



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Recht des Zivil- und Katastrophenschutzes

Modul 2: Bevölkerungsschutz



Stand:
12-2024



BBK. Gemeinsam handeln. Sicher leben.

Recht des Zivil- und Katastrophenschutzes

Modul 2: Bevölkerungsschutz

Autor: Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung

Bildnachweis: BBK

Stand: Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung.....	5
2.	Was versteht man unter Bevölkerungsschutz	5
2.1.	Definition.....	5
2.2.	Rechtsphilosophischer Hintergrund.....	5
3.	Was ist Katastrophenschutz?.....	5
3.1.	Definition.....	5
3.2.	Gesellschaftlicher Aspekt.....	6
3.3.	Gesetzliche Regelungen im Katastrophenschutz.....	6
4.	Gefahren-, Katastrophen-, Notfallvorsorge.....	7
5.	Rechtliche Abgrenzung des Bevölkerung- und Katastrophenschutzes.....	7
5.1.	Rechtshistorie des Zivil- und Katastrophenschutzes.....	7
6.	Quiz	8
7.	Anlagen.....	10
7.1.	Anlage 1: Auflösung der Fragen.....	10

1. Vorbemerkung

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

Nach Beendigung dieser Lerneinheit werden Sie wissen mehr über die gesetzlichen Regelungen im Bevölkerungsschutz und deren rechtshistorische Entwicklung.

2. Was versteht man unter Bevölkerungsschutz

2.1. Definition

Im ersten Kapitel möchten wir uns damit beschäftigen, was der Bevölkerungsschutz ist. Zunächst soll der Begriff des Bevölkerungsschutzes definiert werden.

Die Aufgabe des Bevölkerungsschutzes ist der Schutz vor ganz unterschiedlichen Gefahren und die Fähigkeit, nach Unglücken Hilfe zu leisten und wieder sichere Verhältnisse herzustellen. Rechtlich umfasst der Bevölkerungsschutz alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Der Bevölkerungsschutz soll vor Katastrophen und anderen schweren Notlagen sowie vor deren Auswirkungen schützen, sie begrenzen und bewältigen. Dazu zählt auch der Umgang mit Naturkatastrophen, Krieg und bewaffneten Konflikten.

2.2. Rechtsphilosophischer Hintergrund

Nun kommen wir zum rechtsphilosophischen Hintergrund des Bevölkerungsschutzes. Die beiden Staatstheoretiker Thomas Hobbes (1588 – 1679) und John Locke (1632 – 1704) erlebten in den 1640er Jahren den englischen Bürgerkrieg. Beeinflusst von dieser Erfahrung kamen beide zu der Überzeugung, dass sich Menschen ohne staatliche Ordnung in einem Naturzustand befinden. Sie kämpfen für das eigene Überleben und gefährden sich dabei gegenseitig. Hobbes und Locke kamen bei der Aufstellung ihrer Staatstheorien auf unterschiedliche Lösungsansätze.

Nach Hobbes sollte jedes Individuum sein Naturrecht an einen Souverän bzw. einen Monarchen abtreten. Diese übergeordnete Macht muss in der Lage sein, die Gefahr von Bürgerkriegen zu verhindern und somit das Volk zu schützen.

Nach Locke sollten die Individuen von einer konstitutionellen Monarchie regiert werden. Der Staat hat, im Vergleich zu Hobbes Ansatz, nicht nur eine Schutzpflicht, sondern muss auch Freiheits- und Grundrechte garantieren.

3. Was ist Katastrophenschutz?

3.1. Definition

Zunächst einmal sollte geklärt werden, was man rechtlich unter Katastrophe versteht.

In Abgrenzung zu einem Unglück oder einem Notstand, ist eine Katastrophe ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, oder die natürliche Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in so ungewöhnlichem Maße gefährdet oder geschädigt werden, dass die für die Schadensbewältigung vorgesehenen Kräfte nicht ausreichen. Die Überforderung der Einsatzkräfte mit der aktuellen Lage ist ein wichtiges Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen Schadenereignisse.

Begriffserläuterungen:

Natürliche Lebensgrundlagen sind beispielsweise der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima sowie die unmittelbare Fauna und Flora.

Bedeutende Sachwerte sind zum Beispiel Gebäude oder Natur- und Kulturdenkmäler

Die **lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung** meint den Mindestbedarf an Energie- und Nährstoffen, um das physische Überleben der Bevölkerung zu sichern.

3.2. Gesellschaftlicher Aspekt

Das Unplanbare planbar machen – dieses Paradox ist die Aufgabe des Katastrophenschutzes. Heutzutage geht die moderne Gesellschaft grundsätzlich nicht mehr davon aus, dass Katastrophen schicksalhafte Fügungen seien. Vielmehr wird ein strategisches Vorgehen im Katastrophenfall erwartet. Doch wie lassen sich Katastrophen planen, wenn sie sich doch gerade durch ihre Außergewöhnlichkeit und Unvorhersehbarkeit auszeichnen? Diesem Paradox begegnet der Katastrophenschutz damit, dass er aus dem Umgang mit vorherigen Katastrophen lernt und dieses Wissen für die Bewältigung und zukünftige Vermeidung neuer Katastrophen nutzt. Katastrophenschutz lässt sich demnach nicht als linearen Vorgang verstehen, sondern vielmehr als sich ständig weiterentwickelnder Zyklus.

3.3. Gesetzliche Regelungen im Katastrophenschutz

Das Grundgesetz enthält keine einheitliche Terminologie für Großschadensereignisse. Zwar wird deutlich, dass eine Katastrophe sich anderen Schadensereignissen durch ihre Größe und Schwere unterscheidet, jedoch ist diese Definition für den rechtlichen Kontext oft nicht eindeutig genug. Die rechtliche Einordnung von Großschadensereignissen erfolgt in zwei Schritten.

Im ersten Schritt wird durch die untere Katastrophenschutzbehörde des Kreises beziehungsweise durch die kreisfreie Stadt festgestellt, ob es sich um einen Katastrophenfall handelt.

Im zweiten Schritt wird die Ursache der Schadenslagen festgelegt. Man unterscheidet zwischen einer Naturkatastrophe und einem Unglücksfall. Während Naturkatastrophen, wie der Begriff selbst schon erklärt, natürliche Ursachen haben, sind Unglücksfälle definitionsgemäß menschlich verursacht.

Ergänzung: Erwähnung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen im Grundgesetz Art. 35:

(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.

Siehe auch Art. 11 Abs. 2 GG.

4. Gefahren-, Katastrophen-, Notfallvorsorge

In diesem Kapitel lernen Sie, wie sich die Begriffe Gefahren-, Katastrophen- und Notfallvorsorge rechtlich voneinander abgrenzen.

Der Begriff Gefahrenvorsorge meint die präventive Strategie zur Vermeidung von Gefahrensituationen.

Die Katastrophenvorsorge hingegen umfasst alle Maßnahmen des Staates, von Hilfsorganisationen, der Gesellschaft und jedes Einzelnen, die mit dem Ziel der Verringerung des Katastrophenrisikos und der Abschwächung von Katastrophenfolgen durchgeführt werden.

Als Notfallvorsorge lassen sich Maßnahmen zusammenfassen, die auf die Zeit nach Eintritt eines Notfalls abzielen, jedoch schon vorher, ergriffen werden.

Begriffserläuterung:

Die Zuständigkeit für die **Katastrophenvorsorge** liegt bei den Ländern, während für den Zivilschutz der Bund zuständig ist. Auf dem Gebiet der Katastrophenprävention kommt es ebenfalls zwischen den (oft bundesrechtlichen) Fachgesetzen (etwa des Umweltschutz- und Anlagenrechts) und der Gefahrenverhütung nach Landesrecht zu Überschneidungen. Dies ist jedoch allgemein akzeptiert, da Schadensereignisse nicht vor Ländergrenzen halt machen.

5. Rechtliche Abgrenzung des Bevölkerung- und Katastrophenschutzes.

Das staatliche Hilfeleistungssystem regelt, für welche Aufgaben der Bund und für welche die Länder verantwortlich sind.

Versuchen Sie folgende Frage zu beantworten (Auflösung in der Anlage):

Für welche der folgenden Aufgaben sind die Länder verantwortlich?

- Rettungsdienst
- Zivilschutz und Katastrophenhilfe
- Katastrophenschutz
- Feuerschutz

5.1. Rechtshistorie des Zivil- und Katastrophenschutzes

Der Begriff des Katastrophenschutzrechts oder des Bevölkerungsschutzrechts hat mehrere Quellen. Aus alter Zeit leitet er sich aus dem Brandschutz- und dem Deichrecht ab, mit dem er nach wie vor in enger Verbindung steht. Nach dem zweiten Weltkrieg hat sich die Bedeutung aus dem Luftschutz- und Zivilschutzrecht weiterentwickelt. Die durch das Gesetz geregelten Grundlagen des Bevölkerungsschutzes im weiteren Sinne werden zudem durch Erlasse der zuständigen Fachministerien, durch Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen und dergleichen ergänzt.

Bis zum Jahr 1996 hatte der Bund bereits feste Einheiten aufgestellt. Allerdings handelte es sich dabei noch um große, starre und unflexible Formationen. Zudem gab es kaum Kommunikationsmöglichkeiten. Ein weiteres Problem lag darin, dass die Kompatibilität zu Landeskatastrophenschutz und täglicher Gefahrenabwehr nicht gegeben war. Bis zu diesem Zeitpunkt musste die Ausstattung teilweise noch „beordert“ werden und war dürftig, genauso wie die Ausbildung der Kräfte.

Man begann ab 1996 damit, sogenannte Regionale Katastrophenschutzzüge in den Bereichen Betreuungs- und Sanitätsdienst aufzustellen. Außerdem konnten kleine, aber immer noch unflexible Einheiten aufgebaut werden. Allerdings herrscht weiterhin das Problem, dass die Einbindung in die täglichen Gefahrenabwehr bzw. Alarm- und Ausrücke-Ordnung (kurz: AAO), kaum möglich ist. Das lag mitunter daran, dass die Ausbildung als auch die Ausstattung immer noch dürftig waren. Die Ausstattung war zudem vor allem auf den Sanitätsdienst ausgelegt.

Besonders große Veränderungen im Zivil- und Katastrophenschutz stellten sich ein, als das sogenannte „Kanter-Papier“ formuliert wurde. Das Kanter-Papier legte fest, dass der Bund keine Strukturen im Zivil- und Katastrophenschutz mehr vorgeben sollte. Außerdem stellte der Bund das Technische Hilfswerk (THW) als Zivilschutzergänzung für Inlands- und Auslandseinsätze auf. Eine weitere Neuerung war, dass nun die ABC-Abwehr (heute CBRN-Abwehr) und die Ergänzung zum Brandschutz komplett in die örtliche Gefahrenabwehr eingebunden wurden. Letztlich wurden der Betreuungs- und Sanitätsdienst auf Länderebene überarbeitet und neu geregelt.

Begriffserläuterungen:

Die Alarm- und Ausrücke-Ordnung beinhaltet Grundregeln für die Alarmierung bei Alarmfällen der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben.

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) besteht aus über 80.000 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern und gehört zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

Die ABC-Abwehr meint die Schutz- und Abwehrmaßnahmen gegen atomare, biologische und chemische Gefahren. Der Begriff wird heute überwiegend durch „CBRN“ ersetzt, was die Abkürzung für chemisch, biologisch, radiologisch und nuklear ist.

6. Quiz

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

Frage 1: Was ist EINE Aufgabe des Bevölkerungsschutzes?

- Nach Unglücken Hilfe zu leisten.
- Sichere Verhältnisse herzustellen.
- Feststellen, um welchen Katastrophenfall es sich handelt.

Frage 2: Thomas Hobbes und John Locke waren sich einige darin, dass der Staat über eine Schutzpflicht verfügen sollte? Welche zwei weiteren Aspekte sollten nach Locke ein Staat garantieren?

- Freiheitsrechte
- Grundrechte
- Stimmrechte

Frage 3: Der Begriffsursprung des Katastrophenschutz- oder Bevölkerungsschutzrechts hat viele Quellen. Welche der folgenden Ursprünge sind korrekt?

- Luftschutz
- Deichschutz
- Brandschutz

Frage 4: Wie lässt sich das Vorgehen im Katastrophenschutz beschreiben?

- Als linearen Prozess
- Als Zyklus
- Als Zickzackverlauf

Frage 5: Wer ist im staatlichen Hilfeleistungssystem für den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe verantwortlich?

- Die Länder
- Der Bund
- Der Kreis bzw. die kreisfreie Stadt

Frage 6: Welche Probleme gab es im Zivil- und Katastrophenschutz bis 1996?

- Kleine sowie unflexible Formationen
- Kaum Kommunikationsmöglichkeiten
- Vorhandene Ausstattung war unzulässig

7. Anlagen

7.1. Anlage 1: Auflösung der Fragen

Kapitel und Frage	Korrekte Antwort(en)
Kapitel 5 - Für welche der folgenden Aufgaben sind die Länder verantwortlich?	<ul style="list-style-type: none"> • Rettungsdienst • Katastrophenschutz • Feuerschutz
Frage 1: Was ist EINE Aufgabe des Bevölkerungsschutzes?	<ul style="list-style-type: none"> • Nach Unglücken Hilfe zu leisten.
Frage 2: Thomas Hobbes und John Locke waren sich einige darin, dass der Staat über eine Schutzpflicht verfügen sollte? Welche zwei weiteren Aspekte sollten nach Locke ein Staat garantieren?	<ul style="list-style-type: none"> • Freiheitsrechte • Grundrechte
Frage 3: Der Begriffsursprung des Katastrophenschutz- oder Bevölkerungsschutzrechts hat viele Quellen. Welche der folgenden Ursprünge sind korrekt?	<ul style="list-style-type: none"> • Deichschutz • Brandschutz
Frage 4: Wie lässt sich das Vorgehen im Katastrophenschutz beschreiben?	<ul style="list-style-type: none"> • Als Zyklus
Frage 5: Wer ist im staatlichen Hilfeleistungssystem für den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe verantwortlich?	<ul style="list-style-type: none"> • Der Bund
Frage 6: Welche Probleme gab es im Zivil- und Katastrophenschutz bis 1996?	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum Kommunikationsmöglichkeiten

