



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Recht des Zivil- und Katastrophenschutzes

Modul 1: Zuständigkeiten in der Zivilen Sicherheitsvorsorge



**Stand:
10-2024**



BBK. Gemeinsam handeln. Sicher leben.

Recht des Zivil- und Katastrophenschutzes

Modul 1: Zuständigkeiten in der Zivilen Sicherheitsvorsorge

Autor: Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung

Bildnachweis: BBK

Stand: Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung.....	5
2.	Ziel des Bevölkerungsschutzes: Resilienz.....	5
2.1.	Definition von Bevölkerungsschutz.....	5
2.2.	Der Resilienzbegriff.....	5
3.	Warum existieren Bevölkerungsschutz und Zivile Sicherheitsvorsorge in Deutschland?	6
3.1.	Das Grundgesetz.....	6
3.2.	Aufgabe des Bevölkerungsschutzes.....	7
3.3.	Das Sozialstaatsprinzip	7
4.	Zuständigkeiten in der Zivilen Sicherheitsvorsorge.....	8
4.1.	Die drei Verwaltungsebenen.....	8
4.2.	Systemarchitektur des deutschen Bevölkerungsschutzes	8
4.2.1.	Bund.....	8
4.2.2.	Länder.....	9
4.2.3.	Kommunen	9
5.	Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe.....	9
6.	Quiz.....	10
7.	Anlagen	11
7.1.	Anlage 1: Auflösung der Fragen	11

1. Vorbemerkung

Dieses Dokument dient als Textalternative und Download-Version zum inhaltsgleichen interaktiven Lernmodul.

Nach Beendigung dieser Lerneinheit werden Sie wissen, welche gesetzliche Regelungen und welche Zuständigkeiten in Deutschland im Bevölkerungsschutz gelten und wie dies gegliedert sind.

2. Ziel des Bevölkerungsschutzes: Resilienz

2.1. Definition von Bevölkerungsschutz

Bevor näher auf das Ziel des Bevölkerungsschutzes eingegangen wird, soll zunächst erklärt werden, was man unter dem Begriff Bevölkerungsschutz versteht.

Der Bevölkerungsschutz beschreibt als Obergriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz.

Das Ziel des Bevölkerungsschutzes ist der Aufbau und die Stärkung einer resilienten Gesellschaft. Dies soll erheblich dazu beitragen, in Krisensituationen Risiken zu minimieren und Schadensereignisse erfolgreich zu meistern.

Begriffserläuterung:

Zivilschutz ist die Aufgabe des Bundes, durch nicht-militärische 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. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung. Im Zivilschutz gehören insbesondere der Selbstschutz, die Warnung der Bevölkerung, der Schutzbau, die Aufenthaltsregelung, der Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG), Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut (vgl. § 1 ZSKG).

2.2. Der Resilienzbegriff

Der Begriff Resilienz wird in verschiedenen Wissenschaften unterschiedlich verwendet und es existiert keine einheitliche Definition. Daher sollte der Begriff Resilienz als Ziel des Bevölkerungsschutzes sehr breit gefasst werden mit dem Resultat, Deutschland in Krisensituationen „am Laufen zu halten“. Im Bezug auf den Bevölkerungsschutz meint Resilienz die Fähigkeit eines Systems, Ereignissen zu widerstehen bzw. sich daran anzupassen und dabei seine Funktionsfähigkeit zu erhalten oder möglichst schnell wieder zu erlangen.

Für eine eingehende Auseinandersetzung mit dem Resilienzbegriff sind die Definitionen aus anderen Disziplinen interessant. Dazu gehören die Psychologie, das Ökosystem, Ingenieurwissenschaften, Soziologie, Urbanistik oder Management.

In der Psychologie beschreibt der Begriff die Fähigkeit von Menschen, Krisen jeglicher Art zu bewältigen und sie durch Rückgriff auf persönliche und sozial vermittelte Ressourcen als Ausgangspunkt für positive Entwicklungen zu nutzen.

Für Ökosysteme meint Resilienz die Fähigkeit eines Ökosystems, bei einer ökologischen Störung die grundlegende Organisationsweise zu erhalten und nicht in einen qualitativ anderen Zustand überzugehen.

Ingenieurwissenschaften beschreiben Resilienz als die Fähigkeit eines technischen Systems, bei externen und internen Störungen und Teilausfällen wesentliche Systemleistungen aufrechtzuerhalten.

Die Soziologie befasst sich mit Resilienz als der Fähigkeit einer Gesellschaft, externe Störungen zu verkraften (widerstehen und/oder regenerieren), ohne, dass sich wesentliche Strukturen, Funktionen und Kontrollprozesse ändern.

Urbanistik definiert den Begriff als die Fähigkeit städtischer Strukturen, primäre Lebensgrundlagen bei inneren und/oder äußeren Störungen durch die Aufrechterhaltung zentraler Funktionen zu sichern.

Beim Management meint Resilienz die Fähigkeit eines organisatorischen oder betriebswirtschaftlichen Systems gegenüber Störungen (Schockeffekte) und Veränderungen (Stresssituationen) zu widerstehen. Dies kann in einer proaktiven oder reaktiven Form erfolgen.

3. Warum existieren Bevölkerungsschutz und Zivile Sicherheitsvorsorge in Deutschland?

3.1. Das Grundgesetz

Die Ausgangslage zur Beantwortung der Frage, warum der Bevölkerungsschutz und die Zivile Sicherheitsvorsorge in Deutschland existieren, findet sich im Grundgesetz. Nach dem deutschen Recht hat der Staat gegenüber seinen Bürgern Schutzpflichten, die in den Grundrechten verankert sind.

Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger findet seinen Ursprung hauptsächlich in drei Artikeln des Grundgesetzes. Erstens im Artikel 2 Absatz 2, welcher das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit regelt. Zweitens im Artikel 20, Absatz 1 zum Sozialstaatsgebot, in dem Deutschland als ein sozialer Bundesstaat beschrieben wird. Und drittens im Artikel 1 des Grundgesetzes, welcher besagt, dass die Würde des Menschen unantastbar ist. Aus diesen Artikeln leitet sich der Oberbegriff der Zivilen Sicherheitsvorsorge ab.

Der Begriff der Zivilen Sicherheitsvorsorge lässt sich zunächst in Zivil- und Katastrophenschutz, und Notfallvorsorge untergliedern. Der Zivil- und Katastrophenschutz zusammen ergeben wiederum den Bevölkerungsschutz.

Relevante Artikel aus dem Grundgesetz im Wortlaut:

Artikel 1: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

Artikel 2 Absatz 2:

Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Artikel 20 Absatz 1:

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

3.2. Aufgabe des Bevölkerungsschutzes

Die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten ist die Aufgabe eines jeden Staates. Neben der Bedrohung durch Naturkatastrophen, Krieg oder Terroranschläge können auch alltäglich Ereignisse, wie eine Erkrankung oder ein Unfall dazu führen, dass Menschen Hilfe benötigen. Der Schutz vor ganz unterschiedlichen Gefahren und die Fähigkeit, nach Unglücken Hilfe zu leisten und wieder sichere Verhältnisse herzustellen, ist Aufgabe des Bevölkerungsschutzes.

Die Artikel 1 bis 19 des Grundgesetzes beschäftigen sich mit den Grundrechten. Unter anderem sind hier der Gleichheitsgrundsatz sowie die Religions-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit enthalten.

Die Artikel 20 bis 37 des Grundgesetzes befassen sich mit der Unterteilung in Bund und Länder. Hier geht es um die Grundstrukturen des Staates, Parteien, die Bundeshauptstadt und Bundesflagge sowie die Funktionen der Länder.

Die Artikel 38 bis 69 des Grundgesetzes behandeln die Verfassungsorgane. Dazu gehören Bundestag, Bundesrat, Gemeinsamer Ausschuss, Bundespräsident und Bundesregierung.

In den Artikeln 70 bis 82 geht es um die Gesetzgebung. Dazu gehört die Aufteilung zwischen Bund und Ländern, ausschließliche Kompetenzen des Bundes und Verfahren.

In den Artikeln 83 bis 146 sind weitere Bestimmungen zu finden, z. B. zur Ausführung der Bundesgesetze, zur Rechtsprechung, zum Finanzwesen und zum Verteidigungsfall.

3.3. Das Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip beschreibt den verfassungsrechtlichen Auftrag, nach dem die Bundesrepublik Deutschland ein Sozialer Bundesstaat ist. Die Bundesländer sind an Grundsätze des sozialen Rechtsstaats gebunden. Das bedeutet, dass der Staat per Gesetz grundsätzlich die Pflicht hat, seine Bevölkerung zu schützen. Dazu zählt auch die Daseinsvorsorge.

Der Begriff Daseinsvorsorge umschreibt die staatliche Aufgabe, die für das menschliche Dasein notwendigen Leistungen bereitzustellen. Beispiele dazu sind die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Gas, Wasser und Elektrizität, die Müllabfuhr, die Abwasserbeseitigung, das Verkehrswesen, Bildungs- und Kultureinrichtungen, die Kranken- und Sozialversicherung. Man könnte nun überlegen, ob heute nicht auch die Versorgung mit IT und Internet in die Daseinsvorsorge mit aufgenommen werden soll.

Relevante Artikel aus dem Grundgesetz im Wortlaut:

Artikel 20 Absatz 1:

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

Artikel 28 Absatz 1:

Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und

wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

4. Zuständigkeiten in der Zivilen Sicherheitsvorsorge

4.1. Die drei Verwaltungsebenen

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland liegt nicht in einer Hand. Die grundsätzlichen Zuständigkeiten in der nichtpolizeilichen, auf den Bevölkerungsschutz bezogenen Gefahrenabwehr, sind auf drei Verwaltungsebenen aufgeteilt.

Die Kommunen übertragen die von den Ländern Ihnen zugewiesenen operativen Aufgaben im Katastrophenschutz an private und öffentliche Einrichtungen. In Deutschland gibt es derzeit rund 11.000 Kommunen und ca. 400 kreisfreie Städte bzw. Kreise. Die 16 Bundesländer sind für den Katastrophenschutz in ihren jeweiligen Gebieten zuständig. Der Bund ist für den Zivilschutz zuständig.

4.2. Systemarchitektur des deutschen Bevölkerungsschutzes

Die Systemarchitektur des deutschen Bevölkerungsschutzes besteht aus dem Bund, den Ländern und den Kommunen. Diese Aufteilung ergibt sich aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Die konkreten Zuständigkeiten und Aufgaben, obliegen somit ausschließlich den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. So darf zum Beispiel der Bund nur im Ausnahmefall in die Aufgabenbereiche der Länder eingreifen, die grundsätzlich selbst Bestimmungen für die Gefahrenabwehr aufstellen.

4.2.1. Bund

Allein der Bund hat gemäß Artikel 73, Absatz 1, Nummer 1 im Grundgesetz die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die äußere Sicherheit und die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Der Bund hat im Katastrophenschutz keine unmittelbaren Zuständigkeiten, kann aber bei Unglücksfällen oder Naturkatastrophen Katastrophenhilfe leisten. Die Katastrophenhilfe wird im folgenden Kapitel genauer beschrieben.

Auszüge aus Artikel 73 im Grundgesetz:

(1) Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;

[...]

9a. die 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;

10. die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder

[...]

14. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, 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.

4.2.2. Länder

Die Bundesländer tragen die gesetzliche Verantwortung für den Brand- und Katastrophenschutz, sowie für den Rettungsdienst. Ein Großteil der Aufgaben der inneren Sicherheit fällt in die gesetzgebende Kompetenz der Länder. Die Länder sind nach Artikel 30 sowie Artikel 70 im Grundgesetz für jede staatliche Aufgabe zuständig, wenn nicht das Grundgesetz die Aufgabe dem Bund zuweist. Sie können aber in eigener Zuständigkeit Aufgaben auf die Kommunen übertragen.

Relevante Artikel aus dem Grundgesetz im Wortlaut:

Artikel 30:

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Artikel 70:

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

4.2.3. Kommunen

Die Kommunen sind für die alltägliche Gefahrenabwehr im Brandschutz- und Rettungsdienst sowie für den Katastrophenschutz verantwortlich. Die Kommunen handeln im Rahmen des Bundes- bzw. Landesauftragsverwaltung sowie im Rahmen eigener Zuständigkeit und sind verpflichtet, die übertragenen Tätigkeiten umzusetzen.

5. Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe

Von großer Bedeutung für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist der Artikel 35 des Grundgesetzes. Darüber hinaus sind spezielle Formen der Zusammenarbeit im Falle einer Naturkatastrophe oder in einem besonders schweren Unglücksfall in dem Artikel geregelt.

Absatz 1 besagt, dass alle Behörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden sich gegenseitig Amtshilfe leisten.

Treten Naturkatastrophen und/oder besonders schwere Unglücksfälle auf, können die Länder gemäß Absatz 2 unter anderem zusätzlich Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen, wie zum Beispiel das Technische Hilfswerk, die Bundespolizei oder die Streitkräfte zur Hilfe anfordern.

Die Unterstützung des Bundes beim Katastrophenschutz wird allgemein als Katastrophenhilfe umschrieben. Bei Unglücksfällen gemäß Absatz 3, die mehrere Bundesländer betreffen, hat zudem die

Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, zusätzliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Artikel 35 Grundgesetz im Wortlaut:

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

(3) 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 einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

Der Artikel 35 Grundgesetz beinhaltet in seiner Grundform nur den ersten Absatz und regelte nicht die Zuständigkeit der Ressourcenverfügung auf Bundes- und Länderebene. Insbesondere der Einsatz der Bundeswehr bei einem inneren Notstand erforderte die Überwindung sehr hoher Hürden. Ausweislich des im Jahre 1956 eingefügten Artikel 87a Absatz 2 Grundgesetz darf die Bundeswehr nur eingesetzt werden, wenn das Grundgesetz dies vorsieht. Artikel 35 Absatz 1 von 1949 erwähnt die Bundeswehr nicht. Daher wurde der Einsatz der Bundeswehr in der Hamburger Sturmflut 1962 als rechtswidrig angesehen. Seit 1968 sind derartige Fälle in Artikel 35 Absatz 2 und 3 geregelt.

Ergänzende Information zur Sturmflut 1962: Die Sturmflut 1962 war eine Flutkatastrophe an der deutschen Nordseeküste. Außergewöhnlich schwer betroffen war das Unterelbegebiet mit der Hansestadt Hamburg. Wegen der Sturmflut drohten Tausende zu ertrinken. Nur durch den gemeinsamen Einsatz der Bundeswehr mit etwa 1500 Soldaten, den Deichwehren – und Freiwilligen Feuerwehren, dem Technischen Hilfswerk und vieler sonstiger freiwilliger Helfer wurde eine komplette Überschwemmung verhindert. Insgesamt wurden rund 300.000 Sandsäcke bewegt. Nach herrschender Meinung lag mit dem Einsatz der Bundeswehr ein Verstoß gegen Artikel 87a Absatz 4 GG vor, da Art. 35 Abs. 1 (Amtshilfe) die Bundeswehr nicht erwähnt. Das Problem wurde durch Art. 35 Abs. 2 und 3 gelöst, die Bundeswehr darf in vergleichbaren eingesetzt werden.

6. Quiz

Bitte versuchen Sie, die folgende Fragen zu beantworten. Die korrekten Lösungen zu den Quizfragen finden Sie in Anlage 1.

Frage 1: Was ist das Ziel des Bevölkerungsschutzes?

- Der Aufbau und die Stärkung einer resilienten Gesellschaft.
- Die Bevölkerung vor sich selbst schützen.
- Die bei einem Notfall zu ergreifenden Maßnahmen planen.

Frage 2: Wer ist für den Bevölkerungsschutz zuständig?

- Der Bund und die Länder
- Die Länder und die Kommunen
- Der Bund, die Länder und die Kommunen

Frage 3: Wie lässt sich die Zivile Sicherheitsvorsorge untergliedern?

- Katastrophenschutz und Notfallvorsorge
- Zivil-, Katastrophenschutz und Notfallvorsorge
- Notfallvorsorge und Zivilschutz

Frage 4: Wie nennt man die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern?

- Rechts-, Amts-, und Katastrophenhilfe
- Bund- und Länderhilfe
- Nationale Hilfe

Frage 5: Was regeln die zwei zusätzlichen Absätze in Artikel 35 im Grundgesetz, die nach der Hamburger Sturmflut im Jahr 1962 hinzugefügt wurden?

- Die alltäglichen Gefahrenabwehr im Brandschutz und Rettungsdienst.
- Den Ablauf der Gefahrenbekämpfung bei Naturkatastrophen.
- Die Unterstützung auf Bundes- und Landesebene.

7. Anlagen

7.1. Anlage 1: Auflösung der Fragen

Kapitel und Frage	Korrekte Antwort(en)
Frage 1: Was ist das Ziel des Bevölkerungsschutzes?	<ul style="list-style-type: none">• Der Aufbau und die Stärkung einer resilienten Gesellschaft.
Frage 2: Wer ist für den Bevölkerungsschutz zuständig?	<ul style="list-style-type: none">• Der Bund, die Länder und die Kommunen
Frage 3: Wie lässt sich die Zivile Sicherheitsvorsorge untergliedern?	<ul style="list-style-type: none">• Zivil-, Katastrophenschutz und Notfallvorsorgen
Frage 4: Wie nennt man die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern?	<ul style="list-style-type: none">• Rechts-, Amts-, und Katastrophenhilfe
Frage 5: Was regeln die zwei zusätzlichen Absätze in Artikel 35 im Grundgesetz, die nach der Hamburger Sturmflut im Jahr 1962 hinzugefügt wurden?	<ul style="list-style-type: none">• Die Unterstützung auf Bundes- und Landesebene.

