. Schließlich lassen sich weder aus bundesrechtlichen Vorschriften noch aus ungeschriebenen Rechtsprinzipien katastrophenschutzorganisationsrechtliche Notzuständigkeiten herleiten. Die organisationsrechtlichen Notzuständigkeiten erweisen sich im Katastrophenschutzrecht als strukturell defizitär.

39. Die im Landesrecht bereits angelegten Kooperationen zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren müssen generell besser aufeinander abgestimmt werden sowie durch wirksame Kooperations- und Koordinationsmechanismen näher ausgestaltet werden (Kap. 5 § 2 A.).

Im Landesrecht besteht grundsätzlich eine Mitwirkungspflicht beim örtlichen Katastrophenschutz von weiteren katastrophenrelevanten Akteuren gegenüber der zuständigen Katastrophenschutzbehörde. Ebenso sind Kooperationen notwendig, wenn sich Katastrophen gebiets- oder länderübergreifend auswirken, weil dann regelmäßig zahlreiche unterschiedliche staatliche Akteure zusammenarbeiten müssen. Die gebietsübergreifende Katastrophenhilfe wird weitestgehend in den einzelnen Ländern normiert, gleichwohl gibt es Unterschiede bei deren konkreter inhaltlich-rechtlicher Ausgestaltung. Gleiches gilt für die länderübergreifende Katastrophenhilfe. Auch diese wird zwar in den meisten Katastrophenschutzgesetzen der Länder adressiert, dabei ist die Ausgestaltung aber oftmals jeweils nur sehr allgemein und wenig spezifisch, sodass sich keine konkreten Anforderungen ableiten lassen. Das Zusammenwirken der unterschiedlichen katastrophenrelevanten Akteure führt nicht zu einer Zuständigkeitskonzentration bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde.

40. Das Bundesrecht enthält zwar Vorgaben zur Kooperation im Katastrophenschutz, die aber mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet sind (Kap. 5 § 2 B.).

Auf bundesrechtlicher Ebene sind die Voraussetzungen für die Kooperation im regionalen Katastrophenfall in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sowie im überregionalen Katastrophenfall in Art. 35 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankert. Gleichwohl sind die Regelungen selbst und auch die inhaltliche Ausfüllung der einzelnen Kriterien teilweise mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet. Für den regionalen Katastrophenfall gilt das etwa im Bereich der Hilfeleistungspflicht landesfremder Akteure und der rechtlichen Verortung der kooperativen Ausgestaltung der Zusammenarbeit der betroffenen katastrophenrelevanten Akteure. Diese Rechtsunsicherheiten sind bei der Anwendung der Norm daher einzuhegen, um auch die Kooperation im regionalen Katastrophenfall insgesamt besser rechtlich abzusichern. Beim überregionalen Katastrophenfall ist etwa die Reichweite des Erforderlichkeitsvorbehalts unklar. Gleiches gilt für die Ausübung der Einsetzungsbefugnis und ob diese nur durch die Bundesregierung als Kollegialorgan oder auch einen einzelnen Ressortminister ausgeübt werden kann. Im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit ist eine Präzisierung angezeigt. Denn im Katastrophenfall müssen oftmals schnelle Entscheidungen getroffen werden, die aber beim Auftreten schwieriger Rechtsfragen verzögert bzw. behindert werden. Einfachgesetzlich enthält das ZSKG Regelungen dahingehend, welche die verfassungsrechtlich abgesicherte Katastrophenhilfe näher ausgestalten und die Kooperation der unterschiedlichen Akteure konkretisieren, wenngleich auch diese oftmals mit Rechtsunsicherheiten behaftet sind.

41. Die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die für einen effektiven Katastrophenschutz unverzichtbar ist, wird primär im Landesrecht normiert (Kap. 5 § 2 C.).
Bei der Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren ist zwischen Hilfsorganisationen und solchen Helfern, die ohne organisatorische Anbindung im Katastrophenfall freiwillig und spontan helfen, zu differenzieren. Während die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in den Bundesländern zwar in ihren Grundzügen gesetzlich geregelt ist, wobei auch hier teilweise sehr unterschiedliche Anforderungen bestehen, ist das Kooperationsrecht mit Spontanhelfern entweder überhaupt nicht oder nur sehr fragmentarisch ausgestaltet.

42. Überspringt die Sachaufgabe Katastrophenschutz den territorial oder funktional bestimmten Verwaltungsraum, entstehen zwischen den beteiligten Akteuren Koordinationszwänge. Diese adressiert das Katastrophenschutzkoordinationsrecht, das daher rechtliche Strukturen bereithalten muss, um ein koordiniertes Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure im Katastrophenschutz rechtssicher zu ermöglichen (Kap. 5 § 3 A.).
Auch wenn der Katastrophenschutz grundsätzlich eine Aufgabe der Länder ist, machen Katastrophen an Grenzen nicht Halt. Es bedarf dann einer Koordination der unterschiedlichen Akteure. Diese kann das Verhältnis von Bund und Land, von verschiedenen Bundesländern zueinander sowie auch innerhalb eines Landes von unterschiedlichen Akteuren betreffen, wobei ergänzend jeweils auch nicht-staatliche Akteure hinzukommen. Eine Koordinierung kann ebenfalls erforderlich sein, wenn ein Land aufgrund einer Katastrophe überfordert ist oder die eigenen Ressourcen zur Katastrophenbewältigung nicht ausreichen, sodass es sich an den Bund wenden muss. Die Verzahnung dieser vielen Akteure im Katastrophenschutz setzt voraus, dass sie ihre arbeitsteilig erbrachten Beiträge miteinander abstimmen. Aufgrund der polyzentrischen Organisationsstruktur sind Harmonisierungsregelungen notwendig, welche die unterschiedlichen Verwaltungsstränge unter Berücksichtigung der Integration privater Akteure zusammenführen.

43. Das Katastrophenschutzkoordinationsrecht ist auf Landesebene nur äußerst lückenhaft ausgestaltet (Kap. 5 § 3 B.).
Im Katastrophenschutzrecht der Länder finden sich nur wenige Regelungen zu prozeduralen sowie institutionellen Koordinationsmechanismen, die das Zusammenwirken zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren anleiten. Unter prozeduralen Koordinierungsinstrumenten versteht man klassischerweise Regelungen verfahrensrechtlicher Art, während institutionelle Koordinationsinstrumente die Einrichtung von Koordinationsgremien adressieren.

Oftmals wird im Rahmen der prozeduralen Koordination die interbehördliche Zusammenarbeit nur schemenhaft umrissen. So müssen die beteiligten Akteure im Katastrophenschutz „koordiniert Zusammenwirken" oder auch – sehr allgemein formuliert – „zusammenarbeiten", „alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt" sein, die

„notwendigen Maßnahmen in Abstimmung mit den zuständigen Fachbehörden" erfolgen oder die katastrophenrelevanten Akteure „im Einvernehmen" miteinander handeln. Ebenso sind auch die institutionellen Koordinationsmechanismen nur fragmentarisch sowie teilweise unterschiedlich geregelt, sodass auch in dieser Hinsicht die Koordinierung – insbesondere der länderübergreifenden Katastrophenhilfe – besonders erschwert ist. Grundsätzlich kennen die Katastrophenschutzgesetze der Länder als institutionelle Koordinationsinstrumente zwar administrativ-organisatorische Verwaltungsstäbe sowie operativ-taktische Führungsstäbe. Gleichwohl variieren die gesetzlichen Regelungsinhalte in den einzelnen Ländern hierzu zum Teil erheblich.

44. Das Katastrophenschutzkoordinationsrecht ist auch auf Bundesebene nur sehr fragmentarisch ausgestaltet (Kap. 5 § 3 C.).
Im Bundesrecht existieren – mit Ausnahme von § 16 ZSKG, der nur unvollständig die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund normiert – keine besonderen Regelungen, die spezifische Anforderungen an die Koordination im Katastrophenschutzrecht stellen. Aufgrund der rudimentären Ausgestaltung des Katastrophenschutzkoordinationsrechts sind rechtliche Strukturen erforderlich, die ein koordiniertes Zusammenwirken der zahlreichen unterschiedlichen Akteure im Katastrophenschutz rechtssicher ermöglichen.

§ 6 Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht

45. Eine verbesserte Koordination und Kooperation im Katastrophenschutz lässt sich durch eine verfassungsrechtlich abgesicherte stärkere Zentralisierung des Katastrophenschutzes auf Bundesebene erreichen (Kap. 6 § 1 A.).
Ein verbessertes Katastrophenschutzkoordinationsrecht durch bundesstaatliche Zentralisierung lässt sich durch einen umfassenden bundesrechtlichen Bevölkerungsschutz oder einen partiellen bundesrechtlichen Bevölkerungsschutz erreichen. Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz lässt sich realisieren, indem die bisherige Zuständigkeit für den Katastrophenschutz (Art. 30 GG iVm Art. 70 Abs. 1 GG) den Ländern entzogen und dem Bund zugewiesen wird. Eine solche Zentralisierung müsste gleichzeitig durch entsprechende Verwaltungskompetenzen (Art. 83 ff. GG) verfassungsrechtlich flankiert werden. Denn wenn der Katastrophenschutz zu einer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes transformiert wird und dieser über die Errichtung eines Bundeskatastrophenschutzministeriums abgesichert wird, wäre eine bundesweite und einheitliche zentrale Steuerung des gesamten Katastrophenschutzes möglich. Demgegenüber würde ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz die Vorteile des landesrechtlichen Katastrophenschutzes mit den Vorteilen einer bundesrechtlichen Unterstützung in regionalen und überregionalen Katastrophenfällen kombinieren, das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteu-

re auf Bundes- und Landesebene rechtlich absichern und Regelungen bereithalten, die die Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren adressieren. Auch hier müssen sich die Verwaltungskompetenzen (Art. 83 ff. GG) daran orientieren. Ein solcher partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz könnte sich an der ohnehin schon verfassungsrechtlich bestehenden Zusammenarbeit im Rahmen der inneren Sicherheit orientieren (vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a, 10 GG) und um den Katastrophenschutz ergänzt werden. Das BBK müsste dann konsequent zu einer Zentralstelle weiterentwickelt werden (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG), die auch verfassungsrechtlich abgesichert ist. Hierzu bedürfte es jeweils verfassungsrechtlicher Änderungen. Eine solche Zentralstelle könnte mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden, um einen bundesweiten einheitlichen oder wenigstens besser aufeinander abgestimmten Katastrophenschutz zu ermöglichen.

46. Eine verbesserte Koordination und Kooperation im Katastrophenschutz lässt sich auch durch die Einführung einer verfassungsrechtlich abgesicherten Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz erreichen (Kap. 6 § 2).
Der Katastrophenschutz ist ein Bereich, der für eine Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a ff. GG) besonders geeignet ist. Diese könnte insbesondere die Bewältigung von länderübergreifenden Katastrophen sowie Katastrophen, welche die betroffenen Länder überfordern, adressieren. Eine Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz müsste zunächst verfassungsrechtlich abgesichert werden. Sie ließe sich sodann in einem Kompetenzzentrum Katastrophenschutz institutionalisieren. Auch eine solche rechtliche Ausgestaltung führt zu einer verbesserten Koordination im Katastrophenschutz, weil durch das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz (GeKoB) ein bundesweit einheitlicher oder wenigstens besser aufeinander abgestimmter Katastrophenschutz ermöglicht wird.

47. Ein verbessertes Katastrophenschutzkoordinations- und -kooperationsrecht kann auch durch den Abschluss von Staatsverträgen erreicht werden (Kap. 6 § 3).
Der Staatsvertrag als Handlungsform der Koordinierung eignet sich ebenfalls für den Ausbau eines Katastrophenschutzkoordinations- und -kooperationsrechts. So besteht zwischen Brandenburg und Berlin ein Staatsvertrag über die Freistellung von ehrenamtlichen Engagierten in den Freiwilligen Feuerwehren und im Katastrophenschutz. Diese Form der Koordinierung lässt sich auf andere Bereiche im Katastrophenschutz übertragen und erweitern, sodass die Kooperation und Koordination zwischen den katastrophenrelevanten Akteuren auch länderübergreifend besser aufeinander abgestimmt werden könnte. Er müsste dann Ausführungen zur Organisation, Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure treffen.

48. Eine verbesserte Koordination und Kooperation im Katastrophenschutz kann schließlich durch einen Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz erreicht werden (Kap. 6 § 4).
Durch einen – wenn auch nicht rechtlich bindenden – Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz können die teils sehr stark divergierenden landesrechtlichen Re-

gelungen vereinheitlicht werden und eine verbesserte Kooperation und Koordination der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure über Verwaltungsräume hinweg erreicht werden. Aus dem Polizei- und Versammlungsrecht, welche klassischerweise die Gefahrenabwehr adressieren, ohne auf spezifische Gefährdungen durch Katastrophen einzugehen, sind solche Überlegungen bereits bekannt, weshalb ein Musterentwurf auch im Katastrophenschutzrecht in Betracht kommt. An einem solchem Musterentwurf können sich sodann die Landeskatastrophenschutzgesetze orientieren, sodass insbesondere bei länderübergreifenden Katastrophen das Handeln der katastrophenrelevanten Akteure besser aufeinander abgestimmt ist. Der Musterentwurf führt zu einer vergleichbaren Grundstruktur der Landeskatastrophenschutzgesetze. Er müsste insbesondere spezifische Regelungen zur Organisation, Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure enthalten und könnte die vorhandenen Defizite beseitigen.

§ 7 Ausblick

Die Thematik eines kooperativen und koordinierten Katastrophenschutzrechts wird in den kommenden Jahren auf nationaler und europäischer Ebene weiter zunehmen und eine besondere Rolle einnehmen müssen. Nicht zuletzt das Ahrtal-Hochwasser 2021 in Deutschland sowie die schweren Überschwemmungen in Spanien 2024 haben deutlich gemacht, dass der Katastrophenschutz insgesamt und besonders im Hinblick auf die Organisation, Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure verbessert werden muss. Ein wirksamer Katastrophenschutz als Teil des Bevölkerungsschutzes kann nur durch eine verstärkte Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure erreicht werden.[1] Die Verbesserung der Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz sind darum strategische Ziele, die künftig noch stärker fokussiert werden müssen.[2] Neben der rein praktischen Verbesserung der Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure, die in Deutschland oftmals schon gut funktioniert, zählt dazu auch die rechtliche Einhegung der durch die Kooperation und Koordination entstehenden Herausforderungen, sodass alle Akteure auf einer gemeinsamen rechtssicheren Basis agieren können.[3] Gleichwohl wird auch

[1] So bereits *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2021.

[2] *Die Bundesregierung*, Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, 2022, S. 7.

[3] Zu den rechtlichen Herausforderungen vgl. zuletzt etwa *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 ff.; *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, DÖV 2023, S. 195 ff.; *H.-J. Blanke/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023,

weiterhin umstritten sein, wieviel Zentralisierung, Kooperation und Koordination das Katastrophenschutzrecht benötigt und verträgt sowie welche Argumente wie dabei zu gewichten sind. Offensichtlich ist allerdings, dass ein Mehr an Kooperation und Koordination aller beteiligten Akteure im Katastrophenschutz notwendig ist.

S. 15 ff.; *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270 ff.; *H.-G. Henneke*, Kommunalrelevanz des Vertrages der Ampel-Koalition, VBlBW 2022, S. 353 (358 ff.); *H. Hofmann*, Perspektiven einer Staatsmodernisierung, ZG 2022, S. 249 (266 ff.); *D. Freudenberg/C. Hagebölling*, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85 ff.; *C. Gusy*, Katastrophenrecht, GSZ 2020, S. 101 ff.

Literaturverzeichnis

Sofern nicht anders angegeben, wurden sämtliche in den Fußnoten und im Literaturverzeichnis enthaltenen URLs zuletzt am 17.05.2026 abgerufen.

74. Deutscher Juristentag, Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Bonn 2024, https://djt.de/wp-content/uploads/2022/04/djt_74_Beschluesse_241209.pdf.

Adam, Verena, Hochwasser-Katastrophenmanagement – Wirkungsprüfung der Hochwasservorsorge und -bewältigung österreichischer Gemeinden, Wiesbaden 2006.

Adams, Michael, Das „Verursacherprinzip" als Leerformel, JZ 1989, S. 787–789.

Akebo, Malin, Disaster Governance in War-Torn Societies: Tsunami Recovery in Urbanising Aceh and Sri Lanka, in: Miller, Michelle Ann/Douglass, Mike (Hrsg.), Disaster Governance in Urbanising Asia, Singapore/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2016, S. 85–107.

Albrecht, Juliane/Wendler, Wiebke, Koordinierte Anwendung von Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Kontext des Planungsprozesses, NuR 2009, S. 608–618.

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, Berlin 1986.

Altmaier, Peter, Fortentwicklung der Zusammenarbeit – Bevölkerungs- und Katastrophenschutz im Rahmen der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Bevölkerungsschutz 2/2007, S. 3–6.

Andersen, Uwe/Bogumil, Jörg/Marschall, Stefan/Woyke, Wichard, Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, Wiesbaden 2021.

Appel, Ivo, § 2 Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch, Hans-Joachim/Hofmann, Ekkehard/Reese, Moritz (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage, München 2024, S. 63–144.

Arbeitsgruppe „Katastrophen und Recht", Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes, http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Musterentwurf.pdf.

Armbrüster, Christian, Zur Rolle der Privatversicherung beim Schutz vor Katastrophe, KritV 2005, S. 318–341.

Arndt, Felix, Vollzugssteuerung im Regulierungsverbund – Eine Typologie der Verwaltungskooperationsformen am Beispiel des Energiesektors, Die Verwaltung 39 (2006), S. 100–118.

Artelt, Jens, Verwaltungskooperationsrecht – Zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitswirtschaft, Köln 2009.

Arzt, Clemens, Antiterrordatei verfassungsgemäß – Trennungsgebot tot?, NVwZ 2013, S. 1328–1332.

Aschenbrenner, Dirk/Rupp, Nicola, Unwetterkatastrophe offenbart mangelnden Wissenstransfer für zivile Gefahrenabwehr, Crisis Prevention 3 (2021), S. 62–65.

Attendorn, Thorsten, Die Belange des Klimaschutzes nach Fukushima und der Energiewende, NVwZ 2012, S. 1569–1574.

Aulehner, Josef, Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge – Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL), Berlin 1998.

Bäcker, Carsten, Gerechtigkeit im Rechtsstaat – Das Bundesverfassungsgericht an der Grenze des Grundgesetzes, Tübingen 2015.

Bäcker, Matthias, Kapitel 3. Polizeiaufgaben und Regelungsmuster des polizeilichen Eingriffsrechts, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Auflage, München 2026, S. 189–306.

Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael, BeckOK VwVfG mit VwVG und VwZG, 70. Edition 01.01.2026, München.

Bahke, Torsten, Normung, in: Plinke, Wulff/Rese, Mario/Buck, Hartmut/Leyh, Jens/Ohlhausen, Peter/Richter, Michael/Spath, Dieter/Warschat, Joachim/Bahke, Torsten/Frenz, Walter/Schade, Jürgen/Winterfeld, Volker (Hrsg.), Das Ingenieurwissen – Ökonomisch-rechtliche Grundlagen, Berlin/Heidelberg 2014, S. 67–90.

Baldus, Manfred, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum – Sind die neuen luftsicherheitsgesetzlichen Befugnisse der Bundeswehr kompetenz- und grundrechtswidrig?, NVwZ 2004, S. 1278–1285.

Banafsche, Minou, Sekundäre Verwaltungskooperation als Maßgabe guter Verwaltung, VerwArch 2016, S. 568–600.

Barck, Karlheinz/Fontius, Martin/Schlenstedt, Dieter/Steinwachs, Burkhart/Wolfzettel, Friedrich, Ästhetische Grundbegriffe, Band 3, Stuttgart 2010.

Barczak, Tristan, Der nervöse Staat – Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft, 2. Auflage, Tübingen 2021.

–, Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz, DVBl 2023, S. 1036–1043.

–, Kapitel 4. Das Polizeihandeln, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Auflage, München 2026, S. 307–596.

Barnier, Michel, Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/rapport_barnier_20060508_/rapport_barnier_20060508_de.pdf, 2006.

Bartels, Marie, Katastrophen und Kausalität, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 193–208.

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch – Kommentar, 16. Auflage, München 2025.

Bauer, Hartmut, Die Bundestreue – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen 1992.

–, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 54 (1994), Berlin 1995, S. 243–286.

Baur-Ahrens, Andreas, Cyberwar, in: Heesen, Jessica (Hrsg.), Handbuch Medien- und Informationsethik, Stuttgart 2016, S. 261–268.

Bayer, Hermann-Wilfried, Die Bundestreue, Tübingen 1961.

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, 92 Tage Katastrophenfall – Corona-Pandemie in Bayern, München 2020.

Beck, Theodor, Herons des Älteren Automatentheater, in: Matschoss, Conrad (Hrsg.), Beiträge zur Geschichte der Technik und Industrie, Berlin/Heidelberg 1909, S. 182–199.

Becker, Bernd, Zentralstellen gemäß Art. 87 Abs. 1 GG, DÖV 1978, S. 551–555.

Becker, Florian, Zentralisierung im Katastrophenschutz, ZG 2022, S. 270–287.

–, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, München 2024, D 1–D 70.

–, Bewältigung zukünftiger Krisen – Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren?, NJW-Beil 2024, S. 50–53.

Becker, Malte Johannes, Notverordnung und Decreto-Lage – Der Ausnahmezustand in den Verfassungstraditionen Deutschlands und Italiens, Tübingen 2020.

Berger, Loretta, Humanitäre Forensik – Wie die Forensische Wissenschaft in humanitären Katastrophen die Not der Menschen lindern und die Würde der Toten bewahren kann, Kriminalistik 2023, S. 112–118.

Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 IFSG, Evaluation der Rechtsgrundlagen und Maßnahmen der Pandemiepolitik, 2022, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/220630_Evaluationsbericht_IFSG_NEU.pdf.

von Bernstorff, Jochen, Pflichtenkollision und Menschenwürdegarantie – Zum Vorrang staatlicher Achtungspflichten im Normbereich von Art. 1 GG, Der Staat 47 (2008), S. 21–40.

Bews, James, Der Beitrag von Gasspeichern zur Versorgungssicherheit, IR 2013, S. 194–197.

Bickenbach, Christian, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, S. 523–548.

Blanke, Hermann-Josef/Sander, Aimee, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie – Zugleich ein Vergleich mit anderen föderalen und präföderalen Staaten, ZG 2023, S. 15–35.

Bleckmann, Albert, Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, DÖV 1983, S. 129–135.

–, Nochmals – Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes – Schlußwort, DÖV 1983, S. 808–809.

Bloch, Corin, Zur Amtshaftung bei rettungsdienstlichem Notarzteinsatz, NJW 1993, S. 1513–1515.

Blümel, Ina, „Es lohnt immer, den ganzen Menschen wahrzunehmen" – Ein Interview zur Praxis der humanitären Hilfe, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 421–436.

Böckenförde, Christoph, Die Kodifizierung des Widerstandsrechts im Grundgesetz, JZ 1970, S. 168–172.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Der verdrängte Ausnahmezustand – Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, NJW 1978, S. 1881–1890.

–, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung – Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1998.

Bodewig, Thomas/Voß, Thomas, Die „offene Methode der Koordinierung" in der Europäischen Union – „schleichende Harmonisierung" oder notwendige „Konsentierung" zur Erreichung der Ziele der EU?, EuR 2003, S. 310–326.

von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen/Arndt, Felix, Handlungsformen im Unionsrecht – Empirische Analyse und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, ZaöRV 2002, S. 77–161.

von Bogdandy, Armin/Villarrreal, Pedro A., Die Weltgesundheitsorganisation in der COVID-19 Pandemie – Über internationale öffentliche Gewalt in der Krise, ZaöRV 80 (2020), S. 293–324.

Böhme, Ralf, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, Hamburg 2007.

Braams, Beate, Koordinierung als Kompetenzkategorie, Tübingen 2013.

Brauner, Christian, Das verdrängte Risiko – Können wir Katastrophen verhindern?, Freiburg 1990.

Brech, Alexander, Triage und Recht – Patientenauswahl beim Massenanfall Hilfebedürftiger in der Katastrophenmedizin. Ein Beitrag zur Gerechtigkeitsdebatte im Gesundheitswesen, Berlin 2008.

Bretthauer, Sebastian, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts – Herausforderungen eines vernachlässigten Rechtsgebiets, EuR 2020, Beiheft 3, S. 133–150.
–, Befugnisse des Staates nach dem Infektionsschutzgesetz (IfSG), in: Mückl, Stefan (Hrsg.), Religionsfreiheit in Seuchenzeiten, Berlin 2021, S. 61–83.
Breuer, Dominik/Guesnet, Stella, Lernen aus Krisenlagen, Crisis Prevention 1 (2023), S. 68–71.
Breuer, Rüdiger, Anlagensicherheit und Störfall – Vergleichende Risikobewertung im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ 1990, S. 211–222.
–, Die neuen wasserrechtlichen Instrumente des Hochwasserschutzgesetzes vom 3-5-2005, NuR 2006, S. 614–623.
Briese, Olaf, „Genommen auß den Comoedien" – Katastrophenbegriffe der neuzeitlichen Geologie, in: Eggers, Michael/Rothe, Matthias (Hrsg.), Wissenschaftsgeschichte als Begriffsgeschichte – Terminologische Umbrüche im Entstehungsprozess der modernen Wissenschaften, Bielefeld 2009, S. 23–50.
Briese, Olaf/Günther, Timo, Katastrophe – Terminologische Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Archiv für Begriffsgeschichte 51 (2009), S. 155–196.
Bringmann, Corinna, Bankenbeihilfe im Zuge der Finanzkrise, Berlin 2015.
Brinktrine, Ralf/Oldiges, Martin, § 74 Wehr- und Zivilverteidigungsrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3 Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 4. Auflage, Heidelberg 2021, S. 912–1019.
Britz, Gabriele, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, EuR 2006, S. 46–77.
–, Grundrechtliche Schutzpflichten in bald 50 Jahren Rechtsprechung des BVerfG, NVwZ 2023, S. 1449–1458.
Broemme, Albrecht, Teil I – Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen, Crisis Prevention 3 (2023), S. 52–55.
Brosius-Gersdorf, Frauke, Dreier-Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel, Art. 1–19, 4. Auflage, Tübingen 2023.
Bruch, David, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, DVBl 2010, S. 770–771.
Brüning, Christoph/Thomsen, Frederik, Das Online-Glücksspiel nach dem Glücksspiel-Staatsvertrag 2021 – Ein Überblick über Regelungen, Systematik und offene Fragen, NVwZ 2021, S. 11–15.
Buchholtz, Gabriele Margarete, § 176 Public Private Partnership, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI Verwaltungsrecht und Privatrecht, Heidelberg 2024, S. 657–694.
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Bonn 2008.
–, Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland, 2. Auflage, Bonn 2010.
–, Die Analytische Task Force, Bonn 2019.
Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, Berlin 2021, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2022/abschlussbericht-hochwasserkatastrophe.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Berlin 2021, https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/neuausrichtung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
Bundespolizei kompakt, Hochwasserkatastrophe – Einsatz im Flutgebiet, 5/2021.

Burgi, Martin, Verwaltungsorganisationsrecht – § 8 Strukturen und Organisationseinheiten, in: Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, Heidelberg 2022, S. 375–404.

Busch, Berthold, Die EG nach 1992 – die Gemeinschaft vor neuen Herausforderungen, Köln 1992.

Calliess, Christian, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union – Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) EGV nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden 1999.

–, § 44 Schutzpflichten, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, Heidelberg 2006, S. 963–992.

–, Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis, JZ 2006, S. 321–330.

–, Europäischer Binnenmarkt und europäische Demokratie: Von der Dienstleistungsfreiheit zur Dienstleistungsrichtlinie – und wieder Retour?, DVBl 2007, S. 336–346.

–, Das „Klimaurteil" des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung" des Art. 20a GG?, ZUR 2021, S. 355–357.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, München 2022.

Cancik, Hubert/Schneider, Helmuth, Der neue Pauly, Band 6, Stuttgart 1999.

Caßor-Pfeiffer, Silke, Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, ZfW 2010, S. 1–31.

Chang, Tung-Jui, Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft im Sozialbereich, Hamburg 2005.

Clausen, Christoph, Das Verhältnis von Achtungs- und Schutzpflichten in Ausnahmesituationen, Berlin 2018.

Clausen, Lars, Übergang zum Untergang – Skizze eines makrosoziologischen Proezeßmodells der Katastrophe, in: Clausen, Lars/Dombrowsky, Wolf R. (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, Bonn 1983, S. 43–80.

–, Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie – Soziologischer Rat bei FAKKEL-Licht, in: Clausen, Lars/Geenen, Elke M./Macamo, Elísio, Entsetzliche soziale Prozesse – Theorie und Empirie der Katastrophen, Münster 2003, S. 51–76.

Collin, Peter, Ordnungsüberlegungen zum Organisationsrecht des binnenadministrativen Wissenstransfers, in: Spiecker gen. Döhmann, Indra/Collin, Peter (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 136–155.

Collin, Peter/Fügemann, Malte W., Zuständigkeit – Eine Einführung zu einem Grundelement des Verwaltungsorganisationsrechts, JuS 2005, S. 694–700.

Committee on Lessons Learned from the Fukushima Nuclear Accident for Improving Safety and Security of U.S. Nuclear Plants, Lessons Learned from the Fukushima Nuclear Accident for Improving Safety and Security of U.S. Nuclear Plants, Washington, D.C. 2014.

Conermann, Bernward/Heeskens, Hanno/Kornmann, Jürgen/Maue, Manfred, PMeV-White Paper zur Alarmierung von Einsatzkräften per Smartphone-App, Crisis Prevention 1 (2024), S. 62–65.

Correa, Silvio M. de S., Die Katastrophendarstellung in brasilianischen Nachrichtensendungen, in: Clausen, Lars/Geenen, Elke M./Macamo, Elísio (Hrsg.), Entsetzliche soziale Prozesse – Theorie und Empirie der Katastrophen, Münster 2003, S. 205–222.

Cosack, Tilman/Enders, Rainald, Atomenergie nach Fukushima, DVBl 2011, S. 1446–1453.

Cremer, Wolfram, Die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der grundrechtlichen Schutzpflicht, DÖV 2008, S. 102–108.

Cronenberg, Ulrich, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe? – Hilfsorganisationen, Ehrenamtliche Helfer und Verhältnis zum Staat, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 21–28.

Czarnecki, Ralph, Gezielte Wetterveränderungen als Rechtsproblem, ZUR 2008, S. 134–141.
Dachroth, Wolfgang, Handbuch der Baugeologie und Geotechnik, 4. Auflage, Wiesbaden 2017.
van den Daele, Wolfgang, Freiheiten gegenüber Technikoptionen – Zur Abwehr und Begründung neuer Techniken durch subjektive Rechte, KritV 1991, S. 257–278.
Danner, Wolfgang, Das Energiesicherungsgesetz 1975, NJW 1975, S. 361–365.
von Danwitz, Thomas, Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin/Heidelberg 2008.
Dazert, Andreas/Schmitt, Thomas, Kommunale Haftungsrisiken im Rahmen der Gefahren- bzw. Brandverhütungsschau, KommJur 2017, S. 121–128.
Dederer, Hans-Georg, Korporative Staatsgewalt – Integration privat organisierter Interessen in die Ausübung von Staatsfunktionen. Zugleich eine Rekonstruktion der Legitimationsdogmatik, Tübingen 2004.
Denninger, Erhard, Rettungsdienst und Grundgesetz, DÖV 1987, S. 981–992.
Densky, Holger, Hochwasserschutz an Rhein und Main in Hessen – Aufgaben des Regierungspräsidiums Darmstadt, Crisis Prevention 4 (2020), S. 54–56.
Depenheuer, Otto, Zwischen polizeilicher Gefahrenabwehr und militärischer Verteidigung – Gesetzgeberischer Handlungsbedarf nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz?, ZG 2008, S. 1–11.
–, § 269 Vorbehalt des Möglichen, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Auflage, Heidelberg 2014, S. 557–590.
Deutsche Forschungsgemeinschaft, Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung – Bericht zur IDNDR, Weinheim 1993.
Die Bundesregierung, Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen – Umsetzung des Sendai Rahmenwerks für Katastrophenvorsorge (2015 – 2030) – Der Beitrag Deutschlands 2022 – 2030, Berlin 2022, https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/Sendai-Katrima/deutsche-strategie-resilienz-lang_download.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
Diegmann, Heinz/Lankau, Ingo Endrick, Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, 10. Auflage, Stuttgart 2022.
Diegmann, Heinz/Thome, Rainer, Brand- und Katastrophenschutzrecht im Saarland, Stuttgart 2008.
Dietlein, Johannes, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992.
–, Das Untermaßverbot – Bestandsaufnahme und Entwicklungschancen einer neuen Rechtsfigur, ZG 1995, S. 131–141.
Dietz, Andreas, Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für Amtshilfe- und Unterstützungsmaßnahmen sowie Einsätze der Bundeswehr, DÖV 2012, S. 952–961.
Di Fabio, Udo, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat – Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994.
–, Gefahr, Vorsorge, Risiko: Die Gefahrenabwehr unter dem Einfluss des Vorsorgeprinzips, Jura 1996, S. 566–574.
Dittmer, Cordula/Lorenz, Daniel F., Die Flüchtlingskrise 2015/16 und ihre Bedeutung für den Bevölkerungsschutz heute, Notfallvorsorge 2022, Heft 1, S. 8–15.
–, Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz: Der Zivil- und Katastrophenschutz an der Schnittstelle zum Öffentlichen Gesundheitsdienst in der Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie, KFS Working Paper Nr. 23, Berlin 2022, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/33664/Working_Paper_BePal_final_final.pdf.
Dittmer, Cordula/Lorenz, Daniel F./Reiter, Jessica/Wenzel, Bettina, Drei Jahre nach dem Deichbruch: Über die Gegenwart einer nicht abgeschlossenen Katastrophe, Notfallvorsorge 2016, Heft 4, S. 17–25.

Dittrich, Lars, Das Schornsteinfeger-Handwerksgesetz 15 Jahre nach der Reform – offene Fragen, mögliche Antworten rund um den Feuerstättenbescheid und seine Durchsetzung, DVBl 2024, S. 159–166.

Dolp, Martin/Connert Wilfried, Kooperation durch Koordination – Anregungen aus der Praxis für notwendige Zusammenarbeit der Verwaltungsdienststellen, Die Verwaltung 24 (1991), S. 370–382.

Dombrowsky, Wolf R., Soziologische Katastrophenforschung im Aufriß, in: Clausen, Lars/Dombrowsky, Wolf R. (Hrsg.), Einführung in die Soziologie der Katastrophen, Bonn 1983, S. 11–42.

–, Vom „Stage Model" zum „Copability Profile": Katastrophensoziologische Modellbildung in praktischer Hinsicht, in: Clausen, Lars/Dombrowsky, Wolf R., Einführung in die Soziologie der Katastrophen, Bonn 1983, S. 81–102.

–, Katastrophe und Katastrophenschutz – Eine soziologische Analyse, Wiesbaden 1989.

–, Zum Teufel mit dem Bindestrich, in: Dombrowsky, Wolf R./Pasero, Ursula (Hrsg.), Wissenschaft, Literatur, Katastrophe – Festschrift zum sechzigsten Geburtstag von Lars Clausen, Opladen 1995, S. 108–122.

–, Der Mensch als Risiko – oder: Geht alle Gefahr vom Volke aus?, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 29–52.

Dörr, Dieter, Die Abgrenzung von Beamten- und Angestelltenfunktion im öffentlichen Dienst (I und II), ZTR 1991, S. 182–188.

Dreier, Horst, Grundgesetz-Kommentar, Band 1: Präambel, Art. 1–19, 3. Auflage, Tübingen 2013.

–, Grundgesetz-Kommentar, Band 2: Art. 20–82, 3. Auflage, Tübingen 2015.

–, Grundgesetz-Kommentar, Band 3: Art. 83–146, 3. Auflage, Tübingen 2018.

Dreier, Horst/Kuch, David, § 60 Demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III Verwaltung und Verfassungsrecht, Heidelberg 2022, S. 79–126.

Droege, Michael, Öffentliches Krisenreaktionsrecht – Gesetzliche Rahmenbedingungen effektiver und effizienter Krisenbewältigung und bedarfsgerechter Finanzhilfe, JZ 2024, S. 757–765.

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, Grundgesetz Kommentar, 108. Ergänzungslieferung August 2025, München.

Eckart, Christian/Winkelmüller, Michael, BeckOK Infektionsschutzrecht, 27. Edition 01.01.2026, München.

Eckel, Philipp, Kollektiver Rechtsschutz gegen kartellrechtliche Streuschäden: Das Vereinigte Königreich als Vorbild?, WuW 2015, S. 4–14.

Egidy, Stefanie, Finanzkrise und Verfassung – Demokratisches Krisenmanagement in Deutschland und den USA, Tübingen 2019.

Ehlers, Dirk, § 1 Wirtschaft als Gegenstand des öffentlichen Rechts, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 1 Öffentliches Wirtschaftsrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2019, S. 1–49.

–, § 69 Grundrechtsbindung der privatrechtsförmigen Verwaltung, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III Verwaltung und Verfassungsrecht, Heidelberg 2022, S. 455–492.

Ehrenzeller, Kaspar, Koordination von Verfassungsrecht im Widerspruch – Legislative Gestaltungskompetenzen bei angenommenen Volksinitiativen, Zürich/Baden-Baden 2020.

Eifert, Martin, Innovation in und durch Netzwerkorganisation: Relevanz, Regulierung und staatliche Einbindung, in: Eifert, Martin/Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Innovation

und rechtliche Regulierung – Schlüsselbegriffe und Anwendungsbeispiele rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung, Baden-Baden 2002, S. 88–133.

–, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker gen. Döhmann, Indra/Collin, Peter (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 159–175.

Eisenmenger, Sven, Die Neuordnung des Bevölkerungsschutzes aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, NVwZ 2021, S. 1415–1421.

Ekardt, Felix/Rath, Theresa, Gaskrise: Rechtsentwicklungen auf EU- und Bundesebene – Unter Berücksichtigung der Digitalisierung, NVwZ 2022, S. 1665–1672.

Ekengren, Magnus, New Security Challenges and the Need for New Forms of EU Cooperation: The Solidarity Declaration against Terrorism and the Open Method of Coordination, European Security 15 (2006), S. 89–111.

Elias, Norbert, Was ist Soziologie?, 12. Auflage, Weinheim u.a. 2014.

Enaux, Christoph/Wüsthof, Lucas, Der neue Medienstaatsvertrag – Was gilt für Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre?, K&R 2020, S. 469–476.

Enders, Christoph, Der Staat in Not – Terrorismusbekämpfung an den Grenzen des Rechtsstaats, DÖV 2007, S. 1039–1046.

–, Verfassungsgrenzen der „drohenden Gefahr" – Zur Übertragung der Maßstäbe des BKA-Gesetz-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf das gesamte Gefahrenabwehrrecht, DÖV 2019, S. 205–211.

Enders, Christoph/Hoffmann-Riem, Wolfgang/Kniesel, Michael/Poscher, Ralf/Schulze-Fielitz, Helmuth, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, München 2011.

Epping, Volker/Heintschel von Heinegg, Wolff, Völkerrecht, 8. Auflage, München 2024.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian, BeckOK Grundgesetz, 64. Edition 15.11.2025, München.

Ernst, Armin, Feuerwehrgesetz für Baden-Württemberg – Praxiskommentar mit Landeskatastrophenschutzgesetz und Feuerwehrmustersatzung, 9. Auflage, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 2018.

Ernst, Christian, Die Verwaltungserklärung – Die einfache verwaltungsrechtliche Willenserklärung als Handlungsform der Verwaltung, Berlin, 2008.

Evers, Hans-Ulrich, Verfassungsrechtliche Bemerkungen zu den Entwürfen der „Einfachen Notstandsgesetze", JZ 1964, S. 697–702.

–, Die perfekte Notstandsverfassung – Kritische Bemerkungen zum Entwurf des Rechtsausschusses des BT, AöR 91 (1966), S. 1–41.

Ewer, Wolfgang, Ersatz-, Entschädigungs- und Ausgleichsansprüche wegen Hochwasserschäden – erste Bestandsaufnahme nach der Katastrophe, NJW 2002, S. 3497–3503.

–, Grundelemente einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung, NVwZ 2023, S. 951–958.

Fanta, Dominik, Integriertes und vernetztes Krisenmanagement – Durch einen integrierten Plattformansatz die Resilienz erhöhen und Lagen beherrschen, Crisis Prevention 1 (2023), S. 100–101.

Fastenrath, Ulrich, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 03.07.2012 (2 PBvU 1/11; NVwZ 2012, 1239) – Zu Fragen des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren auf der Grundlage des Luftsicherheitsgesetzes, JZ 2012, S. 1128–1132.

Federspiel, Ruth, Der Weg zur Deutschen Akademie der Technikwissenschaften, Berlin/Heidelberg 2011.

Fehling, Michael/Arnold, Sascha, Administrative Verflechtungsbeziehungen in der deutschen Rechtsordnung – Neuerungen durch die Föderalismusreform, in: Schneider, Jens-Peter/Caballero, Francisco Velasco (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, Die Verwaltung Beiheft 8 (2009), S. 53–70.

Fehn, Karsten/Lechleuthner, Alexander, Amtshaftung bei notärztlichem Behandlungsfehler, MedR 2000, S. 114–122.

Feltes, Thomas/Kudlacek, Dominic, Kriminalität als Katastrophe, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 379–396.

Finke, Jasper, Krisen – Ein Erklärungsversuch dynamischer Rechtsentwicklungen in Krisenzeiten, Tübingen 2020.

Forsthoff, Ernst, Ausnahmezustand, in: Ritter, Joachim (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 1, Darmstadt 1978.

Förstner, Ulrich/Köster, Stephan, Umweltschutztechnik, 9. Auflage, Wiesbaden 2018.

Franke, Dieter, „Ein Haus im Wandel der Zeit", in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Bonn 2008, S. 10–30.

–, Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Historische Grundlagen mit Blick auf die Entwicklung nach 1945, in: Kuhlmey, Marcel/Freudenberg, Dirk (Hrsg.), Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz, Berlin 2016, S. 57–74.

Franke, Simon, Künstliche Intelligenz in der Leitstelle der Zukunft, Crisis Prevention 4 (2023), S. 36–39.

Frankenberg, Günter, Staatstechnik – Perspektiven auf Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Berlin 2010.

Franz, Einiko Benno, Der Bundeswehreinsatz im Innern und die Tötung Unschuldiger im Kreuzfeuer von Menschenwürde und Recht auf Leben – Zugleich Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz, Der Staat 45 (2006), S. 501–546.

Franzius, Claudio, § 135 Maßstäbe des Verwaltungshandels im Umweltrecht, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Verwaltungsrecht, Heidelberg 2023, S. 501–536.

Frenz, Walter, Verwaltungskooperation mit der Union im Lichte von Art. 197 AEUV und des Lissabon-Urteils, DÖV 2010, S. 66–73.

–, Handbuch Europarecht – Wirkungen und Rechtsschutz, Band 5, Heidelberg 2010.

–, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 24.04.2013 (1 BvR 1215/07; NJW 2013, 1499) – Zur Verfassungsmäßigkeit der Antiterrordatei, DVBl 2013, S. 788–790.

Frenzel, Eike Michael, Vom Verbund zum Netzwerk – Die Musik des Zufalls als Erkenntnisquelle, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 247–265.

Frerichs, Melanie, Innovationsprozesse und organisationaler Wandel in der Automobilindustrie – Eine prozesssoziologische Analyse betrieblicher Machtproben, Wiesbaden 2014.

Freudenberg, Dirk/Hagebölling, Clemens, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, ZRP 2022, S. 85–87.

Freudenberg, Dirk/von Lewinski, Kai, Handbuch Bevölkerungsschutz, München 2024.

Fritzen, Benno, Normen und Standards für das Krisenmanagement in Kritischen Infrastrukturen, Crisis Prevention 4 (2021), S. 16–17.

Froese, Judith, Bundeswehreinsätze im Innern zur Terrorismusbekämpfung: Die „terroristische Großlage" als Katastrophennotstand?, DVBl 2017, S. 546–551.

Furtak, Florian T., Internationale Organisationen – Staatliche und nichtstaatliche Organisationen in der Weltpolitik, Wiesbaden 2015.

Gabriel, Moritz/Mittelstaedt, Maximiliane, Die Sicherstellungsgesetze des Bundes – Sicherstellung der Versorgung mit (lebens-)wichtigen Gütern und Leistungen im Notstand, DVBl 2023, S. 1–10.

Gahlen, Matthias/Kranaster, Maike, Krisenmanagement: Planung und Organisation von Krisenstäben, 3. Auflage, Stuttgart 2019.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen, AöR 135 (2010), S. 251–288.

–, Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG vom 24.04.2013 (1 BvR 1215/07; JZ 2013, 621) – „Zur Frage der Verfassungswidrigkeit des Antiterrorgesetzes", JZ 2013, S. 633–636.

Gärditz, Klaus Ferdinand/Linzbach, Karoline Maria, Gesundheitswissen aus Behördenhand – Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben zwischen Verwaltung, Wissenschaft, Politik und Recht, Tübingen 2022.

Gassner, Ulrich M., § 1 Internationales und Europäisches Infektionsschutzrecht, in: Kluckert, Sebastian (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2021, S. 27–76.

Geenen, Elke M., FAKKEL – Ein katastrophensoziologisches Prozeßmodell, in: Dombrowsky, Wolf R./Pasero, Ursula (Hrsg.), Wissenschaft, Literatur, Katastrophe – Festschrift zum sechzigsten Geburtstag von Lars Clausen, Opladen 1995, S. 176–186.

–, Kollektive Krisen: Katastrophe, Terror, Revolution – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Clausen, Lars/Geenen, Elke M./Macamo, Elisio, Entsetzliche soziale Prozesse – Theorie und Empirie der Katastrophen, Münster 2003, S. 5–24.

–, Katastrophenvorsorge – Katastrophenmanagement, in: Felgentreff, Carsten/Glade, Thomas (Hrsg.), Naturrisiken und Sozialkatastrophen, Heidelberg 2008, S. 225–240.

Geier, Wolfram, Strukturen, Akteure und Zuständigkeiten des deutschen Bevölkerungsschutzes, APuZ 10–11/2021, S. 16–22.

Geppert, Martin/Schütz, Raimund, Beck'scher Kommentar zum TKG, 5. Auflage, München 2023.

Gerstner, Stephan/Gundel, Jörg, BeckOK Energiesicherungsrecht, 12. Edition 01.02.2026, München.

Ghamari-Tabrizi, Sharon, Death and Resurrection in the Early Cold War – The Grand Analogy of the Disaster Researchers, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 335–378.

Giemulla, Elmar/Hoppe, Tilman, Privatisierung von Fluggastkontrollen, GSZ 2020, S. 63–66.

Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael, BeckOK Umweltrecht, 77. Edition 01.01.2026, München.

Gilbert, Claude, Studying Disaster – Changes in the main conceptual tools, in: Quarantelli, Enrico Louis (Hrsg.), What is a disaster? – A Dozen Perspectives on the Question, London 1998, S. 3–12.

Gintzel, Kurt, Die Aufgaben der Polizei nach dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, JA 1977, S. 385–393.

Glade, Carsten, Bundespolizei als wichtiger Partner in der Gefahrenabwehr – Interview mit Carsten Glade, Abteilungsleiter Gefahrenabwehr im Bundespolizeipräsidium, Crisis Prevention 3 (2022), S. 4–6.

Glombik, Manfred, Der Europäische Katastrophenschutz, VR 2019, S. 159–162.

Gómez, Johannes Müller/Reiners, Wulf/Wessels, Wolfgang, EU-Politik in Krisenzeiten – Krisenmanagement und Integrationsdynamik in der Europäischen Union, APuZ 2017, S. 11–17.

Gornig, Gilbert H., Völkerrecht, München 2023.

Götz, Volkmar, Das Energiesicherungsgesetz vom 9. November 1973, NJW 1974, S. 113–116.

–, § 85 Innere Sicherheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg 2006, S. 671–700.

Gräber, Fynn/Magaard, Christian, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlich-rechtlichen Maßstäben – Zum Abteilungsthema des 74. Deutschen Juristentages, NVwZ 2024, S. 1284–1290.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard, Das Recht der Europäischen Union, 40. Ergänzungslieferung Oktober 2009, München.

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, 86. Ergänzungslieferung September 2025, München.

Grafe, Regine, Umweltwissenschaften für Umweltinformatiker, Umweltingenieure und Stadtplaner, Berlin/Heidelberg 2018.

Grammelsberger, Gabriele, Die Normalisierung des Katastrophischen am Beispiel des Klimawandels, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 277–306.

Greve, Holger, Hochwasserschutz – Herausforderungen an Recht und Politik – Tagungsbericht, UPR 2008, S. 299–307.

von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin/Terhechte, Jörg Philipp, Europäisches Unionsrecht – Vertrag über die Europäische Union – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 8. Auflage, Baden-Baden 2025.

Groh, Dieter/Kempe, Michael/Mauelshagen, Franz, Einleitung. Naturkatastrophen – wahrgenommen, gedeutet, dargestellt, in: Groh, Dieter/Kempe, Michael/Mauelshagen, Franz (Hrsg.), Naturkatastrophen – Beiträge zu ihrer Deutung, Wahrnehmung und Darstellung in Text und Bild von der Antike bis ins 20. Jahrhundert, Tübingen 2003, S. 11–36.

Groh, Kathrin, § 155 Verwaltungsvorschrift, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Verwaltungsrecht, Heidelberg 2023, S. 1309–1348.

Groß, Thomas, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Tübingen 1999.

–, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), Berlin 2007, S. 152–180.

–, Die Bedeutung des Umweltstaatsprinzips für die Nutzung erneuerbarer Energien, NVwZ 2011, S. 129–133.

Grüner, Anna-Maria, Biologische Katastrophen – Eine Herausforderung an den Rechtsstaat, Baden-Baden 2017.

Grupp, Alexander, Land unter: Digitale Sofort-Lösungen für den Katastrophenfall, Crisis Prevention 2 (2024), S. 58–59.

Grzeszick, Bernd, Katastrophenschutz ohne (förmlichen) Katastrophenfall? – Zu Konzeption, Voraussetzungen und Grenzen nur materieller Zuständigkeitsregelungen im Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2023, S. 139–160.

Guckelberger, Annette, Die diversen Facetten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen, NuR 2010, S. 835–842.

–, Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, UPR 2012, S. 361–368.

–, § 235 Schutz der Wohnung, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VIII, Heidelberg 2017, S. 321–356.

Guilleaume, Emil, Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, Politik und Verwaltung 1966, Heft 3, S. 7–59.

Gundel, Jörg, Die Regulierung der europäischen Energiemärkte – Perspektiven nach dem Dritten Binnenmarktpaket, WiVerw 2010, S. 127–135.

Gundel, Jörg/Germelmann, Claas Friedrich, Kein Schlussstein für die Liberalisierung der Energiemärkte: Das Dritte Binnenmarktpaket, EuZW 2009, S. 763–770.

Gurlit, Elke, § 28 Die verwaltungsrechtliche Willenserklärung, in: Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage Heidelberg 2022, S. 984–990.

Gusy, Christoph, Die Zentralstellenkompetenz des Bundes, DVBl 1993, S. 1117–1128.

–, Kooperation als staatlicher Steuerungsmodus, ZUR 2001, S. 1–7.

–, Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebiets im Wandel, DÖV 2011, S. 85–95.
–, Katastrophenrecht, GSZ 2020, S. 101–108.
–, Pandemien als Stresstest der Demokratie, DÖV 2021, S. 757–766.
Guttenberg, Ulrich, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt – Eine verwaltungsorganisationsrechtliche Untersuchung, Berlin 1992.
Güttler, Katja, Schutzgewähr durch Organisation und Verfahren – Am Beispiel von Rundfunkanstalten und Gemeinden unter dem Grundgesetz, Hamburg 2007.
Häberle, Peter, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1971), Berlin 1972, S. 43–141.
Hailbronner, Kay/Thym, Daniel, Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, JZ 2016, S. 753–763.
Hain, Karl-Eberhard, Das Untermaßverbot in der Kontroverse – Eine Antwort auf Dietlein, ZG 1996, S. 75–84.
Hall, Karl-Heinrich, Notstandsverfassung und Grundrechtseinschränkungen: Kritische Bemerkung zu einzelnen Problemen des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes, JZ 1968, S. 159–167.
Härtel, Ines, Klimaschutzverfassungsrecht: Klima-Staatszielbestimmungen im Föderalismus, NuR 2020, S. 577–588.
Hartmann, Konstantin, Landkreise können mit vernetzten Notfallplänen „vor die Lage kommen"!, Crisis Prevention 3 (2023), S. 80–81.
Hauptmanns, Ulrich, Prozess- und Anlagensicherheit, 2. Auflage, Berlin 2020.
Hebeler, Timo, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundsatzfragen der Amtshilfe, JA 2019, S. 881–887.
Heeskens, Hanno, Ressourcen schonen durch intelligente Verfügbarkeitsplanung, Alarmierung und Kommunikation, Crisis Prevention 1 (2022), S. 110–111.
Heintzen, Markus, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, S. 1448–1451.
Heller, Jonas, Mensch und Maßnahme – Zur Dialektik von Ausnahmezustand und Menschenrechten, Weilerswist 2018.
Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas, Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013.
Hempel, Leon/Markwart, Thomas, Katastrophe und Souveränität: Zur Genese eines ästhetischpolitischen Paradigmas, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 141–192.
–, Ein Streit über die Katastrophe, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 7–28.
Henke, Wilhelm, Praktische Fragen des öffentlichen Vertragsrechts – Kooperationsverträge, DÖV 1985, S. 41–53.
Henneke, Hans-Günter, Kommunalrelevanz des Vertrages der Ampel-Koalition, VBlBW 2022, S. 353–362.
Herdegen, Matthias, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 23 (1990), S. 183–210.
–, Völkerrecht, 23. Auflage, München 2024.
Hermes, Georg, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Heidelberg 1987.
Hermes, Georg/Reimer, Franz, Landesrecht Hessen – Studienbuch, 10. Auflage, Baden-Baden 2022.

Hesse, Konrad, Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustands, JZ 1960, S. 105–108.

Heusch, Andreas, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, Berlin 2003.

Heyder, Udo, Zum Gesetz über das Ausländerzentralregister, ZAR 1994, S. 153–157.

Hilbert, Patrick, Vertikale Aufhebungsentscheidungen – Zu einem neuen Phänomen der Verbundverwaltung im Europäischen Bankenaufsichtsrecht, Die Verwaltung 50 (2017), S. 189–216.

Hillgruber, Christian, Der Staat des Grundgesetzes – nur bedingt abwehrbereit? – Plädoyer für eine wehrhafte Verfassungsinterpretation, JZ 2007, S. 209–218.

Hirsch, Burkhard, Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, KritV 2006, S. 3–20.

Hoffmann, Julia, Verwaltungskooperative Standardsetzung – Die Praxis der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften der Umweltministerkonferenz, Baden-Baden 2023.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Abbau von Rechtsstaatlichkeit durch Neubau des Polizeirechts? – Kritik am Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, dargestellt an den Normen über die Personalienfeststellung, JZ 1978, S. 335–339.

Höfling, Wolfram, Versammlungsrecht als „Grundrechtsgewährleistungsrecht" – Zum Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, Die Verwaltung 45 (2012), S. 539–545.

Hofmann, Hans, Perspektiven einer Staatsmodernisierung – Lehren aus vergangenen Krisen zur Bewältigung gegenwärtiger, ZG 2022, S. 249–270.

Hofmann, Hasso, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S. 87–90.

Hofmann, Matthias, Lernen aus Katastrophen – Nach den Unfällen von Harrisburg, Seveso und Sandoz, Berlin 2008.

Hollo, Anna-Lena, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – Hintergründe, Konzeption und verfassungsrechtliche Probleme, DÖV 2023, S. 195–205.

Honsell, Heinrich, Was ist Gerechtigkeit?, 2. Auflage, München 2023.

Hornbogen, Erhard/Eggeler, Gunther/Werner, Ewald, Werkstoffe – Aufbau und Eigenschaften von Keramik-, Metall-, Polymer- und Verbundwerkstoffen, 10. Auflage, Berlin/Heidelberg 2012.

Hornung, Gerrit/Schindler, Stephan, Zivile Sicherheit als Gegenstand und Ziel der Informations- und Kommunikationsverarbeitung, in: Gusy, Christoph/Kugelmann, Dieter/Würtenberger, Thomas (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, Berlin/Heidelberg 2017, S. 247–272.

Hornung, Gerrit/Stroscher, Jan-Philipp, Datenschutz in der Katastrophe – Anwendbarkeit, Systematik und Kompetenzfragen – Teil 1, GSZ 2021, S. 149–155.

–, Datenschutz in der Katastrophe – Zulässigkeitstatbestände und Vorgaben für die Datenverarbeitung zur Katastrophenvorsorge und -bekämpfung – Teil 2, GSZ 2021, S. 185–191.

Houdeau, Detlef, Wie kann KI vor Cyberangriffen schützen?, Crisis Prevention 4 (2022), S. 60–62.

Hoven, Elisa, Die „Triage"-Situation als Herausforderung für die Strafrechtswissenschaft, JZ 2020, S. 449–454.

Huber, Peter Michael, Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem in der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, München 1988.

–, Das Verbot der Mischverwaltung – de constitutione lata et ferenda, DÖV 2008, S. 844–851.

–, Verfassungsstaat und Finanzkrise, Baden-Baden 2014.

–, § 4 Bundesstaatlichkeit, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I Grundlagen, Wandel und Herausforderungen, Heidelberg 2023, S. 153–204.

Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas, Grundgesetz Kommentar, Band 1: Präambel, Art. 1–19, 8. Auflage, München 2024.

–, Grundgesetz Kommentar, Band 2: Art. 20–82, 8. Auflage, München 2024.
–, Grundgesetz Kommentar, Band 3: Art. 83–146, 8. Auflage, München 2024.
Hübler, Anna-Katharina Josephine, Staatliche Verhaltenspflichten im völkerrechtlichen Katastrophenfall, Berlin 2017.
Huster, Stefan/Kingreen, Thorsten, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Auflage, München 2022.
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Introduction to the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, Geneva 2011.
–, World Disaster Report 2020 – Come Heat or High Water – Tackling the humanitarian impacts of the climate crisis together, Geneva, 2020, https://www.ifrc.org/document/world-disasters-report-2020.
Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, Dokumentation des Hochwassers vom August 2020 im Einzugsgebiet der Elbe, Magdeburg 2004, https://www.ikse-mkol.org/fileadmin/media/user_upload/D/06_Publikationen/02_Hochwasserschutz/2004_IKSE-Dokumentation_Hochwasser_2002.pdf.
IPCC, Kernbotschaften des Fünften Sachstandsberichts des IPCC, Klimaänderung 2014: Synthesebericht, Bonn 2018.
–, Sechster IPCC-Sachstandsbericht des Weltklimarats, Climate Change 2023, Synthesis Report – A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva 2023, https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6.
Ipsen, Jörn, Deutschland im Ausnahmezustand – Grund und Grenzen administrativer Maßnahmen der Pandemiebekämpfung, DVBl 2020, S. 1037–1042.
–, Notstandsverfassung und Corona-Virus, Recht und Politik 2020, S. 118–132.
Isensee, Josef, Das Grundrecht auf Sicherheit – Zu den Pflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin/New York 1983.
–, § 126 Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI Bundesstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2008, S. 3–200.
–, § 191 Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Auflage, Heidelberg 2011, S. 413–568.
–, § 16 Sicherheit und Freiheit, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I Grundlagen, Wandel und Herausforderungen, Heidelberg 2023, S. 713–754.
Jablonski, Stefan, Hochwasserschutzrecht – Herausforderungen – Rechtsgrundlagen – Ansatzpunkte und Instrumente, Baden-Baden 2014.
Jäger, Wieland, Katastrophe und Gesellschaft – Grundlegungen und Kritik von Modellen der Katastrophensoziologie, Darmstadt/Neuwied, 1977.
Jansen, Dorothea/Wald, Andreas, Netzwerktheorien, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.), Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 188–199.
Japp, Klaus P., Zur Soziologie der Katastrophe, in: Clausen, Lars/Geenen, Elke M./Macamo, Elísio, Entsetzliche soziale Prozesse – Theorie und Empirie der Katastrophen, Münster 2003, S. 77–90.
Jarass, Hans D., § 38 Funktionen und Dimensionen der Grundrechte, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, Heidelberg 2006, S. 625–654.
Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo/Kment, Martin, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 18. Auflage, München 2024.

Jaspers, Karl, Die Atombombe und die Zukunft des Menschen – Politisches Bewußtsein in unserer Zeit, München 1958.

Jestaedt, Matthias, § 16 Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Auflage, München 2022, S. 1179–1234.

John, Monika, Verwaltungsorganisation im Reformprozess – Der Entwurf eines Landesorganisationsgesetzes für Mecklenburg-Vorpommern, Speyerer Forschungsberichte 179, Speyer 1998.

Kahl, Wolfgang, Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht – Von der Konfrontation zur Kooperation, Die Verwaltung 29 (1996), S. 341–384.

–, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), S. 353–387.

–, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts – Zwischen tradierter Schutzpflichtendogmatik und innovativer Abwehrrechtssonderdogmatik, EurUP 2022, S. 2–19.

Kahl, Wolfgang/Hilbert, Patrick, Die Bedeutung der Kodifikation im Verwaltungsrecht, RW 2012, S. 453–488.

Kaiser, Anna-Bettina, Ausnahmezustand, AL 2017, S. 200–207.

–, Ausnahmeverfassungsrecht, Tübingen 2020.

Kaiser, Roman/Struzina, Victor, Vereinheitlichung des Polizeirechts? – Vom Beruf unserer Zeit zur Mustergesetzgebung, ZG 2018, S. 111–144.

Karsten, Andreas/Voßschmidt, Stefan/Wingen, Martha, Ahrtalflut und Spontanhelfende, Crisis Prevention 4 (2022), S. 44–49.

Kehr, Thomas, Datei Gewalttäter Sport – Eine Untersuchung der Rechtsgrundlagen des BKAG's unter besonderer Berücksichtigung datenschutzrechtlicher und verfassungsrechtlicher Aspekte, Baden-Baden 2015.

Kern, Bernd-Rüdiger, Rechtsgrundlagen für die Einsätze im Katastrophenfall und die Triage, in: Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Katastrophenmedizin – Leitfaden für die ärztliche Versorgung im Katastrophenfall, 6. Auflage, Bonn 2013, S. 43–66.

Kersten, Jens/Rixen, Stephan, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Auflage, München 2022.

Kießling, Andrea, Die Feststellung der „epidemischen Lage" als Voraussetzung der Maskenpflicht?, NVwZ 2021, S. 1245–1248.

–, Corona-Maßnahmen in Herbst und Winter 2021/22 nach Ende der „epidemischen Lage", NVwZ 2021, S. 1801–1808.

–, Anmerkung zu einer Entscheidung des VGH München, Beschluss vom 14.12.2020 – Zur Rechtmäßigkeit von nächtlichen Ausgangsbeschränkungen in Corona-„Hotspots", NJW 2021, S. 182–183.

–, Von der punktuellen Gefahrenabwehr zur planerischen Risikovorsorge im Infektionsschutzrecht, JZ 2022, S. 53–62.

–, Infektionsschutzgesetz – Kommentar, 3. Auflage, München 2022.

Kingreen, Thorsten, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie, NJW 2021, S. 2766–2771.

Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 13. Auflage, München 2024.

Kirchhof, Paul, § 214 Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band X Deutschland in der Staatengemeinschaft, 3. Auflage, Heidelberg 2012, S. 299–382.

Kischel, Uwe, Handle und liquidiere? – Keine Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht, VerwArch 1999, S. 391–414.

Kisker, Gunter, Kooperation im Bundesstaat – Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971.
Klafki, Anika, Risiko und Recht – Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien, Tübingen 2017.
–, Kooperationsmechanismen im modernen Bundesstaat – Interföderale Rechtsharmonisierung in Deutschland und den USA, VerwArch 2018, S. 96–116.
–, Kooperative Verfahrenselemente im transnationalen Verwaltungsverbund am Beispiel von Planungsverfahren, Der Staat 58 (2019), S. 367–387.
–, Kontingenz des Rechts in der Krise, JöR 2021, S. 583–602.
Klein, Eckart, Grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, NJW 1989, S. 1633–1640.
–, § 280 Innerer Staatsnotstand, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Auflage, Heidelberg 2014, S. 935–972.
Klein, Hans H., Dienstpflichten und Spannungsfall in der Notstandsverfassung – Zur Auslegung der GG Art. 12a und 80a, Der Staat 8 (1969), S. 363–386.
–, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl 1994, S. 489–497.
Klein, Oliver, Das Untermaßverbot – Über die Justiziabilität grundrechtlicher Schutzpflichten, JuS 2006, S. 960–964.
Kleinebrahn, Anja, Zwei ‚Jahrhunderthochwasser' in elf Jahren – Ein Vergleich der Hochwasserereignisse von 2002 und 2013 (in Deutschland), Riscuri si Catastrofe 2014, S. 166–179.
Kleiner, Niels-Peter, Koordination von Katastrophenschutzeinsätzen durch Kräfte des Bundes (BGS und Streitkräfte), DVBl 1977, S. 240–243.
Klement, Jan Henrik, Netzneutralität: der Europäische Verwaltungsverbund als Legislative, EuR 2017, S. 532–560.
Kloepfer, Michael, Verfassung und Zeit – Zum überhasteten Gesetzgebungsverfahren, Der Staat 13 (1974), S. 457–470.
–, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, S. 163–198.
–, Hochwasserschutz – Herausforderungen an Recht und Politik, Baden-Baden 2009.
–, Schutz kritischer Infrastrukturen – IT und Energie, Baden-Baden 2010.
–, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, Baden-Baden 2011.
–, Hochrisikoanlagen – Notfallschutz bei Kernkraft-, Chemie- und Sondermüllanlagen, Baden-Baden 2012.
–, Rechtsfragen des Umweltschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, Berlin/Heidelberg 2012, S. 405–442.
–, Handbuch des Katastrophenrechts, Baden-Baden 2015.
–, Umweltrecht, 4. Auflage, München 2016.
–, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, DVBl 2017, S. 141–149.
Kloepfer, Michael/Deye, Sandra, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, DVBl 2009, S. 1208–1221.
Kloepfer, Michael/Schwartz, Fabian, § 5 Katastrophenschutz, in: Wegener, Bernhard W. (Hrsg.), Europäische Querschnittspolitiken, EnzEuR Band 8, 2. Auflage, Baden-Baden 2021.
Kloepfer, Michael/Wiedmann, Jan-Louis, Die Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz, DVBl 2021, S. 1333–1340.
Kluckert, Sebastian, § 2 Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen des Infektionsschutzrechts, in: Kluckert, Sebastian (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2021, S. 77–152.

–, § 3 Die Corona-Bekämpfungsmaßnahmen der Bundesländer während der ersten Welle, in: Kluckert, Sebastian (Hrsg.), Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2021, S. 153–166.

Kluge, Friedrich, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 25. Auflage, Berlin 2012.

Kluth, Winfried, Rechtsfragen der verwaltungsrechtlichen Willenserklärung, NVwZ 1990, S. 608–614.

Kment, Martin, Die Änderung des Energiesicherheitsgesetzes – neue Vorgaben zu Treuhandverwaltung und Enteignung, NJW 2022, S. 2302–2308.

Knemeyer, Franz-Ludwig, Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, S. 11–17.

–, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, München 2007.

Kniesel, Michael, Kapitel 8. Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Auflage, München 2026, S. 1329–1568.

Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin 2021.

Koch, Egmont R./Vahrenholt, Fritz, Seveso ist überall – Die tödlichen Risiken der Chemie, Köln 1978.

Köck, Wolfgang, § 71 Katastrophenschutzrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3 Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 4. Auflage, Heidelberg 2021, S. 712–730.

Korff, Rüdiger, Resilienz: Eine Frage von Biegen oder Brechen im Ausnahmefall, in: von Lewinski, Kai (Hrsg.), Resilienz des Rechts, Baden-Baden 2016, S. 23–32.

Korte, Stefan, Mitgliedstaatliche Verwaltungskooperation und private Eigenverantwortung beim Vollzug des europäischen Dienstleistungsrechts, NVwZ 2007, S. 501–508.

Koselleck, Reinhart, Begriffsgeschichten, Frankfurt am Main 2010.

Köttgen, Arnold, Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der öffentlichen Verwaltung, AöR 90 (1965), S. 205–235.

Kotulla, Michael, Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes, NVwZ 2006, S. 129–135.

Kraus, Ulrich, Die Träger des Hochwasserschutzes am Beispiel des Freistaates Sachsen, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Hochwasserschutz – Herausforderungen an Recht und Politik, Baden-Baden 2009, S. 61–66.

Krebs, Walter, § 108 Verwaltungsorganisation, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, Heidelberg 2007, S. 457–520.

Kreps, Gary A., Disaster as systematic event and social catalyst, in: Quarantelli, Enrico Louis (Hrsg.), What is a disaster? – A Dozen Perspectives on the Question, London 1998, S. 25–50.

Kröger, Malte, Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund – Eine europa- und verfassungsrechtliche Untersuchung unionsrechtlicher Organisationsregelungen für Mitgliedstaaten anhand von Regulierungsagenturen, Datenschutzbehörden sowie statistischen Ämtern, Baden-Baden 2020.

Krug, Wilhelm Traugott, Allgemeines Handwörterbuch der philosophischen Wissenschaften nebst Literatur und Geschichte, Band 2, Stuttgart 1969.

Krumme, Markus, Die Wohnung im Recht – Unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbegriffs in § 244 Abs. 1 Nr. 3 StGB, Berlin 2004.

Kube, Hanno, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, München 2024, E 1–E 76.

Kugelmann, Dieter, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2012.

Kulick, Andreas, Gefahr, „Gefährder" und Gefahrenabwehrmaßnahmen angesichts terroristischer Gefährdungslagen, AöR 143 (2018), S. 175–219.

van Laak, Jona, Souveränität in Zeiten der Krise – Theoretische Dimensionen des Ausnahmezustands im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2019.

Ladeur, Karl-Heinz/Möllers, Christoph, Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, DVBl 2005, S. 525–535.

Ladiges, Manuel, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2012, S. 1225–1228.

–, Reform des Bundeswehreinsatzes im Inneren, ZRP 2016, S. 185–185.

Lagadec, Patrick, From Seveso to Mexico and Bhopal: Learning to Cope with Crisis, in: Kleindorfer, Paul. R./Kunreuther, Howard C. (Hrsg.), Insuring and Managing Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond, Berlin/Heidelberg/New York 1987, S. 13–46.

Lais, Martina, Das Solidaritätsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Baden-Baden 2007.

Lammers, Lutz, Die haushaltsrechtliche Kontrolle von Public Private Partnerships, DÖV 2018, S. 303–314.

Landesumweltamt Brandenburg, Das Elbehochwasser im Sommer 2002 – Bericht des Landesumweltamtes Brandenburg im November 2002, Fachbeiträge des Landesumweltamtes Brandenburg, Titelreihe – Heft-Nr. 73, Potsdam 2002, https://lfu.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Elbehochwasser2002.pdf.

von Landmann, Klaus/Rohmer, Gustav (Begr.)/Beckmann, Martin/Durner, Wolfgang/Mann, Thomas/Röckinghausen, Marc, Umweltrecht, 108. Ergänzungslieferung 01.08.2025, München.

Lange, Hans-Jürgen/Endreß, Christian, Einleitung und Problemstellung, in: Lange, Hans-Jürgen/Gusy, Christoph (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Wiesbaden 2015, S. 1–16.

Lange, Hans-Jürgen/Gusy, Christoph, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Wiesbaden 2015.

Läpke, Dietrich, Chefsache Krisenmanagement – 16 Grundregeln des Krisenmanagements, Bevölkerungsschutz 2009, Heft 2, S. 26–31.

Leisner-Egensperger, Anna, Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr, DÖV 2018, S. 677–688.

Lenz, Stefan, Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts – eine Dekonstruktion, Der Staat 61 (2022), S. 73–111.

Lepsius, Oliver, Ausnahme und Krise – Zu den Grundannahmen eines Krisenverwaltungsrechts, Die Verwaltung 55 (2022), S. 309–343.

–, § 31 Freiheit, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II Gewinnung und Grundprinzipien des Staatsrechts, Heidelberg 2024, S. 295–364.

Leupold, Hendrik, Die Feststellung des Katastrophenfalls, Baden-Baden 2012.

Leuschner, Sebastian, EuGH und Vorratsdatenspeicherung: Erfindet Europa ein Unionsgrundrecht auf Sicherheit?, EuR 2016, S. 431–452.

von Lewinski, Kai, Resilienz des Rechts, Baden-Baden 2016.

–, Verkehrsleistungsgesetz, Baden-Baden 2020.

Linke, Tobias, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr? – Zu Möglichkeiten und Grenzen der Inlandsvertretung der Streitkräfte, AöR 129 (2004), S. 489–541.

Lodd, Maximilian, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes – Struktur-, Organisations- und Personalvorgaben für den Bevölkerungsschutz in Deutschland am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, Baden-Baden 2023.

Loeser, Roman, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland – Verwaltungsverflechtung zwischen Bund und Ländern, Baden-Baden 1981.

Lorse, Jürgen, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, Die Verwaltung 38 (2005), S. 471–491.

–, Der Beitrag der Streitkräfte zur Neuausrichtung des Katastrophenschutzes, ZRP 2005, S. 6–9.

Lübbe-Wolff, Gertrude, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, S. 2705–2712.

Lucks, Ulrich, Amtshilfe durch die Bundeswehr, KommunalPraxis spezial 2022, S. 120–125.

Lücke, Paul, Die Notstandsverfassung, DRiZ 1967, S. 319–323.

Ludwigs, Markus, Das veränderte Machtgefüge der Institutionen nach dem Dritten EU-Binnenmarktpaket, DVBl 2011, S. 61–69.

–, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band II Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts, Heidelberg 2021, S. 217–250.

Macamo, Elísio, Nach der Katastrophe ist die Katastrophe – Die 2000er Überschwemmung in der dörflichen Wahrnehmung in Mosambik, in: Clausen, Lars/Geenen, Elke M./Macamo, Elísio, Entsetzliche soziale Prozesse – Theorie und Empirie der Katastrophen, Münster 2003, S. 167–184.

Mager, Ute, Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk, in: Trute, Hans-Heinrich/Gross, Thomas/Röhl, Hans Christian/Möllers, Christoph (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen 2008, S. 369–398.

–, § 40 Bundesstaat, in: Kischel, Uwe/Kube, Hanno (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II Gewinnung und Grundprinzipien des Staatsrechts, Heidelberg 2024, S. 761–800.

Maiwald, Kai-Olaf/Sürig, Inken, Mikrosoziologie – Eine Einführung, Wiesbaden 2018.

Majer, Diemut, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht – eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme, NVwZ 1991, S. 653–656.

Manssen, Gerrit, Staatsrecht II, 20. Auflage, München 2024.

Martini, Mario/Weiß, Wolfgang/Ziekow, Jan, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierung der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), Baden-Baden 2013.

Marquardt, Rüdiger, Strategische Bedeutung der Normung und Standardisierung, in: Spath, Dieter/Westkämper, Engelbert/Bullinger, Hans-Jörg/Warnecke, Hans-Jürgen (Hrsg.), Neue Entwicklungen in der Unternehmensorganisation, Berlin 2017, S. 79–94.

Marques, Antonio Silveira, Der Rechtsstaat der Risikovorsorge, Berlin 2018.

März, Wolfgang, § 281 Äußerer Staatsnotstand, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XII Normativität und Schutz der Verfassung, 3. Auflage, Heidelberg 2014, S. 973–1026.

Matschullat, Jörg, Klimawandel – Klimaschwindel?, Freiberg 2010.

Maurer, Hartmut/Schwarz, Kyrill-A., Staatsrecht I – Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 7. Auflage, München 2023.

Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Auflage, München 2024.

Mayen, Thomas, Der verordnete Ausnahmezustand – Zur Verfassungsmäßigkeit der Befugnisse des Bundesministeriums für Gesundheit nach § 5 IfSG, NVwZ 2020, S. 828–834.

Mayer, Matthias, Untermaß, Übermaß und Wesensgehaltgarantie – Die Bedeutung staatlicher Schutzpflichten für den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Grundrechtsbereich, Baden-Baden 2005.

McCarty, Jennifer Hooper/Foecke, Tim, Warum sank die Titanic wirklich? – Neue forensische Erkenntnisse, Wiesbaden 2012.

Meier, Mischa, Zur Terminologie der (Natur-)Katastrophe in der griechischen Historiographie – einige einleitende Anmerkungen, Historical Social Research 32 (2007), S. 44–56.

Meinel, Florian, Diktatur der Besiegten? – Ein Fragment Carl Schmitts zur Notstandsverfassung der Bundesrepublik, Der Staat 52 (2013), S. 455–472.

Menzel, Andreas, Nochmals – Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, DÖV 1983, S. 805–808.

Menzel, Eberhard, Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung, DÖV 1968, S. 297–308.

Merkel, Reinhard/Augsburg, Steffen, Die Tragik der Triage – straf- und verfassungsrechtliche Grundlagen, JZ 2020, S. 704–714.

Merten, Detlef, § 68 Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, Heidelberg 2009, S. 517–568.

Metreveli, Stephan, Hat die Katastrophenforschung in der Bundesrepublik Deutschland eine Chance? – Probleme und Ansätze, in: Graf-Baumann, Toni/Metreveli, Stephan (Hrsg.), Unfall- und Katastrophenforschung, Erlangen 1981, S. 354–363.

Meyer-Teschendorf, Klaus G., Stand der Diskussion um eine „Neuordnung" des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 29–42.

–, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221–1229.

Middelberg, Mathias, Kostentragung im Katastrophenschutz – Zur Verfassungsmäßigkeit des Landeskatastrophenschutzgesetzes Schleswig-Holstein (SchlHKatSG), NVwZ 1997, S. 543–546.

Molitor, Jochen, Die totale Verteidigung? Zivilschutz – aus zeithistorischer Perspektive, ZfAS 2015, S. 389–405.

Möllers, Christoph, Netzwerke als Kategorie des Organisationsrechts – Zur juristischen Beschreibung dezentraler Steuerung, in: Janbernd Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, 2005, S. 285–302.

Möllers, Christoph/Weinberg, Nils, Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts – Zum Beschluss des BVerfG v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, JZ 2021, S. 1069–1078.

Möstl, Markus, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Tübingen 2002.

–, Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Mehrebenensystem, Die Verwaltung 41 (2008), S. 309–343.

Möstl, Markus/Bäuerle, Michael, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 37. Edition 01.01.2026, München.

Möstl, Markus/Schwabenbauer, Thomas, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 28. Edition 01.02.2026, München.

Möstl, Markus/Trurnit, Christoph, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 37. Edition 15.01.2026, München.

Müller, Tobias, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, Köln 2014.

Müller, Michael W./Schwabenbauer, Thomas, Kapitel 6. Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Auflage, München 2026, S. 719–1216.

Müller-Neuhof, Jost, Der EU-Bündnisfall: Klausel mit vielen Fragezeichen, DRiZ 2015, S. 410–411.
Muncke Matthias/Wedekind, Birgit, Das Schornsteinfegerrecht – eine schwarze Materie?, NVwZ 2016, S. 1688–1692.
von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz Kommentar, Band 1: Präambel, Art. 1–69, 8. Auflage, München 2025.
–, Grundgesetz Kommentar, Band 2: Art. 70–146, 8. Auflage, München 2025.
Münkler, Herfried, Revolution, Krieg und Katastrophe – Ein Diskurs über Domestizierung und Enthegung, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 95–140.
Münkler, Laura, Militarisierung der erweiterten Amtshilfe?, ZG 2013, S. 376–393.
–, Expertokratie, Tübingen 2020.
Musil, Andreas/Kirchner, Sören, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373–391.
Neudörfer, Alfred, Konstruieren sicherheitsgerechter Produkte, 7. Auflage, Berlin/Heidelberg 2016.
Nicklisch, Fritz, Wechselwirkung zwischen Technologie und Recht – Zur kontrollierten Rezeption wissenschaftlich-technischer Standards durch die Rechtsordnung, NJW 1982, S. 2633–2644.
Nicolaus, Peter, Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und 40 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, ZAR 1991, S. 113–121.
Oberreuter, Heinrich, Notstand und Demokratie – Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat, München 1978.
Oebbecke, Janbernd, § 136 Verwaltungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI Bundesstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2008, S. 743–810.
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations Disaster Assessment and Coordination – UNDAC Field Handbook, 7. Auflage 2018.
Ogorek, Markus, Eigentum und Gemeinwohl – Überlegungen zu den Voraussetzungen einer Enteignung zugunsten Privater, DÖV 2018, S. 465–473.
–, Gefahrenvorfeldbefugnisse – Überlegungen zur Struktur und Dogmatik polizeirechtlicher Eingriffstatbestände, JZ 2019, S. 63–71.
Ohler, Christoph, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 131 (2006), S. 336–377.
Ossenbühl, Fritz, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, S. 161–171.
–, § 15 Grundsätze der Grundrechtsinterpretation, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I, Heidelberg 2004, S. 595–630.
Pache, Eckhard, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, VVDStRL 66 (2006), Berlin 2007, S. 106–151.
Pagenkopf, Martin, Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Das Tor ist weit geöffnet, NJW 2021, S. 2152–2159.
Palm, Ulrich, Der wehrlose Staat? – Der Einsatz der Streitkräfte im Innern nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz, AöR 132 (2007), S. 95–113.
Papier, Hans-Jürgen, Die Regionalisierung der gesetzlichen Rentenversicherung aus verfassungsrechtlicher Sicht, NZS 1995, S. 241–244.
–, § 91 Schutz der Wohnung, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, Heidelberg 2011, S. 291–334.
–, Freiheitsrechte in Zeiten der Pandemie, DRiZ 2020, S. 180–183.

Patt, Heinz/Speerli, Jürg/Gonsowski, Peter, Wasserbau – Grundlagen, Gestaltung von wasserbaulichen Bauwerken und Anlagen, 8. Auflage, Wiesbaden 2021.

Paul, Hermann, Deutsches Wörterbuch – Bedeutungsgeschichte und Aufbau unseres Wortschatzes, 10. Auflage, Berlin 2002.

Paulus, Christoph G., Der Solidargedanke als Grundlage des Katastrophenrechts – Lehren aus der Pandemie, JZ 2021, S. 931–939.

Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich, Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC und AEUV, 2. Auflage, Tübingen 2023.

Peine, Franz-Joseph, Der Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums, Die Verwaltung 17 (1984), S. 415–438.

Perrow, Charles, Normale Katastrophen – Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik, Frankfurt/New York 1987.

Peters, Heinz-Joachim/Hesselbarth, Thorsten, Hochwasser als Katastrophe oder als sonstiges außergewöhnliches Ereignis – Behörden und ihre Befugnisse, VBlBW 2014, S. 130–136.

Petersen, Christian/Werkle, Horst, Dynamik der Baukonstruktionen, 2. Auflage, Wiesbaden 2017.

Petri, Thomas, Die Antiterrordatei – Prototyp für verfassungswidrig ausgestaltete Verbunddateien?, ZD 2013, S. 3–8.

Petry, Thorsten, Netzwerkstrategie, Wiesbaden 2006.

Peukert, Alexander/Hillgruber, Christian/Foerste, Ulrich/Putzke, Holm, Die Flüchtlingskrise rechtsstaatlich bewältigen, JZ 2016, S. 347–350.

Pfeifer, Wolfgang, Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, Berlin 1993.

Piazola, Michael, Solidarität – Deutungen zu einem Leitprinzip der Europäischen Union, Würzburg 2004.

Pils, Michael Johannes, Zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht – Oder: Wie viele Körner bilden einen Haufen?, DÖV 2008, S. 941–948.

Pilz, Stefan, Die Novellierung des Unionsverfahrens für den Katastrophenschutz, EuZW 2018, S. 572–578.

Plate, Tobias, Völkerrechtliche Fragen bei Gefahrenabwehrmaßnahmen gegen Cyber-Angriffe, ZRP 2011, S. 200–202.

Platt, Kristin, Die Namen der Katastrophe – Holocaust und Shoah als sprachliche und soziale Zeichen, Weilerswist 2024.

Pohlmann, Kristine, Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz, in: Lange, Hans-Jürgen/Gusy, Christoph (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Wiesbaden 2015, S. 79–124.

Poscher, Ralf, Gefahrenabwehr – Eine dogmatische Rekonstruktion, Berlin 1999.

Powell, John W./Rayner, Jeannette/Finesinger, Jacob E., Responses to Disaster in American Cultural Groups, in: Army Medical Services Graduate School – Walter Reed Army Medical Center, Washington, D.C. (Hrsg.), Symposion on Stress, Washington D.C. 1953, S. 174–193.

Pünder, Hermann, § 69 Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3 Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 4. Auflage, Heidelberg 2021, S. 447–672.

Rahmstorf, Stefan/Schellnhuber, Hans Joachim, Der Klimawandel, München 2019.

Rassow, Reinhard, Zur Konkretisierung des Untermaßverbots, ZG 2005, S. 262–280.

Rausch, Manuela, Heron von Alexandria – Die Automatentheater und die Erfindung der ersten antiken Programmsteuerung, Hamburg 2012.

Rehbinder, Eckard, Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin 1973.

Reimer, Franz, Juristische Methodenlehre, 2. Auflage, Baden-Baden 2020.

Reimer, Philipp, Verfahrenstheorie – Ein Versuch zur Kartierung der Beschreibungsangebote für rechtliche Verfahrensordnungen, Tübingen 2015.

Rengeling, Hans-Werner, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln 1988.

–, § 135 Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI Bundesstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2008, S. 567–742.

Reuter, Petra, Ahrhochwasser forderte Stärken der Bundeswehr, Crisis Prevention 4 (2021), S. 31.

Richter, Eike/Schmehl, Arndt/Spiecker gen. Döhmann, Indra, Die Funktionen des IT-Planungsrats bei normgebenden Verfahren auf dem Gebiet von IT- und E-Government – Rechtliche Grundlagen, faktische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, Hamburg/Karlsruhe 2013.

Richter, Eike/Spiecker gen. Döhmann, Indra, Rechtliche Möglichkeiten zur Stärkung und Institutionalisierung der Kooperation der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder (DSK 2.0) – Rechtsgutachten im Auftrag der AG DSK 2.0, Frankfurt am Main/Hamburg 2022.

Riegel, Reinhard, Musterentwurf und Alternativentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz – Ein Vergleich zweier Konzeptionen, DVBl 1979, S. 709–717.

Ritsert, Jürgen, Gerechtigkeit, Gleichheit, Freiheit und Vernunft – Über vier Grundbegriffe der politischen Philosophie, Wiesbaden 2012.

Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried/Gabriel, Gottfried, Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 4, Basel 2022.

Rixen, Stephan, Konsens und Kooperation im Sozialrechtsverhältnis – Erste Annäherungen an ein komplexes Themenfeld, in: Schuler-Harms, Margarete (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, Berlin/Münster 2012, S. 25–42.

–, Zwischen Hilfe, Abschreckung und Pragmatismus – Gesundheitsrecht der Flüchtlingskrise, NVwZ 2015, S. 1640–1644.

–, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, S. 1097–1103.

–, Katastrophensensible Infrastruktur im Gesundheitssozialstaat – Die Covid-19-Pandemie als Live-Stresstest des Verwaltungsorganisationsrechts, Die Verwaltung 54 (2021), S. 319–339.

–, Verwaltungsrecht der vulnerablen Gesellschaft, VVDStRL 80 (2021), Berlin 2021, S. 37–68.

–, Resilienz als Aufgabe des Verwaltungsrechts – Desiderate und Schwierigkeiten eines Forschungsprogramms, Die Verwaltung 55 (2022), S. 345–364.

Robbers, Gerhard, Gerechtigkeit als Rechtsprinzip – Über den Begriff der Gerechtigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1980.

–, Sicherheit als Menschenrecht – Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987.

–, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, S. 926–931.

Roggan, Fredrik, Kapitel 2. Die Polizei in der deutschen Sicherheitsarchitektur, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias (Hrsg.), Handbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 8. Auflage, München 2026, S. 71–188.

Röhl, André, „Public Private Partnership" im Katastrophenschutz? – Möglichkeiten und Erfordernisse der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen bei der Bewältigung von Katastrophen, in: Pünder, Hermann/Klafki, Anika (Hrsg.), Risiko und Katastrophe als Herausforderung für die Verwaltung, Baden-Baden 2016, S. 163–180.

Röhl, Hans Christian, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, DVBl 2006, S. 1070–1079.

Rose, Geoffrey, Sick Individuals and Sick Populations, International Journal of Epidemiology 1985, Volume 14, Issue 1, S. 32–38.

Rossi, Matthias, Soft Law im Europarecht – Auswirkungen auf die vertikale und horizontale Kompetenzverteilung, ZG 2020, S. 1–21.

Rost, Dietmar, Krasser Wandel – Wahrnehmung von Katastrophen und Katastrophenerinnerung, in: Rost, Dietmar (Hrsg.), Wandel (v)erkennen – Shifting Baseline und die Wahrnehmung umweltrelevanter Veränderungen aus wissenssoziologischer Sicht, Wiesbaden 2014, S. 151–180.

Rudolf, Walter, § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI Bundesstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2008, S. 1005–1048.

Ruffert, Matthias, Die Europäisierung der Verwaltungsrechtslehre, Die Verwaltung 36 (2003), S. 293–319.

–, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 761–770.

Ruthig, Josef, Notfallrettung zwischen öffentlicher Aufgabe und öffentlichem Auftrag – Zum Recht des Rettungsdienstes nach der Entscheidung des BGH vom 1. 12. 2008, DVBl 2010, S. 12–21.

Rückwardt, Bernd, Koordination des Verwaltungshandelns – Grundlagen der Koordination, Koordinationsbedarf, Instrumente der Koordination, Anwendungsbeispiele, Berlin 1978.

Sachs, Michael, Staatsorganisationsrecht: Einsatz der Streitkräfte nach dem Luftsicherheitsgesetz, JuS 2013, S. 283–285.

–, Grundrechte: Informationelle Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, JuS 2013, S. 952–955.

–, Grundrechte im Klimawandel, DRiZ 2021, S. 228–231.

–, Grundgesetz Kommentar, 10. Auflage, München 2024.

Salzwedel, Jürgen, § 97 Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg 2006, S. 1109–1158.

Sambeth, Jörg, Zwischenfall in Seveso: Ein Tatsachenroman, Zürich 2007.

Sattler, Henriette, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung – Zur Vereinbarkeit des Einsatzes der Streitkräfte nach dem Luftsicherheitsgesetz mit dem Grundgesetz, NVwZ 2004, S. 1286–1291.

–, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall – Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gefahrenabwehr bei Naturkatastrophen und ihre einfachgesetzliche Umsetzung, Berlin 2008.

Scharrer, Jörg/Dalibor, Marcel/Rodi, Katja/Fröhlich, Katja/Schächterle, Paul, Risiko im Recht – Recht im Risiko, 50. Assistententagung Öffentliches Recht 2010, Baden-Baden 2010.

Schaub, Renate, Streuschäden im deutschen und europäischen Recht, JZ 2011, S. 13–23.

Schenke, Wolf-Rüdiger, Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, VerwArch 1977, S. 118–168.

–, Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG, NJW 2006, S. 736–739.

Scherzberg, Arno, Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen?, VVDStRL 63 (2003), Berlin 2004 S. 214–263.

Schlacke, Sabine, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, NVwZ 2021, S. 912–917.

–, Umweltrecht, 9. Auflage, Baden-Baden 2023.

Schladebach, Marcus, Staatsverträge zwischen Ländern – Grundfragen eines intraföderalen Kooperationsinstruments, VerwArch 2007, S. 238–261.

Schliesky, Utz, Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2009, S. 641–649.

Schlink, Bernhard, Die Amtshilfe – Ein Beitrag zu einer Lehre von der Gewaltenteilung in der Verwaltung, Berlin 1982.

–, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2 – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, S. 454–466.

Schmehl, Arndt, Konsens und Kooperation im Verwaltungsrechtsverhältnis, in: Schuler-Harms, Margarete (Hrsg.), Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht, Berlin/Münster 2012, S. 11–24.

Schmidt, Dirk, Rechtliche Grundlagen für den Maschinen- und Anlagenbetrieb – Auflagen und Anforderungen in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2014.

Schmidt, Thorsten Ingo, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AöR 128 (2003), S. 608–648.

–, Kommunale Kooperation – Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, Tübingen 2005.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, S. 270–301.

–, § 26 Der Rechtsstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II Verfassungsstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2004, S. 541–612.

–, Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Blankenagel, Alexander/Pernice, Ingolf/Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.), Verfassungen im Diskurs der Welt – Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 395–416.

–, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schöndorf-Haubold, Bettina (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, Tübingen 2005, S. 1–24.

–, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee – Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2006.

–, § 45 Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II, Heidelberg 2006, S. 993–1030.

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schöndorf-Haubold, Bettina, Der Europäische Verwaltungsverbund – Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, Tübingen 2005.

–, § 5 Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Auflage, München 2022, S. 247–324.

Schmidt-Bleibtreu (Begr.)/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 16. Auflage, Hürth 2025.

Schmidt-Preuß, Matthias, § 93 Energieversorgung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg 2006, S. 921–956.

Schnatz, Michael, Vier Vorschläge zur Modernisierung des Katastrophenschutzes, SozSich 2021, S. 350–354.

Schneider, Helmuth, Die Entstehung der römischen Militärdiktatur – Krise und Niedergang einer antiken Republik, 2. Auflage, Stuttgart 2017.

Schneider, Klaus, Brandschutz-, Hilfeleistungs-, Katastrophenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, 9. Auflage, Stuttgart 2016.

Schnur, Reinhold, Begründbarkeit der grundrechtlichen Schutzpflicht?, DVP 1998, S. 443–449.

Schoch, Friedrich, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz der Streitkräfte im Inland, Jura 2013, S. 255–267.

Schoch, Friedrich/Kießling, Andrea, Kapitel 1. Polizei- und Ordnungsrecht, in: Schoch, Friedrich/Eifert, Martin (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage, München 2023, S. 13–316.
Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter, Verwaltungsrecht – VwVfG, 4. Ergänzungslieferung November 2023, München.
Scholler, Heinrich/Broß, Siegfried, Neue Akzente im Polizeirecht durch den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes?, ZRP 1976, S. 270–271.
Scholz, Rupert, Das Berlin/Bonn-Gesetz, NVwZ 1995, S. 35–37.
Schöndorf-Haubold, Bettina, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreutz, Anita/von Lewinski, Kai/Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina – 47. Assistententagung Öffentliches Recht (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 149–171.
Schreiber, Jürgen, Koordination im Krisenmanagement … ja bitte!, Crisis Prevention 1 (2024), S. 1.
Schriever-Steinberg, Angelika, Das Ausländerzentralregistergesetz, NJW 1994, S. 3276–3277.
Schroeder, Werner, Die Auslegung des EU-Rechts, JuS 2004, S. 180–186.
Schulenberg, Sebastian, Die Energiepolitik der Europäischen Union – Eine kompetenzrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung finaler Kompetenznormen, Baden-Baden 2009.
Schulz, Sönke E./Tallich, Maximilian, Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, S. 1338–1342.
Schuppert, Gunnar Folke, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, Königstein im Taunus 1980.
–, Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung – Zum Denken in Verantwortungsstufen, Die Verwaltung 31 (1998), S. 415–447.
–, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts: Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin 2001.
Schütze, Bernd, SGB X – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz, 10. Auflage, München 2026.
Schwartz, Fabian, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2012.
Schwarze, Jürgen, Soft Law im Recht der Europäischen Union, EuR 2011, S. 3–18.
Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann, EU-Kommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2019.
Schwerdtfeger, Angela, Krisengesetzgebung – Funktionsgerechte Organstruktur und Funktionsfähigkeit als Maßstäbe der Gewaltenteilung, Tübingen 2018.
Schwierczinski, Rainer, Das THW im Bundesamt für Zivilschutz, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Bonn 2008, S. 38–47.
Senger, Jens, Streitkräfte und materielles Polizeirecht – Die Wahrnehmung materiell-polizeilicher Aufgaben durch die Streitkräfte innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2011.
Seyr, Sibylle, Der effet utile in der Rechtsprechung des EuGH, Berlin 2008.
Siara, Carsten, Der Medienstaatsvertrag und die „neuen" Medien – Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien im Internet, MMR 2020, S. 370–373.
Siedentopf, Heinrich/Speer, Benedikt, Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft? – Gemeinschaftsrechtliche und funktionelle Anforderungen an die öffentlichen Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten, DÖV 2002, S. 753–763.
Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz (Begr.)/Knoop, Günther-Michael (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz Abwasserabgabengesetz, 60. Ergänzungslieferung 01.08.2025, München.

Siegel, Thorsten, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund – Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung im nationalen und europäischen Verwaltungsverbund, Tübingen 2009.

–, § 50 Trennung der Verwaltungsräume, Verwaltungszusammenarbeit, Gemeinschaftsaufgaben, in: Stern, Klaus/Sodan, Helge/Möstl, Markus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II – Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanzwesen, 2. Auflage, München 2022, S. 698–716.

Simnacher, Georg, Der normierte kommunale Verwaltungsverbund, BayVBl 1981, S. 385–389.

Sinder, Rike, Anthropozänes Verfassungsrecht als Antwort auf den anthropogenen Klimawandel – Besprechung von BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., JZ 2021, S. 1078–1087.

Sinder, Rike/Wiertz, Thilo, Energieversorgungssicherheit, NVwZ 2023, S. 552–557.

Sodan, Helge, Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage, München 2024.

Sowada, Christoph, Strafrechtliche Probleme der Triage in der Corona-Krise, NStZ 2020, S. 452–460.

Spengler, Oswald, Der Mensch und die Technik – Beitrag zu einer Philosophie des Lebens, München 1931.

–, Jahre der Entscheidung – Deutschland und die weltgeschichtliche Entwicklung, München 1933.

Spiecker gen. Döhmann, Indra, Kooperation als Lösungsansatz in Dreiecksbeziehungen des Verwaltungsrechts, in: Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main (Hrsg.), 100 Jahre Rechtswissenschaften in Frankfurt: Erfahrungen, Herausforderungen, Erwartungen, Frankfurt 2014, S. 201–218.

–, Technische Regeln und Grenzwerte im Umweltrecht, in: Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Hrsg.), Dokumentation zur 42. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2018, 2020, S. 43–84.

–, Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, in: Kahl, Wolfgang/Mager, Ute (Hrsg.), Verwaltungsaufgaben und Legitimation der Verwaltung, Baden-Baden 2022, S. 261–300.

–, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit, Tübingen 2026.

Spieker, Heike, Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, Sicherheit und Frieden 2007, S. 50–57.

Stallings, Robert A., Soziologische Theorien und Desaster-Studien, in: Clausen, Lars/Geenen, Elke M./Macamo, Elísio, Entsetzliche soziale Prozesse – Theorie und Empirie der Katastrophen, Münster 2003, S. 35–50.

Starck, Christian, Zur Verfassungswidrigkeit des § 14 Abs. 3 LuftSG, JZ 2006, S. 417–419.

Starski, Paulina, § 79 Bundestreue, Unionstreue und Europarechtsfreundlichkeit, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band III Verwaltung und Verfassungsrecht, Heidelberg 2022, S. 875–920.

Steil, Armin, Krisensemantik – Wissenssoziologische Untersuchungen zu einem Topos moderner Zeiterfahrung, Wiesbaden 1993.

Stein, Torsten, § 24 Grundrechte im Ausnahmezustand, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I, Heidelberg 2004, S. 945–988.

–, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, Berlin/Heidelberg/New York 2012.

von Steinau-Steinrück, Sandra, Die staatliche Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten – Rechtliche Rahmenbedingungen, grundgesetzliche Schutzpflichten und Eingriffsgrenzen, Frankfurt am Main 2013.

Steinberg, Rudolf, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmungen, NJW 1996, S. 1985–1994.

Steinmetz, Wolfgang, Erforderlichkeit demokratischer Legitimierung der Beschlüsse des IT-Planungsrates, NVwZ 2011, S. 467–471.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 10. Auflage, München 2023.

Stern, Klaus, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, S. 241–249.

Sticher, Brigitta, Das mit dem Unversicherbaren konfrontierte Individuum – Eine psychologische Betrachtung, in: Hempel, Leon/Bartels, Marie/Markwart, Thomas (Hrsg.), Aufbruch ins Unversicherbare – Zum Katastrophendiskurs der Gegenwart, Bielefeld 2013, S. 307–334.

Stober, Rolf, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht – Rechtsgrundlagen und rechtspolitische Vorschläge, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 43–60.

Stober, Rolf/Eisenmenger, Sven, Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005, S. 121–130.

Stollenwerk, Detlef, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, 11. Auflage, Siegburg 2022.

Störring, Lars Peter, Das Untermaßverbot in der Diskussion – Untersuchung einer umstrittenen Rechtsfigur, Berlin 2009.

Streinz, Rudolf, Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH – Eine kritische Betrachtung, ZEuS 2004, S. 387–414.

–, EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2018.

Streinz, Rudolf/Meisterernst, Andreas, BasisVO/LFGB, München 2021.

Sydow, Gernot, Strukturen europäischer Planungsverfahren – Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten im Planungsverbund, DÖV 2003, S. 605–613.

–, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union – Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts, Tübingen 2004.

Sydow, Maren, Die Neuregelungen des Schornsteinfegerrechts, GewArch 2009, S. 14–19.

Taddeo, Mariarosaria, Information Warfare: A Philosophical Perspective, Philosophy & Technology 2012, S. 105–120.

Taupitz, Jochen, Infektionsschutzrechtliche „Triage" – Wer darf überleben? – Zur Verteilung knapper medizinischer Güter aus juristischer Sicht –, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, Baden-Baden 2011, S. 103–126.

Theobald, Christian/Kühling, Jürgen, Energierecht, 132. Ergänzungslieferung November 2025, München.

Thiel, Markus, Die „Entgrenzung" der Gefahrenabwehr – Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 2011.

Thiele, Alexander, Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat, in: Härtel, Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, Berlin/Heidelberg 2012, S. 69–94.

–, Zivile Sicherheit im Katastrophenrecht, in: Gusy, Christoph/Kugelmann, Dieter/Würtenberger, Thomas (Hrsg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, Berlin/Heidelberg, 2017, S. 539–562.

Thümmel, Juliane, Hochwasser: Einbindung der Bundeswehr in den Katastrophenschutz, Crisis Prevention 3 (2022), S. 62–64.

Thym, Daniel, Die Flüchtlingskrise vor Gericht – Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-Verordnung, DVBl 2018, S. 276–284.

Trute, Hans-Heinrich, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, S. 342–363.
–, Pandemien als potentiell globale Katastrophe, GSZ 2018, S. 125–133.
Tzemos, Vasileios, Das Untermaßverbot, Berlin 2004.
Uechtritz, Michael/Ruttloff, Marc, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts – Auswirkungen auf Planungs- und Genehmigungsentscheidungen, NVwZ 2022, S. 9–15.
Ueding, Gert, Historisches Wörterbuch der Rhetorik, Band 4, Darmstadt 1998.
Umweltbundesamt, Climate Change 03/2021, The transnational impacts of global climate change for Germany, Dessau-Roßlau 2021.
Unabhängige Kommission der Sächsischen Staatsregierung, Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002, Dresden 2002, https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/10825/documents/10951.
Unger, Christoph, Ist Deutschland auf Katastrophen vorbereitet?, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden 2008, S. 89–104.
Unger, Tim, Katastrophenabwehrrecht – Vorschläge für gesetzgeberische Neuregelungen im Bereich Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2010.
Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Repräsentative Demokratie in der Krise?, VVDStRL 72 (2013), Berlin 2014.
Vogel, Berthold, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg 2007.
Vogelbusch, Friedhelm, Katastrophenschutz in Arbeitsstätten – Selbstschutz in Behörden, Betrieben und Verwaltungen, Landsberg am Lech/Hamburg 1992.
Voigt, Ronald/Hänsch, Sidonie/Leitert, Thomas/Raible, Ansgar, Das modernste KrisenKommunikationssystem der Welt mit agilen Methoden entwickeln, Crisis Prevention 1 (2024), S. 78–79.
Volkmann, Uwe, Verbund oder Trennung – Zu einem neuen Verhältnis von Polizei- und Nachrichtendiensten, Jura 2014, S. 820–832.
Voss, Martin, Symbolische Formen – Grundlagen und Elemente einer Soziologie der Katastrophe, Bielefeld 2006.
–, Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn, KFS Working Paper Nr. 20, Version 4 vom 10. März 2022, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/31218.3/Lessons_to_learn_2022.pdf.
Voss, Martin/Dittmer, Cordula/Schulze, Katja/Rüger, Anja/Bock, Nicolas, Katastrophenbewältigung als sozialer Prozess: Vom Ideal- zum Realverständnis von Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement, Notfallvorsorge 2022, S. 22–32.
Voßkuhle, Andreas, Schlüsselbegriffe der Verwaltungsrechtsreform – Eine kritische Bestandsaufnahme –, VerwArch 2001, S. 184–215.
–, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR 2001, S. 23–28.
–, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1–8.
Waldhoff, Christian, Der Bundesstaat in der Pandemie, NJW 2021, S. 2772–2777.
de Wall, Heinrich, Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht – Dargestellt anhand der privatrechtlichen Regeln über Rechtsgeschäfte und anhand des Allgemeinen Schuldrechts, Tübingen 1999.
Walter, Christian, Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht, JZ 2022, S. 473–481.
Walus, Andreas, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, S. 127–133.
–, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, S. 152–159.
–, Europäischer Katastrophenschutz – Möglichkeiten und Grenzen im Lichte des Vertrags von Lissabon, EuR 2010, S. 564–572.

–, Katastrophenschutz made by EU – MIC und EU-Katastrophenschutzeinheiten auf dem Prüfstand, Bevölkerungsschutz 2010, S. 22–26.
–, Katastrophenorganisationsrecht – Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes, Bonn 2012.
Walus, Andreas/Holbe, Fabian, Die Pandemiekatastrophe aus katastrophenrechtlicher und -medizinischer Sicht, Gesundheitswesen 2020, S. 381–385.
Walz, Dieter, „Aussetzung der Wehrpflicht" – Anmerkungen zum Wehrrechtsänderungsgesetz 2011, NZWehrr 2011, S. 133–144.
Weber, Klaus, Rechtswörterbuch, 33. Edition 01.08.2024, München.
Wehr, Matthias, Bundespolizeigesetz, 3. Online-Auflage 01.08.2021, Baden-Baden.
Weingärtner, Dieter, Rechtsstellung und Rolle des Deutschen Roten Kreuzes im Bereich des Zivilschutzes, GSZ 2020, S. 259–262.
Weisser, Niclas-Frederic, Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) – Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, S. 142–146.
Weiß, Wolfgang, Schnittstellenprobleme des Europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts, Die Verwaltung 38 (2005), S. 517–545.
–, Der Europäische Verwaltungsverbund – Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen, Berlin 2010.
–, Naturkatastrophen und das EU-Beihilferecht, NVwZ 2022, S. 605–611.
Welti, Felix, § 83 Teilhabe behinderter Menschen, in: Ehlers, Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3 Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 4. Auflage, Heidelberg 2021, S. 1313–1335.
Wendekamm, Michaela/Feißt, Martin, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, in: Lange, Hans-Jürgen/Gusy, Christoph (Hrsg.), Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, Wiesbaden 2015, S. 125–212.
Wendel, Matthias, Asylrechtlicher Selbsteintritt und Flüchtlingskrise, JZ 2016, S. 332–341.
Wiefelspütz, Dieter, Anmerkung zur Plenarentscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 03.07.2012 (2 PBvU 1/11; DVBl 2012, 1233) – Zum Umfang des Einsatzes der Streitkräfte im Inneren nach dem Luftsicherheitsgesetz, DVBl 2012, S. 1233–1236.
Wieland, Joachim, Das Kooperationsprinzip im Atomrecht, ZUR 2001, S. 20–23.
Wien, Andreas, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, Neuried 2000.
Wilcken, Ulrich, Zur Entwicklung der römischen Diktatur, in: Abhandlungen der Preußischen Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Jahrgang 1940 – Philosophisch-historische Klasse, Berlin 1941, Nr. 1, S. 1–32.
Will, Frank, Staatliche Schutzpflichten – „Soft Law", „Due Diligence" und „Untermaßverbot", NVwZ 2016, S. 1599–1600.
Wilrich, Thomas, Zulassung, Betrieb und Überwachung von Rohrleitungsanlagen und Energieleitungen, NVwZ 2003, S. 787–792.
–, Rechtliche Bedeutung von DIN-Normen und technischen Regelwerken, NJW 2023, S. 1400–1405.
Winkler, Daniela, § 150 Der Verwaltungsrealakt im System der Handlungsformen, in: Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Verwaltungsrecht, Heidelberg 2023, S. 1123–1160.
Winkler, Daniela/Zeccola, Marc/Michailidou, Parthena, Die Renaissance des Energiesicherungsgesetzes – Verfassungsrechtliche Implikationen der Maßnahmen nach § 17 ff. EnSiG und das Potenzial des Art. 15 GG, NVwZ 2023, S. 545–551.

Winkler, Markus, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund – Die gemeinsame Erfüllung einheitlicher Verwaltungsaufgaben durch verschiedene juristische Personen des öffentlichen Rechts, Tübingen 2009.

–, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG vom 27.06.2018 (6 C 10.17), Zur rechtsträgerübergreifenden Amtshilfe, JZ 2019, S. 99–101.

Wischmann, Steffen, Krisenfest dank KI: Wie KI-Anwendungen Ernstfälle handhabbar machen, Crisis Prevention 2 (2024), S. 46–48.

Wissenschaftsrat, Wissenschaftspolitische Stellungnahme zur Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG), Koblenz, Drs. 8786-08, 06.11.2008, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/8786-08.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

–, Anlage – Bewertungsbericht zur Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG), Koblenz, Drs. 8675-08, 10.09.2008, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/8786-08.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Woesler, Wolfgang, Verantwortung und Kontrolle im europäischen Regulierungsverbund der Telekommunikation – Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 1. September 2010 – Az. 6 C 13.09, N&R 2011, S. 75–82.

Wolf, Rainer, Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG, KritV 1997, S. 280–305.

–, Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes – Vier Szenarien über Gesellschaft, Staat und Recht bei der Katastrophenfolgenbewältigung, KritV 2005, S. 399–409.

Wolff, Heinrich Amadeus/Scheffczyk, Fabian, Verfassungsrechtliche Fragen der gemeinsamen Antiterrordatei von Polizei und Nachrichtendienst, JA 2008, S. 81–88.

Wolff, Johanna, Krisenresilienz der Energieversorgung – Gesetzliche Regelungen zur Versorgungssicherung in der Normallage und im Krisenfall, Die Verwaltung 57 (2024), S. 29–53.

Zeitzmann, Sebastian, Die Terrorakte von Paris: Anwendung des Art. 42 Abs. 7 EUV gerechtfertigt?, http://jean-monnet-saar.eu/?p=1043.

Ziekow, Jan, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Speyer 2001.

Zieschang, Frank, Der Gefahrbegriff im Recht – Einheitlichkeit oder Vielgestaltigkeit, GA 2006, S. 1–10.

von Zimmermann, Amelie/Czepull, Tobias, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Katastropheneinsatz, DVBl 2011, S. 270–277.

Zimmermann, Andreas/Geiß, Robin, Die Tötung unbeteiligter Zivilisten – Menschenunwürdig im Frieden – menschenwürdig im Krieg?, Der Staat 46 (2007), S. 377–393.

Sachregister

Ahrtal-Hochwasser 1–3, 29 f., 86, 272–274, 412, 419, 555 f.
Akteure, katastrophenrelevante 82–86, 243 f., 321 f., *siehe auch* Akteure, private; Akteure, staatliche
– Bundesebene 247–256
– Landesebene 266–270, 322 f.
– private Akteure 323–329, 386 f., 517–530
Akteure, private 83–86, 323–329, 386 f., 517–530
– Hilfsorganisationen 323–325, 517–528
– Spontanhelfer 386–397, 528–530
Akteure, staatliche 82 f., 246–256, 266–270, 322 f.
Amtshilfe 74 f., 224 f., 270 f., 439 f., 457–459, 545 f., *siehe auch* Katastrophenhilfe
Art. 35 Abs. 2 GG 457 f., 478–482
– Anforderung 472–474
– Aufgabenwahrnehmungslegitimation 474–477
– Bundespolizei und Streitkräfte 469–472
– Erforderlichkeit 463 f.
Art. 35 Abs. 3 GG 483 f., 502 f.
– Bundespolizei und Streitkräfte 493–495, 498 f.
– Bundesregierung 498 f.
– Erforderlichkeit 485–488, 491 f.
Art. 196 AEUV 142–149, 151 f., 165 f., 340 f., 586 f., *siehe auch* Katastrophenschutzverfahren der Union
– Katastrophenbekämpfung 155 f.
– Katastrophenschutzprävention 151 f.
– Katastrophenschutzvorsorge 153–155
– Offene Methode der Koordinierung 163–166
– Rechtssetzungsbefugnis 149 f.
– Zusammenarbeit 142–149
Art. 222 AEUV 42, 168–171, *siehe auch* Solidarität
Ausnahmezustand 61 f., 584
BBK *siehe* Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Befugnisse im Katastrophenfall 312–320
– Betretungsbefugnisse 314–316
– Datenverarbeitung 318 f.
– Evakuierung, Räumung und Sperrung 314 f.
– Generalklausel 319 f.
– Hilfspflichten 317 f.
– Inanspruchnahme von Sachen 316 f.
– Platzverweis 312 f.
– Störer und Nichtstörer 320
Betretungsbefugnisse 196 f., 314–316
Bevölkerungsschutz 1–3, 80 f., 183–189, 557–567, *siehe auch* Zivilschutz
– bundesrechtlicher 558–562
– Oberbegriff 80 f.
– partieller 562–568
Brandschutz 299 f., 330–333, 422 f., 453–457
– Kooperation 333, 453–457
– Verhältnis zum Katastrophenschutz 330–333
Bund *siehe* Bundesebene; Bundesbehörden; Bundeskompetenzen
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) 247–251, 505 f., 566 f., 574, 583
– als Zentralstelle 566–568
– GMLZ *siehe* Gemeinsames Melde- und Lagezentrum
Bundesbehörden 246–256
– Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 247–251
– Bundespolizei 253
– Bundeswehr 253–256
– Technisches Hilfswerk 251–253
Bundesebene 246–256, 543–551, 557–567
– Akteure 247–256
– Koordinierung 543–551
– Zentralisierung 557–567
Bundeskompetenzen 236–243, 557–567

Bundespolizei 253, 470–473, 493–495, 498–501
Bundesrechtliche Grundlagen *siehe* Grundlagen, bundesrechtliche
Bundesstaat 183–189, 236–243, 269–275
– Katastrophenhilfe 269–275
– Kompetenzverteilung 236–243
Bundeswehr 253–256, 469–472, 493–495, 498–501

CECIS *siehe* Common Emergency Communication and Information System
Common Emergency Communication and Information System (CECIS) 140, 148, 153, 364–369, 372
Corona-Pandemie 30 f., 167 f., 240, 555
Cyberattacken 1, 43–45, 167, 509

Datenverarbeitung 203–205, 318 f., 511, 567
Dezentralisation 94–97, 407, 460, 580, 585 f.
Dringlichkeit 31–33, 54 f., 66 f., 101, 310, 584

Effektivitätsprinzip 94, 101–104, 320, 370 f., 460, 555, 579, 585
Ehrenamt 2, 84, 188, 306–308, 516 f., 528–530
Einsatzleitung 33, 54 f., 536–543
– Führungsstab 541–543
– Verwaltungsstab 538 f.
Emergency Response Coordination Centre 140, 147 f., 162 f., 180 f., 367, 591
ERCC *siehe* Emergency Response Coordination Centre
Erdbeben 26–28, 32 f., 222
Erforderlichkeitsvorbehalt 209 f., 272 f., 432, 485–488, 491 f.
Europäische Kommission 47, 147, 152 f., 159 f., 167, 350 f., 352 f., 355, 363 f., 366 f.
Europäische Union 36–49, 138–141, 150–156, 340–342, *siehe auch* Katastrophenschutzverfahren der Union
– Akteure 140 f., 366–369
– Katastrophenbegriff 36–49
– Katastrophenschutzverfahren der Union 150–156
Evakuierung 193–196, 314, 329, 441, 525

Fachbehörden 2, 83, 268, 449–452, 534 f.
FAKKEL 115–119
Feuerwehr 2, 83, 197–199, 229 f., 322 f., 330–333, 422 f., 453 f., 542 f.
Finanzierung 139, 146, 175–177, 321 f., 514, 539
Flächenstaaten 266 f., 408 f., 417 f.
Freizügigkeit 193–196, 209, 216

Gefahr 57–59, 64–67
–Begriff 57–59
– biologische 12, 41–47, 167 f.
– chemische 12, 88, 113, 131, 136
– geologische 1, 12, 20 f., 26–28, 50 f.
– nukleare 1, 12, 24, 26 f., 51
Gefahr, biologische 12, 41–47, 167 f.
Gefahr, chemische 12, 88, 113, 131, 136
Gefahr, geologische 1, 12, 20 f., 26–28, 50 f.
Gefahr, nukleare 1, 12, 24, 26 f., 51
Gefahrenabwehr 53 f., 57 f., 101, 108–110, 302 f., 330–336, 413 f., 420–424, *siehe auch* Polizeirecht
Gefahrenort 413–415
Gemeinden 420–424, 430, 592 f.
– Notzuständigkeit 420–424, 580 f.
Gemeinsames Melde- und Lagezentrum 76 f., 86, 382, 505 f., 510, 565
Gemeinschaftsaufgabe 100, 568–575, 597
– Art. 91f GG 569–572
– Kompetenzzentrum 572–574
Gesamtleitung 33, 54 f., 57, 65, 451, 460
Gesundheitsschutz 167 f., 177–180, 334 f.
GMLZ *siehe* Gemeinsames Melde- und Lagezentrum
Großschadensereignis 13, 33, 63, 66 f., 187, 584
Grundlagen, bundesrechtliche 275–301
–Brandschutz 299 f.
–Bundespolizeigesetz 277
– Hochwasserschutz 293–298
– Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze 277–292
– Soldatengesetz 277
– THW-Gesetz 277
– ZSKG 276
Grundrechte 91 f., 189–210, 588, *siehe auch* Schutzpflicht, staatliche
– Alarmierung und Warnung 207–209

– Arbeitszwang 197–199
– Datenverarbeitung 203–205
– Eigentum 200 f.
– Freizügigkeit 193–196
– Grundrechtssuspendierung 190–193
– Leben und körperliche Unversehrtheit 205–207
– Verhältnismäßigkeitsprinzip 209 f.
– Versammlungsfreiheit 201–203
– Wehr- und Ersatzdienst 199 f.
– Wohnung 196 f.
Grundrechtsschutz 102, 233–235, 410

Handlungsoptionen 555 f., 596–598
– Gemeinschaftsaufgabe 568–575
– Musterentwurf 578–582
– Staatsverträge 575–578
– Zentralisierung 557–568
Helfer, freiwillige 84 f., 325 f., 522–530
Helfer, nicht-organisierte 327, 528–530
Hilfsorganisationen 2, 83 f., 184, 268 f., 323–325, 517–528, 583, 595
Hilfspflichten 317 f., 461–468
Hochwasser 1 f., 28–30, 86, 104–108, 141, 172–174, 230 f., 293–298, 384–386, 412
Hochwasserschutz 172–174, 293–298, 384–386

Inanspruchnahme von Sachen 200 f., 316 f.
Informationsasymmetrien 339 f., 371 f., 376, 591
Informationsaustausch 137, 261, 288 f., 362–364, 376–383, 541
Infrastruktur, kritische 1, 12, 30 f., 187, 261, 511 f., 572
Institutionenüberforderung 13, 31–33, 53 f., 61–67, 310 f., 461–464
Integrationsprinzip 303–308, 331 f., 589
Interessen, gemeineuropäische 370–374

Katastrophe 11–14, 31–33, 53 f., 80 f., 583 f.
– Begriff 55
– Charakteristika 31–33
– natürliche 20–33, 36–49, 50 f., 130 f.
– technische 24–33, 130–134
Katastrophe, natürliche 20–33, 36–49, 50 f., 130 f.
Katastrophe, technische 24–33, 130–134
Katastrophenalarm 29, 119, 267, 389, 419
Katastrophenbegriff 11–14, 33–36, 50–55, 583 f.
– begriffsgeschichtlich 14–26
– Definition 55
– europäisch 37–49
– national 50–55
– soziologisch 121–130
– Umwelt- und Technikwissenschaften 130–134
Katastrophenbegriff, europäischer 37–49
Katastrophenbegriff, nationaler 50–55
Katastrophenbegriff, soziologischer 121–130
Katastrophenbekämpfung 81 f., 155 f., 312–320, 386, 439 f., 580–582
Katastrophenfall 309–312, 418 f., 457 f., 532 f.
– Befugnisse 312–320
– Feststellung 310 f., 419–424, 450 f.
– Kooperation 439–530
– Koordination 532–551
– Organisation 407–438
– regionaler Katastrophenfall 272, 458–482
– überregionaler Katastrophenfall 272 f., 483–503
Katastrophenfall, regionaler 272, 457 f., 478–482
– Anforderung 472–474
– Aufgabenwahrnehmungslegitimation 474–477
– Befugniserwerb 477 f.
– Kooperationsmodell sui generis 478–482
– materielle Elemente 459–472
– prozedurale Elemente 472–474
Katastrophenfall, überregionaler 272 f., 483 f., 502 f.
– Bundesregierung 498–501
– Erforderlichkeit 485–488, 491 f.
– Kooperationsmodell sui generis 502 f.
– materielle Elemente 484–489
– prozedurale Elemente 489–502
Katastrophenhilfe 269–275, 445–449, 504–512
– bundesstaatliche 269–275
– gebietsübergreifende 445–447
– länderübergreifende 447–449
– regionaler Katastrophenfall 472–482
– überregionaler Katastrophenfall 489–503
– ZSKG 504–512

Katastrophenschutzbehörde 309–312, 407–410, 532–543
– obere und höhere 408–410, 417 f.
– untere 408–410, 417 f., 418–424, 534–541
Katastrophenschutzgesetze, Länder 52–54, 302–336, 578–582
– Akteure 321–329
– Anwendungsbereich 309 f.
– Befugnisse 312–320
– Brandschutz 331–333
– Feststellung des Katastrophenfalls 310 f.
– Integrationsmodell 304 f.
– Rettungsdienst 334–336
– Strukturmodelle 303–308
– Trennungsmodell 305
Katastrophenschutzkooperation 78 f., 397–401, 581, *siehe auch* Kooperation
Katastrophenschutzkoordination 79 f., 401–403, 532 f., 582, *siehe auch* Koordinierung
Katastrophenschutzplanung 233–235, 323–329, 445–457
Katastrophenschutzprävention 81 f., 151–153, 231–236
Katastrophenschutzübungen 66, 114, 150, 157, 231, 323–329, 392, 455 f.
Katastrophenschutzverfahren der Union 138–141, 150–156, 364–370, *siehe auch* ERCC; rescEU
– Bekämpfung 155 f.
– CECIS 140, 148, 153, 364–369, 372
– Offene Methode der Koordinierung 163–166
– Prävention 151–153
– rescEU 156–161
– Vorsorge 153–155
– Ziele und Gegenstand 150 f.
Katastrophenschutzvorsorge 81 f., 153–155, 233–235, 384 f.
Klimawandel 130 f., 219
Kommunen 420–424
Kompetenzverteilung 236–243, 562–568
Kooperation 69–80, 397–401, 439–530, 575 f., *siehe auch* Koordinierung; Verwaltungsverbund
Kooperation, bundesrechtliche 457 f., 504–512
– regionaler Katastrophenfall 472–482
– überregionaler Katastrophenfall 489–503
– ZSKG 504–512
Kooperation, europäische 142–149, 156–161, 168–174
– Art. 196 AEUV 142–149
– Entwicklungsperspektiven 156–174
– ERCC 162 f.
– Hochwasserschutz 172–174
– rescEU 156–161
– Solidarität 168–171
Kooperation, landesrechtliche 439 f., 445–457
– gebietsübergreifende Katastrophenhilfe 445–447
– länderübergreifende Katastrophenhilfe 447–449
– Mitwirkungspflicht 441–445
– Zuständigkeitskonzentration 449–452
Kooperation, private 512–530
– Hilfsorganisationen 517–528
– nicht-organisierte Helfer 528–530
– vertragliche Kooperation 513–515
Kooperationsformen 439 f., 457, 512–515
Kooperationsprinzip 97–99, 585
Kooperationsrecht 78 f., 575 f.
Koordinationsinstrumente 532–543, 550 f.
Koordinationsprinzip 99 f., 585
Koordinationsrecht 79 f., 575 f.
Koordinierung 69–80, 401–403, 532–535, 575 f., *siehe auch* Kooperation; Verwaltungsverbund
Koordinierung, Bundesebene 543–551
– Bundeskoordinierung 547–550
– ZSKG 545–551
Koordinierung, europäische 162 f., 178 f., 180 f.
Koordinierung, Landesebene 534–543
– Führungsstab 541 f.
– Verwaltungsstab 538–541
Koordinierungsfunktion 75–78, 163, 382 f., 444 f., 536 f., 548 f., 566–568
Krise 22–25, 56 f., 64–67, 584
Krisenmanagement 57, 187 f., 204, 505, 546–551, 574
Krisenstab 57, 76 f., 378, 547–550, 573 f.
KRITIS *siehe* Infrastruktur, kritische
Küstenschutz 241

Landesebene 266–268, 534–543
Landeskatastrophenschutzgesetze *siehe* Katastrophenschutzgesetze, Länder
Landkreise 322 f., 408 f., 412–424, 436–438

Leitstelle 215, 329, 454, 537
LIDPAR 119–121
Love Parade 555
Luftverkehrsrecht 238 f.

Mehrebenensystem 86–94
– europäische Ebene 137–181, 340–374
– nationale Ebene 183–337, 375–405
Meldepflichten 305
Mischverwaltung 72–75, 346–350, 357, 387 f., 565, 568–570, 584
Mitgliedstaaten 137–140, 150–156, 168–171, 340–344, 366–369
Mitwirkungserklärung 323 f., 517–528
Mitwirkungspflichten 323–329, 441–445, 517–528, 581 f.
Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes 269, 308, 578–582, 597 f.

Nachbarschaftshilfe 230, 310, 333, 445 f.
Naturkatastrophe *siehe* Katastrophe, natürliche
Netzwerkstrukturen 342–346
Nichtstörer 313, 315, 320 f., 332
Normung, technische 131–134
Notstand 62, 191 f., 271–273, 432–435
Notstandsgesetzgebung 190–192
Notzuständigkeit 418 f., 435–438, 580 f.
– bundesrechtliche 432 f.
– instanzielle 429–431
– örtliche 424–429
– sachliche 420–424
– ungeschriebene 433–435
Notzuständigkeit, bundesrechtliche 432 f.
Notzuständigkeit, instanzielle 429–431
Notzuständigkeit, örtliche 424–429
Notzuständigkeit, sachliche 420–424
Notzuständigkeit, ungeschriebene 433–435

Organisationsrecht, katastrophenschutzrechtliches 407–438, 580 f., *siehe auch* Zuständigkeit; Notzuständigkeit
Organleihe 459, 480, 503

Pandemie *siehe* Corona-Pandemie
Polizei *siehe* Bundespolizei; Polizeirecht
Polizeirecht 57–59, 108–110, 414 f., 424–429
Prävention *siehe* Katastrophenschutzprävention

Rechtsgüter 53 f., 195 f., 234, 299, 309, 320
Rechtssicherheit 3 f., 14, 107, 416, 422–424
Redundanzprinzip 105 f., 585
Regelungslücken 436–438, 555 f., 593 f.
rescEU 139–141, 154, 156–161, 345, 355, 363, 370
Rettungsdienst 2, 83, 267 f., 304–308, 322, 330, 334–336, 453–456, 590
Risiko 59–61, 64–67, 98 f., 130, 133, 152–155, 172, 220–222, 230, 259 f., 293 f., 511 f.

Schutzpflicht, staatliche 92, 210–235, 326 f., 397–403, 434, 465 f., 532 f., 555, 579, 588
– Adressaten 211–213
– Ausgestaltung 228–232
– Kooperation 233–235, 397–401
– Untermaßverbot 226–228
Selbstbestimmung, informationelle 203–205
Selbsteintrittsrecht 105, 355 f., 429 f., 478 f., 545
Selbstkoordination 401 f., 544
Selbstverwaltung, kommunale 268, 420
Seveso 88, 131, 136 f., 340
Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze 245 f., 277–292
– Energiesektor 283–288
– Ernährungssektor 281–283
– Katastrophenbezug 278 f.
– Post- und Telekommunikationssektor 288–290
– Struktur 279–281
– Verkehrssektor 290–292
Solidarität 39, 42, 84 f., 89, 151, 168–171, 175, 342, 447, 587
Spontanhelfer 2, 83–86, 188 f., 528–530, 581, 595
Staatsvertrag 308, 333 f., 575–578, 597
– Instrument 576 f.
– katastrophenschutzrechtlicher 577 f.
Standardbefugnisse 313, 319
Störer 320 f., 332
Störfall 63 f., 67
Streuschaden 64, 66
Subordination 104 f., 210, 585
Subsidiarität 39, 104 f., 146, 149, 159, 161, 163, 210, 432, 498, 561, 585

Technikwissenschaften 130–134
– Normung 132–134
– Regeln, Leitlinien und Normen 131 f.
Technisches Hilfswerk 2, 28–31, 83, 86, 185, 251–253, 277, 291, 433, 505 f., 526, 588 f.
Terrorismus 1, 168–170, 239, 261, 562 f.
THW *siehe* Technisches Hilfswerk
Trennungsprinzip 303–306, 331, 580, 589

Überforderung 13, 31–33, 53 f., 158, 310, 461–464
Umweltrecht 97 f., 106, 130–134, 173 f., 229, 346, 361
Unionsverfahren *siehe* Katastrophenschutzverfahren der Union
Untermaßverbot 226–228
Unterstützungspflichten 399, 441–443, 461–468, 581 f.

Verantwortung 72–75, 397–405, 496–498, 555
Verantwortungsdiffusion 4, 438, 537, 555 f., 593 f.
Verfassung 189 f., 557 f., *siehe auch* Grundrechte; Schutzpflicht, staatliche; Zentralisierung
Verhältnismäßigkeit 192 f., 209 f., 496–498
Vermeidung 106, 151–153, 177 f., 180 f., 229 f., 293 f., 384 f., 585
Verursacherprinzip 106 f., 585
Verwaltungskompetenz 75, 244–246, 543–547, 557–565, 575–582, 588, 596 f.
Verwaltungsorganisation 85, 108, 407–410, 416–418, 494, 544, 559 f., 588
Verwaltungsraum 70–72, 387 f., 399, 403, 584, 592, 594
Verwaltungsstab 394 f., 536–543
Verwaltungsverbund *siehe* Verwaltungsverbund, europäischer; Verwaltungsverbund, nationaler
Verwaltungsverbund, erweiterter 383 f., 395–405, 579, 592
– Hochwasser 384–387
– private Akteure 403–405
– Verbundmerkmale 387–395
Verwaltungsverbund, europäischer 340–346, 353–355, 363–369, 590 f.
– Akteure 364–369
– Informationsasymmetrien 371 f.
– Kooperationsintensität 353–355
– Merkmale 346–357
– Netzwerk 342–346
– Zusammenarbeit 348–351
Verwaltungsverbund, nationaler 375–383, 591 f.
– Informationsaustausch 376–383
– Katastrophenschutz 383–396
– private Akteure 383 f., 403–405
Verwaltungsverfahren 346, 381, 411–414, 426, 441–449, 515–521, 532–536, 559 f., 591
Völkerrecht 34–36, 87, 184, 428
Vorsorge *siehe* Katastrophenschutzvorsorge

Waldbrände 28, 222, 415
Warnung 181, 188, 207–209, 259, 367, 525
Weisung 101–103, 543–551
Wohnung 196 f., 216 f., 314–316

Zentralisierung 96 f., 450, 557–568, 596 f.
Zivilschutz 26, 37, 80 f., 183–189, 236–238, 244–253, 276, 557 f., 584 f.
ZSKG 238, 276, 504–512, 543–551
– Grundsätze 506 f.
– Katastrophenhilfe 504–512
– Kooperationsakteure 505 f.
– Koordinierung 543–551
Zuständigkeit 407–418, 580 f., *siehe auch* Notzuständigkeit
– instanzielle 417 f.
– örtliche 411–416
– sachliche 408–410
Zuständigkeit, instanzielle 417 f.
Zuständigkeit, länderübergreifende 409 f., 426–429, 575–578
Zuständigkeit, örtliche 411–416
Zuständigkeit, sachliche 408–410
Zuständigkeitskonzentration 449–452, 534, 594