

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Christoph Gusy

Tel.: 0521/1064397

Fax:

christoph.gusy@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de

11.7.2022

Gutachtliche Stellungnahme
zu dem Beweisbeschluss des Untersuchungsausschusses 18/1
Vom 10.6.2022
(UA 18/1 – 273).

Zu den in den o.a. genannten Fragen nehme ich¹ wie folgt Stellung:

0. Vorbemerkung

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit äußere ich mich zunächst zu den an mich gerichteten Fragen (Beschluss v. 10.6.2022).

An den sachlich einschlägigen Stellen gehe ich jeweils im Anschluss an die Frage („Ergänzung“) auf die Ausführungen des Gutachtens von Prof. Grzeszick ein. Da er zu partiell anderen Fragen in partiell anderer Reihenfolge Stellung genommen hat, sind diese Stellungnahmen nicht in der Reihenfolge seiner, sondern meiner Fragen aufgenommen. Es wird aber bei jeder Ergänzung ausdrücklich gesagt, zu welcher seiner Fragen und Antworten an welcher Stelle Ausführungen stehen.

¹ Für sehr nützlich Vor- und Mitarbeit danke ich Frau wiss. Mit. Dr. J. Merdian und Herrn wiss. Mit. M. Ransiek.

1. Welche rechtlichen Folgen ergeben sich aus § 2 Abs. 2 Satz 1 LBKG, wonach die Gemeinden und Landkreise ihre Aufgaben – dem Prinzip des Art. 49 Abs. 4 Satz 2 LV entsprechend – als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung erfüllen, im Hinblick auf die Verantwortlichkeiten im Katastrophenschutz?

a) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und „Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung“

Art. 49 Abs. 1 LV garantiert – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 2 GG² – den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Sie sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Die gleiche Rechtsstellung haben daneben auch die Gemeindeverbände (Art. 49 Abs. 2 LV). Für die Auslegung dieser Bestimmung ist es jedenfalls inzwischen ohne rechtliche Relevanz, ob diese Rechtsstellung ihnen durch die Landesverfassung übertragen wurde oder aber Art. 49 LV einen vorausgesetzten naturrechtlichen Zustand bloß anerkannt hat.³ Oder anders ausgedrückt: Art. 49 Abs. 1, 2 LV gilt in dem dort genannten Umfang unabhängig davon, ob die Bestimmung konstitutiv oder deklaratorisch zu verstehen ist.

Diese Garantie umfasst das grundsätzliche Recht der Kommunen, (1) selbst darüber zu entscheiden, was sie in ihrer konkreten Lage als „örtliche“ öffentliche Aufgabe (Art. 49 Abs. 1 S. 2 LV) und (2) das Recht, über deren Übernahme und Erfüllung selbst zu entscheiden. Während der Aspekt (1) eher funktionell zu verstehen ist (was darf die Kommune tun?), ist der Aspekt (2) eher institutionell zu verstehen: Nämlich die Zuordnung der als wahrnehmungsbedürftig qualifizierten Aufgaben zu den Kommunen, die über ihr Konzept, Umfang und Modalitäten der Wahrnehmung selbst entscheiden dürfen. Beide Rechte sind den Kommunen (d.h.: Gemeinden und Gemeindeverbänden) zugewiesen, sie unterliegen nur einer Rechtsaufsicht (Art. 49 Abs. 3 S. 2 LV).⁴ Diese Bestimmung setzt voraus, dass die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer beiden Rechtspositionen (1) und (2) an die Gesetze des Landes gebunden sind. Die Selbstverwaltung findet „im Rahmen der Gesetze“ (so die Formulierung des Art. 28 Abs. 2 GG) statt, wobei die Gesetzgebung ihrerseits an die Vorgaben der Selbstverwaltungsgarantie gebunden ist.

Diese primär institutionell zu verstehenden Garantien werden durch zwei Rechtsfiguren eingeschränkt. Die „übertragenen staatlichen Aufgaben“ (Art. 49 Abs. 4 S. 1 LV) und die „Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung“ (Art. 49 Abs. 4 S. 2 LV). Diese

² Dazu BVerfGE 119, 331, 362; 137, 108 Rn 116 f; 147, 185, Rn 74.

³ Zu diesem Motiv der Verfassungsgeber Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 49 Rn 4.

⁴ Zu Einzelheiten näher Stamm aaO., Art. 49 Rn 22.

unter leicht changierender Terminologie in allen Bundesländern vorfindbaren Formen⁵ der staatlichen Ingerenz in den Selbstverwaltungsbereich lassen sich eher abstrakt-typisierend als konkret unterscheiden.

Übertragene Aufgaben beziehen sich auf die Übertragung „staatlicher Aufgaben“, die also zuvor keine kommunalen Aufgaben waren. Sie beziehen ihre zentrale Daseinsberechtigung aus dem Umstand, dass die „örtlichen“ und die „staatlichen“ (d.h.: auch überörtlichen) Aufgabenbestände sich nicht stets eindeutig und für alle Kommunen gleichermaßen abgrenzen lassen. Idealtypisch geht es hier um die Veränderung der Aufgabenbestände (s. o. Aspekt (1)) bei gleichzeitiger Erweiterung der institutionellen Zuordnung über die tradierten Aufgaben hinaus (s.o. Aspekt (2)).

Pflichtaufgaben sind demgegenüber originär kommunale Aufgaben, die sowohl vor als auch nach ihrer Qualifikation als Pflichtaufgabe zum Aufgabenbestand der Kommunen zählen. Verändert wird also nicht die Trägerschaft, sondern vielmehr die Entscheidungsfreiheit ihrer Träger darüber, ob und wie sie die Aufgabe wahrnehmen (o. Aspekt (2)).⁶ Ihre Erfüllung darf „nicht in das Belieben der kommunalen Gebietskörperschaft gestellt werden.“⁷ Der Staat verändert hiermit also weder den eigenen noch den kommunalen Funktionsbereich, es geht weder um eine „Entkommunalisierung“ noch gar um eine „Hochzonung“ vormals kommunaler Aufgaben in den staatlichen Bereich.⁸ Bleibt die Aufgabe (jedenfalls teilweise) bei den Kommunen, so kann es allein um die Entscheidungsfreiheit über deren Wahrnehmung gehen. Die Einstufung als Pflichtaufgabe begründet gesetzliche – je nach Ausgestaltung - mehr oder weniger weitreichende Ingerenzrechte und behält sich deren Ausübung vor. Soweit die gesetzliche Ermächtigung reicht, darf das Land Weisungen erlassen. Und soweit die Weisungen reichen, ist die Kommune an diese gebunden.

In der Praxis sind solche Pflichtaufgaben nicht selten (z.B. § 2 Abs. 1 Bestattungsg, 46 Abs. 1 S. 1 WasserG, 52 Abs. 1 S. 1 WasserG, § 3 Abs. 1 S. 2 LAbfWAG) und keineswegs auf den Brand- und Katastrophenschutz und § 2 Abs. 2 S. 1 LBKG begrenzt.

Pflichtaufgaben⁹ iSd Art. 49 Abs. 4 S. 2 LV betreffen originäre kommunale Aufgaben und sind daher geeignet, die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 49 Abs. 1, 2 LV einzuschränken. Sie entziehen den Kommunen einzelne, aus jener Garantie folgende Rechte. Diese Entziehung erfolgt nicht in der LV selbst, sondern durch ein zu erlassendes Gesetz. Insoweit ermächtigt Art. 49 Abs. 4 S. 2 LV den Gesetzgeber zu Einschränkungen gegenüber den Selbstverwaltungsträgern, nimmt diese aber nicht selbst vor. Welche Aufgaben als Pflichtaufgaben gelten sollen, bestimmt der

⁵ Für NRW zB dargestellt bei Hellermann, in: Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 8. A., 2021, § 2 Rn 64 ff.

⁶ Brüning, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht III, 4. A., 2021, § 64 Rn 72.

⁷ Stamm aaO., Art. 49 Rn 25.

⁸ Dazu näher Dietlein, in: ders./Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 9. A., 2022, § 1 Rn 189 ff.

⁹ Stamm aaO., Rn 25: „Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung“.

Landesgesetzgeber ebenso wie den Umfang der Weisungsrechte. Insoweit wirkt Art. 49 Abs.4 LV als Einschränkungsermächtigung, nicht als verfassungsunmittelbare Schranke.

Der Gesetzgeber steht bei der Ausgestaltung der Pflichtaufgaben demnach zwischen zwei gegenläufigen Grundregeln: Einerseits der Selbstverwaltungsgarantie, die gerade keine Pflichtaufgaben enthält, und andererseits der Ermächtigung zu eben diesen Pflichtaufgaben, welche in die Selbstverwaltungsgarantie eingreifen können. Zwischen diesen beiden Grundregeln ist der Gesetzgeber darauf verwiesen, nicht eine allein zulasten der anderen zu verwirklichen, sondern beide möglichst aufeinander abzustimmen im Sinne eines möglichst schonenden Ausgleichs. Diese „praktische Konkordanz“ wirkt hier entweder genauso oder ähnlich wie die Ermächtigung zur Einschränkung von Grundrechten, welche ebenfalls den Ausgleich von Freiheit und Bindung suchen und finden muss. Dabei gilt im Grundrechtsbereich der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit*. Ob dieser im Verhältnis zwischen Land und Kommunen unmittelbar oder sinngemäß, mit identischer oder leicht modifiziertem Inhalt gilt, ist nicht abschließend geklärt.¹⁰ Dass er aber Berücksichtigung zu finden hat und die bekannten Grundsätze der Rechtsprechung auch hier sinngemäß gelten, ist unstrittig.

Will also der Gesetzgeber die Selbstverwaltungsgarantie durch Statuierung einer Pflichtaufgabe einschränken, so bedarf es

- einer Materie, welche jedenfalls auch zum gemeindlichen („örtlichen“) Wirkungskreis zählt,
- einer gesetzlichen Regelung, welche die freie Entscheidung der Kommunen hinsichtlich des „Ob“ oder des „Wie“ ihrer Aufgabenwahrnehmung zugunsten überörtlicher Belange, der Belange anderer Kommunen oder solcher des Landes einschränkt,¹¹
- der Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit bei dieser Einschränkung,
- die den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie unangetastet lässt. Dies ist umso eher der Fall, wenn nur das „Wie“ und nicht das „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung betroffen ist.

Diese Grundsätze sind in der Rechtsprechung zu Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 49 LV – bis auf leichte terminologische Schwankungen – konsentiert.

b) Pflichtaufgaben im Katastrophenrecht

¹⁰ Plastisch Jarass aaO., Art. 28 Rn 38: Regel-Ausnahmeverhältnis zugunsten der Gemeinden.

¹¹ Winkler in Hufen/Jutzi/Hofmann, Landesrecht Rheinland-Pfalz, 9. A., 2021, § 3 Rn 9.

Die Ausgestaltung der Aufgaben aus § 2 LBKG als Pflichtaufgaben stellt demnach eine Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dar. Sie bedarf nach den soeben genannten Grundsätzen einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Als Ausgangspunkt dabei ist festzuhalten: Jedenfalls für den Katastrophenschutz begründen alle Bundesländer Ein- oder Mitwirkungsrechte anderer als kommunaler Stellen. Im Katastrophenschutz sind faktisch überall auch übergeordnete Stellen involviert.¹²

Rechtlicher Ausgangspunkt ist die tradierte Feuerwehrhoheit der Kommunen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 LBKG), die historisch begründet war und aus naheliegenden Gründen erhalten worden ist.¹³ Hier finden sich die Orts- und Lagekenntnisse, die man zur effektiven Brandbekämpfung braucht; hier findet sich das Personal, das ortsnahe ist und damit rasch am Unglücksort sein kann; und hier finden sich die Ressourcen, welche für die Brandbekämpfung schnell und wirksam herangeführt werden müssen. Die Aufgabe des Brandschutzes ist daher in besonderer Weise eine „örtliche“ und steht im Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen. Es geht um die Zusammenführung von Know-How, also der sachlichen und persönlichen Ressourcen unter den Bedingungen von Eilbedürftigkeit und Flexibilität. Dies zeigt auch die Ausgestaltung der Zuständigkeitsregelungen der §§ 3 f LBKG, welche ortsnahe Probleme und ortsnahe Bewältigungsmöglichkeiten in den Fokus nimmt.

Ergänzend tritt die Zuständigkeit der Landkreise hinzu (§ 2 Abs. 1 Nr. 2, 3 LBKG). Sie umfasst nicht einfach denselben Gegenstand, sondern betrifft „*überörtliche Belange*“. Diese können von der Selbstverwaltungsgarantie zwar auch umfasst werden: Überörtliche Belange wirken sich regelmäßig zumindest auch vor Ort aus. Doch ist hier die Ausgestaltungsmöglichkeit des Landesgesetzgebers höher. Denn die überörtlichen Belange sind solche, welche entweder nicht allein das Gebiet einer Gemeinde betreffen oder aber mit den Ressourcen einer Gemeinde nicht hinreichend bewältigt werden können.¹⁴ In solchen Fällen ist die Vorhaltung, Ausbildung, Mobilisierung und Institutionalisierung von Sachverstand, Man- (und Woman-) Power notwendig, also anderer als allein örtlich vorhandener oder mobilisierbarer Kräfte, welche durch die einzelnen Kommunen jedenfalls nicht im gleichen Umfang gelingen kann wie durch übergeordnete Stellen. Zugleich sind dadurch die Gemeinden als elementare Selbstverwaltungsorganisationen keineswegs von jeglicher Ein- und Mitwirkung ausgeschlossen. Sie und ihre Kräfte bilden auch bei großen Schäden das Rückgrat der Schadensbewältigung, die sich eben nicht nur überörtlich, sondern gerade auch örtlich auswirkt und daher regelmäßig (auch) örtlich bewältigt werden kann und ggf. muss. Die Kreise nehmen ihre Aufgaben (§ 5 LBKG) unter

¹² Zu NRW Schneider. Brandschutz-, Hilfeleistungs- und KatastrophenschutzG NRW, 9 A., 2016, § 2 Rn 51.

¹³ Zur Bedeutung historischer Gründe bei der Auslegung der Selbstverwaltungsgarantie Stamm aaO., Rn 7.

¹⁴ In Abgrenzung zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, dazu BVerfGE 138, 1 Rn 45; 147, 185, Rn 70.

Nutzung und in Kooperation mit den kommunalen Aufgabenträgern wahr. Die Ressourcen der Landkreise treten so nicht einfach neben die kommunalen Vorkehrungen, sondern nutzen, effektivieren, optimieren und ergänzen diese. Eine solche Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist ebenso sinnvoll wie notwendig wie rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig. Hinzu kommt: Je überörtlicher die Aufgabe, desto geringer ist ihr Bezug zur Selbstverwaltungsgarantie und umso weiter daher die Regelungsmöglichkeit des Landes. Das gilt umso mehr, als in § 2 LBKG der überörtliche Brandschutz, die überörtliche Hilfe und der Katastrophenschutz dem Wirkungsbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht vollständig entzogen werden, sondern mit den Landkreisen eine weitere Ebene eingezogen wird, die gleichfalls Träger der Selbstverwaltungsgarantie sind (Art. 49 Abs. 2 LV).

An ihre Grenze tritt die Selbstverwaltungsgarantie erst mit der Landeszuständigkeit nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 LBKG. Hier werden einzelne Elemente der - rechtlich - elementaren Selbstverwaltung entkommunalisiert: Das Land ist nicht Träger der Selbstverwaltungsgarantie. Seine Zuständigkeit bezieht sich daher auch nicht auf „örtliche“, sondern auf „zentrale“ Aufgaben, also solche, welche einen starken Bezug zur allgemeinen Landesaufgabe und einen schwächeren zum Kompetenzkreis der einzelnen Kommunen haben. Sie sind daher in besonderer Weise überörtlich. Das gilt sowohl für die zentralen Aufgaben des Brandschutzes, der Hilfeleistung wie auch des Katastrophenschutzes. Was auch immer das dem Gesetz zugrunde liegende, in ihm aber nicht näher konkretisierte oder gar formalisierte Konzept der „Katastrophe“ angeht, zeigt sich doch eine in § 2 LBKG angelegte Stufenverhältnis:

- Der *Brandschutz* ist kommunal, weil er vor Ort wirkt und regelmäßig bewältigt werden kann.
- Der *überörtliche Brandschutz* ist partiell kommunal, weil er vor Ort wirkt, sich seine Wirkungen aber nicht notwendig auf eine Kommune beschränken oder aber die Ressourcen zu seiner Bewältigung in einer Kommune nicht ausreichen („zentrale Aufgabe des Brandschutzes“).
- Die *Katastrophe* ist in diesem Stufenbau eine noch größere Herausforderung: Was auch immer man in Rheinland-Pfalz unter diesem Begriff verstehen mag:¹⁵ Ihre *Schadensintensität ist als noch höher vorausgesetzt als die als die anderen, im kommunalen Zuständigkeitsbereich angesiedelten Schadensereignisse*.¹⁶ Sie unterfallen einerseits dem Gesetzesbegriff der „Gefahren größeren Umfangs“ (Katastrophenschutz)“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 LBKG) und sind innerhalb seines Anwendungsbereichs zugleich die besonders großen und daher besonders abwehrbedürftigen Gefahren. Damit nehmen hier die überörtlichen Belange wie Betroffenheit, Ressourcenbedarf und Koordinationsnotwendigkeiten an Bedeutung zu. Der Umfang der Mitwirkung des Landes am Katastrophenschutz ist grundsätzlich in § 6 LBKG umschrieben. Auch dessen Inhalt und Systematik kann für den Katastrophenbegriff des Landesrechts prägend sein.

¹⁵ Dazu u. zu Frage 3.

¹⁶ S. z.B. § NRWFSHG: „Großschadenereignis“. Zur Systematik Gusy, DöV 2011, 85.

Festzuhalten bleibt bis hierher: Rheinland.-Pfalz geht rechtmäßig, insbesondere verfassungsgemäß, von dem Ausgangspunkt des Brandschutzes als Selbstverwaltungsangelegenheit aus. Dabei sind die Gemeinden und ihre Selbstverwaltung die Grundeinheiten. Die Kreise als weitere Träger der Selbstverwaltung treten ergänzend hinzu, wo die Handlungsmöglichkeiten einzelner Gemeinden nicht mehr ausreichen. Und wo auch die Kreise an ihre Grenzen gelangen oder ihre Wirkungsmöglichkeiten limitiert sind, tritt ergänzend das Land hinzu. Dies richtet sich nicht zuletzt nach dem Kriterium der „Örtlichkeit“ bzw. „Überörtlichkeit“ der Gefahren einerseits und den Handlungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungsträger andererseits. Dies sind verfassungsrechtlich anerkannte Belange, welche Grenzen der Selbstverwaltungsgarantie begründen können.¹⁷

Dies entspricht dem Gedanken des Katastrophenschutzrechts: Er ist gegenüber den kommunalen Brandschutzaktivitäten und Feuerwehraufgaben nichts anderes (kein „aliud“), sondern sattelt auf jene notwendigerweise auf. Einerseits brauchen die Kommunen Ergänzung ihrer begrenzten Ressourcen. Andererseits brauchen die Kreise und das Land gerade wegen ihrer (bloßen) Ergänzungsaufgabe die Ressourcen der Kommunen. Katastrophenschutz beginnt an der Basis und vor Ort, hört dort aber nicht auf.

Zugleich ist die Entkommunalisierung des Katastrophenschutzes in RLP vergleichsweise begrenzt: Sie endet auf der Kreisebene, also der höheren Selbstverwaltungsebene. Eine Vollkompetenz des Landes für den Katastrophenschutz findet sich im Gesetz nicht.¹⁸ Die Selbstverwaltungsgarantie ist also selbst in der Stunde höchster Not und äußerster Überforderung eingeschränkt, aber nicht beendet. Der Eingriff ist also vergleichsweise gering und daher schon angesichts der gesetzlichen Zugriffsgrenzen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Wo die kommunalen Handlungsmöglichkeiten enden, ist das Land berechtigt und wohl auch verpflichtet, sie nicht allein zu lassen, sondern ihnen die notwendige rechtliche und faktische Unterstützung zukommen zu lassen. Dies geschieht im LBKG – und ist im Katastrophenrecht ungeachtet unterschiedlicher Nuancen in den verschiedenen Bundesländern bei der Ausgestaltung auch allgemein anerkannt.¹⁹

In diesem Sinne ist *Katastrophenrecht wesentlich Kompetenzverschiebungsrecht*. Mit der Größe der Schadensereignisse und der zu ihrer Bewältigung notwendigen Ressourcen verschieben sich die gesetzlichen Zuständigkeiten nach oben. Das entspricht dem Grundgedanken der Effektivität des Risiko- und Gefahrenmanagements. Die Aufgaben, Zuständigkeiten, die Ressourcen und das Personal sollen da angesiedelt sein, wo die Herausforderungen entstehen, wo die Ressourcen am ehesten gebraucht und am effektivsten eingesetzt werden können. Zwar begründet

¹⁷ Näher Stamm aaO., Rn 13, 15.

¹⁸ Zum Recht der Einsatzleitung, das gleichfalls keine Vollkompetenz begründet, s. zu Frage 3.

¹⁹ Z.B.: Kloepfer, Katastrophenrecht, 2015; § 4 Rn 22; Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 92 ff.

der Gedanke der Effektivität der staatlichen Sicherheitsgewährleistung innerhalb und außerhalb des Katastrophenfalles keine Kompetenzen außerhalb des geschriebenen Rechts. Er kann allerdings als Auslegungshilfe geltender Rechtsnormen herangezogen werden.

c) Verantwortungsteilung im Katastrophenrecht

Wer eine Aufgabe hat, trägt die aus ihr resultierende Verantwortung. Hier ist festzuhalten: Frage 1 betrifft die sog. Verbandskompetenz, also die Frage danach, welche Ebene im Staatsaufbau die Verantwortung trägt. Hier ist – noch – nicht gefragt nach der Organverantwortung, also der Frage, welches Organ in einem Verband die Verantwortung trägt oder gar, welche Person dies ist.

aa) Landkreise und kreisfreie Städte als Katastrophenschutzverantwortliche

§ 2 Abs. 1 Nr. 3 LBKG weist die Aufgabe des Katastrophenschutzes zentral den *Kreisen und kreisfreien Städten* zu. Sie sind mit der Aufgabe des Katastrophenschutzes nach Maßgabe der §§ 4 f LBKG betraut und tragen in diesem Rahmen die Verantwortung. Das gilt jedenfalls für die Erfüllung der Aufgaben aus den genannten Bestimmungen, also alle Handlungen, welche diese Aufgaben erfüllen, teilweise erfüllen oder nicht erfüllen.²⁰ Soweit ihre Vollzugstätigkeit durch eigenes Personal, eigene Ressourcen, eigene Entscheidungen und deren Umsetzung erfüllt werden, reicht die Verantwortung der Kreise selbst. Das gilt auch dann, wenn sie ihre Aufgaben gemeinsam mit Dritte erfüllen oder ihre Erfüllung an Dritte übertragen. *Wer die Kompetenz hat, hat die Verantwortung.* Und da in RLP die Kreise im Zentrum der Katastrophenschutzkompetenz (nicht der allgemeinen Brandschutzkompetenz) stehen, *stehen die Kreise auch im Zentrum der politischen, exekutiven und juristischen Verantwortung.*

bb) Gemeinden als Brandschutzverantwortliche

Dies schließt eine *Mitverantwortung anderer Stellen* aber nicht zwingend aus. Im Gegenteil: Die Brand- und Katastrophenschutzzuständigkeiten in RLP sind – wie gesehen, o. Frage 1, 2. – kaskadenförmig angeordnet, miteinander verschränkt und greifen ineinander über. Wenn also Katastrophenschutz gesetzlich als „Brandschutz im Großen“ oder salopp formuliert „Brandschutz mit Hut“ organisiert ist, so bedeutet dies zugleich: Der Kreis kann und muss bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe auf Ressourcen zurückgreifen, welche die Gemeinden vorhalten und zur Verfügung stellen müssen. Die von ihnen vorzuhaltenden Feuerwehren, sächlichen und personellen Komponenten sind die Grundlage auch des Katastrophenschutzes. Sie

²⁰ Zu diesen näher Gräff, Brand- und Katastrophenschutz in RLP, 2020, zu § 5.

sind vom Kreis nicht erneut vorzuhalten, sondern zu ergänzen. Die Kreise haben nicht sämtliche Ressourcen selbst zur Verfügung zu stellen, sondern dafür zu sorgen, „dass Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes bereitstehen und über die erforderlichen baulichen Anlagen und Ausrüstungen verfügen“ (§ 5 Abs. 1 S. 1 LBKG). Diese müssen vorhanden sein, aber nicht notwendig beim Kreis selbst vorhanden sein.²¹ Sie oder Teile von ihnen können auch bei den Gemeinden vorhanden sein, soweit dies im Kreis so organisiert ist. Katastrophenschutz fängt eben nicht bei Null an, sondern baut auf vorhandenen Ressourcen auf. Diese sind keine Begrenzung der Aufgaben des Kreises, sondern deren Voraussetzung und Grundlage. Insoweit *endet die gemeindliche Brandschutzverantwortung im Katastrophenfall auch nicht*,²² sondern bleibt ein Ur- und Kernelement des Katastrophenschutzes selbst, wenn auch nun in anderer Weise ausgeübt und eingefordert. Und auf sie ist der Kreis im Bedarfsfall auch angewiesen: Er kann sie heranziehen und auf sie aufsatteln.

Soweit die Kommunen also sachliche und personelle Ressourcen bereitzustellen haben, welche auch im Katastrophenfall zur Verfügung stehen müssen, bleiben sie auch bei und nach deren Eintritt (mit-)verantwortlich. Wenn dort die Ressourcen pflichtwidrig nicht vorhanden, in schlechtem Zustand oder für andere Zwecke verwendet worden ist, kann dies eine Mitverantwortung auch der Kommunen begründen – auch im Katastrophenfall! Aber auch diese Verantwortung ist nicht ungeschmälert: Schließlich haben die Kreise die Aufsicht über ihre Mitgliedsgemeinden, auch und gerade im Brand- und Katastrophenschutzrecht (§ 41 LBKG). Wenn also die gemeindlichen Vorkehrungen schlecht oder rechtswidrig waren, so ist es auch Aufgabe des Kreises, als Aufsichtsbehörde für Abhilfe zu sorgen. Ist dies in unzulänglicher Weise oder gar nicht gesehen, so kann für solche rechtswidrigen Zustände auch eine Mitverantwortung der Kreise entstehen. Wenn hingegen Gemeinden Weisungen der Aufsichtsbehörden nicht oder schlecht ausführen, begründet das erneut ihre eigene Verantwortung.

Die gesetzlichen Verantwortungszuweisungen gehen also von einer Verantwortungsteilung „nach unten“ aus. *Gesamtverantwortung der Kreise bei limitierter Mitverantwortung der Gemeinden.* Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen: Jedenfalls aus der Ferne haben sich an der Ahr nennenswerte Mängel bei der Zuständigkeitswahrnehmung der Gemeinden nicht gezeigt.

cc) Das Land als Verantwortlicher für „zentrale Aufgaben“ und den „vorbeugenden Gefahrenschutz“

Dem Land RLP kommt – anders als den Kreisen – keine allgemeine Katastrophenschutzaufgabe zu. Insbesondere hat es weder das Recht noch gar die Pflicht, die

²¹ Gräff, Brand- und Katastrophenschutz in RLP, 2020, § 5 Nr. 1.2 am Beispiel der Rettungsfahrzeuge.

²² Gräff aaO., zu § 24 Nr. 1.2.

Aufgaben der Kreise zu übernehmen, Vielmehr stehen ihm eigene "zentrale Aufgaben" u.a. „des Katastrophenschutzes“ und solche des „vorbeugendem Gefahrenschutzes“ zu (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 LBKG). Diese Aufgaben werden in § 6 LBKG näher aufgefächert: Pläne aufstellen, Stäbe für Vorbereitung und Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen bilden, Einsatz von Feuerwehren und anderen vorhandenen Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes anordnen, Aus-, Fortbildungs- und Forschungsaufgaben wahrnehmen, Gemeinden und Landkreise bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und unterstützen sowie stützpunktartig Ausrüstung bereitstellen, deren Vorhaltung über die Kreise und kreisfreien Städte hinausgeht. Das sind vorbereitende, planende, beratende, unterstützende und mitwirkende Aufgaben, welche sich aber nicht auf Handlungen des Landes und seiner Stellen beschränken, sondern sich gerade auch auf andere Träger und deren Aufgaben beziehen. Sie sollen koordiniert, ertüchtigt und ggf. optimiert werden.

Das Land übernimmt also nicht die Aufgaben der Kreise und auch nicht deren Verantwortung. Vielmehr ergänzt es sie und optimiert deren Wahrnehmung. Dazu ist das Land gegenüber den nachgeordneten Trägern und Stellen berechtigt, aber auch verpflichtet. Kreise und Gemeinden haben einen Anspruch darauf, dass das Land seine Aufgaben im Rahmen der Gesetze erfüllt und sie an dessen Vorkehrungen bei Bedarf teilhaben können. Dieser Ergänzungs- und Unterstützungsaufgaben des Landes treten nicht an die Stelle der Kompetenzen der Kreise und lassen deren grundsätzliche Verantwortung (s.o. a)) daher unberührt. Doch können sie eine *Mitverantwortung des Landes* begründen, soweit das Land seine Aufgaben in pflichtwidriger Weise nicht erfüllt und dadurch bei den primär zuständigen Kreisen Mängel und Lücken in ihrer Aufgabenwahrnehmung entstehen können. Solche Fälle können etwa dann entstehen aus

- fehlerhafter/defizitärer. Normierung der Pflichtaufgaben und der Mechanismen und Verfahren ihrer Wahrnehmung,
- fehlerhafter/defizitärer Normierung oder Wahrnehmung von Aufsichtsrechten des Landes gegenüber den Kreisen, insbesondere die Unterlassung gebotener (Mindest-) Aufsichtsmaßnahmen oder fehlende Beanstandungen oder Weisungen bei festgestellten Mängeln;
- unzureichender finanzieller Unterstützung der Kommunen, soweit diese bei Pflichtaufgaben vorgeschrieben ist (Art. 49 LV) und im Einzelfall nötig ist,
- fehlender Planung oder Beratung oder Unterstützung unterhalb der Pflichten des § 6 LBKG,
- fehlender oder fehlerhafter Übernahme der Einsatzleitung, obwohl eine solche möglich und nötig war. Ob und wann diese nötig und möglich ist, ist Gegenstand späterer Fragen des UA und soll dort diskutiert werden.

Die Übersicht zeigt: *Die Kreise stehen im Zentrum der Katastrophenverantwortung.* Sie folgt dem Umfang ihrer Pflichten aus § 2 Abs. 1 Nr. 2, 3; 4, 5 LBKG.

Ist Katastrophenschutzrecht primär Kompetenzverschiebungsrecht, so kann die Kompetenzverschiebung auch eine Verantwortungsverschiebung bewirken.

In RLP ist die Kompetenzordnung in der Katastrophe eine gestufte. Die Kreise sind zuständig, aber „nach unten“ zugleich auf die ordnungsgemäße Ausübung der Aufgaben der Kommunen angewiesen. Sie sind Grundlage, Voraussetzung und Rückgrat der Aufgaben der Kreise. Und sie endet nicht mit der Katastrophe. Für ihre Teilbereiche bleiben die Kommunen zuständig und partizipieren insoweit auch an der Verantwortung.

Das gilt in umgekehrter Richtung („nach oben“) aber auch im Hinblick auf das Land. Das Land ist niemals selbst Aufgabenträger im Katastrophenschutz, sondern mitwirkend, koordinierend und unterstützend gegenüber den Kreisen tätig. Dazu ist es berechtigt und verpflichtet und für die Erfüllung dieser eigenen Mitwirkungspflichten selbst verantwortlich.

Wie die Katastrophenzuständigkeit eine gestufte ist, ist es auch die Katastrophenschutzverantwortlichkeit zwischen den Trägern der öffentlichen Gewalt in RLP. Das erschwert im Einzelfall die exakte Zuweisung von Verantwortlichkeiten, namentlich wenn die Fakten und die Ein- und Mitwirkungsverhältnisse nicht hinreichend aufklärbar sind.

Ein weiteres kommt hinzu: Die Verfahren, in welchen die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden kann, können divergieren. Die *politische Verantwortlichkeit* gegenüber den gewählten Organen der Bürgerinnen und Bürger ist innerhalb der einzelnen Träger zu klären, also von den Gemeindeorganen und für die Gemeinden, von den Kreisorganen für den Kreis und von den Landesorganen für das Land – etwa vom UA „Flut“.

Die *juristische Verantwortlichkeit* kann durchaus anders eingelöst werden. Hier spricht manches dafür, dass geschädigte Dritte ihre Ansprüche sämtlich gegen die zentral zuständigen Kreise richten können und müssen, nicht hingegen gegen die Gemeinden und das Land, und zwar auch dann nicht, wenn ihnen Pflichtversäumnisse vorzuwerfen sind. Manches spricht dafür, dass dann erst die Kreise berechtigt wären, Mängel auf den andere Ebenen gegen deren Träger geltend zu machen. Dann würde also der Kreis die Opfer entschädigen und selbst Schäden, welche aufgrund von Mängeln bei anderen Trägern entstanden sind, gegenüber diesen geltend machen können. Das sind juristisch interessante Fragen, die aber nur erwähnt werden sollen und nicht vertieft werden müssen.

Ergänzung: Die hier genannten Rechtsauffassungen stehen im Ergebnis und in weiten Teilen der Begründung im Einklang mit dem Rechtsgutachten von *Prof. Grzeszick* (dort zu Frage 4). Auch dort wird darauf hingewiesen, dass die örtlichen Angelegenheiten den Kommunen weithin entziehungsfest zugewiesen sind (S. 6) und

am ehesten dort, wo überörtliche Belange involviert sind, die Kreise und das Land ergänzend hinzutreten können (S. 8). Da diese Grundsätze im LBKG recht selbstverwaltungsfreundlich ausgestaltet sind, hält er dessen Regelungen zu Recht für vereinbar mit GG und Art. 49 LV (S. 11). Dass die dort erteilten Ermächtigungen verfassungsrechtsgeleitet ausgeübt werden müssen, ist zutreffend (S. 11) und wird auch hier gefordert (s. u. zu Frage 2). Angesichts der - mangels Katastrophen glücklicherweise äußerst geringen - Verwaltungspraxis in RLP ist nicht erkennbar, dass hier systematische Übergriffe in das Selbstverwaltungsrecht vorgekommen wären.

M.E. sind die Leitungs-, Weisungs- und Eintrittsrechte der vorgeordneten Stellen in RLP tendenziell sogar schwächer ausgestaltet, als sie es der Sache nach und auch von Rechts wegen sein müssten. Sie setzen nämlich die Überforderungen der Gemeinden bzw. der Kreise und ihrer Ressourcen voraus. Wenn dies der Fall ist, wird die Selbstverwaltungsgarantie nicht beschränkt, sondern gelangt an ihre Grenze. Hier ist im Interesse der Effektivität der Gefahrenabwehr und der Verwirklichung der Schutzpflichten zugunsten der betroffenen Menschen effektives und wirksames Handeln der vorgeordneten Stellen notwendig, zulässig und geboten.

Umgekehrt ist – aus der Ferne mit aller Zurückhaltung formuliert - nicht zu verkennen: Im Juli 2021 *haben die gemeindlichen Rettungs- und Hilfsvorkehrungen eindeutig am besten funktioniert. Der Einsatz der dort tätigen zumeist ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.*²³ Ein vergleichbar hohes Engagement auf den vorgeordneten Ebenen hätte das verfassungsrechtliche Leitbild noch besser verwirklichen können.

2. Inwieweit ist die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 49 LV) bei der Frage zu berücksichtigen, welcher der in § 24 Abs. 1 LBKG genannten Ebenen die Einsatzleitung zukommt?

Das Recht der Einsatzleitung nach § 24 LBKG ist eine juristisch ausgegliederte Nebenfunktion der o. zu Frage 1. beschriebenen Verbandskompetenz. Die Einsatzleitung regelt z.T. dieselbe Frage und geht z.T. über jene Regelung hinaus. Sie betrifft sowohl

- die *Verbandskompetenz*, also die Frage danach, welcher öffentliche Träger die Einsatzleitung ausüben muss (Gemeinde, Kreis, Land), als auch
- die *Organkompetenz*, also die Frage, welches Organ für den jeweiligen Träger handeln darf und muss (Bürgermeister/in für die Gemeinde, Landrat/rätin für den Kreis, Präsident/in der ADD für das Land).

²³ Jüngst DER SPIEGEL 2022, H. 27, S. 44.

Grundsätzlich gilt: Jede Stelle, die für eine Aufgabe zuständig ist, ist auch dafür zuständig, die Wahrnehmung dieser Aufgabe zu leiten. Am Beispiel: Wenn die Polizei handeln darf, bestimmt sich deren Einsatzleitung nach ihren internen Regeln, findet also durch die Polizei selbst statt. Das gilt auch für die Feuerwehr. Etwas anderes gilt lediglich dann, wenn von diesem Grundsatz eine Ausnahme durch Rechtsnorm angeordnet ist. Am Beispiel: Wenn die Polizei zur Aufklärung von Straftaten tätig wird, liegt das Recht der Einsatzleitung bei einer anderen Stelle, nämlich der Staatsanwaltschaft (§ 161 StrafprozessO). Dabei sind die vorgeordneten rechtssetzenden Instanzen normalerweise weitgehend frei bei der Regelung der Einsatzleitung. Anderes gilt allerdings im Verhältnis zwischen Kommunen und dem Land, soweit die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 49 LV reicht.

Unproblematisch ist dies im Anwendungsbereich des § 24 Abs. 1 Nr. 1, 2 LBKG, soweit die Leitungsaufgabe Instanzen der Selbstverwaltung zugewiesen ist. Hier schränkt die Kompetenzzuweisung die Selbstverwaltung nicht ein, sondern gestaltet sie aus. Das Recht der Einsatzleitung durch die Gemeinden, also die Bürgermeister, nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 LBKG bestätigt die Selbstverwaltungsgarantie und schränkt sie nicht ein. Zugleich ist sie aber für den Katastrophenfall von geringer Bedeutung, da der Katastrophenschutz und die damit zusammenhängenden Aufgaben allgemein dem Kreis zugewiesen sind (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 LBKG). Ihnen ist die Einsatzleitung nach § 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG zugewiesen, und zwar explizit für größere Gefahren oder solche, die mehrere Gemeinden betreffen und zu deren wirksamer Bekämpfung die Einsatzleitung durch den Landrat erforderlich ist. Diese Regelung gestaltet gleichfalls die Selbstverwaltungsgarantie iSd Art. 49 Abs. 2 LV, Art. 28 Abs. 2 GG aus, da sie die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Trägern dieser Selbstverwaltungsgarantie regelt. Im Verhältnis der unterschiedlichen Träger dieser Garantie ist der Gesetzgeber zwar nicht völlig frei. Er darf insbesondere einer Ebene ihre Aufgaben nicht vollständig entziehen. Doch sind die dafür maßgeblichen, dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nahe kommenden verfassungsrechtlichen Vorgaben des BVerfG²⁴ hinreichend weitmaschig, ihre Einhaltung durch die eher restriktiv formulierten Regelungen des § 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG unbestritten.

Verfassungsrechtlich etwas komplexer gestaltet sich demgegenüber das Verhältnis zwischen der Einsatzleitung durch die Kreise einerseits und durch Organe des Landes (§ 24 Abs. 1 Nr. 3; Abs. 2 LBKG) andererseits. Hier geht es nicht um Ausgestaltung der Selbstverwaltungsgarantie zwischen deren unterschiedlichen Trägern, sondern um die Entkommunalisierung eines Teils ihrer Aufgaben zugunsten des Landes. Darin kann ein Eingriff in die rechtlichen Garantien der Selbstverwaltung liegen. Ein solcher ist gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG „im Rahmen der Gesetze“, gem. Art. 49 Abs. 1 S. 2 LV jedenfalls bei einem „dringenden öffentlichen Interesse“ zulässig.²⁵ Ein solcher Eingriff ist in § 2 Abs. 2 S. 1 LBKG bereits dadurch vorgenommen worden, dass die Kommunen ihre nach diesem Gesetz als „Pflichtaufgaben

²⁴ BVerfGE 125, 141, 167; 138, 1, Rn 55 ff; 147, 185, Rn 80 ff; für RLP Stamm aaO., Art. 49 Rn 13.

²⁵ Stamm aaO., Art. 49 Rn 13, unter Hinweis auf RPVerfGHE 15, 221, 224; 27, 231, 237.

der Selbstverwaltung“ wahrnehmen. Dieser Eingriff war bereits o.²⁶ als verfassungsgemäß bezeichnet worden. Die Einsatzleitung geht aber darüber hinaus, sie betrifft nicht bloß Weisungen an die Kommunen, sondern auch einen gewissen limitierten Selbsteintritt des Landes in ursprünglich kommunale Angelegenheiten. Selbsteintritt ist mehr als Weisungsrecht. Insoweit enthält § 24 Abs.1 Nr. 3; Abs. 2 LBKG einen zusätzlichen Eingriff, der aber verfassungsrechtlich keineswegs ausgeschlossen ist. Art. 49 Abs. 4 LV entfaltet insoweit keine Sperrwirkung. Auch wenn eine Aufgabe als Pflichtaufgabe ausgestaltet ist, kann es insoweit gem. Art. 49 Abs. 1 S. 2 LV weitere Beschränkungen geben, soweit diese ihrerseits mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Es muss also für den limitierten Selbsteintritt ein „dringendes öffentliches Interesse“ vorliegen. Dass ein solcher für Fragen des Katastrophenschutzes generell²⁷ wie aber auch für die Einsatzleitung im allgemeinen²⁸ vorliegen kann, ist bislang verfassungsrechtlich nicht problematisiert.

Das gilt auch für die Ausgestaltung dieses Rechts in § 24 LBKG. Dessen Abs. 2 wiederholt unmittelbar die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 49 Abs. 1 S. 2 LV und ist systematisch im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben in identischer Weise auszulegen.²⁹ Er führt also lediglich die Vorgaben des Art 49 LV aus.

Ähnliches gilt aber auch für dessen Abs. 1 Nr. 3. Sein Tatbestand verweist auf § 6 LBKG und damit die (zentralen, § 2 Abs. 1 Nr. 4 LBKG) Aufgaben des Landes u.a. im Katastrophenschutz. Liegt eine solche vor oder besteht eine derartige Gefahr in dem Sinne, dass mit ihrem Eintritt in absehbarer Zeit zu rechnen ist, so liegt die Aufgabe der Einsatzleitung bei der ADD. Eine solche, tatbestandlich enge Entkommunalisierung einzelner Aufgaben konkretisiert das dringende öffentliche Interesse umso eher,

- als *Katastrophen typischerweise (aber nicht notwendig) das Gebiet einer Kommune überschreiten können*, ihr örtlicher Bezug also zwar besteht (schließlich wirkt sie sich auch in der Gemeinde aus), aber eben nicht bloß örtlich sein muss, so dass der Bezug zu den kommunalen Aufgaben als jedenfalls weniger intensiv bezeichnet werden kann;
- als Katastrophen jedenfalls dann, wenn sie überörtlich wirken und *Verteilungsentscheidungen* hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen auch *zwischen mehreren Gemeinden* erfordern können, die auch zur Vermeidung von Lokalegoismen überörtlich getroffen werden sollten;³⁰
- als Katastrophen vielfach die Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen überschreiten und einen *Einsatz von Ressourcen auch aus anderen Kreisen, Gemein-*

²⁶ S.o. zu Frage 1, b).

²⁷ S. o. Frage 1 ebd.

²⁸ Dazu etwa § 123 GemORLP: Selbsteintrittsrecht des Landes durch Ersatzvornahme. Rechtsprechung zu dieser Frage ist bislang nicht ersichtlich.

²⁹ Dazu Gräff aaO, § 24 Abs. 2 Nr. 2.

³⁰ BVerfGE 126, 112, 147: Mangel an „koordinierter Anforderung und koordiniertem Einsatz“. Zu den dabei auftretenden Rechtsfragen Pohlmann, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung, 2012.

den oder Beständen des Landes erfordern, deren Einsatz besser von einer zentralen Stelle angeordnet werden sollte jedenfalls dann, wenn Streitigkeiten um ihre Nutzung zwischen unterschiedlichen Trägern der Verwaltung vermieden werden sollen.

Hinsichtlich dieser (partiellen) Entörtlichung der Probleme und der überörtlichen Ressourcenzuteilung besteht ein öffentliches Bedürfnis. Es ist besser, dass solche Aufgaben effektiv wahrgenommen werden, als dass sie nicht wahrgenommen werden. Und es ist besser, wenn sie zentral nach einheitlichen Grundsätzen und Maßstäben als dezentral unter möglicher Inkaufnahme von Lokalegoismen und Rechtsstreitigkeiten wahrgenommen werden. Von daher ist dieser Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung in den (engen) Grenzen des § 24 Abs. 1 Nr. 3; Abs. 2 LBKG verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Jedenfalls bestehen an der Vereinbarkeit der genannten Regelungen des LBKG mit Art. 49 LV keine durchgreifenden Zweifel. Auch auf dieser Stufe ist der Eingriff daher gerechtfertigt, besondere verfassungsrechtliche Anforderungen bestehen auch an dieser Stelle nicht.

Sie können allenfalls entstehen bei der Ausführung des Gesetzes. Art. 49 LV bindet nicht allein die Legislative des Landes, sondern auch die Gesetzesausführung. Sie ist im Rahmen der vorhandenen rechtlichen Regelungen kommunalfreundlich auszugestalten.³¹ D.h.: *Nicht nur der Gesetzgeber des LBKG, sondern auch die ausführenden Instanzen haben bei der Auslegung und Anwendung der Maßstäbe des Gesetzes auf die verfassungsrechtlich geschützte Interessen der Kommunen Rücksicht zu nehmen*. Dies ist primär eine Frage des Einzelfalles, der im Gesetz – gerade für Katastrophenfälle – kaum hinreichend detailliert geregelt werden kann. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind also im Einzelfall auch für die gesetzessvollziehenden Instanzen unmittelbar anwendbar. Es genügt nicht, dass die Maßstäbe des „dringenden öffentlichen Interesses“ bzw. der „zentralen Aufgaben des Katastrophenschutzes“ im Gesetzestext stehen, sie müssen auch im Einzelfall vorliegen. Hier erfordert Art. 49 LV demnach eine kommunalfreundliche Gesetzesauslegung und -anwendung. Sie kann aber durchaus zu ambivalenten Schlussfolgerungen führen:

- Einerseits *darf den Kommunen nicht ohne zwingenden Grund weggenommen werden, was sie selbst können und dürfen*.
- Andererseits *kann es für Kommunen aber auch sinnvoll sein, von einzelnen Aufgaben entlastet zu werden, welche sie überfordern können*. Dann wäre die Übernahme der Einsatzleitung durch das Land weniger eine Einschränkung als vielmehr eine Ergänzung ihres Selbstverwaltungsrechts.

Art. 49 LV gebietet also nicht primär die Unterlassung der Aufgabenübernahme durch die ADD, sondern vielmehr deren sinnvolle Handhabung im Rahmen und

³¹ Analog der grundrechtsfreundlichen Gesetzesauslegung, dazu BVerfGE 142, 74 Rn 82; 148, 267, Rn 32; s.a. BVerfGE 73, 261, 269; 76, 143, 161; 104, 92, 103.

nach Maßgabe des im Lichte der LV. Hierin liegt der begrenzte Wirkungsbereich des Art. 49 LV für das Recht der Einsatzleitung.

Konkret bedeutet dies:

In kleineren und weniger schadensintensiven Grenzfällen mag im Einzelfall umstritten sein, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 24 LBKG vorliegen oder nicht. Dies ist – wie ausgeführt – (auch) eine Frage des Einzelfalls.

In größeren Schadensfällen - wie etwa der „Jahrhundert“-Flut an der Ahr entstehen solche möglichen Rechtsfragen aber nicht. Sie sind durch das LBKG im Rahmen der LV hinreichend eindeutig geregelt.

3. Wie vollzieht sich ein Wechsel der Einsatzleitung zwischen den in § 24 Abs. 1 LBKG genannten Amtsträgern? Bedarf es hierzu eines Ersuchens der unteren Ebene, einer Entscheidung der oberen Ebene oder einer anderweitigen Feststellung?

Die dezentrale Aufgabenverteilung des LBKG geht von der dezentralen Einsatzleitung aus. Diese besteht, solange keine im Einzelfall begründungsbedürftige und begründete andere Einsatzleitung entsteht. Zu deren Bestimmung durch Übernahme oder Bestimmung bedarf es

- des *Vorliegens der dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen aus dem Gesetz* (dazu näher a)) und
- der *Kenntnis der vorgeordneten Stelle von den Tatsachen, welche ihre Zuständigkeit begründen* (dazu näher b)). Nur auf deren Grundlage kann sie die notwendige Entscheidung selbst und sachgerecht treffen, ob die bisherige Einsatzleitung ausreichend oder die Übernahme durch eine andere Stelle wirksamer oder besser wäre. Und die Entscheidungspflicht kann dann – je nach dem Entscheidungsinhalt - in eine Übernahmepflicht münden.

Liegen die genannten materiellen Voraussetzungen und die Kenntnis von ihnen bei der vorgeordneten Stelle vor, so sind sie kraft Gesetzes die Einsatzleitung und haben diese sofort auszuüben.

Frage 3 fragt ersichtlich nach den gesetzlichen Bestimmungen der Einsatzleitung. Sie regeln Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Übernahme und Ausübung der Leitungsaufgabe. Es geht um die Norm, nicht um die Praxis. Jedenfalls wäre eine vom Gesetz abweichende Praxis nicht geeignet, Zuständigkeit und Verantwortlichkeit zu verändern oder zu verschieben. Die Frage 3 lässt sich der Übersichtlichkeit der Antwort wegen in zwei Teilfragen untergliedern:

Wie regelt § 24 LBKG die Einsatzleitung: Was sind die Voraussetzungen dafür, dass eine Ebene bzw. ein Organ die Einsatzleitung hat? (dazu a-c)).

Wie regelt sich zwischen ihnen ein ggf. notwendiger Wechsel der Zuständigkeit in der Einsatzleitung? Diese Frage stellt sich namentlich, wenn nach aktueller Sachlage entweder die „falsche“ Stelle den Einsatz leitete oder aber die Sachlage sich nach Übernahme der Einsatzleitung nachträglich so verändert hat, dass eine neue Einsatzleitung sinnvoll oder notwendig werden kann. Doch hängt sie in beiden Konstellationen auch dann von der Frage ab: Wer hat nach § 24 LBKG die Einsatzleitung? (dazu d)).

a) Die Einsatzleitung: Gefahren - Gefahren größeren Umfangs – Katastrophen

§ 24 LBKG weist die Einsatzleitung unterschiedlichen Organen unterschiedlicher Träger zu. Dies geschieht dezentral von unten nach oben: Grundsätzlich sind Bürgermeisterinnen und Bürgermeister einsatzleitend. Landrätinnen und Landräte sind zuständig bei Schadensereignissen, die mehrere Gemeinden betreffen und deren Bewältigung die Übernahme der Einsatzleitung für den Kreis erforderlich macht, dazu zählen namentlich auch Gefahren größeren Umfangs. Das Land übernimmt die Einsatzleitung bei Gefahren für mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte, die zentrale Abwehrmaßnahmen erfordern, und für den Katastrophenschutz iSd § 6 LBKG. Jedenfalls der Terminologie nach weicht diese Regelung ein wenig von derjenigen zur allgemeinen Katastrophenverantwortung (o. Frage 1) ab.

Maßgebliches (Unterscheidungs-)Kriterium ist ersichtlich die *Größe der Gefahr*.³² Dies entspricht dem Umstand, dass das LBKG spezielles Ordnungsrecht enthält: Für allgemeine Gefahren sind die örtlichen Stellen zuständig. Ab einer gewissen Größe des Schadens können dann auch vorgeordnete Stellen zuständig sein. Was die einzelne Gemeinde allein nicht bewältigen kann, soll dann von anderen Stellen bewältigt werden. Maßgeblich dafür ist im Wesentlichen die Größe der Gefahr oder des Schadens. Das ist ein materielles Kriterium. Sonstige etwa formelle Elemente (etwa: eine besondere Verkündung des Katastrophenfalls) sind daneben nicht vorgesehen. Die *Größe des (absehbaren) Schadens bestimmt die Zuständigkeit*. Die Terminologie des LBKG ist hier nicht ganz einheitlich: Teils wird (§ 2 LBKG) von Brandschutz, überörtlichem Brandschutz und Katastrophe gesprochen; teils (§ 24 LBKG) von der (Schadens-)Betroffenheit einer oder mehrerer Körperschaften bzw. „Gefahren größeren Umfangs“ (davon kann auch die Betroffenheit abhängen); teils wird von der Notwendigkeit zentraler Abwehrmaßnahmen bzw. von „Katastrophen“ bzw. „Katastrophenschutz“ gesprochen (§ 6 LBKG), die dann wieder als Gefahren größeren Umfangs“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 LBKG) qualifiziert werden. Die gesetzliche Terminologie ist also nicht ganz einheitlich.

³² Ob daneben die Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. Schadensnähe eine Rolle spielt, ist bislang nicht problematisiert.

Die Begriffe „Gefahr größeren Umfangs“ bzw. „Katastrophe“ sind in der Rechtsordnung nicht einheitlich definiert. Im Gegenteil: Die Ländergesetze umschreiben unterschiedlich, und unter ihnen gilt RLP als Sonderfall: Nur hier wird allein auf materielle Kriterien der Gefahr abgestellt.³³ Katastrophe ist eine Sonderform der Gefahr oder des Schadens – nur welche? Damit weicht das Land bewusst von den anderen Bundesländern ab. Diese enthalten z.T. näher qualifizierte Anforderungen, z.T. kombinieren sie materielle und formelle Anforderungen.³⁴ Die Übertragung solcher Begriffe auf RLP ist daher wegen des unterschiedlichen Regelungsansatzes und der unterschiedlichen Regelungsintention zumindest begründungsbedürftig. Nicht einfach übertragbar ist auch der umfangssprachliche Katastrophenbegriff.³⁵ Nicht alles, was sich für Menschen katastrophal auswirkt, ist auch eine Katastrophe im Rechtssinne. Und ebenso wenig einfach übertragbar ist der Katastrophenbegriff des Verfassungsrechts, namentlich des Art. 35 Abs. 2 GG:³⁶ Er steht in einem ganz speziellen Regelungszusammenhang und beschreibt dort Kompetenzverschiebungen zwischen Ländern und dem Bund. Hierfür braucht es bestimmte Abgrenzungskriterien, die aber nicht linear auf alle anderen Fragen des Katastrophenrechts übertragen werden können. Zusammengefasst: RLP hat auf einen eigenen Katastrophenbegriff verzichtet und zugleich einen rechtlichen Sonderweg beschritten. Daher können Rechtsbegriffe aus anderen deutschen Teilrechtsordnungen nicht linear übertragen werden. Das Landesrecht muss daher soweit möglich primär aus sich selbst heraus verstanden werden.

Der Begriff der Katastrophe kann für das Landesrecht von RLP also weder aus der Rechts- noch aus der Umgangssprache übernommen werden. Es bedarf eines eigenständigen Auslegungsansatzes aus dem Landesrecht.

b) Der Katastrophenbegriff des LBKG: Gesetzliche Anhaltspunkte

Ein solcher wird nicht dadurch erleichtert, dass mögliche Anhaltspunkte im Landesrecht sehr verstreut sind. Auch hat der Gesetzgeber beim Erlass der Vorschrift keine näheren diesbezüglichen Debatten geführt, einen näher begründeten Regierungsentwurf gab es auch nicht.³⁷ Immerhin lassen sich aus dem Gesetzestext Anhaltspunkte erkennen.

³³ Kloepfer, Katastrophenrecht, 2015, § 1 Rn 24.

³⁴ Überblick bei Leupold, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012, S. 29 ff.

³⁵ Wikipedia: Katastrophe.

³⁶ BVerfGE 132, 1 Rn 43; BVerwGE 162, 296 Rn 13: Großräumige Schadensereignisse von katastrophalen Dimensionen, die bereits eingetreten oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Das ist insbesondere der, wenn die Gefahr durch ein Land oder seine Polizei oder Feuerwehren nicht bewältigt werden kann (BVerwG ebd.). Zum grundgesetzlichen Katastrophenbegriff näher Kloepfer, § 3 Rn 1 ff.

³⁷ Zur Entstehung Gräff aaO., § 1 Nr 2.2.

§ 1 Abs. 1 LBKG beschreibt den Zweck des Gesetzes und differenziert zwischen Brandgefahren, anderen (größeren) Gefahren³⁸ und Katastrophen. Offenbar können sie zur „Gewährleistung vorbeugender und abwehrender Maßnahmen“ unterschiedliche Aufgaben begründen, ohne dass näher ausgeführt wird, worin die Unterschiede liegen können.

§ 2 Abs. 1 LBKG unterscheidet zwischen Brandschutz, „überörtlichem Brandschutz und überörtlicher Hilfe“, dem Katastrophenschutz und „zentralen Aufgaben u.a. des Katastrophenschutzes“. Sie begründen unterschiedliche Verwaltungsaufgaben: Je örtlicher die Aufgabe, desto kommunaler die Zuständigkeit. Je überörtlicher oder katastrophaler, desto eher sind die Kreise zuständig. Hier können auch Landeszuständigkeiten entstehen.

Die örtlichen Aufgaben werden in § 3 LBKG näher umschrieben. Sie beziehen sich auf die „örtlichen Verhältnisse“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 LBKG, also die vor Ort zu erwartenden Gefahren und die vor Ort zu leistenden Schutzvorkehrungen. Was vor Ort wirkt, soll auch vor Ort bekämpft werden können. Das ist im Einzelfall auch unabhängig von Gemeindegrenzen: Kann sich ein Schaden in mehreren Gemeinden auswirken, so bleibt er „örtlich“, wenn ihm jede Gemeinde selbst mit ihren Mittel wirksam begegnen kann.³⁹

Die „überörtlichen“ Aufgaben werden in § 5 näher beschrieben. Sie gehen von dem Befund aus, dass vor Ort bereits kommunale Vorkehrungen getroffen sind. Die Kreise brauchen diese nicht zu wiederholen oder zu verdoppeln. Vielmehr geht es um die Ergänzung der örtlichen Vorkehrungen „nach oben“, also für größere Herausforderungen durch größere Gefahren. Hier sollen Redundanzen möglichst vermieden werden. „Überörtliche“ Gefahren und „überörtliche Hilfe“ sind demnach Herausforderungen, die sich nicht allein vor Ort auswirken oder mit den dort vorhandenen Ressourcen nicht oder nicht ausreichend abgewendet werden können. Es kann sich also um Spezialeinrichtungen handeln, die zu selten gebraucht werden, als dass sich für die Gemeinde ihre Beschaffung oder Unterhaltung bei „bedarfsgerechter, zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Planung und Durchführung ihrer Aufgaben“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 LBKG) nicht lohnt. Es können aber auch Verstärkungs- oder Unterstützungsressourcen sein, welche einsatzbereit sein sollen, wenn die Ressourcen einzelner Gemeinden erschöpft und diejenigen anderer Gemeinden ergänzend nicht in hinreichenden Maße beigezogen werden können. Es können aber auch Steuerungs-, Planungs- und Informationsressourcen sein, welche innerhalb der einzelnen Gemeinden nur für diese vorhanden sind, beim Kreis hingegen gemeinde(gebiets)übergreifend und unter einheitlicher Leitung eingesetzt werden können. Dazu können auch Katastrophen zählen.

³⁸ Dazu Stollenwerk, Brand- und Katastrophenschutzgesetz RLP, 10. A., 2017, S. 16 f.

³⁹ Gräff aaO., § 24 Nr. 1,3.

„Katastrophen“ werden im Gesetz partiell unter „Gefahren größeren Umfangs“ (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG) mitgemeint, eine trennscharfe Abgrenzung ist insoweit also nicht möglich. An anderer Stelle sind sie genannt, wenn es um Schadenslagen geht, die mehrere Kreise oder kreisfreie Städte betreffen und zentrale, d.h. nicht von den einzelnen Kreisen allein und je für sich zu treffende zentrale Abwehrmaßnahmen erfordern (§ 6 Nr. 1b) LBKG). Dazu können weitere ergänzende Vorkehrungen zählen, namentlich Maßnahmen, die für den Katastrophenschutz erforderlich sind (§ 6 Nr. 2 LBKG) und nicht schon von den Kreisen getroffen worden sind oder getroffen werden können. Weiter können Unterstützungsaufgaben des Landes für die Kreise hinzutreten (§ 6 Nr. 5, 6 LBKG).

c) Konturen des Katastrophenbegriffs nach dem LBKG

Die gesetzlichen Anhaltspunkte sind durchaus verstreut und stehen in unterschiedlichen Vorschriften. Dennoch lassen sich gewisse Konturen eines Katastrophenbegriffs des Landesrechts in RLP erkennen.

Er ist gekennzeichnet durch

- einen *eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Schaden*,
- welcher eine *besondere Größe* aufweist,
- *der sich überörtlich auswirkt*: Sei es dadurch, dass die Schäden selbst über Ortsgrenzen hinausreichen, sei es, dass die Schäden so geartet sind, dass sie vor Ort allein nicht wirksam bekämpft oder beseitigt werden können,⁴⁰ sei es, dass die Ressourcen lokaler Träger mit der Gefahrbeseitigung überfordert wären,
- und deshalb eine *Gefahrbekämpfung durch übergeordneten Stellen erforderlich macht*; namentlich durch Einsatz von Ressourcen, welche nur zentral zur Verfügung stehen.⁴¹

Dieses Konzept, das dem Regelungsbestand des Katastrophenrechts in Deutschland jedenfalls nicht widerspricht,⁴² kann als Anhaltspunkt auch für das Land RLP herangezogen werden. Er kombiniert materielle (Größe des Schadens) und funktionelle Erwägungen (Optimierung der Gefahrenabwehr oder Schadensbeseitigung). Er ist ausgestaltungsoffen, lässt also hinreichend Gestaltungsmöglichkeiten für eine Berücksichtigung sowohl der kommunalen Selbstverwaltung wie aber auch den Erfordernissen zentraler Gefahrbekämpfung durch das Land: Je leistungsfähiger die dezentralen Stelle ausgestattet sind, desto besser können sie größeren Schäden

⁴⁰ Schon deshalb nennt § 6 LBKG Schäden in der Umgebung kerntechnischer Anlagen stets zu den besonders schwerwiegenden Gefahren im Bereich der Landeszuständigkeit, da sie stets Vorkehrungen verlangen, welche vor Ort allein nicht vorhanden sind oder geleistet werden können.

⁴¹ Ausführlich und mit Nachw. Gusy, GSZ 2020, 101, 102. Ähnlichkeiten zu NRW sieht auch Stoltenwerk aaO., S. 16.

⁴² Ausführliche Darstellung und Nachw. bei Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2015, S. 72 ff („Katastrophenschutz als Gefahrenabwehrverwaltung und gefährdete Verwaltung“).

begegnen und dadurch die Einsatznotwendigkeit zentraler Stellen des Landes reduzieren.⁴³ Und insoweit orientiert sich der Katastrophenschutz auch an der Leistungsfähigkeit der regulären Gefahrenabwehrbehörden. Wenn diese an ihre Grenzen gelangt, tritt die nächsthöhere Stelle ein. Nur wie?

d) Die Bestimmung der Einsatzleitung

aa) Gesetzliche Maßstäbe

Theoretisch ist das Recht der Einsatzleitung gesetzlich recht übersichtlich geregelt: *Tritt ein Schaden einer bestimmten Größe ein, so hat die dafür zuständige Stelle das Recht und die Pflicht der Einsatzleitung.* Ganz offensichtlich ist dies die Leitvorstellung des Landesgesetzgebers. Die Einsatzleitung folgt so dem Effektivitätsgrundsatz: *Wer die Gefahr am besten bekämpfen oder den Schaden am besten beseitigen kann, ist für den Einsatz zuständig.* Wer die Ressourcen hat, hat auch die Aufgabe. Und wer die Aufgaben hat, muss nach dem Konzept des Gesetzgebers auch die Ressourcen haben. Ganz ähnliche Anforderungen können die Grundrechte als Schutzpflichten stellen: Je höherwertig und je dringlicher ein Schutzgut und je notwendiger sein wirksamer Schutz, umso eher sind die Stellen zuständig, die diesen Schutz auch am wirksamsten leisten können. Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten: Effektivitätsgrundsatz und Schutzpflichten sind keine Kompetenznormen. Sie allein (!) können keine Kompetenzen begründen, aber immerhin die Auslegung des Kompetenzrechts anleiten.

Die hier relevanten Fragen sind weder allgemein noch aber auch in RLP bislang Gegenstand eingehender gerichtlicher Befassung oder vertiefter wissenschaftlicher Analysen geworden. Sie sind bislang eher Recht in den Büchern als Recht in der Wirklichkeit, eher geschriebenes als gelebtes Recht. Das hängt damit zusammen, dass es in Deutschland in den letzten 50 Jahren nahezu keine Katastrophe gegeben hat - glücklicherweise. Das Recht wurde also nicht angewandt, nicht ausprobiert und nicht ausgelegt. Ein Rückgriff auf bewährte Auslegungskonzepte oder -praktiken ist daher nicht möglich.

Das oben beschriebene Konzept des *Zusammenhangs von Schadenshöhe und der Bestimmung der Einsatzleitung* ist in einer Reihe von Fallgruppen recht praktikabel. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Schaden eher punktuell eintritt (etwa: Flugzeugabsturz) und zugleich seine möglichen Auswirkungen schon von Beginn an einigermaßen abschätzbar sind. Das ist namentlich bei Schadensszenarien der Fall, für die bereits andernorts erprobte „Drehbücher“ gibt (etwa: Unfälle in Industriebetrieben).⁴⁴ Hier kann mit etwas Erfahrung und realistischer Einschätzung des Res-

⁴³ Dazu und daraus auftretenden möglichen Risiken Gusy, DöV aaO.

⁴⁴ Zur solchen Szenarien Gräff aaO., § 1 Nr. 2.1.

sourcesbedarfs eine etwas erfahrene Behörde (aktuelle und bevorstehende) Schadensverläufe erkennen, die administrativen Notwendigkeiten einschätzen und daraus die Zuständigkeit bestimmen.

Diese Bestimmung kann in anderen Fällen einzelfallabhängige Schwierigkeiten bereiten. Das wird etwa gelten, wenn der Schaden noch nicht eingetreten ist, sondern „nur“ eine Gefahr besteht: Dann ist exakt noch nicht stets abschätzbar, wie groß der mögliche Schaden an einem bestimmten Rechtsgut sein wird. Das kann aber auch gelten, wenn ein Schadensereignis nicht punktuell auftritt, sondern sich dynamisch entwickelt: Die Flut steigt, die Infektion breitet sich aus. Mit Änderungen der Gefahrengröße im Verlauf kann sich dann auch die Zuständigkeit verändern. Das kann aber auch gelten, wenn die Gefahren latent sind, über ihre Ursache, Größe und Verlauf im Vorhinein wenig Anhaltspunkte bekannt sind, diese hingegen erst später sowie nach und nach erkennbar werden. Prototyp mögen Schäden an IT-Infrastrukturen sein, die sich zunächst an einzelnen Computern bemerkbar machen, deren Ursachen aus dem System heraus erst später erkannt werden.

In der ersten – unproblematischen – Fallgruppe geht es demnach um die Bestimmung der Erst- und Anfangsleitung des Einsatzes. Wem kommt im Moment der Schadensentstehung und -erkenntnis die Einsatzleitung zu? In der zweiten - dynamischen und daher eher problematischen – Fallgruppe geht es zudem um die Frage nach der Änderung einer einmal vorhandenen Einsatzleitung: Wie kann sich diese ändern, wenn die zunächst tätig gewordene Leitung überfordert ist?

Die Regelungssystematik des LBKG lässt einige Grundelemente erkennen:

- Wenn das Katastrophenkonzept auch von den Möglichkeiten einer wirksamen Einsatzleitung abhängt, so bedeutet dies: *Jeder Katastrophenschutz-einsatz muss eine Einsatzleitung haben.* Ein Katastrophenmanagement ohne gesetzlich bestimmbare Einsatzleitung darf es nach dem Gesetz demnach nicht geben.
- Die möglichen Einsatzleitungen sind im § 24 LBKG (abschließend) benannt: *Das Gesetz geht von einem abgeschlossenen System der Einsatzleitung aus.*
- Im Gesetzestext ist das System abgeschlossen. *Die Bestimmung der Leitung im Einzelfall hängt demnach vom jeweiligen Einzelfall ab.*

Ergänzend sei zum besseren Verständnis noch hinzugefügt: Irgendeine formelle Anforderung kennt der Katastrophenfall in RLP nicht. Insbesondere muss er – im Unterschied zu zahlreichen, aber nicht allen anderen Bundesländern⁴⁵ – nicht eigens festgestellt, ausgerufen, verhängt u.ä. werden.⁴⁶ Die Rechtsfolgen der Katastrophe hängen allein von den genannten materiellen Voraussetzungen ab.

⁴⁵ Leupold aaO.

⁴⁶ Stollenwerk aaO., S. 16.

bb) Zuständigkeitsbegründung nach dem LBKG: Der Grundsatz der Dezentralität des Brand- und Katastrophenschutzes

Katastrophenrecht ist zentral Kompetenz-, genauer Kompetenzverschiebungsrecht. Es verschiebt die Kompetenzen zwischen Staat und Bürgerinnen (darum geht es hier nicht) und die Kompetenzordnung zwischen unterschiedlichen Trägern öffentlicher Gewalt (darum geht es im Folgenden). Der Gesetzestext ist hier recht offen. Umso wichtiger sind sein Sinn und Zweck. Kompetenzrecht ist mehr als eine Formalie. Es geht also um die *Zusammenführung von Wissen, sachlichen und personellen Ressourcen mit rechtlich zugewiesenen und faktisch vorhandenen Handlungsmöglichkeiten*.⁴⁷ Diese Zwecke sind durch eine sachgerechte Auslegung der einschlägigen Bestimmungen anzustreben und wenn möglich zu verwirklichen. Als Ausgangspunkt bleibt festzuhalten: *Kompetenzverschiebung setzt Kompetenzbestimmung voraus.*

In RLP ist der rechtliche Ausgangspunkt eindeutig: *Es ist der Grundsatz der Dezentralität*.⁴⁸ Prävention, Abwehr und Folgenbewältigung fangen an der Basis an: Für den einfachen Brandschutz bei den Gemeinden, für die überörtlichen Höfe und den Katastrophenschutz bei den Landkreisen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 LBKG). Ihnen obliegt die Primärzuständigkeit, und ihnen obliegt die Einsatzleitung nach Maßgabe des § 24 Abs. 1 Nr. 1, 2 LBKG. Dieser Zuständigkeitsordnung liegen nicht allein oder auch nur primär Subsidiaritätsgedanken zugrunde. Auch wenn dabei die Selbstverwaltungsgarantie eine gewisse Rolle spielt,⁴⁹ so ist sie doch durch das LBKG in verfassungskonformer Weise ausgestaltet. Diese Ausgestaltung nimmt zwar erhebliche Rücksicht auf die Selbstverwaltung, dies ist allerdings nur ein Gedanke unter mehreren.

Maßgebend für das Verständnis der dezentralen Kompetenzordnung des Gesetzes sind eher funktionale Erwägungen, also der Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr als Auslegungsgrundsatz.⁵⁰ Die nachgeordneten Instanzen sind

- sach- und ortsnah an der Quelle des Geschehens: Sie kennen die örtlichen Verhältnisse und die aus ihnen resultierenden möglichen Gefahrenquellen.
- daher besonders rasch in der Lage, Risiken, Gefahren und Schäden zu erkennen und ggf. weiter zu melden,⁵¹
- als Träger der Feuerwehren rasch in der Lage, zu reagieren und ortsnah vorhandene Ressourcen zu mobilisieren sowie dadurch erste – und zumeist zugleich abschließende – Hilfe zu leisten.

⁴⁷ Zu diesen Grundlagen des Kompetenzrechts Jestaedt, in Hoffmann-Riem u.a., Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2. A., 2012, § 14 Rn 42 ff, 48, 50; Burgi, in: Ehlers u.a., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. A., A., 2015, § 8 Rn 37.

⁴⁸ Gusy, GSZ 2021, 101 f. Ausführlich Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2015, S. 85 ff (Nachw.).

⁴⁹ S.o. zu Frage 1, 2.

⁵⁰ Dazu o. zu Frage 3 d).

⁵¹ Zu deren Bedeutung Plaggenborg, Sächsisches BRKG, 2004, § 37 Rn 8 ff.

- selbst rasch und sachnah in der Lage zu erkennen, ob eine Gefahr von ihnen selbst bewältigt werden kann oder aber die örtlichen Ressourcen absehbar überfordert sein werden.

Es sind also Sachgesichtspunkte, welche die gesetzlich vorgesehene Dezentralität begründen. Die *Erstzuständigkeit der Gemeinden und Bürgermeister* für Schäden bzw. der Kreise und Landrätinnen für größere Schäden und Katastrophen tritt von Gesetzes wegen ein, weil sie die effektivste Form der Gefahrbekämpfung bzw. Schadensbeseitigung ist.⁵² Die Zuständigkeit tritt auch unmittelbar kraft Gesetzes ein, eines formellen Zuständigkeitsbegründungsakts bedarf es nach dem LBKG nicht. Liegen die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen vor, so tritt die Zuständigkeit der im Gesetz benannten Stellen unmittelbar ein. Weder kann eine Behörde ihre Zuständigkeit einfach begründen noch aber auch sie einfach ablehnen. Dabei sind drei Grundsätze prägend:

- (1) Die Zuständigkeit der dezentralen wie auch der zentralen Stellen setzt den Eintritt materieller gesetzlicher Bedingungen voraus. Maßgeblich ist der Zeitpunkt, zu welchem Gefahrenabwehr- oder Schadensbeseitigungsmaßnahmen vorgenommen werden dürfen oder gar müssen. Es ist also eine *Betrachtung aus der Perspektive im vorhinein (sog. „ex-ante-Perspektive“)* einzunehmen.⁵³
- (2) *Katastrophenrecht ist gerade in RLP Kooperationsrecht.* Das heißt: Es ist nicht die primäre Aufgabe anderer als der erstzuständigen Stellen, diese mit ihren Aufgaben und ihrer Verantwortung allein zu lassen. Sie sind vielmehr verpflichtet, diese zu unterstützen. Auf diese Unterstützung hat die erstzuständige Stelle einen Anspruch.⁵⁴
- (3) Die Erstzuständigkeit bleibt auch dann erhalten, wenn der absehbare oder eingetretene Schaden größer sein wird als die Ressourcen der erstverantwortlichen Stelle. Werden vorgeordnete Stellen zuständig, so treten sie nicht an die Stelle der Kommune, die im Rahmen der übergeordneten Verantwortungs- und Leitungskompetenzen bleibt weiterhin zuständig. *Die übergeordnete Leitung ergänzt sie, aber sie ersetzt sie nicht.* Die Verantwortlichkeit der ersten Stelle bleibt in jedem Fall erhalten, nicht nur bis zur Einsatzleitung durch vorgeordnete Stellen, sondern auch nach dem Beginn ihrer Leitungstätigkeit. Die Dezentralität wandelt sich, aber sie endet nicht. Die Leitungszuständigkeit endet erst mit dem – gleichfalls materiell zu verstehenden - Ende der Katastrophe.

⁵² Entsprechend, aber deutlicher § 33 NRWHBKG. Bis zur Übernahme der Einsatzleitung durch die bestellte/n Einsatzleiter/innen leitet die oder der zuerst am Einsatzort eintreffende oder bisher dort tätige Einsatzführer den Einsatz.

⁵³ Aus ordnungsrechtlicher Perspektive Schoch, in ders., Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Rn 847.

⁵⁴ Einzelheiten bei Gräff aaO., § 3 Nr. 13.

Daraus folgt zugleich: Wenn jeder Brandfall und jede Katastrophe nach der gesetzlichen Konzeption eine Einsatzleitung haben muss und diese gesetzlich vollständig geregelt ist, so heißt dies: *Bis eine andere Einsatzleitung begründet ist, verbleibt die Leitung bei der dezentralen Stelle „vor Ort“. Sie hat das Recht, aber auch die Pflicht des „ersten Zugriffs“.*⁵⁵

Für Katastrophen, um die es dem Untersuchungsausschuss zentral geht, bedeutet dies: Die Einsatzleitung obliegt bei einer „Gefahr größeren Umfangs“ dem für den Katastrophenschutz verantwortlichen Kreis und seinem Landrat, soweit keine andere Zuständigkeit begründet ist. Wenn jede Katastrophe eine Einsatzleitung haben muss und diese Leitung gesetzlich bestimmt sein muss, so ist die Bestimmung eindeutig: Sie obliegt primär, zuvörderst und in allererster Linie den Landrätinnen und Landräten. Dass gilt jedenfalls, sofern, solange und soweit im Einzelfall keine andere Zuständigkeit begründet ist.

cc) Sonderformen der Einsatzleitung: Übernahme und Bestimmung

Die Pflicht zur Einsatzleitung⁵⁶ tritt in RLP unmittelbar kraft Gesetzes ein und bedarf keines besonderen Begründungsakts. Davon kennt das Gesetz zwei Ausnahmen:

- (1) Die „Übernahme“ der Einsatzleitung durch vorgeordnete Behörden: Sie findet sich in § 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG für die Landrätin oder den Landrat bei „Gefahren größeren Umfangs“ bzw. im Falle der Erforderlichkeit einer übergeordneten Leitung und in § 24 Abs. 2 LBKG für „Aufsichtsbehörden“ iSd § 41 LBKG. Mit der „Übernahme“ wird die Zuständigkeit der übernehmenden Stelle begründet. Sie geschieht entweder durch ausdrückliche Erklärung gegenüber den bisher vor Ort tätigen Stellen oder aber durch faktisches Verhalten, indem die vorgeordnete Stelle die Einsatzleitung tatsächlich ausübt. Zuständig für die „Übernahme“ ist allein die vorgeordnete Stelle, ihr Verhalten begründet die Leitungsaufgabe. Zugleich beendet sie die Leitungsfunktion, nicht aber die Katastrophenbewältigungsaufgaben der nachgeordneten Stellen. Sie werden nunmehr als Gefahrenabwehr- bzw. Schadensbeseitigungsstellen im Rahmen und nach Maßgabe der neuen Einsatzleitung tätig. Die Übernahme hat so zuständigkeitsbegründende und limitiert zuständigkeitsbeendende Wirkung, wenn zuvor eine andere Leitung vorhanden war.

Bei der Entscheidung über die Übernahme ist die vorgeordnete Stelle an die Regelungen des § 24 LBKG gebunden. Sie ist berechtigt, im Falle der § 24 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 LBKG die Leitung auszuüben. Und sie ist gleichermaßen

⁵⁵ S.a. § 37 Abs. 2 S. 4 NRW-BHKG. Näher Schneider aaO., § 37 Rn 18 f.

⁵⁶ Zum Begriff Stollenwerk aaO., S. 126 f

dazu verpflichtet. Sobald die materiell zu verstehenden gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, muss sie also eine Übernahmeentscheidung treffen. Sie ergeht sowohl zum Schutz der Gemeinden vor Überforderung als auch zum Schutz Katastrophenbetroffener vor (weiteren) Schäden. Im Rahmen ihrer Entscheidung hat die vorgeordnete Behörde dabei sowohl die – allerdings eher schwachen - Bindungen aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 49 LV)⁵⁷ als auch ihre Schutzpflichten zugunsten der Betroffenen zu berücksichtigen. Diese haben zwar keine zuständigkeitsbegründende, wohl aber im Rahmen des Gesetzes entscheidungsleitende Wirkungen im Rahmen der Gesetze. Grundrechte sind keine Kompetenznormen.

Dem Übernahmerecht bzw. der Übernahmepflicht der vorgeordneten Stelle geht entsprechend ein *Entscheidungsrecht bzw. eine Entscheidungspflicht* voraus. Besteht eine Sachlage, welche die Einsatzleitung durch vorgeordnete Stellen zulässig oder gar notwendig macht? Die für die Entscheidung zuständigen Behörden trifft eine *Gefahrbeobachtungspflicht*. Sie sind ihrerseits durch materielles Recht verpflichtet, die tatsächliche Lage daraufhin zu beobachten, ob sie ggf. zuständig sein können. Liegen die materiellen Voraussetzungen des Gesetzes vor, so begründet dies eine Übernahmepflicht der vorgeordneten Stellen. Liegen sie nicht vor, so schließt dies eine Übernahme aus. Hier schlägt die Schadensabwehrpflicht in eine Gefahraufklärungspflicht um.⁵⁸ Ggf. zuständige Behörden sind im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben verpflichtet, sich über die Gegebenheiten zu informieren, welche ihre Zuständigkeit begründen können. Sie sind also auch verpflichtet, mögliche besonderen Risiken oder Gefahrenquellen zu beobachten und bei Bedarf zu bewerten. Das gilt insbesondere, wenn vorab bereits Anhaltspunkte darauf hindeuten können, dass eine Katastrophenlage eintreten kann und deshalb eine Entscheidungssituation über eine mögliche Übernahme in höherem Maße wahrscheinlich wird. Wie sie diese Aufgabe wahrnehmen – z.B., indem sie sie selbst ausüben oder aber auf andere kompetente und zuverlässige Stellen delegieren oder durch geeignete Private wahrnehmen lassen -, ist ihnen im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung selbst überlassen. Eine unzweckmäßige, defizitäre oder fehlerhafte Organisation der Gefahraufklärung entlastet von der eigenen Aufklärungspflicht nicht.

Die Beobachtungs- und Entscheidungspflicht bereitet die Übernahme vor, stellt sie aber noch nicht selbst dar. Erst wenn aufgrund zureichender Informationen ein Verhalten der vorgeordneten Stelle erkennbar ist, welches als Leitung des Einsatzes angesehen werden kann, ist dies die „Übernahme im gesetzlichen Sinne. Bis dahin bleibt die dezentrale Leitungsaufgabe erhalten.⁵⁹ Infolge der bereits genannten Beobachtungs- und Entscheidungs-

⁵⁷ Dazu o. Frage 2.

⁵⁸ Zu dieser im Ordnungsrecht näher Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. A., 2017, Rn 186 ff.

⁵⁹ Stollenwerk aaO., S. 127.

pflicht gilt aber auch: Die vorgeordnete Stelle kann und darf ihre Leitungsaufgabe nicht dadurch von sich selbst fernhalten, dass sie die Augen vor der Realität verschließt oder notwendige Entscheidungsvorgänge verzögert. Vielmehr *mündet* in dem Moment der Feststellung der Gefahr – genauer: der Feststellbarkeit der Gefahr – *die Beobachtungspflicht in eine Pflicht zur Entscheidung* ein. Diese ist infolge der gerade bei Katastrophen besonders naheliegenden Größe der Gefahr und der Dynamik des Geschehens unverzüglich zu treffen.

Die „Übernahme“ begründet die Zuständigkeit der Übernahmberechtigten und -verpflichteten Stellen, also der Landrät/inn/e/n (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG) oder der Aufsichtsbehörde (§ 24 Abs. 2 LBKG). Für andere Stellen ist jedenfalls im Text des LBKG eine Zuständigkeit kraft Übernahme nicht vorgesehen.

- (2) Die „*Bestimmung*“ der *Leitungszuständigkeit* (§ 24 Abs. 3 LBKG)⁶⁰ begründet gleichfalls Leitungszuständigkeiten. Sie treten ein, wenn die Bestimmung stattfindet. Der Unterschied zur Übernahme liegt darin, dass diese die Zuständigkeit der übernehmenden Stelle begründet, jene hingegen die Zuständigkeit anderer als der bestimmenden Stelle begründet. Deshalb sind auch Stellen zur Bestimmung der Leitungsverpflichteten berechtigt, die sie selbst nicht übernehmen dürfen. Hier findet sich denn auch die einzige Stelle, in welcher das zuständige Ministerium (oder die zuständige gemeinsame Aufsichtsbehörde, sie ist aus Gründen der Lesbarkeit in diesem Unterabschnitt stets mitgemeint, wenn nur das Ministerium genannt ist) in die Verteilung der Leitungsaufgaben eingebunden ist: Es darf zwar den Einsatz nicht selbst leiten, wohl allerdings die Leitungskompetenz anderer Stellen begründen. Die „Bestimmung“ setzt voraus, dass die bestimmende Behörde eine ausdrückliche oder jedenfalls schlüssige Handlung vornimmt, aus welcher der Regelungswille und der Regelungsinhalt hinsichtlich der Begründung von Leitungsfunktionen erkennbar wird. Eine „*Bestimmung durch Unterlassen*“ ist *gesetzlich ebenso wenig vorgesehen* wie eine „Übernahme durch Unterlassen“. Allerdings sind die formellen Anforderungen an die Bestimmung schon mangels näherer gesetzlicher Regelungen nicht hoch.

Das Bestimmungsrecht setzt voraus, dass die dafür geltenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu zählen die Gefahr oder das Bestehen einer Schadenslage, welche die Leitungszuständigkeit mehrerer Behörden begründen kann, das Vorhandensein einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde“ oder bei deren Fehlen die Zuständigkeit des Ministeriums, und das Wissen

⁶⁰ Ähnliches gilt für die – im Rahmen der Fragestellungen des UA nicht relevante – Zuständigkeit kraft Auftrags, § 24 Abs. 4 S. 3 LBKG.

der Aufsichtsbehörde oder des Ministeriums um die Sinnhaftigkeit einer gemeinsamen übergeordneten Leitung.⁶¹ Das Gesetz begründet so keine eigene Leitungsfunktion der bestimmenden Stelle, sondern setzt gerade die Leitungsfunktion anderer Stellen⁶² voraus. Die gesetzlichen Pflichten des Ministeriums (oder der gemeinsamen Aufsichtsbehörde) sind daher nicht notwendig identisch mit denjenigen der übernahmeberechtigten bzw. sogar -verpflichteten Stellen (dazu o. zu Frage 3, d) cc). Der Unterschied ergibt sich eben daraus, dass das Ministerium in keinem Fall selbst die Einsatzleitung hat und daher gleichfalls in keinem Fall die Katastrophenabwehr selbst übernehmen darf oder gar muss. An die Stelle der eigenen Abwehripflicht tritt so eine *Pflicht zur sachgerechten Bestimmung von Organisation und Abläufen bei anderen Behörden*. Eine eigenständige Beobachtungs- und Gefahraufklärungspflicht des Ministeriums würde dagegen zu Redundanzen und einem Nebeneinander, ggf. sogar Gegeneinander führen, das jedenfalls nicht notwendig zu einem höheren Maß an Katastrophenschutz führen würde. Da dem Ministerium keine eigenen Katastrophenabwehr- oder -einsatzleitungsaufgaben zukommen, ist es gesetzlich jedenfalls zulässig, dass das *Ministerium die Gefahraufklärung anderer Stellen überantwortet und diese zu Berichten über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 24 Abs. 3 LBKG verpflichtet*. Gesetzlich untersagt ist dies jedenfalls nicht.⁶³ Woher die vorgeordneten Behörden ihre Informationen erlangen, lässt das LBKG offen. Notwendig ist allein, dass sie diese überhaupt erlangen können und im Falle entsprechender Informationslagen in der Situation sind, eine Bestimmung iSd § 24 Abs.3 LBKG vorzunehmen.

Liegen die entsprechende Informationen vor, so mutiert die Informationspflicht zur Entscheidungspflicht; genauer: zur Pflicht zur Ausübung des in § 24 Abs. 3 LBKG zugelassenen Ermessens. Dieses muss zeitgerecht und sachgerecht ausgeübt werden. Ermessensleitend sind die o.g. Gesichtspunkte der Effektivität der Katastrophenbekämpfung, der wirksamen Ausübungen staatlicher Schutzpflichten und der – allerdings schwachen - Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung. Ein Unterlassen der Bestimmung kann daher ebenso rechtswidrig sein wie eine Durchführung der Bestimmung einseitig zulasten der Selbstverwaltungsträger. Auch hier ist die

⁶¹ Dies kann sowohl im Falle eines positiven Kompetenzkonflikts – mehrere Behörden halten sich selbst gleichzeitig und für dieselbe Notlage für zuständig – als auch des negativen Kompetenzkonflikts – keine von mehreren potentiell involvierten Behörden bejaht die eigene Leitungszuständigkeit – gelten.

⁶² Dazu kann m.E. auch der Fall zählen, dass im Einzelfall unklar oder umstritten ist, welcher Behörde die Leitungsaufgabe zukommt und daher noch gar keine Leitung besteht. In diesem Falle würde das Ministerium also nicht alleine Auswahl unter mehreren potentiell einsatzleitenden Stellen treffen, sondern mit der Bestimmung überhaupt erst einmal eine Leitungsfunktion begründen.

⁶³ Der naheliegende Einwand, dass dies zu Effektivitätsmängeln führen kann, wenn eine nachgeordnete Stelle der Aufsichtsbehörde über eigene Defizite berichten muss (und dies daher eher unterlassen würde), wird dadurch entkräftet, dass § 24 Abs. 3 LBKG regelmäßig die Involvierung von mehr als einer Stelle voraussetzt. Jede dieser Stellen kann und muss ggf. das Ministerium informieren.

Perspektive der Gefahrenabwehr im Vorhinein (ex-ante) einzunehmen. Bei der Ausübung der Entscheidung können auch unvollständige Kenntnisse der bestimmungsberechtigten Behörde, eine unsichere Informationslage und der gerade in Katastrophenfällen naheliegenden besonders hohen Dynamik der Informationslage relevant werden. Fest steht: Ein Nichtgebrauch dieses Ermessens wäre seinerseits fehlerhaft (analog § 40 VwVfG) und daher rechtswidrig.

Liegen die relevanten Informationen vor, so begründet § 24 Abs. 3 LBKG ein *Bestimmungsrecht*, in besonders schwerwiegenden Fällen auch eine *Bestimmungspflicht* der in § 24 Abs. 3 LBKG genannten Stellen.

Die Bestimmung begründet die Leitungszuständigkeit der in ihr benannten Stelle und beendet zugleich die Leitungszuständigkeit anderer, bislang leitender Stellen. Diese sind nunmehr mitwirkungspflichtig im Rahmen der Tätigkeit der nunmehr leitenden Behörde.

*Solange und soweit keine Übernahme oder Bestimmung stattgefunden hat, bleibt es bei der gesetzlichen Regelung des § 24 LBKG und den von ihr genannten materiellen Verteilungsgrundsätzen: Im Zweifel gilt hier der genannte Grundsatz der Dezentralität: Die unteren Stellen – für den Katastrophenschutz – sind zuständig.*⁶⁴

Zusammenfassend ist festzuhalten: Höhere Stellen sind demnach zur Einsatzleitung zuständig, sofern die im Einzelfall für ihre Kompetenzeröffnung notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen, ihre Zuständigkeit nach dem Gesetz begründet werden kann – Kreise gegenüber Gemeinden, die ADD gegenüber den Kreisen; nicht hingegen die Landesregierung oder ein Ministerium, das nicht zur Einsatzleitung berechtigt ist,⁶⁵ sondern allein andere Stellen „bestimmen“ darf.

dd) (Nachträgliche) Zuständigkeitsänderungen der Einsatzleitung

Die Dynamik einzelner – nicht: aller, s.o. zu Frage 3 d) aa) – Katastrophengeschehen und -informationen bringt es mit sich, dass die Voraussetzungen einer Übernahme oder einer Bestimmung der Einsatzleitung erst später erkennbar oder erkannt werden: Sei es, dass sich der Schaden vergrößert; sei es, dass die vor Ort vorhandenen Ressourcen erschöpft sind; sei es, dass die Notwendigkeit einer übergeordneten Einsatzleitung erkennbar wird. In solchen Fällen entsteht das Erfordernis einer Neubestimmung einer Einsatzleitung im Nachhinein, also während schon laufender Einsätze und damit die Beendigung der bisherigen unter gleichzeitiger Begründung einer neuen Leitungsfunktion.

⁶⁴ S. o. Frage 3 d) bb).

⁶⁵ Anders z.B. Sachsen, § 4 BRKG; dazu Plaggenborg, Sächsisches BRKG, 2004, § 4 Rn 1 f (S. 28 f).

Eingangs ist hierzu festzuhalten: Die drei genannten Zuständigkeitsbegründungsformen im Gesetz sind abschließend. Es ist *nirgends erkennbar*, dass es daneben etwa eine *Leitungszuständigkeit kraft „Übergabe“* geben könnte. Eine solche ist einerseits nicht nötig, da die übernehmenden Stellen ohne besondere Übergabe zur Leitung berechtigt und verpflichtet sind. Sie wäre andererseits auch kontraproduktiv, wenn die nachgeordneten Stellen sich der Leitungsfunktion durch „Übergabe“ entledigen können, die vorgeordneten Stellen aber (noch) nicht willens oder (noch) nicht in der Lage wären, die Leitung zu übernehmen. In solchen Fällen könnte eine Kompetenzlücke, also ein gesetzlich nicht hingenuommener Einsatz ohne Leitung entstehen. Dies wäre nach der Systematik des LBKG ein nicht vorgesehener Zustand.

Daraus können Kompetenzkonflikte in zweierlei Hinsicht entstehen: So sind die nachgeordneten Träger einsatzleitend auch dann (noch), wenn sie überfordert sind und ihre Ressourcen ersichtlich nicht ausreichen. Aus ihrer Sicht geht es dabei nicht nur um die Frage, wie man sich der unliebsamen Leitungspflicht entziehen kann, sondern auch darum, wie sie eine sachgerechte Einsatzleitung durch vorgeordnete Stellen sicherstellen können. Denn die Katastrophensituation setzt gerade die Überforderung der eigentlich zuständigen dezentralen Stellen voraus.⁶⁶ Aus der Sicht der vorgeordneten Stellen entsteht die Situation, dass sie ggf. über den Übergang einer Leitungsfunktion entscheiden sollen, ohne selbst über das Maß an Informationen zu verfügen, welche vor Ort vorhanden sind oder – ohne die vorausgesetzte Überforderung - jedenfalls sein sollten. Da die nachgeordnete Stelle sich ihrer Leitungsaufgabe nicht einfach durch Übergabe entziehen kann, besteht der Konflikt also darin, die notwendigen Informationen, die eher vor Ort vorhanden sind, mit den vorgeordneten Entscheidungsträgern, die eher orts-, sach- und informationsferner agieren, zusammen zu bringen. Diese Aufgabe ist eine solche des Verwaltungskooperationsrechts und als gemeinsame aller involvierten und der zu involvierenden Stellen zu begreifen.

Als Kooperationsinstrumente stehen hier zur Verfügung

- von Seiten der vorgeordneten Stellen die eigene *Informationserhebungs-, -verarbeitungs- und -bewertungspflicht* (s.o. zu Frage 3 d) dd),

- von Seiten der nachgeordneten Stellen *Informations-, Berichts- und ggf. Alarmierungsrechte und -pflichten*. Sie sind nicht berechtigt, sich ihrer Leitungsaufgabe zu lasten vorgeordneter Stellen zu entledigen, wohl aber dazu berechtigt und verpflichtet, die vorgeordneten Stellen über eine Sachlage zu informieren, die eine Übernahme oder Bestimmung der Leitungsfunktion nahelegen könnte, und informell die Übernahme anzuregen oder zu beantragen. Dadurch können sie bei den vorgeordneten Stellen eine Informationslage begründen, welche eine Entscheidungsaufgabe jedenfalls nahelegen kann. Das gilt umso mehr, als die Informationsweitergabe in

⁶⁶ S. o. zu Frage 3 d) dd).

solchen Fällen von unmittelbar involvierten und informierten Stellen kommen und daher für die empfangenden Stellen besonderes Gewicht haben. An die Informationsübermittlung dürfen keine hohen formellen oder qualitativen Anforderungen gestellt werden: Schließlich handeln die Stellen vor Ort in der Situation der Überforderung und sind eher dazu verpflichtet, Gefahren abzuwehren als Formulare an vorgesetzte Behörden ordnungsgemäß auszufüllen. Von daher kann die Informationsübermittlung auch telefonisch oder auf sonstigen einfach zu nutzenden Kanälen oder Medien erfolgen. Maßgeblich ist, dass überhaupt entscheidungsrelevante Anhaltspunkte bei den vorgesetzten Stellen eingehen – wie und von wem auch immer.

Dies bringt die vorgeordneten Stellen nicht zwingend in eine allein passive Situation. Vielmehr ergänzt sich das Übermittlungs- und Alarmierungsrecht der Kommunen mit der eigenen Informationspflicht der vorgeordneten Stellen. *Wer eine Katastrophenabwehrzuständigkeit hat, hat auch eine eigene Katastrophenaufklärungsaufgabe.* Diese ist von den vorgeordneten (potentiell einsatzleitenden) Stellen selbst und sachgerecht wahrzunehmen. Das gilt erst recht, wenn im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte vorliegen, sei es durch Hinweise oder Hilfeersuchen der örtlichen Stellen, sei es durch andere Behörden, sei es durch eigene Feststellungen oder auch durch privates Wissen ihrer Mitarbeitenden. Wo sie für ihren Aufgabenbereich relevante (auch: unzulängliche) Informationen erhalten, die nicht völlig aus der Luft gegriffen erscheinen, sind sie demnach verpflichtet, diese durch eigenes Handeln ggf. zu ergänzen. Dies ist sachgerecht zu organisieren und darf daher nicht allein dadurch geschehen, dass die ohnehin überlasteten örtlichen Stellen mit Formularen, Nachfragen oder Ergänzungsaufforderungen überhäuft werden. Vielmehr sind jedenfalls auch eigene und alternative Informationswege zu nutzen, um ein ggf. unvollständiges Bild zu ergänzen. Dass dies namentlich bei rasch eintretenden oder sich rasch verändernden Katastrophenlagen gleichfalls rasch und zeitnah geschehen muss, bringt der Zweck des Gesetzes (§ 1 Abs. 1 LBKG) hinreichend zum Ausdruck. Eine rechtlich begründete Zuständigkeit ist dazu da, sie zu nutzen und auszuüben, nicht hingegen, sie hin- und herzuschieben oder abzuwälzen.

Die Informationswege sind so keine Einbahnstraßen.

- Die nachgeordneten Stellen sind berechtigt und verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten vorgesetzte Stellen zu informieren und einzuschalten.
- Und die vorgeordneten Stellen sind verpflichtet, als Teil ihrer Gefahraufklärungsaufgabe eigene Informationen zu erlangen oder defizitäre Meldungen anderer Stellen zu prüfen und ggf. zu vervollständigen.

Beide Richtungen sind geeignet, einander zu ergänzen. Die nachgeordneten Stellen sind verpflichtet, andere Stellen zu informieren, sobald sie eine eigene Überforderung feststellen. Die vorgeordneten Stellen sind zwar nicht verpflichtet, ohne jeden Anlass und in „das Blaue“ hinein eigene Beobachtungen oder Nachforschungen anzustellen: Dafür sind die ortsnahen und sachkundigen Stellen da. Sobald aber relevante Anhaltspunkte vorliegen, welche sich auf ihren Entscheidungs- und Ver-

antwortungsbereich beziehen, desto eher sind sie verpflichtet, im Falle und im Zeitpunkt des Eingangs solcher Meldungen ihrerseits eigene Anstrengungen zur Aufklärung und Bewertung der Sachlage durchzuführen. Je konkreter und substanzvoller Hinweise auf die eigene Zuständigkeit sind, desto konkreter und substanzvoller gestaltet sich die Aufklärungs- und Bewertungspflicht der vorgeordneten Stellen. Insbesondere darf die höhere Behörde die Entgegennahme, Verarbeitung und Bewertung eingegangener Informationen nicht deshalb verzögern und unterlassen, weil aufgrund ihrer Inhalte eigene zusätzliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten entstehen könnten, deren Übernahme neben Vorteilen wirksamer Beilegung der Notsituation auch Risiken eigener zusätzlicher Verantwortlichkeiten mit sich bringen kann. Deren Umgehung oder Vermeidung ist kein zulässiger Aspekt für die Entscheidung von Kompetenzfragen.

Das Entscheidungsverfahren ist so die Summe und das Resultat von Kommunikations- und Informationspflichten und -wegen. Liegen infolgedessen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, so hat die vorgeordnete Stelle über die Einsatzleitung zu entscheiden. Die so bestimmte Stelle ist sodann verpflichtet, die Leitungsaufgabe selbst und unverzüglich auszuüben.

Damit stellt sich die Frage danach, *wann – gesetzlich – die Situation eines Kompetenzübergangs „nach oben“ entsteht*. Maßgeblich dafür sind die soeben genannten Kommunikations- und Kooperationspflichten als Grundlage der Entscheidung. Deren Zweck und Inhalt besteht – wie bereits gesehen – darin, die ohnehin zuständigen, aber möglicherweise überforderten nachgeordneten Stellen von ihrer Leitungszuständigkeit zu entlasten und diese auf vorgeordneten Stellen zu übertragen. Die dafür maßgeblichen Parameter sind im Rahmen des - insoweit offenen – Gesetzstexts die Sicherung einer zugleich sachgemäßen und rechtmäßigen Zuordnung und Ausübung der Leitungskompetenzen. Denn wie gesehen: Kompetenzrecht ist mehr als eine Formalie. Es geht also um die *Zusammenführung von Wissen, sachlichen und personellen Ressourcen mit rechtlich zugewiesenen und faktisch vorhandenen Handlungsmöglichkeiten*.⁶⁷ Das gilt für die Bestimmung der Erstzuständigkeit wie auch für mögliche nachträgliche Änderungen.

Wer keine Kenntnis von zureichenden Anhaltspunkten für den Eintritt einer seine Zuständigkeit begründenden Lage hat, kann diese Zuständigkeit weder funktionsgerecht begründen noch ausüben. Für die nachträgliche Änderung einer Leitungszuständigkeit bedeutet dies: Die dezentrale Aufgabenverteilung des LBKG⁶⁸ geht von der dezentralen Einsatzleitung der nachgeordneten Stelle aus. Diese besteht, solange keine im Einzelfall begründungsbedürftige und begründete andere Einsatzleitung entsteht. Zu deren Begründung durch Übernahme oder Bestimmung bedarf es

⁶⁷ S. o. zu Frage 3 d) bb).

⁶⁸ Vgl. o. zu Frage 3 d) bb).

- des *Vorliegens der dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen aus dem Gesetz* und
- der *Kenntnis der vorgeordneten Stelle von den Tatsachen, welche ihre Zuständigkeit begründen*. Nur auf deren Grundlage kann sie die notwendige Entscheidung selbst und sachgerecht treffen, ob die bisherige Einsatzleitung ausreichend oder die Übernahme durch eine andere Stelle wirksamer oder besser wäre. Und *die Entscheidungspflicht kann dann – je nach dem Entscheidungsinhalt - in eine Übernahmepflicht münden*.

Dezentralität der Gefahrenabwehr führt so zu einem Regel-Ausnahme-Verhältnis. Die Entscheidung für die Zuständigkeitsübernahme setzt das Vorhandensein der notwendigen Informationen bei der übernehmenden oder bestimmenden Stelle voraus. Deren Beschaffung ist kein einseitiger, sondern ein mehrseitiger, kommunikativer Vorgang. Er setzt voraus, dass auf beiden Seiten die notwendigen organisatorischen, sächlichen – namentlich medialen - und personellen Ressourcen vorhanden und eröffnet sind und diese hinreichend miteinander abgestimmt sind (Erreichbarkeit, Kompatibilität der Technik usw.).

Die Begründung und Ausübung der Einsatzleitung erfolgt nach dem LBKG gleichfalls formlos. Da keine besonderen Formvorschriften in Kraft sind, gilt hier: Ebenso wie der Übergang bedarf auch die Ausübung der Einsatzleitung durch vorgeordnete Stellen keiner formellen Begründung oder Verkündung. Insbesondere ist es nicht notwendig, dass die neu zuständige Einsatzleitung ihre Leitungsfunktion formell mitteilt oder umgekehrt anderen Stellen die Ausübung von Leitungsfunktionen untersagt. Doch ist es schon im Interesse des Vorhandenseins einer wirksamen Einsatzleitung notwendig, dass nach außen erkennbar ist, dass eine Stelle den Einsatz leitet und welche Stelle dies ist. *Eine vorgeordnete Stelle* (Landkreise gegenüber Gemeinde, ADD gegenüber allen anderen Stellen) *hat die Einsatzleitung, wenn sie durch irgendeine nach außen wahrnehmbare Handlung leitend tätig wird*. Das ist die Mindestanforderung, mehr ist nicht nötig, weniger nicht möglich. Eine „Einsatzleitung durch Unterlassen“ gibt es im Rechtssinne nicht.

Ergänzung: Die hier geäußerten Rechtsauffassungen stehen jedenfalls nicht im Widerspruch zu dem Gutachten von Prof. *Grzeszick* (S. 19 f) (dort zu Frage 7). M.E. verweist er zutreffend darauf, dass das Konzept des LBKG an dieser Stelle ein hohes Maß an Flexibilität aufweist, welches der Steigerung der Effektivität der Gefahrenabwehr dienen soll und kann. Das gilt jedenfalls, wenn die vorgeordneten Stellen diese ihnen eingeräumten Kompetenzen auch in dem vom Gesetz intendierten Sinne nutzen.

Zugleich ist nicht zu verkennen, dass durch das gesetzliche Regelungssystem die Gemeinden bzw. Kreise in eine eher schwache Rechtsposition geraten können. Auch wenn sie im Einzelfall überfordert sind, steht ihnen nach dem Gesetz kein Recht auf Einleitung jedenfalls eines Entscheidungsverfahrens darüber zu, ob die

vorgeordneten Stellen die Zuständigkeit bzw. die Einsatzleitung übernehmen wollen oder können. Ich halte ein solches Feststellungsverfahren („Ersuchen“) zumindest für sinnvoll, um bei den vorgeordneten Stellen die Kenntnis der Überlastungssituation der Gemeinden und zugleich ein Bewusstsein für die eigenen Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten zu begründen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: *Liegen also die genannten materiellen Voraussetzungen und bei den vorgeordneten Stellen die Kenntnis von ihnen vor, so sind sie kraft Gesetzes einsatzleitend und haben diese Leitungsaufgabe sofort auszuüben.*

4. Wie ist der Begriff der „sonstige[n] Gefahr bringende[n] Ereignisse, von denen Gefahren ausgehen können, die mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte betreffen und zentrale Abwehrmaßnahmen erfordern“, im Sinne von § 6 Nr. 1 lit. b) LBKG auszulegen? Ist bei der Auslegung dieses Begriffs auch der systematische Zusammenhang mit § 6 Nr. 1 lit. a) LBKG zu berücksichtigen?

Der in § 6 Nr. 2b) LBKG verwendete Begriff steht im Gesetz recht isoliert. Unstreitig ist: Er beschreibt eine Gefahr, welche größer ist als die „Alltagsgefahren“ und daher nicht allein dem Aufgabenbereich der Kommunen unterfällt. Für andere Szenarien dieser Art benennt etwa § 1 Abs. 1 Nr. 3 LBKG den Begriff der „Gefahren größeren Umfangs (Katastrophen)“. § 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG nennt Gefahren, „wenn mehrere Gemeinden betroffen sind und zur Gefahrenabwehr die Übernahme der Einsatzleitung durch die Landrätin oder den Landrat erforderlich ist.“ Die gesetzliche Terminologie ist nicht einheitlich.

Die Auslegung des § 6 Nr. 2b) LBKG muss daher mangels insoweit ergiebiger Entstehungsgeschichte aus ihrer systematischen Stellung und ihrer Funktion erfolgen. Er steht im System der gesetzlichen Kompetenzordnung und begründet eine Landesaufgabe für bestimmte Gefahren, welche er dadurch zugleich den Kommunen entzieht. Das dem zugrunde liegende Konzept ist bereits o.⁶⁹ dargestellt. Entscheidend ist für die Entkommunalisierung der Kompetenz, dass die Aufgabe keine allein örtlich ist, sondern *zugleich oder gar zentral überörtliche Angelegenheiten* betrifft. Dies ist nach dem dargestellten Konzept der Fall, wenn ein Schadensereignis das

⁶⁹ S.o. Frage 3 c). Das Regelungssystem ist danach gekennzeichnet durch

- einen eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Schaden,
- welcher eine besondere Größe aufweist,
- der sich überörtlich auswirkt: Sei es dadurch, dass die Schäden selbst über Ortsgrenzen hinausreichen, sei es, dass die Schäden so geartet sind, dass sie vor Ort allein nicht wirksam bekämpft oder beseitigt werden können,⁶⁹ sei es, dass die Ressourcen lokaler Träger mit der Gefahrbeseitigung überfordert wären,
- und deshalb eine Gefahrbekämpfung durch übergeordneten Stellen erforderlich macht; sei es durch Informationsinfrastruktur, Koordinationsleistungen oder Einsatz besonderer, nur zentral zur Verfügung stehender Ressourcen.

Gebiet mehrerer Gemeinden eines Kreises betrifft und zu seiner wirksamen Abwehr oder Folgenbeseitigung eine einheitliche und zentrale Leitung notwendig ist. Letzteres kann aus rein quantitativen Gründen notwendig werden, wenn die kommunalen Ressourcen verbraucht sind oder absehbar nicht ausreichen. Es kann aber auch aus qualitativen Gründen der Fall sein, wenn eine Gefahr dermaßen spezielle Abwehrvorkehrungen erfordert, welche in den einzelnen Kommunen nicht möglich sind. Dies ist etwa bei den kerntechnischen Gefahren der Fall, da solche Anlagen im Bundesland sehr selten sind und zugleich die aus ihnen entstehenden Risiken derart speziell und aufwändig zu handhaben sind, dass die einzelnen Kreise damit überfordert wären oder aber die Vorhaltung der notwendigen Ressourcen hoch spezialisierte Anforderungen stellt, wie dies bei kerntechnischen Risiken der Fall ist. Fest steht jedenfalls schon durch den Verweis des § 6 (vor Nr. 1) LBKG auf den § 2 Abs. 1 Nr. 4 LBKG, dass die in § 6 genannten „Ereignisse“ auch Katastrophen umfassen.

Hier liegt denn auch der interpretatorische Zusammenhang zwischen den beiden Alternativen des § 6 Abs. 1 a) und b) LBKG. Die erste definiert kerntechnische Risiken⁷⁰ als solche, die notwendigerweise Landesaufgaben begründen, und zwar unabhängig vom Radius ihrer Auswirkungen im Einzelfall. Letzteres betrifft insbesondere die Frage nach der Zahl der im Einzelfall ggf. betroffenen Landkreise. Sie werden also durch eine Spezialnorm dem Land zugewiesen, weil die aus kerntechnischen Risiken entstehenden Gefahren, ihre Abwehr und deren Planung ganz spezielle Anforderungen stellt, die im Land am besten zentral und nur einmal vorgehalten werden (müssen). Das ist unabhängig von dem betroffenen Gebiet oder den betroffenen Menschen der Fall, kann also im Einzelfall auch vorliegen, wenn der Störfall klein ist und nicht mehrere Kreise betroffen sind.

Der interpretatorische Zusammenhang zwischen beiden Alternativen besteht am ehesten darin, dass die Auslegung der Nr. b) nicht auf die Kerntechnischen Schäden iSd Nr. a) Rücksicht nehmen muss, weil diese bereits gesondert geregelt sind. Insbesondere ist es nicht erforderlich, dass die dort genannten Schadensereignisse größeren Umfangs stets und notwendigerweise die Folgen von Kerntechnischen Unfällen erreichen müssen.

Ergänzung: Prof. Grzeszick (S. 28 f) (dort zu Frage 10) untersucht vergleichbare Fragestellungen und hält die Regelungen des LBKG für sachgerecht und verfassungsgemäß.

M.E. basieren die Kompetenz(verschiebungs)regelungen der §§ 6, 24 LBKG auf unbestimmten Rechtsbegriffen, welche im Einzelfall durch Interpretation konkreti-

⁷⁰ Zu ihnen als Katastrophe Kloepfer aaO., S. 29.

sierungsbedürftig sind, zugleich aber auch ein relativ Maß an Entscheidungsspielräumen, aber auch -unsicherheiten begründen können.⁷¹ Anscheinend ist *Prof. Grzeszick* generell der Auffassung, dass die Steuerungswirkung unbestimmter Rechtsbegriffe höher ist, als ich es bin. Daraus mögen sich einzelne Darstellungsunterschiede ableiten lassen. Im Ergebnis führen diese Rechtsbegriffe dazu, dass sie im Einzelfall entweder im Sinne einer Zentralisierung, von welcher ein Effektivitätsgewinn erwartet wird, oder aber im Sinne einer Dezentralisierung und damit der Schonung der Zuständigkeiten der nachgeordneten Stellen ausgelegt werden können. Einer solchen einzelfallorientierten Auslegung stehen die §§ 6, 24 LBKG auch im Lichte der Motive des Gesetzgebers (LT-Drs. 14/3502, S. 40) nicht entgegen. Sie ist sowohl mit der LV wie auch mit dem GG vereinbar.

Zugleich ist aber auch darauf hinzuweisen: Dies setzt voraus, dass die vorgeordneten Stellen ihre Entscheidungsfreiräume auch im Lichte nicht nur des Gesetzeswortlauts, sondern auch seines Sinnes wahrnehmen und durch ihre Entscheidungen – in welcher Richtung auch immer – zu Effektivitätsgewinnen führen. Dies setzt voraus, dass sie über hinreichend eigene Informationen verfügen (die sie sich ggf. selbst beschaffen müssen), dass sie sich ihrer Entscheidungssituation bewusst sind, dass sie die Vor- und Nachteile einer Kompetenzübernahme jedenfalls umrisshaft einschätzen können und ihre Entscheidungen so treffen, dass diese im Ergebnis zu einer möglichst effektiven Gefahrenabwehr führen kann. Dann gilt es die eigene Entscheidung nicht nur zu treffen, sondern auch effektiv in gefahrenabwehrendes Handeln umzusetzen. Diese prozeduralen Aspekte kommen im Text des LBKG allenfalls in Spurenelemente zum Ausdruck, können aber durch Verwaltungsvorschriften oder –vereinbarung intern ergehen. Sie sind im Gesetz eher vorausgesetzt als mitgeregelt, entsprechen allerdings der allgemeinen Logik rechtsstaatlichen behördlichen Handelns.

5. Gibt es einen Automatismus dergestalt, dass bei katastrophalen Starkregenereignissen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 6 Nr. 1 lit. b) LBKG der Präsident der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion die Einsatzleitung innehat?

Katastrophale Starkregenereignisse – nach Art der Katastrophe an der Ahr vom Juli 2021 – erfüllen die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 b) LBKG. Sofern solche Ereignisse die Katastrophenschutzvorkehrungen der Kreise (§ 24 Abs. 1 Nr. 2 LBKG) überfordern, ist der Fall des § 24 Abs. 1 Nr. 3 LBKG gegeben. Damit wird die Präsidentin oder der Präsident der ADD zuständig. Diese Zuständigkeit entsteht nach dem o. Frage 3 d) dd) zur Auslegung des § 24 LBKG Gesagten dadurch aufgrund

- *des Vorliegens der dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen aus dem Gesetz und*

⁷¹ Vgl. dazu o. zu Frage 9), Ergänzung.

- der *Kenntnis der vorgeordneten Stelle von den Tatsachen, welche ihre Zuständigkeit begründen*. Nur auf deren Grundlage kann sie die notwendige Entscheidung selbst und sachgerecht treffen, ob die bisherige Einsatzleitung ausreichend oder die Übernahme wirksamer oder besser wäre. Und die Entscheidungspflicht kann dann – je nach dem Entscheidungsinhalt - in eine Übernahmepflicht münden.

Liegen die genannten materiellen Voraussetzungen und die Kenntnis von ihnen bei der vorgeordneten Stelle vor, so sind sie kraft Gesetzes die Einsatzleitung und haben diese sofort auszuüben.

Weitere Voraussetzungen bestehen nicht. Woher die ADD ihre Kenntnisse erlangt hat, ist nach dem bereits Ausgeführten unerheblich. Insbesondere ist keine förmliche Information durch nachgeordnete Stellen notwendig. Auch ist weder ein besonderes Ersuchen noch ein Antrag oder Auftrag der nachgeordneten Stellen noch aber auch eine gesonderte Bestimmung iSd § 24 Abs. 3 LBKG erforderlich.

Die Zuständigkeit der ADD tritt also unmittelbar kraft Gesetzes ein, wenn die genannten Voraussetzungen vorliegen. Zwischengeschaltete formelle Anforderungen oder Rechtsakte sind nicht notwendig.

Ergänzung: Die hier genannten Rechtsauffassungen entsprechen weitgehend denjenigen des Rechtsgutachtens von Prof. *Grzeszick* (dort zu Frage 6). Auch er geht davon aus, dass sich die Zuständigkeiten der vorgeordneten Stellen nach der Größe des Schadens und (den Grenzen) der Leistungsfähigkeit der nachgeordneten Stellen richten (S. 17).

Das gibt den Rechtszustand in RLP zutreffend wieder. Ich halte diesen jedoch für defizitär: Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte im Gesetz die Eintrittsschwelle der vorgeordneten Stellen klarer definiert und die Form ihres Eintritts („Übernahme“) auch für die ADD im Gesetz klar genannt werden. Nochmals: Das alles setzt aber voraus, dass mit dem Eintritt der vorgeordneten Stellen bei der Katastrophenbewältigung auch tatsächlich ein Effektivitätsgewinn bei der Gefahrenabwehr oder Schadensbewältigung eintritt. Das gesetzliche Leitbild ist eindeutig: *Die vorgeordneten Stellen sollen die nachgeordneten nicht allein lassen, sondern unterstützen und verstärken*. Aus der Ferne ist dieser Eindruck im Juli 2021 nicht bei allen vorgeordneten Stellen aufgekommen. Wenn damals zeitweise der Eindruck eines gewissen Staatsversagens aufgekommen konnte, so lag dies eher an einer defizitären als an einer übergriffigen Einwirkung staatlicher Stellen. Deren Wirken blieb jedenfalls zeit- und teilweise hinter dem gesetzlichen Leitbild zurück.

6. Hat das Land nach dem LBKG zur Erfüllung seiner zentralen Aufgaben im Katastrophenschutz (Gewährleistung vorbeugender und abwehrender Maßnahmen gegen Gefahren größeren Umfangs) für den Fall von Hochwasser und Flutkatastrophen

a) nach § 6 Nr. 1 b) LBKG Alarm- und Einsatzpläne aufzustellen und in angemessenen Abständen von höchstens fünf Jahren fortzuschreiben,

b) nach § 6 Nr. 2 LBKG Stäbe zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen zu bilden,

c) nach § 6 Nr. 3 LBKG erforderlichenfalls den Einsatz der Feuerwehren und der anderen Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes anzuordnen?

Zu § 6 Nr. 1b), Nr. 2 LBKG

Die Fragen 6a) und 6b) sind nach dem Wortlaut des Gesetzes eindeutig zu bejahen. Hinsichtlich der Verpflichtung der in § 6 Nr. 1b), 2 genannten Maßnahmen steht den Landesbehörden kein Entscheidungs- oder Ermessenspielraum zu. Sie sind hierzu unmittelbar kraft Gesetzes verpflichtet.

Nicht ganz eindeutig beantwortet der Gesetzestext demgegenüber die Frage, welche Landesbehörde für die Erfüllung dieser Aufgaben zuständig ist. Nach dem Gesamtzusammenhang des Gesetzes und der aus ihm erkennbaren Tendenz, die Entscheidungskompetenzen und die notwendigen Ressourcen zusammenzuführen, spricht viel dafür, dass die Behördenzuständigkeit bei der ADD liegt.⁷²

Zu § 6 Nr. 3 LBKG

Die Frage 6 c) ist nach dem Wortlaut des Gesetzes gleichfalls zu bejahen. Im Unterschied zu § 6 Nr. 1 b), Nr. 2 LBKG unterscheidet sich die Verpflichtung aus der Nr. 3 dadurch, dass hier ein Element des Einzelfalls hinzutritt. Die Anordnungspflicht tritt nur ein, wenn sie im Einzelfall „erforderlich“ ist.⁷³ Diese Feststellung kann und muss zunächst aufgrund vorhandener Informationen im Einzelfall getroffen werden. Liegen sie vor, ist auf ihrer Grundlage die Erforderlichkeit im Einzelfall zu prüfen.

7. Sind die Feuerwehrdienstvorschrift 100 oder die Führungsrichtlinie des Landes Rheinland-Pfalz (Fü-Ri) oder eventuell andere untergesetzliche Vorschriften unmittelbar oder entsprechend auf die Bildung von Stäben nach § 6 Nr. 2 LBKG anzuwenden?

⁷² So auch Gräff aaO., Nr. 1, 2.

⁷³ Fallbeispiele bei Gräff aaO., zu § 6 Nr. 4.

Die genannten Verwaltungsvorschriften sind innerdienstliche Regelungen, welche von vorgeordneten Stellen der Exekutive an nachgeordnete Stellen gerichtet sind. Sie gehen den Gesetzen nach und sind daher nicht in der Lage, gesetzliche Regelungen zu ersetzen, zu ändern oder aufzuheben.

In diesem Sinne wendet sich die FDV 100 „an die ehrenamtlichen und hauptamtlichen Führungskräfte aller Führungsebenen“, die FÜRi an „Gemeinden, Landkreise und kreisfreie Städte“. ⁷⁴ Neben zahlreichen anderen Regelungen enthalten sie auch einzelne Vorschriften über die Bildung der „Stäbe“. Im Zentrum steht deren Zusammensetzung, weniger hingegen deren Einsatz oder deren Tätigkeit. Die wenigen Hinweise zeigen: Stäbe sind obligatorisch einzusetzen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. In RLP geilt dies nicht erst bei Eintritt der Gefahren oder des Schadens, sondern bereits zuvor „zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen, die für den Katastrophenschutz notwendig sind“. Stäbe treten zu den behördlichen Leitungsstrukturen hinzu und ersetzen sie nicht. Sie nehmen dort ergänzende, beratende und koordinierende Aufgaben aus der Sicht der unterschiedlichen Herkunftsbehörden wahr, aus denen die Stabsmitglieder stammen. Sie binden also den Katastrophenschutz in die differenzierte Verwaltungsstruktur und diese in den Katastrophenschutz ein. Dabei kommt ihnen gegenüber den Einsatzleitungen eine beratende, aber wegen der Expertise der Mitglieder einzeln und erst recht in ihrer Summe eine gleichwohl wichtige Aufgabe zu. Sie sind von allen katastrophenschutzrelevanten Lagen und Fragen zeitnah zu informieren und haben das Recht auf unmittelbaren Zutritt zu den Einsatzleitungen und auf Beratung für diese. ⁷⁵

Diese Rolle kommt in LBKG und in den VVen nur recht indirekt zum Ausdruck. Zudem sind die Führungsstäbe auf der Landesebene nach § 6 Nr. 2 LBKG dort fast gar nicht näher geregelt. Eine sinngemäße, entsprechende oder analoge Anwendung mag nicht von vornherein ausgeschlossen sein. Aber auch wenn man dieser Auffassung ist, bringt sie allerdings einen konkreten Ertrag am ehesten für die Zusammensetzung und die Herkunft der Mitglieder, kaum einen Ertrag dagegen für die Tätigkeit der Stäbe. ⁷⁶

8. Inwieweit entsprechen sich die Varianten des § 24 Abs. 1 LBKG unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung zu § 24 LBKG (LT-Drucksache 14/3502, S. 40, 50)?

⁷⁴ Jeweils: Geleitwort.

⁷⁵ Alle diese Fragen sind Gegenstände und (Zwischen-)Ergebnisse des Untersuchungsausschusses „Erf“ des Landtags NRW.

⁷⁶ Vergleichend zu NRW Schneider aaO., zu § 36 BHKG; Müller-Platz, in: Praxis der Kommunalverwaltung NRW, K 4, Stand: 2019, zu § 36 BHKG.

Die einzelnen Varianten des § 24 Abs. 1 LBKG verteilen die Einsatzleitung nach den Grundsätzen der Größe der Gefahr und der Effektivität der Gefahrenbekämpfung. Insoweit stehen die Nummern in einem Stufenverhältnis: Je kleiner die Gefahr und je eher die Kräfte zu Ressourcen zu ihrer Bekämpfung vor Ort ausreichen, desto eher ist die Gefahrenbekämpfung nach dem Dezentralitätsprinzip bei den unteren Träger angesiedelt.⁷⁷ Je größer hingegen die Gefahr und der absehbare Aufwand einschließlich der dafür notwendigen Ressourcen sein wird, umso eher sind die vorgeordneten Träger zuständig.

Umgekehrt gilt aber auch auf allen Ebenen: Die Zuständigkeit der vorgeordneten Stellen schließt diejenige der nachgeordneten Stellen nicht aus.⁷⁸ Auch insoweit bleibt das Stufenverhältnis bestehen: Einsatzleitung schließt die Mitwirkung der nachgeordneter Stellen nicht aus, sondern setzt sie voraus. Insoweit entsprechen sich die Nummern.

Die Form der Tätigkeit am Beginn der Einsatzleitung ist allerdings nicht ganz identisch geregelt. Für die Kreis geschieht dies durch „Übernahme“ (Nr. 2 LBKG), für das Land die Form dagegen offen.⁷⁹ Insoweit „entsprechen“ sich die Nummern nicht.

9. Inwieweit unterscheidet sich § 24 Abs. 2 LBKG von den Varianten des § 24 Abs. 1 LBKG?

Die beiden Absätze sind grundsätzlich alternativ angelegt: Die Hochzonung der Einsatzleitung dient der Erhöhung der Effektivität der Gefahrenabwehr bei Großschadenslagen bei einheitlichem Leitungsbedarf. Dabei ist Abs. 1 der Regelfall: Er bestimmt die Einsatzleitung nach der Einsatzsituation und den in ihr auftretenden materiellen Einsatzbedürfnissen.⁸⁰

Demgegenüber ist Abs. 2 eine Reservekompetenz, die eintritt in Fällen unklarer oder umstrittener Einsatzleitung.⁸¹ Er soll also einzelne Randunschärfen der materiellen Kompetenzzuweisung ausgleichen, und zwar sowohl für Fälle positiver wie aber auch negativer Kompetenzkonflikte: Es geht also um die Herstellung einer auch im Einzelfall gesetzmäßigen Einsatzleitung. Die Reservekompetenz kommt demnach zum Einsatz, wenn die gesetzliche Regelung für den Normalfall im Einzelfall unklar ist oder aber unzweckmäßig ist. Sie ist unklar, wenn nicht hinreichend eindeutig ist, wer die Einsatzleitung zu übernehmen hat; sie ist unzweckmäßig,

⁷⁷ S.o. Frage 3.

⁷⁸ LT-Drs. 14/3502, S. 50, für das Verhältnis zwischen ADD und Landkreisen.

⁷⁹ S. näher o. zu Frage 3 d) cc).

⁸⁰ S. o. zu Frage 3 c).

⁸¹ Gräff aaO., § 24 Nr. 3: Zuständigkeitskonflikte bei verschiedener oder eventuell zweifelhafter Zuständigkeit.

wenn die gesetzlich bestimmte Einsatzleitung zwar eindeutig, aber für den konkreten Einzelfall zu kontraproduktiven Ergebnissen führen kann. Das ist etwa der Fall, wenn einer Stelle die Einsatzleitung zufällt, die aus Gründen des Einzelfalls dafür nicht oder wenig geeignet ist (z.B. weil dort die notwendige Ressourcen für den Einzelfall nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen: Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn wegen der Eigenarten des Einzelfalls sehr spezielle Hilfsmittel herangezogen werden müssen, die nicht in jedem Landkreis bereitgehalten werden können und müssen).

Dementsprechend unterschiedlich können auch die materiellen Auswirkungen des Abs. 1 auf die Ausübung des Ermessens in Abs. 2 sein. Im ersten Fall (umstritten) geht es darum, die nach Abs. 1 gebotene Zuständigkeitsordnung herzustellen. Dann binden also die Regelungen des Abs. 1 zugleich das Ermessen nach Abs. 2. Hier *entsprechen sich Abs. 1 und Abs. 2*. Im zweiten Fall (unzweckmäßig) geht es darum, im Einzelfall die generellen Regelungen des Abs. 1 auf der Grundlage des Abs. 2 zu korrigieren. Hier ermächtigt Abs. 2 also zur Abweichung von Abs. 1. Hier *ergänzen sich Abs. 1 und Abs. 2*. Dabei sind die allgemeinen verfassungsrechtlichen (Art. 49 f LV) und gesetzlichen Wertungen zu beachten.

Ergänzung: Im Grundsatz derselben Auffassung ist das Gutachten von *Prof. Grzeszick* (S. 22-26) (dort zu Frage 8). Es bleibt aber festzuhalten, dass die Rechtsbegriffe des § 24 Abs. 1, 2 LBKG unbestimmte Rechtsbegriffe sind, welche jedenfalls m.E. für die Landesstellen gewisse Entscheidungsfreiräume entstehen lassen. Das ist unabhängig von der Frage nach einer gerichtlichen Kontrolle (hierzu wohl anders *Grzeszick*, S. 24 f). Diese Regelungstechnik kann einerseits die Flexibilität der handelnden Behörden erhöhen, welche gerade in Katastrophensituationen und deren nicht stets im Detail normierbaren Einzelheiten von hoher Bedeutung sein kann. Sie kann andererseits aber auch namentlich in komplexen Situationen mit hoher Eilbedürftigkeit und unvollständigen Informationen, die für Großschadenslagen nicht ungewöhnlich sind, zu Entscheidungsunsicherheiten führen. So eindeutig ist die gesetzliche Determination im Einzelfall dann jedenfalls nicht stets. Nur in ganz eindeutigen Fällen – wie im Juli 2021 – kann dies zu eindeutigen Entscheidungsvorgaben führen.

Die im Gutachten von *Prof. Grzeszick* genannten Fallkonstellationen (dort zu Frage 9, S. 22 f) (Anforderung überörtlicher Hilfe, Anforderung von Ressourcen aus dem zentralen Landeslager, oder von Mitteln des Bundes nach dem ZSKG) sind gewiss mögliche Indizien eines Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 3 iVm § 6 Nr. 1b LBKG. Solange dies von der unteren Stelle selbständig veranlasst werden kann, entsteht daraus jedenfalls nicht zwingend ein Anhaltspunkt für eine einheitliche und zentrale Leitung. Der Dienstweg und seine Einhaltung sind bei Großschadenslagen nicht das größte Problem des Katastrophenrechts. Dies

wäre erst der Fall, wenn bei den Adressaten solcher Anforderungen Verteilungsprobleme oder -konflikte auftreten können, welche eine übergeordnete und für alle nachgeordneten Stellen verbindliche Entscheidung erforderlich machen.

10. Ist im LBKG eine „Ansprechstelle“ oder eine „Koordinierungsstelle“ bei der ADD vorgesehen?

Dass die ADD die ihr zukommenden Aufgaben erfüllen muss, setzt voraus, dass sie über eine entsprechende Organisation verfügt. Diese muss, sofern sie nicht für Fälle des Katastrophenschutzes ohnehin vorhanden ist, geschaffen werden. Für die Erfüllung dieser Aufgabe ist grundsätzlich die Behörde selbst zuständig. Der Gesetzgeber darf diesbezüglich Regelungen treffen, muss es aber nicht.

Vorhandensein, Besetzung und Betrieb einer ständig erreichbaren (24/7) *Ansprech- oder Leitstelle ist eine in besonderem Maße zweckmäßige Organisationsform* zur Bewältigung der Katastrophenschutzaufgaben der ADD. Infolge der (in solchen Fällen gesetzlich vorausgesetzten) Größe der Schäden, der Vielzahl involvierter Träger und Behörden des Katastrophenschutzes auf allen Ebenen und der Größe des Koordinierungsbedarfs besteht die Notwendigkeit permanenter Erreichbarkeit, Kommunikation und Koordination. Dafür müssen geeignete Stellen vorhanden sein, die hinreichend personell und sachlich ausgestattet, medial erreichbar (auch unter Notfallbedingungen) und hinreichend auskunftsfähig sind. Diese Anforderungen werden von § 24 iVm § 6 LBKG gestellt, ihre Erfüllbarkeit durch die ADD vorausgesetzt. Die ADD muss also durch geeignete Maßnahmen deren Wahrnehmung sicherstellen. Dass dies nicht ein für allemal geschehen kann, sondern hinreichend flexibel gehandhabt werden muss, liegt auf der Hand: Wenn landesweit keine Anhaltspunkte für bevorstehende Katastrophen erkennbar sind, kann die Stelle schlanker besetzt sein als in Fällen, wenn die Großschadenslage bevorsteht oder eingetreten ist. In solchen Fällen muss ein hinreichend qualifizierter Stab von Auskunftspersonen zur Verfügung und erreichbar sein.⁸² Das gilt jedenfalls, wenn gewährleistet ist, dass die ADD aufgrund eingehender Meldungen sofort hinreichend zahlreiche, kompetente und auskunftsfähige ansprechbare Personen mobilisieren kann.

Das Vorhandendsein, die Besetzung und der Betrieb einer ständig erreichbaren (24/7) *Ansprech- oder Leitstelle ist eine in besonderem Maße zweckmäßige Organisationsform* zur Bewältigung der Katastrophenschutzaufgaben der ADD. Sie ist aber gesetzlich in RLP nicht vorgeschrieben. Eine explizite Regelung zu diesem

⁸² Gräff aaO. zu § 6 Nr. 2 sieht diese Aufgabe bei den Stäben.

Thema findet sich im LBKG nicht.⁸³ Wie die ADD ihre eigenen Aufgaben organisieren und erfüllen kann, ist also innerhalb des soeben aufgezeigten Rahmens vom Gesetzgeber ihrer eigenen Organisationshoheit überlassen.⁸⁴ Sie muss jedenfalls

- überhaupt erreichbar sein,
- rund um die Uhr erreichbar sein,
- intern die Erreichbarkeit nicht nur der Person, welche Meldungen von außen entgegen nimmt, sondern auch solcher entscheidungsbefugten Mitarbeitenden in der Behörde, die von der entgegennehmenden Person informiert werden, sicherstellen. Die Erreichbarkeit darf also nicht an der Hotline enden.

Dies schließt die Möglichkeit gesetzlicher wie untergesetzlicher Regelungen selbstverständlich nicht aus.

Bielefeld, den 11.7.2022

(C. Gusy)

⁸³ Deutlicher z.B. § 4 Abs.4 NRWHBKG: „Die Kreise unterhalten ... eine einheitliche Leitstelle für ... den Katastrophenschutz.“ § 28 Abs. 1 BHBKG bezeichnet sie als „ständig besetzte Leitstelle“.

⁸⁴ Nach Gräff aaO., § 6 Nr. 2, hat die ADD eine ständig erreichbare Ansprechstelle Katastrophenschutz, eine Koordinierungsstelle Katastrophenschutz und eine Katastrophenschutzleitung eingerichtet. Dies ist im Rahmen des LBKG auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zulässig.