

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Bundestag  
Innenausschuss  
Anhörung am 12.4.2021  
Innenausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Christoph Gusy

Tel.: 0521/1064397  
christoph.gusy@uni-bielefeld.de  
Universitätsstraße 25  
33501 Bielefeld  
6.4.2021

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)793 B**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit bestem Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme äußere ich mich wie folgt:

## 0. Zusammenfassung

Pandemie- und Katastrophenrecht waren in Zeiten stabiler Normalität eher dethematisiert. Neue Fragen stellen sich jetzt und lassen neue Gestaltungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten besser hervortreten.

Die Bundesgesetzgebung hat hierfür bislang nur sehr vereinzelt und für die Katastrophenprävention zudem umstrittene Gesetzgebungskompetenzen. Angesichts der neuen Herausforderungen ist es notwendig, diese Vorentscheidung des GG neu zu bewerten.

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

Die Behördenvielfalt auf Bundesebene sollte auf ihre Zweckmäßigkeit und ihre Leistungsfähigkeit hin geprüft werden. Es gibt Überschneidungen namentlich mit

C:\Users\VERRIC~1\AppData\Local\Temp\BT\Katastrophenrecht\Anhörung12042021.docx

dem RKI, dem BSI und einzelnen anderen Stellen. Hier stellt sich die Frage der Neuorganisation. Leitend dabei sollten folgende Grundsätze sein: Eine große Behörde ist nicht zwingend leistungsfähiger als mehrere kleinere. Umgekehrt ist eine Parallelzuständigkeit mehrerer Stellen für ein und dieselbe Aufgabe nicht notwendig besser als eine Zuständigkeit einer handlungsfähigen großen Behörde. Und Vernetzung ist besser als Nebeneinander und Gegeneinander.

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

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

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

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

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

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

## I. Katastrophen, Pandemien und ihr Recht

Die Pest ist „in erster Linie eine umsichtige, fehlerlose und gut funktionierende Verwaltung.“<sup>1</sup>

Auch wenn Albert Camus es bestimmt anders gemeint hat: Katastrophen erhöhen die Erwartungen der Bürger/innen an den Staat. Und sie erhöhen die Erwartungen des Staates an die Menschen. Allen Betroffenen und zahlreichen Dritten wird ein besonderes Maß an Leistungsfähigkeit abverlangt, welches dasjenige im Normalfall erheblich übersteigt.

Notwendig ist deshalb eine Katastrophenprognose-, vorsorge-, -abwehr und -managementkompetenz<sup>2</sup> der öffentlichen Hände. Es geht um Ressourcen, welche über das Normalmaß ihrer üblichen Tätigkeit hinausgehen. Dabei geht es um Personal, Knowhow, Hilfsmittel und finanzielle Ressourcen. Sie müssen geplant und bereitgestellt werden in einer Situation, in welcher noch keine Katastrophe oder Pandemie stattfindet, für einen Fall, den alle vermeiden wollen und sollen: Nämlich dass eine Katastrophe bzw. Pandemie eintritt. Dabei geht es nicht allein um Vorsorge der zuständigen Stellen im Normalfall für den Notfall. Der Notfall trifft die Menschen und die zuständigen Stellen nicht gleich, sondern zumeist sehr ungleich. Aus der Sicht der Behörden bedeutet dies: Wo die Katastrophe (etwa: Oderhochwasser) eintritt, können alle Stellen völlig überlastet sein. Anderswo sind sie kaum betroffen. Oder wenn eine Pandemie eintritt, sind medizinische Vorkehrungen dringend notwendig, technische hingegen nur am Rande gefragt. Dann tritt die Notwendigkeit auf, nicht allein Menschen und Material bereitzuhalten, sondern diese unter Notfallbedingungen angemessen zu verteilen. Katastrophen stellen und verschärfen Zu- und Verteilungsprobleme. „An Hilfsgütern besteht kein Mangel, sie sind nur zur falschen Zeit am falschen Ort.“<sup>3</sup> Zu möglichen Knappheitsproblemen treten also Allokationsprobleme, und zwar nicht nur über die territorialen Grenzen von Kommunen, Bundesländern und ggf. der Bundesrepublik hinaus. Sie treten auch auf zwischen den unterschiedlichen involvierten Trägern, namentlich staatlichen Behörden und den gerade in Notfällen besonders wichtigen Hilfsorganisationen. Knappheits- und Allokationsprobleme können die Hilfs- und Einsatzfähigkeit der öffentlichen Stellen erheblich beeinträchtigen, zumindest erheblich verzögern, in Einzelfällen vielleicht sogar ganz ausschließen. Am Beispiel: Was hilft es, wenn man für die Oderflut vor Ort gut gerüstet ist, das Hochwasser aber an der Mosel eintritt? Oder gar im Moselgebiet keine Flut, sondern eine lange Dürreperiode herrscht?

---

1 Camus, Die Pest 98. A., 2020, A.204.

2 Unter Katastrophenmanagement verstehe ich hier die Summe aller notwendigen Maßnahmen während der Katastrophe selbst, dies kann namentlich bei Pandemien länger dauern.

3 BVerfGE 126, 112, 147: Mangel an „koordinierter Anforderung und koordiniertem Einsatz“.

Das geltende Recht nimmt diese Probleme nur im Ansatz in den Blick, anders ausgedrückt: Es nimmt ihre Entstehung implizit hin und setzt am ehesten bei ihrer Lösung ein. Dabei ist schon die Definition der Katastrophe das Problem deutlich: Es handelt sich um Großschäden, welche von den vor Ort zuständigen Behörden allein nicht wirksam gemanagt werden können. Dies setzt behörden-, zuständigkeits- und grenzüberschreitendes Handeln notwendig voraus. Hier zeigen sich Kardinalprobleme des Katastrophen- wie des Pandemierechts: Zunächst lässt es die einzelnen Stellen bei der Vorbereitung auf den Notfall tendenziell allein. Dadurch entstehen potentiell Defizite auch gegenläufiger Art:

Erstens können Redundanzen entstehen, wenn alle Träger gleiche Vorkehrungen treffen, so dass Doppelbevorratung und Nebeneinander entstehen: Alle handeln selbst und für sich ohne nähere Informationen oder Berücksichtigung der anderen Stellen.

Zweitens können Mangelsituationen entstehen, wenn jeder Träger sich auf die anderen verlässt und deshalb Ressourcen nicht oder in zu geringem Umfang bereithält, weil bei Bedarf auf auswärtige Hilfe zurückgegriffen werden kann.

Drittens entstehen Probleme der Ungleichheit der Träger: Große städtische Stellen sind anders aufgestellt als kleine ländliche: Erstere haben kürzere Wege, mehr Personal und insbesondere am Ort bessere Unterstützung durch private Einrichtungen wie Werksfeuerwehren u.a. In diesem Sinne ist die Leistungsfähigkeit kleiner und abgelegener Stellen vor Ort geringer als diejenige zentraler Träger. Daher kann in der Peripherie die Katastrophe eher auftreten als in den Zentren.

Viertens können Informationsprobleme entstehen, wenn die im Katastrophenfall koordinierenden Stellen nur defizitäre Kenntnisse über vorhandene (und ggf. nicht vorhandene) Ressourcen der u koordinierenden Stellen besitzen. Das bezieht sich nicht allein auf die Quantität, sondern auch die Qualität der Informationen. Das gilt etwa, wenn mit einzelnen Fachtermini regional unterschiedliche Hilfsmittel bezeichnet werden, wie es den gewachsenen Traditionen in Deutschland bislang entspricht.

Fünftens können Verteilungsprobleme entstehen, wenn im Notfall übergeordnete Stellen auf Hilfsmittel nachgeordneter Träger zurückgegriffen werden sollen, diese aber nicht oder nur eingeschränkt bereit sind, sie anderen zur Verfügung zu stellen, weil sie diese selbst oder anders verwenden möchten.

Diese Fragen entstehen eher im Notfall als im Normalfall. Hier zeigt sich ein weiteres Mal. *Die Katastrophe stellt nicht nur neue Fragen, sondern auch ältere Fragen neu.* Und wenn diese nicht vorher in den Blick genommen werden, müssen sie unter Notfallbedingungen beantwortet werden. Wenn also die zuständigen Stellen ohnehin besonders belastet sind, müssen sie auch noch solche Grundfra-

gen stellen und klären. Dies schränkt ihre Leistungsfähigkeit im Katastrophenfall weiter ein.

## II. Katastrophenmanagement zwischen Dezentralität und Zentralität

Katastrophen haben Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. Sie lassen sich nicht vollständig vorhersehen. Man weiß, dass etwas kommen wird, aber nicht (hinreichend), was es ist und wann es ist. Doch ist die Katastrophenprognosefähigkeit auch nicht ganz schlecht, wie manche Szenarien der Vergangenheit zeigen.<sup>4</sup> Das heißt aber auch: Katastrophen lassen sich nicht durch Recht verhindern oder managen, die Leistungsfähigkeit des Rechts ist hier besonders begrenzt. *Zwar kennt Not durchaus Gebote.* Wie jedoch die Menschen in Paniksituationen auf solche Regeln reagieren und sich tatsächlich verhalten, ist wenig bekannt. Die wissenschaftlichen Grundpositionen schwanken zwischen antisozialen und prosozialen Einstellungen und Verhaltensweisen. Wahrscheinlich ist beides richtig, aber für verschiedene Menschen, Betroffenheiten und Selbsthilfefähigkeiten unterschiedlich ausgeprägt. Wer allerdings wie reagieren wird, weiß man zu wenig. Wichtig dabei ist allerdings: Selbsthilfebereitschaft und –fähigkeit der Menschen ist eine zentrale Ressource des Katastrophenmanagements und sollte gefördert werden und nicht als Störung staatlicher Aktivitäten angesehen werden.

Das Recht kann Katastrophen nicht verhindern oder beseitigen. Wohl aber kann es dafür optimale Bedingungen schaffen und zumindest die entsprechenden Vorkehrungen und Aktivitäten nicht mehr als zwingend behindern. Dies sollte die Leitlinie des Katastrophenrechts sein.

Grundlage aller Regulierungsbemühungen sollte der Ansatz sein: *Katastrophenbekämpfung beginnt vor Ort.* Hier sind die zentral Betroffenen, hier sind die ersten und nächsten Helfer, hier sind die Hilfsmittel nah und schnell zu besorgen und hier sind Orts- und Faktenkenntnisse vorhanden. Diese Vorteile sind Grundlage auch der Katastrophenbekämpfung, wenn auch nicht ausreichend. Denn dass sie nicht ausreichend sind, zeigt schon das vorausgesetzte Katastrophenkonzept (erstzuständige Stellen reichen nicht aus). Doch sollte umgekehrt die defizitäre Fähigkeit der örtlichen Stellen nicht dadurch kompensiert werden, dass sie ignoriert oder übergangen wird. Zentrale Stellen sollten unterstützen, aber nur dann an die Stelle dezentraler Stellen treten, wenn letztere nicht (mehr) hilfsfähig sind. Dieser Grundsatz der Dezentralität schließt Vielfalt, Unterschiedlichkeit (“Flickenteppich”) und best practices nicht aus, sondern ein. Vor Ort können Betroffenheit, die Managementfähigkeit und die Hilfsgüterversorgung sehr unterschiedlich sein. Dies legt es nicht nahe, alles einheitlich zu regeln und zu organisieren. Auch der Fli-

---

<sup>4</sup> Besonders sinnfällig BT-Drs. 17/12051 (2013), wo auch Pandemieszenarien gezeigt werden, die ex-post jedenfalls nicht ganz unrealistisch waren.

ckentepich kann sein Berechtigung habe, wenn er durch Sachgegebenheiten begründet ist. *Übergeordnete Zuständigkeit sollte ergänzen, aber nicht ersetzen.*

Demnach müsste die folgende Darstellung bottom up einsetzen und zunächst die örtlichen, dann die regionalen und zuletzt Bundes- und europäische Aufgaben behandeln. Da aber im Bundestag zentral die Bundesebene behandelt wird, soll hier mit ihr begonnen werden.

### III. Reformbedarf beim Bund

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

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

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes hängen wesentlich an seinen Gesetzgebungszuständigkeiten. Eigenständige grundgesetzliche Aufgaben finden sich am ehesten in Art. 35 Abs. 2, 3 GG (für außergewöhnliche Notfälle) und Art. 87a GG (Bundeswehraufgaben außerhalb des „Verteidigungsfalles“ oder des „Einsatzes“).<sup>5</sup> Was der Bund nicht regeln darf, darf er nach Art. 83 ff GG auch nicht vollziehen.

Daraus folgen mehrere offene Fragen. Im *Zivilschutzbereich*, also im Bereich der militärisch begründeten Notlagen, hat der Bund eigene Gesetzgebungs- und Verwaltungsaufgaben (Art. 87 b Abs. 2 GG). Hierfür verfügt er über eigenständige Stellen und Ressourcen von hoher Leistungsfähigkeit, die allerdings – glücklicherweise – bislang zu den eigentlich vorgesehenen Zwecken nicht abgeru-

---

<sup>5</sup> Zum Einsatzkonzept BVerfGE 115, 118, 146 ff; 132, 1 Rn 23 ff.

fen worden sind. Die dadurch etwas brach liegenden Ressourcen werden daher auch für andere Aufgaben des Bundes und partiell der Länder eingesetzt. Im *In-fektionsschutzbereich* hat der Bund höhere Gesetzgebungskompetenzen (Art. 74 Nr. 19 GG), aber fast keine Vollzugskompetenzen. Die Bundesbehörden nehmen hier eher Informations-, Forschungs- und Kommunikationsaufgaben als Vollzugsaufgaben oder Koordinierungsaufgaben wahr. Im *Katastrophenschutzrecht*, also im Bereich der nicht-militärischen Notlagen außerhalb der Pandemie, hat der Bund nur Spurenelemente von Gesetzgebungs- und nur sehr umstrittene Vollzugsaufgaben. Dieser Bereich gilt traditionell als Domäne der Länder. Sie haben hier die Gesetzgebungs- und die Vollzugskompetenzen.

Diese Aufgabenverteilung mag historisch auch daher resultieren, dass viele Katastrophen eher regionale Wirkungen haben. Oderhochwasser, Flugzeugabstürze oder Großunfälle in Industriebetrieben wirken sich zentral regional aus. Das wird durch neue katastrophale Großereignisse bzw. deren Szenarien partiell relativiert: Pandemien (sie sind gleichfalls Katastrophen im Rechtssinn, werden aber nicht als solche bezeichnet, weil es für sie eigene Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen gibt), Unfälle mit Nuklearanlagen oder großflächige Stromausfälle bzw. Störungen Kritischer Infrastrukturen zeigen: Es gibt auch *Katastrophen, welche gleichsam natürlich länderübergreifend wirken und von einzelnen Ländern allein nicht wirksam bekämpft werden können*. Zudem bedarf es für Aufklärung und Bekämpfung der unterschiedlichen Katastrophenszenarien z.T. derselben Hilfsmittel: Schweres Räumgerät kann notwendig sein für Schäden, welche aus ziviler oder militärischen Ursachen stammen. Und Impfstoffe müssen entwickelt oder vorgehalten werden unabhängig davon, ob sie zur militärischen oder zivilen Großschadensvorsorge bereitgehalten werden.

Daraus folgt: Der Sinn der Kompetenzdifferenzierung für unterschiedlichen Notfälle auf Bundesebene relativiert sich zum Teil: Großschadensereignisse machen nicht stets an Ländergrenzen halt. Und die genannte Differenzierungen wirken z.T. nicht effektivitätssteigernd, wenn sie Kompetenzsplitterung, ein informationelles Nebeneinander statt eines Miteinanders der zuständigen Stellen fördern und zudem ein wenig abgestimmtes System von Parallelzuständigkeiten und Doppelarbeit begünstigen. Dies wirkt je für sich und erst recht in der Summe effektivitätsmindernd, nicht –steigernd.

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

- *Änderung des GG* zum Zweck der Statuierung von Bundeszuständigkeiten zu Katastrophenbekämpfung und -management in Gesetzgebung und Voll-

ziehung, d.h. eine *Bundesbehörde für Katastrophenschutz*, die nicht an die Stelle der Länder und Kommunen, sondern ergänzend neben sie treten sollte. Sie kann als *Zentralstelle* ausgestaltet sein, wenn eindeutig geregelt ist, was diese Organisationsform im Katastrophenschutz bedeutet. Der Begriff ist nämlich nicht ganz eindeutig besetzt. Jedenfalls bedarf der Bund einer Behörde, welche in der Lage ist mit der nötigen Ausstattung die notwendigen Bundesaufgaben zu erfüllen.

- Die hinreichende Verzahnung und *Vernetzung dieser Bundesbehörde mit den anderen Bundesbehörden*, welche hier Spezialaufgaben wahrnehmen (RKI, THW, BSI ua.). Die Vernetzung muss jedenfalls informationell hinreichend dicht sein, um die Katastrophenschutzaufgaben nicht neben den anderen Behördenaufgaben herlaufen zu lassen, sondern jene in sie zu integrieren. Die Bundesgesundheitsbehörden sollten also für gesundheitliche Fragen auch im Katastrophenfall zuständig bleiben, aber zugleich die Katastrophenbehörden mit ihrem Knowhow und ihrer Infrastruktur beteiligen - und umgekehrt. Wie dicht diese Kooperation sein kann und muss und ob die Zusammenlegung von Behörden, gemeinsame Taskforces oder ein verstärkter Informationsaustausch ausreichen, bedarf näherer szenariengesteuerter Prüfung und Regelung.
- Die hinreichende *Verzahnung der Bundes- und der Landesstellen* mit überschneidenden Aufgaben. Je eher eine Katastrophe bundesweit wirkt, desto eher muss der Bund (mit-)zuständig sein. Je spezieller eine Katastrophenschutzaufgabe ist und je seltener sie in den einzelnen Bundesländern auftritt, so dass einzelne Länder die Aufgabe kaum (sinnvoll) wahrnehmen werden, desto eher sollte der Bund zuständig sein (etwa bei der Herausbildung oder Vorhaltung von seltenem Expertenwissen). Je höher der Koordinationsbedarf über Ländergrenzen hinweg ist, desto höher sollten die Steuerungs- und Koordinationskompetenzen des Bundes sein. Dafür bedarf die Bundesbehörde der ausreichenden Informationen. Und hierzu bedarf es der dazu erforderlichen (nicht vollständigen, aber hinreichenden) Vereinheitlichung von Organisationsstrukturen, Fachtermini, Regelwerken, Erfassungs- und Zählweisen.
- Die hinreichende Ausstattung des Bundes mit Anweisungsrechten, sofern die Länder nicht von sich aus in bereit und in der Lage sind, länderübergreifend tätig zu werden (entspr. Art. 35 Abs. 2, 3 GG).
- Die hinreichende Ausstattung des Bundes für die notwendige Kooperation mit freien Trägern, Unternehmen und sonstigen privaten oder halbprivaten Einrichtungen, welche an der Katastrophenbekämpfung mitwirken oder die herangezogen werden können. Auch hier stehen Informationen an erster Stelle; Abstimmungs-, Koordinations- und bei Bedarf Weisungsrechte sollten sie ergänzen.

- die hinreichende Bundeskompetenz zur Erreichung einer Kultur der Zusammenarbeit zwischen den Trägern Länder, Kommunen und freien Trägern, auch beim Ressourcenaustausch und dem Wissen darum. Der Einsatz von Hilfsgütern darf nicht an den Grenzen aus der Vielzahl der Einrichtungen scheitern.
- die hinreichende Bundeskompetenz zur wirksamen Zusammenarbeit in und mit der EU, den Nachbarstaaten und Internationalen Einrichtungen jedenfalls dort, wo es nicht bloß um die kleine grenzüberschreitende Nachbarschaftshilfe fehlt.

Welches Maß an Zentralisierung, Behördenorganisation bei Bund, eine oder vernetzte Behörden) oder welche Organisationsform die richtige ist, bedarf der fachlichen und rechtlichen Prüfung. Dabei kann es keinen „natürlichen“ Primat der einen oder anderen Organisationsform (eine oder mehrere Stellen, Bundesoberbehörde oder Zentralstelle) geben. Wichtig ist, dass alle Stellen die für ihre Aufgaben notwendige Ausstattung haben. Wichtig ist auch, dass die Organisation der Erfüllung der Aufgaben optimiert und nicht dirigiert oder gar behindert.

#### **IV. Reformbedarf vor Ort**

Der Grundsatz ist eindeutig: *Katastrophenschutz beginnt und endet vor Ort*. An der Einsatzfähigkeit und –bereitschaft der örtliche Kräfte und Hilfsmittel hängen wesentliche Elemente wirksamen Handelns gerade in Notfällen

Die Situation ist vor Ort ist faktisch und rechtlich weniger durch den Bund als durch die Länder geprägt. Sie haben – und sollten auch in Zukunft – erhebliche Teile der Vollzugszuständigkeiten und einige Teile der Gesetzgebungszuständigkeiten behalten. Und sie prägen damit, mit den Vorgaben für Personal- aus Sachausstattung sowie den finanziellen Zuwendungen an die Kommunen deren Leistungsfähigkeit bei der Katastrophenbekämpfung.

Nur am Rande sei vermerkt: Damit hängt auch die Wahl der kommunalen Handlungsebene ab. Viel spricht dafür, angesichts der Größe von Katastrophenschäden – welche den behördlichen Normalbetrieb überfordern – angemessen große kommunale Einheiten mit der Aufgabe zu betrauen.: Im Zentrum sollte am ehesten der Kreis stehen, daneben fakultativ vielleicht auch – sofern in den Ländern vorgesehen – Große kreisangehörige Gemeinden, nicht hingegen jede Gemeinde ohne Rücksicht auf ihr Größe. Aber das ist eine typische Frage des Landesrechts.

## 1. Vielfalt der Katastrophen – Vielfalt der Katastrophenbekämpfung

Die meisten Katastrophen treffen die Bundesrepublik nicht in allen Gegenden gleich: Hochwasser, technische Unglücke, selbst Erdbeben oder Schneekatastrophen. Dadurch unterscheiden sie sich von der Pandemie, die regelmäßig nicht an den Ländergrenzen halt macht. Aber selbst „bundesweite“ Katastrophen begründen bisweilen unterschiedliche Auswirkungen: Die Pandemie ist überall, die Inzidenzzahlen sind verschieden.

Das bedeutet zugleich: Aus den unterschiedlichen Betroffenheit der Regionen können so unterschiedliche Notwendigkeiten der Bekämpfung folgen. Wo die Inzidenzzahlen sehr hoch sind, können andere Maßnahmen notwendig sein als dort, wo sie erheblich niedriger sind. Das heißt zunächst: Katastrophen können - und ggf. müssen – regional unterschiedlich ermittelt, bekämpft und gemanagt werden. Dieser Grundsatz der Regionalität lässt sich am besten umsetzen, wenn auch die *Zuständigkeit vor Ort* liegt. Hier sind die *Fachkenntnisse, hier sind die Betroffenen, und hier sind die Helfer und die meisten Hilfsgüter*. Das ist zugleich ein Plädoyer gegen vorschnelle Vereinheitlichung und für sachgerechte Differenzierung, anders ausgedrückt: für den Flickenteppich. Wo differenzierte Anforderungen und Handlungsnotwendigkeiten bestehen, ist es sinnvoll und rechtlich geboten, mit differenzierten Mittel zu antworten. *Bundeseinheitlichkeit ist auch in der Katastrophe kein Selbstzweck*. Im Gegenteil: Differenzierte Lösungen sind geboten und allein angemessen, und sie sind auch allein rechtlich begründbar und politisch legitimierbar. Das ist kein Mangel im System, sondern eine Stärke. Ortsnähe und aus ihr resultierende Differenzierung gewährleisten am besten die Nutzung der vor Ort vorhandenen Ressourcen; die Nutzung der vor Ort vorhandene Fachkenntnisse; die wirksame Bekämpfung mit dem vor Ort vorhandenen Wissen um Probleme und Problemlösungen; den Wettbewerb der Ideen und bestmögliche Lösungen und damit *Vergleichbarkeit unterschiedlicher Lösungswege und die Herausbildung von best-practice-Modellen*.

Dass daraus örtlich unterschiedliche Lösungen folgen können, ist nicht zwingend ein unlösbares Problem. Das gilt insbesondere dann, wenn für jede/n Bürger/in nur eine Rechtsfolge gilt. Wenn in Sachsen-Anhalt die Schulen geschlossen sind, wissen die Eltern, dass ihr Kind in Sachsen-Anhalt in die Schule geht und diese geschlossen ist. Wenn sie in Nordrhein-Westfalen gleichzeitig geöffnet sind, beeinträchtigt das die Eltern weder hier noch dort zusätzlich. Allerdings können solche Unterschiede gerade durch unterschiedliche Gegebenheiten im Bundesland gerechtfertigt sein.

Zum Problem wird eine Regelungsvielfalt am ehesten dann, wenn eine *Region Rechtsnormen erlässt, die sich zwar formal an die eigenen Bürgerinnen und Bürger richten, in der Sache aber eher Auswärtige betreffen*. Ein Beherbergungsverbot richtet sich an die Hotels und Pensionen im Land, betrifft aber in der Sache

ganz über Auswärtige. Die meisten Menschen übernachteten im eigenen Bundesland oder gar Kreis nicht im Hotel. Hier wird der Flickenteppich zum Problem.

*Regelungseinheitlichkeit im ganzen Bundesgebiet ist kein Selbstweck* und auch nicht überall notwendig, bisweilen sogar kontraproduktiv oder gar rechtswidrig.

## 2. Dezentralität und Kaskadenförmigkeit der Katastrophenbekämpfung

Dieses grundsätzliche Plädoyer für *Dezentralität der Katastrophenbekämpfung richtet sich auch an das zu schaffende neue Katastrophenrecht*. Es sollte Vielfalt in der Einheit zulassen und nicht ersticken. Dies belastet die unteren Träger auch nicht in zusätzlicher Weise, da sie die normalen Mittel zur Schadensbekämpfung ohnehin bereithalten (müssen). Und die höheren Träger belastet es auch nicht zusätzlich: Sie sollten sicherstellen, dass in jedem Fall auf die vorhandenen Kapazitäten aufgesattelt wird, also die ohnehin vorhandenen Ressourcen auch tatsächlich genutzt werden. Die Anlegung eigener Vorräte zentraler Stellen mit denselben Hilfsmittel bietet sich nur dort an, wo ersichtlich die ohnehin schon vorhandenen Ressourcen vor Ort nicht ausreichen oder dort, wo spezielle Hilfsmittel bereitgehalten werden müssen, die bei den normalen Schadensereignissen nur äußerst selten benötigt sind und deshalb nicht von allen Trägern bereitgehalten werden. Katastrophenvorsorge sollte ergänzend stattfinden und nicht an der Stelle der ohnehin zuständigen Träger. Dies setzt Kenntnisse der örtlichen Vorräte, ihrer Einsatzfähigkeit und ggf. ihrer Lücken bei den vorgeordneten Stellen voraus. Hierfür sind die geeigneten Rechtsgrundlagen notwendig.

Zugleich kann die Katastrophenbekämpfung nicht allein den unteren Stellen überlassen werden. Das gilt auch dann, wenn diese über entsprechende Hilfsmittel verfügen. Hier ist insbesondere sicherzustellen,

- Dass die *unteren Stellen in der Lage sind, geeignetes Hilfsmaterial vorzuhalten*, wo und wenn ihre eigenen Hilfsmittel nicht ausreichen oder erschöpft ist. Dies ist auch eine Frage der Kostentragung bzw. -verteilung.
- Dass die unteren Stellen über ausreichende Untersuchungs- und Bewertungskapazitäten verfügen bzw. solche von auswärts in Anspruch nehmen können. Nicht jede Kommune verfügt über eigene etwa Analysekapazitäten etwa bei Pandemien oder kann solche von privaten Stellen selbst in Anspruch nehmen. Hier müssen Reservekapazitäten freigehalten werden.
- Dass die Kommunen hinreichend handlungswillig und –fähig sind: Hier geht es insbesondere auch darum, dass die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse notfalltauglich sind, d.h. hinreichend schnell und gegen politische Instrumentalisierungs- oder Blockadeversuche am Ort hinreichend abgesichert sind. Nicht jede Kommune hat ein politisches Interesse daran, selbst Katastrophenfolgen in der effektivsten Weise zu bekämpfen. Es kann auch politische Tendenzen geben, die eigenen Handlungen hintanzustellen und sich im Wettbewerb der Träger Vorteile zu verschaffen. Wer die Ge-

schäfte auch im Notfall länger offenlässt, kann dadurch höhere Steuereinnahmen erhalten, die andernorts fehlen würden. Dies bedingt *wirksame Koordination und Aufsicht*.

- Dass die *Kommunen mit anderen Trägern wirksam zusammenarbeiten*: Auch hier gilt. Katastrophenmanagement beginnt vor Ort und setzt sich in der Nachbarschaft fort. Das betrifft sowohl Nachbarkommunen wie auch freie Träger vor Ort wie auch Einheiten höherer Trägern, die ortsnah stationiert sind. Hier muss das Recht wirksame Zusammenarbeit statuieren und kein organisatorisches und politisches Nebeneinander oder gar Gegeneinander.
- Dass vorhandene Ressourcen mobilisiert werden wo möglich: Insbesondere sind *freiwillige Unterstützer/innen sinnvoll zu erfassen und zu mobilisieren*. Was in der Flüchtlingskrise 2015 z.T. hervorragend war, kann auch für andere Krisen genutzt werden. Nichts demotiviert Freiwillige mehr, als wenn sie geübt haben und bereit stehen, aber im Bedarfsfall nicht in Anspruch genommen werden.
- Dass die *Hilfsmittel vor Ort bestmöglich bekannt, erfasst und ausgetauscht* werden. Dazu zählt insbesondere, nicht vorschnell überregionale Unterstützung in Anspruch zu nehmen und dadurch eigene Vorräte zu schonen oder zu sparen.
- Dass *Verantwortung der Träger von ihnen selbst wahrgenommen und nicht hin- und hergeschoben* wird, etwa durch Verweis auf Missstände anderswo oder angeblich ausbleienden Unterstützung in rechtlicher, politischer oder administrativer Hinsicht.

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

### 3. Politische Beobachtungs-, Handlungs- und Regelungsaufträge Über die o. III. genannten hinaus)

Dies muss nicht sämtlich durch Bundesrecht und den Bundestag geschehen. Auch die Wahl der Regelungsebene ist nicht alleine ein Rechts-, sondern auch eine politische Frage. Doch hat er die oberste Rechtssetzungskompetenz und kann hierfür geeignete Rahmenregelungen schaffen. Doch setzt dies – wie bereits gesehen<sup>6</sup> – eine Änderung des GG voraus, welche dem Bund solche Gesetzgebungskompetenzen für den zivilen Katastrophenfall hinreichend klar und hinreichend weit einräumt.

---

<sup>6</sup> S. o. III.

Zahlreiche der o. genannte Anforderungen an gesetzliche Regelungen sind eher politischer als rechtlicher Art und unterliegen eher der Diskussions- und Entscheidungskompetenz des Bundestages als der Wissenschaft und ihrer Gutachter. Sie können allerdings rechtliche Relevanz erlangen, wenn sie Gegenstände rechtlich gesteuerter Entscheidungen und Verfahren werden. Das kann sowohl den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung (Art. 114 Abs. 2 GG) als insbesondere den Grundsatz der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit betreffen. In solchen Grundsätzen stoßen faktische und rechtliche Handlungsanforderungen zusammen. Und es treten politisch und rechtlich handelnde Instanzen neben- sowie in Einzelfällen gegeneinander. In der Vergangenheit hat sich gezeigt: Es gab kaum Rechtsstreitigkeiten zum Infektions- und Katastrophenschutzrecht (sieht man von Einzelfragen der Impfpflicht ab). Doch gerade in der Pandemie nehmen die Rechtsstreitigkeiten und die Urteile quantitativ erheblich zu. Dies ist einerseits naheliegend, weil die Zahl der Konflikte steigt; andererseits kontraproduktiv, wenn die Gerichte fehlendes Recht ersetzen müssen und so in manchen Fällen politische und administrative Aktivitäten eher behindern als fördern können. Insoweit ist hier eine strikte Trennung zwischen politischen und rechtlichen Handlungsanforderungen notwendig und sinnvoll.

Ein wesentlicher Handlungs- und ggf. Regelungsbereich hierfür ist die *Sicherstellung und Erhaltung der Katastrophenfähigkeit im Normalfall für den Notfall*. Was bislang eher für die Rettungsdienste diskutiert wurde, ist gegenwärtig für die Gesundheitsämter von Bedeutung. Deren Ressourcen sind in den letzten Jahrzehnten auf die Normalzuständigkeit reduziert worden, ohne Reservekapazitäten für den Notfall bereitzustellen.<sup>7</sup> D.h.: Die meisten Ämter waren damit ausgelastet, die regulären Schuleingangsuntersuchungen und Impfkampagnen zu organisieren und bei Bedarf amtsärztliche Bescheinigungen auszustellen, aber eben nicht mehr. Und dem entsprachen ihre personelle, ihre IT- und ihre finanzielle Ausstattung. Für die weitergehenden Aufgaben sind sie nicht gerüstet gewesen: Auch wo und wenn sie die fachlichen Kompetenzen zur Pandemiebekämpfung besitzen, fehlen personelle, IT- und sachliche Ressourcen an dieser Stelle und können auch anderswo nur unter großem Aufwand mobilisiert werden. Denn eine Pandemie belastet das Gesundheitswesen und seiner Mitarbeiterinnen eben nicht nur in den Gesundheitsämtern. Dass die Ämter in diese Lage der gleichsam geborenen Pandemieverlierer geraten sind, war und ist eine Folge politischer Entscheidungen, welche im Normalfall getroffen wurden und die Möglichkeit der Pandemie ausblendeten. Die Folgen zeigen sich in der Pandemie. Das heißt nicht, dass in Zukunft alle Gesundheitsämter eigene Abteilungen für den – hoffentlich auch in Zukunft nur äußerst seltenen – Katastrophenfall bereithalten sollten. Wohl aber, dass Wege bereitgestellt und offengehalten werden, wie zusätzliches Personal gewonnen und ggf. einsatzbereit gehalten werden kann. *Wer eine Aufgabe im Normalfall ausübt, muss sie auch katastrophensicher ausüben können oder zumindest deren*

---

<sup>7</sup> Aufschlussreich DER SPIEGEL 13/2021, S. 32.

*Katastrophensicherheit* mit Hilfe bekannter, benannter und zuständiger anderer Stellen *sicherstellen können*. Das gilt erst recht für diejenigen Stellen, welche zum Schutz der Bürger/innen vor Risiken zuständig sind.

Das ist nicht nur ein Frage der Personalstärke, sondern auch seiner Einsatzfähigkeit und erst recht der Einsätze freiwilliger Helfer: Wer im Normalzustand mangels Gelegenheit nie übt, verfügt im Notfall nicht über die notwendigen und aktuellen Fachkenntnisse, um den zusätzlichen Herausforderungen zu begegnen. Alle diese Fragen werden im Rettungsdienstrecht diskutiert; der Horizont sollten auf die Katastrophenprävention erweitert werden. Sie sind partiell nicht nur politischer, sondern auch rechtlicher – nicht nur haushaltsrechtlicher – Art.

Hier stellen sich Regelungsanforderungen auch an den *Bundesgesetzgeber*. Er kann und *sollte im Rahmen zu schaffender Gesetzgebungskompetenzen zumindest erwägen*,

- Dass die Katastrophenfähigkeit und -verantwortung der unteren Stellen gesichert wird und höhere Stellen bei Bedarf verpflichtet sind, dafür notwendige (Mehr-)kosten zu erstatten oder selbst ergänzende Ressourcen zu schaffen.
- Dass die unteren Stellen definierbare Anforderungen an ihre Katastrophenbekämpfungsfähigkeit erfüllen, insbesondere basale Hilfsmittel in personeller sachlicher Hinsicht bereithalten.
- Dass diese Bestände nach einheitlichen und gleichen Maßstäben erfasst werden und so überregional einsetzbar, vergleichbar und austauschbar sind,
- Dass die örtlichen Träger bestmöglich in die Lage versetzt werden, mit anderen öffentlichen und privaten Trägern vor Ort zusammenzuarbeiten und umgekehrt,
- Dass der Einsatz und die Vorhalteaufgaben der Privaten hinreichend anerkannt, gefördert und rechtlich abgesichert wird,
- Dass die höherrangigen Stellen eine hinreichende Kenntnis von und Aufsicht über die Erfüllung dieser Aufgaben - auch durch private Träger – erhalten,
- Dass die höherrangigen Stellen ergänzende Hilfsmittel selbst bereithalten und zur Verfügung stellen, dies betrifft alle Ebenen bis zum Bund,
- Dass ein bestmöglicher und ortsnaher Austausch auch träger- und ortsgrenzenüberschreitender Art ermöglicht wird,
- Dass Ausstattungen, die vor Ort nicht bereitgehalten werden können, auf höheren Ebenen geschaffen und einsatzfähig gehalten werden,
- Dass der Primat der freiwilligen Zusammenarbeit der unteren Ebenen gegenüber dem Einschreiten höherer Ebenen statuiert ist,
- Dass umgekehrt die höheren Ebenen über ausreichende Weisung- und Reservekompetenzen verfügen, wo Handlungsbereitschaft oder –fähigkeit der unteren Stellen fehlen,

- Dass auf allen Ebenen die Zusammenarbeit über Behördenzuständigkeiten und -grenzen hinweg gefördert und nicht behindert wird; ggf. ist die Zusammenlegung von Stellen mit ähnlichen Aufgaben auf zentraler Ebene – namentlich beim Bund<sup>8</sup> - zu prüfen,
- Dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort – länder- wie staatsgrenzenüberschreitend mit benachbarten Staaten – gefördert wird,
- Dass Kostenfragen die Initiativen der unteren Stellen weder lähmen noch fehlsteuern.
- Dass die internationale Kooperation mit Nachbarstaaten, der EU und Internationalen Organisationen optimiert und im Wege wechselseitiger Optimierung gepflegt wird.
- Dass die für die genannten Aufgaben notwendigen Infrastrukturen als Kritische Infrastrukturen erkannt und hinreichend funktionstauglich und sicher gegen Funktionsstörungen im Notfall und gegen Beeinträchtigungen durch Dritte gehalten werden.

Das sind vielfältige Aufgaben, die über eine Anhörung weit hinausreichen. Und nicht alles muss in Bundesgesetzen geregelt werden. Doch sollte die Regelungsnotwendigkeit zumindest geprüft werden. Katastrophen- und Pandemierecht sind in der Vergangenheit nicht so sehr fehlgesteuert worden. Sie sind politisch dethematisiert worden. So verständlich manche Gründe dafür gewesen sein mögen: Wenn ein Aufmerksamkeitsfenster existiert, dann bietet es sich an, nicht nur das gerade drängendste Problem in den Blick zu nehmen, sondern auch die Fragen zu stellen, die zwar bekannt waren, aber zu lange nicht auf den Agenden standen. Und das sind (leider) gerade hier viele Themen.

## **V. Zusammenfassung**

Pandemie- und Katastrophenrecht waren in Zeiten stabiler Normalität eher dethematisiert. Das Recht hat hier nicht falsch gesteuert. Vielfach sind seine Steuerungsleistungen nicht befragt worden. Deshalb ist es nicht mehr aktuell, es wird den gegenwärtigen tatsächlichen und rechtlichen Herausforderungen nicht mehr gerecht. Neue Fragen stellen sich jetzt und lassen Gestaltungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten besser hervortreten.

Die Bundesgesetzgebung hat hierfür bislang nur sehr vereinzelt und für die Katastrophenprävention zudem umstrittene Gesetzgebungskompetenzen. Angesichts der neuen Herausforderungen ist es notwendig, diese Vorentscheidung des GG neu zu bewerten.

---

<sup>8</sup> S. dazu schon o. III.

Bundesgesetzgebung ist Voraussetzung und Grundlage möglicher neuer, ausgebauter und optimierter Bundesbehörden. Insbesondere im Bereich des BBK zeigen sich Defizite von Gesetzgebung und Vollzugsaufgaben, welche jedenfalls bundesweit oder mehrere Länder übergreifend wirksame Katastrophen nicht hinreichend gewachsen sind. Es fehlen dem Bund zureichende Koordinationsaufgaben gegenüber Länderbehörden und ausreichende eigene Zuständigkeiten für Großschadenslage über mehrere oder alle Bundesländern. Die neuen Vollzugsaufgaben des Bundes sollten diejenigen der Länder und Kommunen ergänzen, nicht ersetzen.

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

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

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

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

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

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

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

Bielefeld, den 6.4.2021

(Christoph Gusy)