

Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz

Am 9. April 2009 ist das Gesetz zur Änderung des Zivilschutzgesetzes in Kraft getreten. Es verbindet Altes (Zivilschutz) mit Neuem (Katastrophenhilfe des Bundes). Der Bevölkerungsschutz in Deutschland gewinnt damit eine neue, solide und moderne rechtliche Basis.

I. Ausgangslage: Zweiteilung Zivilschutz/Katastrophenschutz

Bevölkerungsschutz in Deutschland bewegt sich im Spannungsfeld des Föderalismus. Die nationale Notfallvorsorge liegt nicht in einer Hand, sie ist vielmehr aufgeteilt zwischen Bund und Ländern (mit den Kommunen). Diese Aufteilung findet sinnfälligen Ausdruck in einer doppelten Begrifflichkeit: Hier Zivilschutz, dort Katastrophenschutz. Zivilschutz ist gesetzgeberische Aufgabe und Verantwortung des Bundes (Artikel 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Gegenstand der Bundeskompetenz ist nur und thematisch eng der Schutz der Zivilbevölkerung in militärischen Krisen und Lagen. Zivilschutz ist der „zivile“ Annex des militärischen Auftrags zur Landesverteidigung. Der „Kriegsbezug“ trennt den Zivilschutz als Unterfall der Verteidigung vom so genannten „friedensmäßigen“ Katastrophenschutz. Dieser ist Teil der allgemeinen Gefahrenabwehr, damit Aufgabe und Verantwortung allein der Länder (Artikel 30 GG). Ihnen obliegt die hierfür erforderliche Ressourcenvorsorge, ihnen obliegt das entsprechende operative Krisen- und Koordinationsmanagement, und zwar auch bei solchen Katastrophen und Unglücksfällen, die das Gebiet mehr als eines Landes gefährden.¹

Bei aller föderalen Ausdifferenzierung und gegenläufigen Begrifflichkeit sind Zivilschutz (Bund) und Katastrophenschutz (Länder) gleichwohl nicht strikt getrennt, bilden sie keine unverbunden nebeneinander bestehenden Systeme. Es gibt keine je eigenständigen Zivilschutzstrukturen hier (auf Bundesebene) und Katastrophenschutzstrukturen dort (auf Landesebene), keine Parallel-, keine Doppelstrukturen. Im Verteidigungsfall stützt sich der Bund auf den Katastrophenschutz der Länder, deren Ressourcen er für diesen Fall – also „zivilschutzbezogen“ – verstärkt und ergänzt, insbesondere durch zusätzliche

¹ Zum Ganzen vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG II, 5. Aufl., Art. 73 Rdnrn. 12 ff.; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl., Art. 73 Rdnr. 18; Kloepfer, Katastrophenschutzrecht, Verwaltungs-Archiv 2007, 163, 168, 172 f.; Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 2006, 373, 375 f.

(Fahrzeug-)Ausstattung, aber etwa auch durch die materiellen sowie personellen Ressourcen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW). Umgekehrt nutzen die Länder diese bundesseitigen Ergänzungen bei friedensmäßigen Katastrophen und Unglücksfällen („Doppel-Nutzen“). Zivilschutz und Katastrophenschutz sind in der Sache verzahnt, bauen aufeinander auf, bedingen und ergänzen einander, bilden gemeinsam ein integratives Ganzes. Es gibt ein System, das Zivil- und Katastrophenschutz umschließt und verknüpft.

II. Zäsur 2001/2002: Neues Bewusstsein für Zivil- und Katastrophenschutz, neue Fragen

Unser Notfallvorsorgesystem funktioniert. Es ist durchaus in der Lage, auch mit Großschadensereignissen umzugehen. Dies haben beispielhaft die Sommerhochwasser im August 2002 oder der Orkan „Kyrill“ Anfang 2007 gezeigt. Die Hochwasser an Elbe und Donau im Sommer 2002 hatten aber auch eine Reihe von Defiziten offen gelegt. Vor allem waren es solche Defizite, die dem deutschen Hilfeleistungssystem als Folge der seinerzeit neuen außenpolitischen Sicherheitslage zu Beginn der 90er Jahre entstanden sind. Im Zuge der Ost-West-Entspannung hatten Politik und Öffentlichkeit geglaubt, den Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes strukturell, vor allem aber auch finanziell zurück führen zu können („Friedensdividende“). Dies betraf zunächst, im Blick auf die außenpolitische Entspannung auch verständlich, die Zivilschutzvorsorge des Bundes; das Sirensystem des Bundes wurde abgebaut, das Bundesamt für Zivilschutz zum 31. Dezember 1999 als eigenständige Einrichtung aufgelöst, die Haushaltsmittel für den Zivilschutz wurden drastisch gekürzt. Dies betraf dann aber auch – obwohl von der äußeren Sicherheitslage eigentlich unberührt – die Katastrophenschutzkapazitäten der Länder.²

Es ist längst Gemeinplatz, dass die Terroranschläge des 11. September 2001 und dann die Sommerhochwasser 2002 hier eine Zäsur bildeten: Bis 2001 Vernachlässigung, fast schon Geringschätzung des Zivil- und Katastrophenschutzes, ab 2002 neuer Stellenwert und ein grundsätzlich verändertes Bewusstsein für dieses Aufgabenfeld. Die Selbstsicherheit der 90er Jahre, dass unserem Land, wenn überhaupt, nur Gefahren aus Unglücksfällen und Naturkatastrophen drohen, die letztlich begrenzt, überschaubar und damit beherrschbar sind, hatte sich als trügerisch erwiesen. Opfer- und Schadensszenarien wie die der Terroranschläge des 11. September 2001 lagen außerhalb

²

„Drastisches Zurückfahren“ der Einrichtungen und Vorhaltungen des Zivil- und Katastrophenschutzes nach dem Ende des „Kalten Krieges“: MdB Philipp (CDU/CSU) in der 2. und 3. Beratung des ZSGÄndG am 29.1.2009 im Deutschen Bundestag, Plenar-Prot. 16/202, S. 21892.

der Vorstellungswelt fast aller politisch und administrativ Verantwortlichen. Vor 2001 ging es um den Abbau des Zivil- und Katastrophenschutzes, seither um dessen (Wieder-)Aufbau.

Aber nicht nur die Defizite wurden offen benannt; ganz grundsätzlich wurde die Frage gestellt, inwieweit die strukturellen Rahmenbedingungen unseres zweigeteilten nationalen Katastrophenvorsorgesystems noch stimmen.³ Die seinerzeitigen Veränderungen der Gefahrenlagen hatten die alt hergebrachten Kategorien fragwürdig gemacht. Der „neue Feind“ des islamistischen Terrorismus fügte sich nicht nahtlos in die tradierte Zuständigkeitsverteilung. Musste im Lichte dieser neuen „asymmetrischen Bedrohung“ die strikte Trennung zwischen Zivilschutz im Verteidigungsfall und Katastrophenschutz für nichtmilitärische Gefahren nicht überholt erscheinen? Auch länderübergreifende Großkatastrophen wie das Sommerhochwasser 2002 schienen die scheinbar stimmige Zweiteilung in Frage zu stellen. Sollte es letztlich nicht von sekundärer Bedeutung sein, woher eine Bedrohung, eine Gefahrenlage stammt? Entscheidend konnte bzw. musste doch nur sein, dass das Notfallvorsorgesystem auf einen Anschlag ebenso vorbereitet ist wie auf einen Unglücksfall oder eine Naturkatastrophe.⁴

III. Neue politische Rahmenkonzeption für den Zivil- und Katastrophenschutz (IMK 2002)

Politischen Ausdruck fand das grundlegend veränderte Bewusstsein für den Zivil- und Katastrophenschutz in zwei Beschlüssen der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (IMK) vom Juni und Dezember 2002. Bund und Länder verständigten sich auf eine neue politische Rahmenkonzeption, die so genannte „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“. Eingefordert bzw. angemahnt wurde eine „gemeinsame“ Verantwortung von Bund und Ländern bei national bedeutsamen Ereignissen, insbesondere länderübergreifende Gefahrenlagen; gemeinsame Verantwortung nicht im Sinne von neuen Zuständigkeiten, von Mischverwaltung oder gar als Gemeinschaftsaufgabe im formal-verfassungsrechtlichen Sinne. Gemeinsame Verantwortung vielmehr in einem ganz pragmatischen Sinn: als partnerschaftliches Zusammenwirken über föderale Grenzen hinweg. In der Sache

³ Seinerzeitiges Beispiel aus dem politisch-parlamentarischen Raum: Wirksamen Zivil- und Katastrophenschutz schaffen, Antrag der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 15/1097 v. 3.6.2003

⁴ Aktuelle Forderung nach einem „einheitlichen“ Bevölkerungsschutzsystem mit allein am Schadensausmaß ausgerichteten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten: Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln, Antrag der FDP-Fraktion, BT-Drs. 16/7520 v. 12.12.2007.

ging es um ein effektives Krisenmanagement bei Großschadenslagen, das die verschiedenen Ressourcen optimal zusammen führt; also eine (jedenfalls gegenüber dem Zustand von 2002) deutlich bessere Verzahnung, Abstimmung und Kooperation der föderalen Verantwortlichkeitsebenen. Eingebettet war darin die Bitte der Länder um verstärkten Einsatz von Ressourcen des Bundes für Groß- und Sonderlagen einschließlich der Vorhaltung und Wahrnehmung von Informations- und Koordinierungsfunktionen, vor allem für den Bereich des Nachweises und der Vermittlung von Engpass-Ressourcen. Ausdrücklich erwähnt wurde auch die Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen, namentlich die Anpassung des (auf den Verteidigungsfall fokussierten) Zivilschutzgesetzes an neue Gefahrenlagen.⁵

Der Bund-Länder-Konsens auf der IMK im Juni 2002 stand noch ganz im Zeichen der neuen terroristischen Bedrohung.⁶ Auf ihrer Herbstsitzung im Dezember 2002 hat die IMK die Richtigkeit der „Neuen Strategie“ unter den Eindrücken des Sommerhochwassers 2002 generell für Großschadenslagen, gleich welcher Herkunft, bestätigt.⁷

Wir müssen uns auf neue Herausforderungen einstellen, neue Prioritäten setzen, auch in finanzieller Hinsicht, dies ist die „Botschaft“ der „Neuen Strategie“. Das System kann nicht länger auf den klassischen Verteidigungsfall ausgerichtet bleiben. Der klassische Verteidigungsfall ist heute eher unwahrscheinlich geworden. Die neuen Herausforderungen liegen im internationalen Terrorismus und in großen Naturkatastrophen. Hier Vorsorge zu treffen kann nur und muss gemeinsame Anstrengung von Bund und Ländern sein. In der Sache überwindet damit die „Neue Strategie“ die (bisherige) strenge Trennung der Verantwortungsebenen – hier: Zivilschutz/Bund, dort: Katastrophenschutz/Länder – zwar nicht zur Gänze, aber doch ein Stück weit, nämlich im Blick und in Vorsorge auf Großschadenslagen.

Dieses neue Grundverständnis einer „gemeinsamen“ Verantwortung von Bund und Ländern bei Großschadenslagen findet Niederschlag auch in einem Beschluss der Ministerpräsidenten vom 27. März 2003. Die Regierungschefs der Länder stellen dort fest, dass von möglichen terroristischen Angriffen sowie durch überregionale Naturereignisse und Unglücksfälle Gefahren für die Bevölkerung ausgehen können, denen nur „mit gesamtstaatlichen Maßnahmen“

⁵ Vgl. im Einzelnen Meyer-Teschendorf, Neue Strategie für die zivile Sicherheitsvorsorge, Notfallvorsorge 2/2003, 5 ff.

⁶ Beschlussniederschrift über die 170. Sitzung der IMK am 5./6.6.2002, TOP 23.

⁷ Beschlussniederschrift über die 171. Sitzung der IMK der Länder am 5./6.12.2002, TOP 36.

begegnet werden könne. Das bestehende Notfallvorsorgesystem mit seiner Zweiteilung in den Zivilschutz als Bevölkerungsschutz im Verteidigungsfall und die Gefahrenabwehr im Rahmen des Katastrophenschutzes bedürfe einer „Neuordnung“.⁸

IV. Neue Instrumente eines „gemeinsamen“ Bund-Länder-Krisenmanagements

In Umsetzung der „Neuen Strategie“ von 2002 haben Bund und Länder vieles auf den Weg gebracht. Konsequenterweise wurde und wird daran gearbeitet, die erkannten Defizite zu beseitigen. Die Vorbereitung auf Großschadenslagen hat sich, aufs Ganze gesehen, sowohl auf der Seite des Bundes wie auch auf Seiten der Länder in den letzten Jahren deutlich verbessert. Zu Recht konnte die IMK auf ihrer Frühjahrssitzung 2006 eine durchaus positive Zwischenbilanz ziehen: Bund und Länder hätten in der Ausführung der „Neuen Strategie“ erhebliche Erfolge bei der Vorbereitung auf Großschadenslagen und deren Bekämpfung erzielt; insgesamt sei jetzt in Deutschland ein hohes Sicherheitsniveau gewährleistet.⁹ Auf ihrer Frühjahrssitzung 2007 hat die IMK diesen Befund noch einmal ausdrücklich bekräftigt.¹⁰

Zu Gute gekommen ist dem Prozess des Umsteuerns und der Neujustierung des Zivil- und Katastrophenschutzes, dass die Administrationen von Bund und Ländern gemeinsam mit den Kommunen und den Hilfsorganisationen bereits vor den Terroranschlägen des 11. September 2001 begonnen hatten, unter den Bedingungen knapper Haushaltsmittel über strukturelle Verbesserungen und intelligente Lösungen nachzudenken. Man musste also – auch und gerade in konzeptioneller Hinsicht – nicht bei Null beginnen.¹¹

So konnte schon im Herbst 2002 ein neues Instrument im Rahmen der Bund-Länder-Koordinierung bei großflächigen Gefahrenlagen genutzt werden: das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ). Sein Zweck ist die Sicherstellung und Optimierung des länder- und organisationsübergreifenden Informations- und Ressourcenmanagements bei großflächigen Gefahrenlagen. Das GMLZ stützt sich dabei im Wesentlichen auf das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS), das ebenfalls schon,

⁸ Beschlussniederschrift über die Besprechung der Regierungschefs der Länder am 27.3.2003, TOP 2.

⁹ Beschlussniederschrift über die 180. Sitzung der IMK am 4./5.5.2006, TOP 24.

¹⁰ Beschlussniederschrift über die 183. Sitzung der IMK am 31.5./1.6.2007, TOP 23.1.

¹¹ Vgl. schon Meyer-Teschendorf, Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: FS-R. Scholz, 2007, 799, 801 f.

jedenfalls in seinen Grundzügen, vor den Anschlägen des 11. September 2001 konzipiert wurde. Kernaufgabe dieser hochmodernen Datenbank ist die übergreifende Vernetzung und Aufbereitung von Informationen für das Management von Großkatastrophen.

Grundlage jeden Katastrophenschutzes ist die Möglichkeit, die Bevölkerung angemessen, vor allem aber schnell und flächendeckend vor bevorstehenden Gefahren zu warnen. Schon kurz nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 konnte der Bund ein neues, satellitengestütztes Warnsystem (SatWaS) in Betrieb nehmen. Es ermöglicht die sekundenschnelle Warnung der Bevölkerung mittels Gefahrendurchsagen über Rundfunk, Fernsehen und andere Medien. Wesentlicher Vorteil dieses Systems ist die technische Möglichkeit der Mitbenutzung durch die Länder auch für friedensmäßige Katastrophen- und Gefahrensituationen. Der Bundesinnenminister, die Innenminister und –senatoren der Länder sowie die in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten haben dafür jetzt mit der „Vereinbarung über amtliche Gefahrendurchsagen und Gefahrenmitteilungen über das Satellitengestützte Warnsystem des Bundes zur Warnung und Information der Bevölkerung bei vorliegenden oder drohenden Gefahren bei Katastrophen und im Verteidigungsfall sowie bei anderen erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ vom 21.11./25.11.2008 den rechtlichen Rahmen geschaffen.

Krisenmanagement will gelernt und vorbereitet sein, das heißt praktisch: muss immer wieder geübt werden. Folgerichtig wurde das Fortbildungs- und Übungsangebot der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) in den letzten Jahren erheblich aufgestockt, vor allem auch an aktuelle Bedrohungslagen, etwa B- und C-Gefahren, angepasst. Insbesondere hat die AKNZ seit dem Jahr 2004 länderübergreifende Krisenmanagementübungen konzeptionell angelegt und gesteuert (LÜKEX): Inzwischen wurde mit allen 16 Ländern die Koordination und Kooperation geübt, um gemeinsam unterschiedlichste übergreifende Bedrohungsszenarien bewältigen zu können. Übungsszenario der LÜKEX 2007 war eine Influenza-Pandemie.¹²

Organisatorisch schlug sich die „Neue Strategie“ auf Bundesseite vor allem in der Gründung des neuen Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) nieder (Mai 2004). Das BBK ist explizite Antwort auf Forde-

¹²

Zu den neuen Instrumenten im Einzelnen: Meyer-Teschendorf, FS-R. Scholz (Fußn. 11), 799, 802 ff.; ders., Stand der Diskussion um eine „Neuordnung“ des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, 29 ff., 32 f.; Unger, Ist Deutschland auf Katastrophen vorbereitet?, ebda., 89 ff., 92 ff.

rungen aus den Erfahrungen des 11. September 2001 und des Sommerhochwassers 2002.¹³ Die Errichtung dieser neuen Bundesoberbehörde ist (wie später, Ende 2007, die Einrichtung einer eigenen Abteilung für Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz im Bundesministerium des Innern) sinnfälligster Ausdruck für den neuen Stellenwert des zivilen Bevölkerungsschutzes. Auch organisatorisch-strukturell wird dieses Aufgabenfeld (wieder) als wichtige und gleichwertige Säule der nationalen Sicherheitsarchitektur gewürdigt und anerkannt.¹⁴

In seiner Fülle von Angeboten ist das BBK strategischer Netzknoten und Dienstleistungszentrum des Bundes für die Behörden aller Verwaltungsebenen sowie die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen. Als Servicestelle des Bundes unterstützt das BBK das Krisenmanagement der Länder insbesondere in den Bereichen Information und Koordination.¹⁵ Das BBK ist keine Wiederauflage des früheren Bundesamtes für Zivilschutz. Anders als jenes ist es nicht auf den V-Fall und damit auf den Zivilschutz im engen, traditionellen Sinne fokussiert. Vielmehr soll es alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge fachübergreifend berücksichtigen und zu einem wirksamen Schutzsystem für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen verknüpfen. Die Bezeichnung „Bevölkerungsschutz“ verdeutlicht diesen übergreifenden Ansatz. Der frühere, mit dem Verteidigungsauftrag verbundene bzw. darauf bezogene (engere) Begriff „Zivilschutz“ wurde ausdrücklich nicht aufgegriffen. Der zweite Namensbestandteil „Katastrophenhilfe“ verdeutlicht und unterstreicht das Angebot des Bundes zur Unterstützung der Länder bei Großschadenslagen.¹⁶

Die neue Namensgebung steht nicht isoliert. Sie ist Programm. Ihr entspricht ein neues Profil der Bundesbeiträge zum nationalen Notfallvorsorgesystem. Die Vorhaltungen des Bundes orientieren sich nicht mehr allein am klassischen Verteidigungsfall, sondern sind bzw. werden an die aktuellen Bedrohungs- und Gefahrenlagen angepasst. Manches, was rein auf den Verteidigungsfall ausgerichtet war, z.B. der öffentliche Schutzraumbau, wird jetzt eingestellt. Anderes wird auf die neuen Bedrohungslagen gleichsam „umge-

¹³ Vgl. nur PSt Körper in der 2. und 3. Beratung des Errichtungsgesetzes am 4.3.2004, Plenar-Prot. 15/94, 8450; vgl. auch Kloepfer (Fußn. 1), Verwaltungs-Archiv 2007, 163, 180 f.

¹⁴ Begründung zum Entwurf des Gesetzes über die Errichtung des BBK, BT-Drs. 15/2286 v. 22.12.2003, 6: politisches Signal für die neue Wertigkeit und Wichtigkeit des Bevölkerungsschutzes.

¹⁵ Näher dazu Unger (Fußn. 12), 89 ff., 92 f.

¹⁶ Meyer-Teschendorf, FS-R. Scholz (Fußn. 11), 799, 803 f.; ders., Rechtsfortbildung im Bevölkerungsschutz, Bevölkerungsschutz 2/2007, 25.

schrieben“. Exemplarisch hierfür steht das neue Ausstattungskonzept, auf das sich Bund und Länder im Juli 2007 verständigt haben.¹⁷ In der Sache geht es um die bundesseitige Ergänzung des Katastrophenschutzes der Länder mit Einsatzfahrzeugen und sonstiger Ausstattung. Das „alte“ Ausstattungskonzept aus den 90er-Jahren war strukturell auf flächendeckende Ergänzung der Grundversorgung bzw. Grundausstattung der Länder ausgerichtet; dies mochte mit Blick auf den klassischen Verteidigungsfall sachlich richtig gewesen sein. Mit Blick auf aktuelle Bedrohungslagen erschien dieses Konzept als überholt. Für die Zukunft werden gefährdungsorientierte Schwerpunkte gesetzt, konzentriert sich der Bund auf „Sonderlagen“. In der Sache geht es dabei um eine Erhöhung der Reaktionsfähigkeit in ABC-Lagen sowie Vorkehrungen für die Bewältigung eines Massenansturms von Verletzten und Erkrankten.¹⁸

V. Änderung des Zivilschutzgesetzes vom 2. April 2009

1. Gang des Verfahrens

Die Länder haben die Neuorientierungen der Bundesleistungen im nationalen Notfallvorsorgesystem ausdrücklich und wiederholt begrüßt. Zugleich haben sie gefordert, dass der Bund zusätzlich zu seiner Zuständigkeit für den Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall nunmehr auch die gesetzliche Befugnis erhalten solle, die Länder auch beim Schutz der Bevölkerung in Fällen terroristischer Anschläge sowie bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen, die das Gebiet mehr als eines Landes gefährden, zu unterstützen.¹⁹

Dieser Bitte ist der Bund mit der jetzt verabschiedeten Fortschreibung des Zivilschutzgesetzes nachgekommen. Ausgangspunkt war ein „gesetzgeberisches Konzept zur Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen im Zivil- und Katastrophenschutz“, das der Bund Anfang 2008 gemeinsam mit den Ländern erarbeitet hatte und das dann von der IMK in ihrer Frühjahrssitzung 2008 inhaltlich gebilligt wurde – verbunden mit der Bitte an den Bund, auf dieser Grundlage ein förmliches Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.²⁰

So geschah es. Das Bundeskabinett beschloss am 15. Oktober 2008 den vom Bundesminister des Innern vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zivilschutzgesetzes.²¹ Der Bundesrat machte einige wenige Änderungs-

¹⁷ (Umlauf-)Beschluss der IMK v. 27.7.2007.

¹⁸ Vgl. dazu Meyer-Teschendorf, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht (Fußn. 12), 29 ff, 34.

¹⁹ Beschlussniederschrift über die 183. Sitzung der IMK am 31.5./1.6.2007, TOP 23.1.

²⁰ Beschlussniederschrift über die 187. Sitzung der IMK am 13./18.4.2008, TOP 19.

²¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 16/11338.

vorschläge. Gefordert wurde insbesondere ein „entscheidendes Mitspracherecht“ der Länder bei der Entwicklung von Rahmenkonzepten und Standards zum Zwecke eines effektiven gesamtstaatlichen Zusammenwirkens der Katastrophenschutzbehörden; die bloße Herstellung eines „Benehmens“, wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen, reiche nicht, die Entwicklung von Rahmenkonzepten und von Standards müsse vielmehr an die Zustimmung der Länder gebunden werden („Einvernehmen“). Des Weiteren ging es um Detail-Fragen der Kostenerstattung im Rahmen bzw. in Umsetzung des neuen Ausstattungskonzepts.²² Die Änderungsvorschläge des Bundesrates wurden von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung teils befürwortet, teils verworfen. Zugestanden wurde insbesondere die ausdrückliche Klarstellung, dass die Kostenerstattung nach dem neuen Ausstattungskonzept, wie mit den Ländern im Juli 2007 in der Sache verabredet, erst ab dem Jahr 2010 erfolgt, die Kostenerstattung im Jahr 2009 also noch und weiter nach dem bisherigen Konzept vollzogen wird. Widersprochen wurde dem Vorschlag des Bundesrates, die Entwicklung von Rahmenkonzepten und von Standards durch den Bund von einem „Einvernehmen“ mit den Ländern abhängig zu machen; hier müsse es bei einem bloßen „Benehmen“ bleiben, es handele sich um Maßnahmen des Bundes im Rahmen seiner originären Zuständigkeit (Zivilschutz).²³

Der federführende Innenausschuss des Deutschen Bundestages empfahl Annahme des Gesetzentwurfs nach Maßgabe einiger weniger Änderungen, in die auch Empfehlungen des Bundesrates (allerdings nicht alle) einfließen. Übernommen wurde insbesondere die Klarstellung zur Geltung der „neuen“ Kostenerstattung erst ab dem Jahr 2010. Nicht (mehr) aufgegriffen wurde die Frage des „Benehmens“ oder „Einvernehmens“ bei der Erarbeitung von Rahmenkonzepten und Standards. Neu eingefügt wurden in den Gesetzentwurf insbesondere Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Risikoanalysen sowie über die von der Schutzkommission erstellten Gefahrenberichte.²⁴ Auf dieser Grundlage verabschiedete der Deutsche Bundestag am 29. Januar 2009 den Gesetzentwurf.²⁵ Der Bundesrat beschloss am 6. März 2009, keinen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses zu stellen.²⁶ Damit war der Weg frei für Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes. Es ist am 9. April 2009 in Kraft getreten.²⁷

²² Stellungnahme des Bundesrates vom 28.11.2008, BR-Drs. 756/08 (Beschluss)

²³ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 16/11338 (Anlage 4)

²⁴ Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses v. 28.1.2009, BT-Drs. 16/11780

²⁵ Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages v. 29.1.2009, BR-Drs. 124/09

²⁶ Beschluss des Bundesrates v. 6.3.2009, BR-Drs. 124/09 (Beschluss)

²⁷ BGBl. 2009 Teil I, 693 ff.

2. Regelungsgegenstände des neuen Gesetzes

a) Grundsatz der Katastrophenhilfe, Konkretisierungen

Zentraler Baustein der neuen Gesetzesbestimmungen ist der Grundsatz der Katastrophenhilfe des Bundes – in Korrespondenz zu der der Gesetzesreform zugrunde liegenden politischen Bitte der Länder, dass der Bund sie stärker bei der Vorbereitung auf und bei der Bewältigung von Großschadenslagen unterstützen solle. Normativen Niederschlag findet der Grundsatz der Katastrophenhilfe in § 12 ZSKG: Die Potentiale des Bundes für den Zivilschutz – praktisch also die Vorhaltungen, Einrichtungen und Fähigkeiten des BBK und des THW – stehen zugleich auch dem Katastrophenschutz der Länder zur Verfügung. Beispielhaft steht das – oben bereits erwähnte - satellitengestützte Warnsystem des Bundes, das von den Ländern für ihre Warnzwecke mitbenutzt werden kann (und das jetzt – modular – zu einem einheitlichen Warnsystem des Bundes und der Länder für alle Gefahrenlagen fortentwickelt wird). Der Grundsatz der Katastrophenhilfe wird für zwei Bereiche konkretisiert: in § 13 ZSKG für die Ausstattung, in § 14 ZSKG für die Aus- und Fortbildung.

Bei der Ausstattung handelt es sich im Wesentlichen um die neuen Einsatzfahrzeuge, die der Bund den Ländern in Umsetzung des – oben ebenfalls bereits erwähnten – neuen Ausstattungskonzeptes (Juli 2007) zur Verfügung stellt: Das sind - im Rahmen der so genannten „Kernkomponente“ – 950 spezialisierte Einsatzfahrzeuge zur qualifizierten ABC-Erkundung und zur Dekontamination von Personen, weiter 11 analytische Task Forces (für chemische wie für biologische Lagen) mit insgesamt 44 Fahrzeugen zur Unterstützung der örtlichen Einsatzleitung mit Spezialmesstechnik, dann und vor allem 61 medizinische Task Forces zur Unterstützung der Länder bei der Bewältigung eines Massenanfalls Verletzter mit insgesamt 1.243 Fahrzeugen. Hinzu kommen – im Rahmen der so genannten „Unterstützungskomponente“ – weitere rd. 2.800 Löschfahrzeuge, Gerätewagen, Krankentransportwagen etc. Insgesamt geht es um über 5.000 neue Einsatzfahrzeuge des Bundes für die Länder, die diese in ihre Katastrophenschutzstrukturen integrieren, vor allem aber auch in ihre Vorsorge verlässlich einplanen können. Es geht - wie oben unter IV dargelegt – um Spezialfähigkeiten und Spezialressourcen für den ABC-Schutz und den Massenanfall von Verletzten und Erkrankten, die die den Län-

dern originär obliegende Grundvorsorge ergänzen (nicht ersetzen). Die Grundausrüstung bleibt Sache allein der Länder.²⁸

Entsprechend verhält es sich im Bereich von Aus- und Fortbildung. Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des Bundes bauen auf der Grundausbildung der Länder im Bereich des Katastrophenschutzes auf (so ausdrücklich § 14 Satz 2 ZSKG. Auch hier soll der Bund nicht an Stelle der Länder handeln, diese aus ihrer originären Pflicht nehmen (können), sondern das von den Ländern zu Leistende „ergänzen“. Das Seminarangebot des Bundes konzentriert sich deshalb und in der Sache zu Recht auf eine „obere“ Zielgruppe; insbes. auf Führungskräfte und Entscheidungsträger des politisch-gesamtverantwortlichen bzw. des operativ-taktischen Bereichs, ausgerichtet auf überregionale bzw. komplexe Szenarien. Ausdrückliche rechtliche Absicherung findet ferner die Durchführung und Fortentwicklung der erfolgreichen länderübergreifenden Krisenmanagement-Übungsserie LÜKEX (§ 14 Satz 1 ZSKG).

Weitere Elemente bzw. Aspekte der Katastrophenhilfe des Bundes sind die Erstellung einer bundesweiten Risikoanalyse zusammen mit den Ländern (§ 18 Abs. 1 Satz 1 ZSKG) – im parlamentarischen Verfahren ergänzt um eine jährliche Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag²⁹, eine Beratungs- und Unterstützungspflicht des Bundes zu Gunsten der Länder beim Schutz kritischer Infrastrukturen (§ 18 Abs. 2 ZSKG) sowie die Entwicklung von Standards und Rahmenkonzepten für großflächige Gefahrenlagen (§ 18 Abs. 3 ZSKG).³⁰

Gemäß § 23 ZSKG steht das vom Bund bevorratete Sanitätsmaterial auch den Ländern für den Katastrophenschutz zur Verfügung; sie können es in ihre Katastrophenschutzvorsorge einplanen.

b) Ermöglichung zentraler Koordinierung

Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens wurde viel – und intensiv – die Frage diskutiert, ob es nicht, jenseits aller qualitativ neuen Zusammenarbeit von

²⁸ Auf Empfehlung des Innenausschusses ist deshalb in § 13 Abs. 3 ZSKG das Wort „zusätzlich“ eingefügt worden; damit soll klargestellt werden, dass die Einrichtungen des Bundes nicht die von den Ländern originär zu leistende Ausstattung ersetzen. Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 16/11780, 8.

²⁹ Beschluss und Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 16/11780.

³⁰ Aktuelle Beispiele sind Qualitätsstandards zur Psychosozialen Notfallversorgung sowie Rahmenkonzepte für die Betriebliche Pandemieplanung, die Dekontamination Verletzter und zur Krankenhausalarmplanung

Bund und Ländern, bei außergewöhnlichen, insbesondere länderübergreifenden Katastrophenfällen einer zentralen Koordinierungs-, gar Steuerungskompetenz bedürfe. Als einschlägige Szenarien wurden etwa genannt: biologische Gefahrenlagen (Beispiel: Influenza-Pandemie, SARS, Vogelgrippe, Freisetzung biologischer Agenzien mit terroristischem Hintergrund), länderübergreifendes Hochwasser, Gefährdung des Schutzes kritischer Infrastrukturen (etwa großflächiger Ausfall der Stromversorgung), die schwere Havarie in einer kerntechnischen Anlage oder der schwere Chemieunfall an exponierten Standorten. Hier komme es auf schnelle Entscheidungen und Priorisierungen an, vor allem beim Einsatz von Mangelressourcen; dazu brauche es eine zentrale Koordinierungs-, Steuerungs-, vielleicht sogar Weisungs- bzw. Anordnungs-kompetenz, die dann und logischerweise beim Bund liegen müsse.³¹ Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 hatte dieses Thema aufgegriffen und das Ziel gesetzt, die Steuerungs- und Koordinierungskompetenz des Bundes bei der Bewältigung von Großkatastrophen und länderübergreifenden schweren Unglücksfällen zu stärken.³²

Durchgesetzt hat sich eine gleichsam „kleine“ Lösung. Die Koordinierungsinstrumente, die der Bund für den Zivilschutz und für die Erfüllung internationaler Aufgaben (vor allem im Rahmen des so genannten „Gemeinschaftsverfahrens“ der Europäischen Union für die gegenseitige Hilfe im Katastrophenschutz) vorhält, stehen bei Bedarf auch den Ländern zur Verfügung (§ 16 Abs. 1 ZSKG); gemeint sind insbesondere das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum sowie die Datenbank deNIS. Der für die Funktionsfähigkeit von GMLZ und deNIS insoweit erforderliche Datentransfer wird in § 17 ZSKG geregelt. - § 16 Abs. 2 ZSKG sieht darüber hinaus eine Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund vor. Damit wird zwar erstmals die Möglichkeit zentraler Koordinierung eröffnet; das Handeln des Bundes erfolgt aber nicht eigen-initiativ oder aus eigenem Recht, sondern nur derivativ: auf Ersuchen der betroffenen Länder. Auch bei der Festlegung, welche Maßnahmen zentral koordiniert werden (müssen), ist der Bund nicht frei, sondern an das Einvernehmen mit den betroffenen Ländern gebunden (§ 16 Abs. 2 Satz 2 ZSKG). In den parlamentarischen Beratungen war von einer Art „Servicefunktion auf Abruf“ die Rede³³; aber auch von einem „gefährlichen Unsinn“, wenn der Bund erst „geduldig“ auf Hilferufe aus den Ländern warten müsse³⁴

³¹ Dazu Meyer-Teschendorf, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht (Fußn. 12), 29 ff; 36 f.; vgl. auch Musil/Kirchner (Fußn. 1), Die Verwaltung 2006, 373, 380 ff.

³² Kap. VIII.1.1.

³³ MdB Philipp (CDU/CSU) in der 2. und 3. Beratung am 29.1.2009, Plenar-Prot. 16/202, 21894.

³⁴ MdB Stokar von Neuforn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), wie vor (Anlage 5), 21940.

§ 16 Abs. 3 ZSKG stellt ausdrücklich fest, dass die Zuständigkeit der Länder für das operative Krisenmanagement unberührt bleibt; dem Bund eröffnet sich also kein operatives Weisungs- oder Anordnungsrecht. Im Ergebnis wohl zu Recht – selbst in zentral strukturierten Ländern wie Frankreich oder England gibt es kein operatives Krisenmanagement „von oben“. In den parlamentarischen Beratungen gab es allerdings sehr viel weitergehende Forderungen: bei länderübergreifenden Lagen müsse der Bund auch im operativen Bereich führen können³⁵; eine grundgesetzlich verankerte bundesweite (operative) Koordinierungskompetenz im Katastrophenschutz sei unverzichtbar³⁶

c) Ehrenamt, Schutzkommission

Keine im engeren Sinne sachliche Konkretisierung des Grundsatzes der Katastrophenhilfe ist die in § 20 normierte bundesmäßige Unterstützung des Ehrenamtes. Anerkannt und gewürdigt wird hier, dass das nationale Notfallvorsorgesystem im Wesentlichen auf ehrenamtlichem Potential – organisiert in den Freiwilligen Feuerwehren, in den großen (privaten) Hilfsorganisationen (Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe und Malteser Hilfsdienst) sowie im THW – aufbaut. Das ehrenamtliche Engagement ist unverzichtbare Grundlage des Zivil- und Katastrophenschutzes, dessen Rückgrat. Ohne das ehrenamtliche Engagement würde der deutsche Bevölkerungsschutz – jedenfalls in seiner aktuellen Struktur und Ausprägung – nicht funktionieren.³⁷

In § 19 ZSKG findet die Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern rechtliche Institutionalisierung, und damit vor allem auch Anerkennung und Würdigung. Die „Kommission zum Schutz der Zivilbevölkerung“ berät die Bundesregierung in wissenschaftlichen und technischen Fragen des Bevölkerungsschutzes. Sie erstellt in periodischen Abständen „Gefahrenberichte“; im parlamentarischen Verfahren ist auch hier – wie schon bei den Risikoanalysen – eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag in den Gesetzentwurf eingefügt worden.³⁸

VI. Verfassungsrechtliche Einordnung

³⁵ MdB Stokar von Neuforn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) in der 1. Beratung am 18.12.2008, Plenar-Prot. 16/196, 21267,

³⁶ MdB Wolff (FDP), wie vor, 21266.

³⁷ Geschätzt werden über 1,7 Mio. freiwillig im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkende Helferinnen und Helfer

³⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses v. 28.1.2009, BT-Drs. 16/11780.

1. Moderate Fortentwicklung, kein revolutionärer Neuschnitt

Das Änderungsgesetz hält sich in den Bahnen der bisherigen verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Die Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz wird zwar ein Stück weit überbrückt, das Gesamtsystem als solches aber nicht auf den Kopf gestellt. Dies entspricht einem Grundverständnis der Länder, dass das jetzige System im Prinzip richtig austariert sei, dass es allenfalls um moderate Fortentwicklungen und Ergänzungen gehen könne, nicht aber um eine revolutionäre Neuordnung. Ganz auf dieser Linie hatte denn auch die IMK auf ihrer Frühjahrssitzung 2007 festgestellt, dass sich die Aufgabenverteilung zwischen den Ländern und dem Bund „bewährt“ habe, allerdings an neue Herausforderungen anzupassen sei. Ausdrücklich sah die IMK keinen aktuellen Bedarf für eine Grundgesetzänderung.³⁹

2. Weitergehende Vorschläge im Vorfeld

Im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens hatte es durchaus weiterreichende verfassungspolitische Vorschläge bzw. Forderungen gegeben – gerade auch von Länderseite. Mit dem plakativen Schlagwort „Bevölkerungsschutz aus einer Hand“ verband sich die Empfehlung, die Zivilschutzzuständigkeit des Bundes ganz aus der Verfassung zu streichen und damit den Ländern die Gesamtverantwortung für Zivilschutz und Katastrophenschutz zu geben („klare Zuständigkeit der Länder sowohl für den Katastrophen- als auch für den Zivilschutz“). Die Vorstellungen darüber, welche Rolle der Bund künftig noch im nationalen Notfallvorsorgesystem spielen sollte bzw. könnte, waren dann aber eher diffus. Die Rede war von gewissen (nicht näher umschriebenen) Koordinierungsfunktionen und Ressourcenvorhaltungen im Blick auf Gefahrenlagen von nationaler Bedeutung; auch sollte sich der Bund weiter um die „internationale Katastrophenhilfe“ kümmern können. Die Überlegungen mündeten in den Vorschlag, die im Bundeshaushalt für den Zivilschutz vorgesehenen Mittel nach Königsteiner Schlüssel auf die Länder zu übertragen.⁴⁰ Gleichsam als Einstimmung auf diese Forderung nach einer „Zusammenführung“ von Zivilschutz und Katastrophenschutz in einer, nämlich Länderhand, hatte es die Forderung gegeben, das THW als Bundeseinrichtung zu zerschlagen und in Landesanstalten zu überführen.⁴¹ Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU

³⁹ Beschlussniederschrift über die 183. Sitzung der IMK am 31.05./01.06.2007; TOP 23.1

⁴⁰ Für einen „Zivil- und Katastrophenschutz aus Länderhand“ etwa der nordrhein-westfälische Innenminister Wolf, Presse-Information des Innenministeriums v. 5.11.2005.

⁴¹ Den Übergang des THW in Länderhoheit forderte etwa der niedersächsische Innenminister Schünemann; Pressemitteilung des Innenministeriums Nr. 168 v. 25.10.2004.

und SPD vom 11. November 2005 gab dazu eine eindeutig politische Antwort in Form einer ausdrücklichen Bestandsgarantie zu Gunsten des THW als Bundeseinrichtung: als „unverzichtbares Element“ der Katastrophenhilfe im Inland und der humanitären Hilfe weltweit bleibe das THW in Bundeshand.⁴²

In der aktuellen Diskussion um die Fortbildung der Rechtsgrundlagen ist der Vorschlag, den Bevölkerungsschutz vollständig in Länderhand zu überführen, von Länderseite nicht weiter verfolgt worden – zu Recht. Genauso wenig tauglich wäre sicher auch der umgekehrte Weg: nämlich die Zusammenführung von Katastrophenschutz und Zivilschutz in alleiniger Bundeshand. Eine solche Forderung ist in der Diskussion um das Änderungsgesetz auch nicht erhoben worden; im parlamentarischen Verfahren ging es allein um eine allenfalls „punktuelle“, nicht aber um eine grundsätzliche „Verstärkung“ der Bundeskompetenzen (dazu unter 3).- In die Richtung einer grundsätzlichen Neuordnung der Kompetenzen zu Gunsten des Bundes wies allerdings ein Vorschlag der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern. In ihrem „Dritten Gefahrenbericht“ empfahl sie „dringlich“, den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz „grundgesetzlich in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung aufzunehmen“. Sie versprach sich davon eine – aus ihrer Sicht „notwendige“ – Vereinheitlichung der landesrechtlichen Regelungen über den Katastrophenschutz und die Katastrophenvorsorge.⁴³

3. Zivilschutzlastigkeit der Katastrophenhilfe

Das Gesetz heißt jetzt: „Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes“. Altes (Zivilschutz) verbindet sich mit Neuem (Katastrophenhilfe des Bundes). Zivilschutz und Katastrophenhilfe stehen allerdings nicht gleichberechtigt nebeneinander; sie bilden nicht zwei eigenständige, je originäre Aufgabenbereiche bzw. Funktionen des Bundes. Das Eine (die Katastrophenhilfe) ist vielmehr aus dem Anderen (dem Zivilschutz) abgeleitet. Die Katastrophenhilfe ist „zivilschutzlastig“; sie hat keinen Selbstwert, sondern ist Derivat des Zivilschutzes, dessen Annex. In der Begründung ist deshalb – und folgerichtig – auch immer wieder vom „Doppel-Nutzen“ die Rede: Was der Bund für den Zivilschutz vorhält – und nur das, dient auch dem Katastrophenschutz.⁴⁴

⁴² Kap. VIII. 1.1.

⁴³ Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Dritter Gefahrenbericht, 2006, 4.2. Überblick über die Vielfalt landesrechtlicher Regelungen: Kloepfer (Fußn.1), Verwaltungs-Archiv 2007, 163, 166, 179; Musil/Kirchner (Fußn. 1), Die Verwaltung 2006, 373, 384 ff.

⁴⁴ Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 16/11338 v. 10.12.2008, 8 f., 11.

Der Gedanke des Doppelnutzens durchzieht konsequent die neuen Gesetzesbestimmungen: Der Grundsatz des § 12 ZSKG bezieht sich auf die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes „für den Zivilschutz“; Anknüpfungspunkt von § 13 ZSKG ist die Ausstattung, die der Bund den Ländern „für den Zivilschutz“ zur Verfügung stellt (Abs. 3). Entsprechendes gilt für die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen des § 14, hier erfolgt die Verknüpfung mit dem Zivilschutz über den Verweis auf § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 a (Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern des Katastrophenschutzes im Rahmen ihrer Zivilschutzaufgaben). Die bundesweite Risikoanalyse wird gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 ZSG „für den Zivilschutz“ erstellt; auch die Standards und Rahmenkonzepte gemäß § 18 Abs. 3 werden „für den Zivilschutz“ entwickelt. Entsprechend verhält es sich mit der Sanitätsmaterialbevorratung gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 ZSKG, Anknüpfungspunkt ist hier die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung „im Verteidigungsfall“.

Der Bund kann Katastrophenhilfe nur in dem Rahmen leisten, den der Zivilschutz setzt, der sich aus dem Zivilschutz ableiten lässt. Diese thematische Verengung der Katastrophenhilfe mag man als „halbherzig“ bedauern,⁴⁵ die Begründung der Katastrophenhilfe aus dem Zivilschutz als „bemüht“, gar als „absurd“ abtun.⁴⁶ Nur: Das geltende Verfassungsrecht lässt nichts anderes zu. Grundlage auch der „neuen“ Katastrophenhilfe ist die „alte“ Zivilschutzkompetenz des Artikel 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (in Verbindung mit der amtshilfemäßigen Unterstützung gemäß Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 GG).⁴⁷ Eine Grundgesetzergänzung, die eine eigenständige, vom Zivilschutz unabhängige Katastrophenhilfe des Bundes hätte fundieren bzw. absichern können, war politisch nicht möglich, insbesondere gegenüber den Ländern nicht durchsetzbar.⁴⁸

Im Vorfeld hatte es allerdings durchaus Bemühungen in eine solche Richtung gegeben – mit Unterstützung der Länderseite. Argumentiert worden war, dass die „neue Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Lichte und in Umsetzung der „Neuen Strategie“ mehr und anderes sei als bloßes Derivat der traditionellen Zivilschutzkomponente. Die Katastrophenhilfe des Bundes als Antwort auf aktuelle Bedrohungslagen jenseits und unabhängig vom V-Fall sei

⁴⁵ MdB Wolff (FDP) in der 1. Beratung am 18.12.2008, Plenar-Prot. 16/196, 21266.; in die gleiche Richtung MdB Reichenbach (SPD), ebda., 21265.

⁴⁶ MdB Stokar von Neuforn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) in der 2. und 3. Beratung am 29.1.2009, Plenar-Prot. 16/202, 21941 (Anlage 5).

⁴⁷ Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs. 16/11338 v. 10.12.2008, 9. Entsprechend seinerzeit auch schon das BBK-Errichtungsgesetz, BT-Drs. 15/2286 v. 22.12.2003, 6 f.

⁴⁸ So zutreffend MdB Reichenbach (SPD) in der 2. und 3. Beratung am 29.1.2009, Plenar-Prot. 16/202, 21896

etwas Eigenes. Sie sei vom Regelungsthema des Artikel 73 Abs. 1 Nr. 166 nicht mehr unmittelbar umfasst, sei gleichsam darüber hinausgewachsen. Der „neue Aufgabenzuschnitt“ des Bundes müsse angemessenen Ausdruck auch auf Verfassungsebene finden: in Form eines zusätzlichen und entsprechend eigenständigen Kompetenztitels für die Katastrophenhilfe neben der Zivilschutzkompetenz.⁴⁹

Eine plausible, weil an die schon vorhandene Regulationsstruktur des Grundgesetzes anlehrende Lösung hätte etwa eine entsprechende Ergänzung des Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10 GG bieten können: Zu den dort schon institutionalisierten Fällen einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Sicherheitsbereich hätte die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder „zum Schutz der Bevölkerung bei Katastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen“ oder einfach nur „zum Schutz der Bevölkerung (Zivil- und Katastrophenschutz)“ hinzutreten können.

Denkbar wäre aber z.B. auch gewesen, hinter dem gerade erst im Rahmen der Föderalismusreform 2006 eingefügten Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG, der eine Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des BKA bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus schafft, eine neue Nr. 9 b mit einem Gesetzgebungsrecht des Bundes über die Unterstützung der Länder bei der Bewältigung von Katastrophen und besonders schweren Unglücksfällen anzuschließen. Es gab Signale seitens der Länder, einer solchen Ergänzung von Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9 GG grundsätzlich näher treten zu wollen, wenn denn eine Grundgesetzergänzung zur Fortschreibung des Zivilschutzgesetzes unabdingbar sei. Allerdings bestand die Länderseite darauf, dass ein Bundesgesetz über Katastrophenhilfe unter Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates stehen müsse. Dies hätte durch entsprechende Ergänzung des Artikel 73 Abs. 2 GG geschehen sollen; mit der Föderalismusreform 2006 war nicht nur die Nr. 9a neu in den Abs. 1 eingefügt worden, gleichzeitig wurde auch für die Inanspruchnahme dieser Kompetenz durch den Bund ein Zustimmungsvorbehalt festgelegt.⁵⁰

Letztlich setzte sich dann aber auf Länderseite die Auffassung durch, dass einerseits der politische Rahmen (Föderalismusreform I abgeschlossen, Gegenstand der Föderalismusreform II vornehmlich die Neuordnung der Finanzströ-

⁴⁹ Vgl. dazu Meyer-Teschendorf, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht (Fußn. 12), 29 ff., 35 ff., 38 ff.; ders., Rechtsfortbildung im Bevölkerungsschutz, Bevölkerungsschutz 2/2007, 23 ff.

⁵⁰ Zur seinerzeitigen Diskussion Meyer-Teschendorf, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht (Fußn.12), 29 ff., 38 ff.

me) gegenwärtig keinen Raum und keine Realisierungschance für eine wie auch immer geartete Grundgesetzänderung böte und dass es andererseits einer Grundgesetzänderung auch gar nicht bedürfe: Der durch die Artikel 35 Abs. 2 und 3 sowie Artikel 73 Abs. 1 Nr. 1 GG vorgegebene verfassungsrechtliche Rahmen lasse den mit der Umsetzung der „Neuen Strategie“ eingeschlagenen Weg der Fortentwicklung eines von Bund und Ländern gemeinsam getragenen umfassenden Bevölkerungsschutzes zu, ein weiterer und zusätzlicher Kompetenztitel sei deshalb entbehrlich.⁵¹ Dabei blieb es dann auch. Die Frage einer Grundgesetzergänzung und damit einer deutlich breiteren Ausrichtung und Absicherung der Katastrophenhilfe ist wiederholt in den parlamentarischen Beratungen aufgeworfen worden, letztlich aber ohne weitere Konsequenz.⁵²

⁵¹ Beschlussniederschrift über die 183. Sitzung der IMK am 31.5./1.6.2007, TOP 23.1.
⁵² Vgl. nur MdB Reichenbach (SPD) in der 1. Beratung am 18.12.2008, Plenar-Prot. 16/196, 2/265, entsprechend auch MdB Wolff (FDP), ebda., 21266; MdB Stokar von Neuforn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), ebda., 21267.