

SEBASTIAN BRETTHAUER

# Katastrophenschutzrecht

*Jus Publicum*

343

---

Mohr Siebeck

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 343





Sebastian Bretthauer

# Katastrophenschutzrecht

Kooperation und Koordination  
im Katastrophenschutz

Mohr Siebeck

*Sebastian Bretthauer*, geboren 1983; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Mannheim; Rechtsreferendariat am OLG Zweibrücken; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), der Universität Frankfurt/Main und der Universität zu Köln; 2017 Promotion (Frankfurt/Main); 2025 Habilitation (Köln); Vertretungsprofessuren in Kassel, Wiesbaden und Augsburg.  
orcid.org/0000-0002-3609-2096

Diese Publikation ist an der Universität zu Köln entstanden und wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Universität zu Köln finanziert.

Die Publikation wurde durch das Bundesministerium des Innern gefördert.

ISBN 978-3-16-200216-7 / eISBN 978-3-16-200217-4

DOI 10.1628/978-3-16-200217-4

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Sebastian Bretthauer.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Reemers Publishing Services GmbH, Krefeld

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln im April 2025 als Habilitationsschrift angenommen. Stand der Arbeit ist Mai 2026.

Mein allerherzlichster Dank gilt zunächst meiner akademischen Lehrerin, Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmman, LL.M., die sich stets die Zeit für meine Fragen und Gedanken nahm und jederzeit offen für den gemeinsamen wissenschaftlichen Austausch war. Zugleich schenkte sie mir das Vertrauen und den Freiraum, meinen eigenen wissenschaftlichen Weg einzuschlagen und zu verfolgen. Ihre Begeisterung für wissenschaftliche Fragen und ihr hohes Maß an wissenschaftlicher Verantwortung werden mir auch künftig Vorbild und Ansporn zugleich sein. Für ihre langjährige akademische Begleitung und die daraus erwachsene Freundschaft bin ich ihr von Herzen dankbar. Außerdem danke ich ihr für die zügige Erstellung des Erstgutachtens.

Ebenso danke ich Prof. Dr. Stephan Rixen sehr herzlich für seine wertvollen weiterführenden Anregungen und Hinweise sowie für die Übernahme und die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Für die sorgfältige und konstruktive Auseinandersetzung mit meiner Arbeit bin ich ihm besonders dankbar.

Meinen Kolleginnen und Kollegen zunächst am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informationsrecht, Umweltrecht und Verwaltungswissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie später am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Informationsrecht und Rechtslehre und am Institut für Digitalisierung der Universität zu Köln danke ich für die vielen anregenden und unterhaltsamen Gespräche, die mir in schöner Erinnerung bleiben.

Für die großzügige finanzielle Unterstützung der Drucklegung gilt mein Dank dem Bundesministerium des Innern sowie dem Open-Access-Publikationsfonds der Universität zu Köln.

Dem Verlag Mohr Siebeck und insbesondere Frau Mang, Frau Taudt und Frau Meister danke ich sehr herzlich für die stets freundliche, sorgfältige und verlässliche Betreuung der Veröffentlichung.

Außerdem danke ich besonders meinen Freunden Yvonne Ferrant und Tobias Kiefer dafür, dass sie sich trotz vielfältiger richterlicher Verpflichtungen die Zeit genommen haben, das Manuskript dieser Arbeit kritisch zu lesen und die Überarbeitung mit zahlreichen hilfreichen Anmerkungen zu begleiten.

Mein tiefster Dank gilt schließlich meiner Familie und insbesondere meinen Eltern, Maria und Georg Bretthauer. Sie haben mich zu jeder Zeit und in allen Lebenslagen unterstützt, mir stets Rückhalt gegeben und mich auf meinem Weg vorbehaltlos begleitet. Meinem Vater danke ich darüber hinaus ganz besonders dafür, dass er sich die Zeit genommen hat, das Manuskript dieser Arbeit mehrfach kritisch und mit großer Sorgfalt zu lesen. Seine wertvollen Hinweise waren mir eine große Hilfe.

Karlsruhe, im Juli 2026

Sebastian Bretthauer

# Inhaltsübersicht

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Vorwort .....                                                                 | V   |
| Inhaltsverzeichnis .....                                                      | XI  |
| Kapitel 1: Einleitung .....                                                   | 1   |
| § 1 Einführung .....                                                          | 1   |
| § 2 Ziel und Gang der Untersuchung .....                                      | 3   |
| § 3 Katastrophe als Gegenstand im Recht .....                                 | 5   |
| Kapitel 2: Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte .....                | 11  |
| § 1 Von Katastrophen, Krisen, Risiken und mehr im Recht .....                 | 11  |
| A. „Katastrophe“ als Begriff .....                                            | 12  |
| B. Der Katastrophenbegriff und seine begriffsgeschichtliche Entwicklung ..... | 14  |
| C. Wesensmerkmale von katastrophischen Ereignissen .....                      | 26  |
| D. Der Katastrophenbegriff im Recht .....                                     | 33  |
| E. Wesensverwandte katastrophenähnliche Begrifflichkeiten .....               | 55  |
| F. Abgrenzungslinien .....                                                    | 64  |
| G. Zwischenfazit .....                                                        | 67  |
| § 2 Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz .....                  | 69  |
| A. Notwendigkeit der Kooperation und Koordination .....                       | 70  |
| B. Kooperation und Koordination als Problem der sog. Mischverwaltung .....    | 72  |
| C. Ausbau katastrophenschutzrechtlicher Kooperation und Koordination .....    | 75  |
| D. Katastrophenschutzkooperationsrecht .....                                  | 78  |
| E. Katastrophenschutzkoordinationsrecht .....                                 | 79  |
| § 3 Grundpfeiler des Katastrophenschutzes .....                               | 80  |
| A. Katastrophenschutz – Bevölkerungsschutz – Zivilschutz .....                | 80  |
| B. Katastrophe als Stufenabfolge .....                                        | 81  |
| C. Akteursvielfalt im Katastrophenschutz .....                                | 82  |
| D. Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem .....                          | 86  |
| E. Rechtsprinzipien im Katastrophenschutz .....                               | 94  |
| F. Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht .....           | 108 |
| § 4 Katastrophenkontexte .....                                                | 110 |
| A. Katastrophen als Gegenstand der Katastrophensoziologie .....               | 110 |
| B. Katastrophen als Gegenstand der Umwelt- und Technikwissenschaften .....    | 130 |

|                                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Kapitel 3: Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem –<br>Eine Dekonstruktion.....                                                                            | 135 |
| § 1 <i>Europäisches Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht</i> .....                                                                           | 135 |
| A. <i>Entwicklungslinien des europäischen Katastrophenschutzrechts</i> .....                                                                                    | 136 |
| B. <i>Art. 196 AEUV als zentrale europäische<br/>            Katastrophenschutzkooperationsnorm</i> .....                                                       | 142 |
| C. <i>Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union</i> .....                                                                                          | 150 |
| D. <i>Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven einer vertiefenden<br/>            europäischen Kooperation und Koordination</i> .....                     | 156 |
| E. <i>Europäisches Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht</i> .....                                                                                           | 174 |
| F. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                                                                   | 181 |
| § 2 <i>Katastrophenschutz im Bundesstaat</i> .....                                                                                                              | 183 |
| A. <i>Entwicklungslinien des nationalen Katastrophenschutzrechts</i> .....                                                                                      | 183 |
| B. <i>Grundrechtliche Maßstabsbildung</i> .....                                                                                                                 | 189 |
| C. <i>Staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz</i> .....                                                                                                 | 210 |
| D. <i>Katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat</i> .....                                                                                 | 236 |
| E. <i>Akteure im nationalen Katastrophenschutz</i> .....                                                                                                        | 243 |
| F. <i>Bundesstaatliche Katastrophenhilfe</i> .....                                                                                                              | 269 |
| G. <i>Bundesrechtliche Grundlagen im Katastrophenschutz</i> .....                                                                                               | 275 |
| H. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                                                                   | 301 |
| § 3 <i>Kernbereiche des nationalen Katastrophenschutzkooperations- und<br/>            -koordinationsrechts: Die Katastrophenschutzgesetze der Länder</i> ..... | 302 |
| A. <i>Strukturelle Besonderheiten: Integrationsprinzip versus Trennungsprinzip</i> ....                                                                         | 303 |
| B. <i>Anwendungsbereich, Ziele und Feststellung des Katastrophenfalls</i> .....                                                                                 | 309 |
| C. <i>Befugnisse im Katastrophenfall</i> .....                                                                                                                  | 312 |
| D. <i>Katastrophenschutzakteure</i> .....                                                                                                                       | 321 |
| E. <i>Grundstrukturen des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts</i> .....                                                                                       | 330 |
| F. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                                                                   | 336 |
| Kapitel 4: Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz.....                                                                                                       | 339 |
| § 1 <i>Der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz</i> .....                                                                                          | 340 |
| A. <i>Verbundgedanke im europäischen Katastrophenschutzrecht</i> .....                                                                                          | 340 |
| B. <i>Europäischer Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund</i> .....                                                                                          | 342 |
| C. <i>Vorzüge der Verbundverwaltung</i> .....                                                                                                                   | 370 |
| D. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                                                                   | 374 |
| § 2 <i>Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz</i> .....                                                                                            | 375 |
| A. <i>Die Idee des Verwaltungsverbundes im nationalen Recht</i> .....                                                                                           | 375 |
| B. <i>Nationaler Katastrophenschutz als erweiterter Verwaltungsverbund</i> .....                                                                                | 383 |
| C. <i>Folgerungen und Konsequenzen eines erweiterten Verwaltungsverbundes<br/>            Katastrophenschutz</i> .....                                          | 397 |
| § 3 <i>Fazit</i> .....                                                                                                                                          | 405 |

## Kapitel 5: Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht..... 407

|                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 Organisationsrechtliche Strukturen.....                      | 407 |
| A. Sachliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht .....    | 408 |
| B. Örtliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht .....     | 411 |
| C. Instanzielle Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht ..... | 417 |
| D. Katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten .....         | 418 |
| E. Zwischenfazit .....                                           | 435 |
| § 2 Kooperationsrechtliche Strukturen.....                       | 439 |
| A. Landesrechtliche Kooperationsformen .....                     | 439 |
| B. Bundesrechtliche Kooperationsformen .....                     | 457 |
| C. Kooperation mit privaten Akteuren .....                       | 512 |
| D. Zwischenfazit .....                                           | 530 |
| § 3 Koordinationsrechtliche Strukturen .....                     | 532 |
| A. Koordinationsrechtliche Strukturen .....                      | 532 |
| B. Koordinierung auf Landesebene .....                           | 534 |
| C. Koordinierung auf Bundesebene .....                           | 543 |
| D. Zwischenfazit .....                                           | 552 |

## Kapitel 6: Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht..... 555

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 Koordination durch verfassungsrechtliche Zentralisierung.....                                          | 557 |
| A. Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz.....                                               | 558 |
| B. Ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz.....                                                | 562 |
| § 2 Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz.....                                                           | 568 |
| A. Verfassungsrechtliche Absicherung einer Gemeinschaftsaufgabe<br>Katastrophenschutz, Art. 91f GG nF..... | 569 |
| B. Errichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Katastrophenschutz ....                                  | 572 |
| C. Verfassungsrechtliche Absicherung des BBK.....                                                          | 574 |
| § 3 Kooperation und Koordination durch Staatsverträge.....                                                 | 575 |
| A. Der Staatsvertrag als Kooperations- und Koordinationsinstrument .....                                   | 576 |
| B. Katastrophenschutzrechtliche Staatsverträge.....                                                        | 577 |
| § 4 Elemente eines Musterentwurfs für ein Katastrophenschutzgesetz.....                                    | 578 |
| A. Katastrophenschutzorganisation .....                                                                    | 580 |
| B. Katastrophenschutzkooperation.....                                                                      | 581 |
| C. Katastrophenschutzkoordination .....                                                                    | 582 |

## Kapitel 7: Wesentliche Ergebnisse der Arbeit und Ausblick..... 583

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 Einleitung.....                                                         | 583 |
| § 2 Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte .....                     | 583 |
| § 3 Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion ..... | 586 |

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 4 Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz .....                                            | 590 |
| § 5 Organisation, Kooperation und Koordination<br>im nationalen Katastrophenschutzrecht .....  | 592 |
| § 6 Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und<br>-koordinationsrecht ..... | 596 |
| § 7 Ausblick .....                                                                             | 598 |
| Literaturverzeichnis .....                                                                     | 601 |
| Sachregister .....                                                                             | 633 |

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Vorwort .....                                                                                   | V   |
| Inhaltsübersicht .....                                                                          | VII |
| Kapitel 1: Einleitung .....                                                                     | 1   |
| § 1 Einführung .....                                                                            | 1   |
| § 2 Ziel und Gang der Untersuchung .....                                                        | 3   |
| § 3 Katastrophe als Gegenstand im Recht .....                                                   | 5   |
| Kapitel 2: Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte .....                                  | 11  |
| § 1 Von Katastrophen, Krisen, Risiken und mehr im Recht .....                                   | 11  |
| A. „Katastrophe“ als Begriff .....                                                              | 12  |
| B. Der Katastrophenbegriff und seine begriffsgeschichtliche Entwicklung .....                   | 14  |
| I. Das antikengeschichtliche Begriffsverständnis .....                                          | 14  |
| 1. Herkunft des Katastrophenbegriffs .....                                                      | 14  |
| 2. Drei Ebenen des Katastrophenbegriffs .....                                                   | 16  |
| II. Vom dichtungsbezogenen Verständnis zur negativ konnotierten<br>Abbildung der Realwelt ..... | 17  |
| 1. Katastrophe als poetisches Prinzip und als Lebensattribut .....                              | 17  |
| 2. Von der positiven zur negativen Konnotation .....                                            | 19  |
| 3. Von der Poetologie zu den Erdwissenschaften .....                                            | 20  |
| III. Begriffsamplifikationen im 20. Jahrhundert .....                                           | 22  |
| 1. Vom Ereignis- zum Zustandsbegriff .....                                                      | 22  |
| 2. Modernes Verständnis eines Katastrophenbegriffs .....                                        | 24  |
| IV. Begriffsgeschichtliches Fazit .....                                                         | 25  |
| C. Wesensmerkmale von katastrophischen Ereignissen .....                                        | 26  |
| I. Ausgewählte verheerende Ereignisse .....                                                     | 26  |
| 1. Das Erdbeben und der Tsunami im Indischen Ozean 2004 .....                                   | 26  |
| 2. Die Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011 .....                                              | 27  |
| 3. Das Erdbeben in der Türkei und Syrien 2023 .....                                             | 28  |
| 4. Die Waldbrände in Griechenland 2023 .....                                                    | 28  |
| 5. Das Elbehochwasser 2002 .....                                                                | 28  |
| 6. Das Ahrtal-Hochwasser 2021 .....                                                             | 29  |
| 7. Die Corona-Pandemie 2020–2023 .....                                                          | 30  |
| II. Charakteristika katastrophischer Ereignisse .....                                           | 31  |
| 1. Drohende oder bereits eingetretene Schäden .....                                             | 31  |
| 2. Zeitliche Dringlichkeit im Handeln .....                                                     | 32  |
| 3. Zentrale Gesamtleitung der hilfeleistenden Akteure .....                                     | 33  |

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| D. Der Katastrophenbegriff im Recht .....                                             | 33 |
| I. Ursache als Anknüpfungspunkt für Katastrophen im Völkerrecht .....                 | 34 |
| II. Weites Begriffsverständnis im europäischen Recht .....                            | 36 |
| 1. Überlegungen zum europäischen Katastrophenbegriff .....                            | 37 |
| 2. Katastrophe als weiter und dynamischer Rechtsbegriff .....                         | 40 |
| 3. Der europäische Katastrophenbegriff am Beispiel ausgewählter Ereignisse .....      | 41 |
| 4. Katastrophenschutz zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ..... | 47 |
| III. Zwei-Elemente-Begriff im nationalen Recht .....                                  | 50 |
| 1. Katastrophenbegriff kein Gegenstand von Bundes- bzw. Landesverfassungsrecht .....  | 50 |
| 2. Katastrophenbegriff kein Gegenstand von Bundesrecht .....                          | 52 |
| 3. Katastrophe als zentraler Gegenstand der Landeskatastrophenschutzgesetze .....     | 52 |
| 4. Merkmale einer Katastrophe nach den Landeskatastrophenschutzgesetzen .....         | 53 |
| IV. Präzisierung und Eingrenzung des Katastrophenbegriffs .....                       | 54 |
| E. Wesensverwandte katastrophenähnliche Begrifflichkeiten .....                       | 55 |
| I. Krise .....                                                                        | 56 |
| II. Gefahr .....                                                                      | 57 |
| III. Risiko .....                                                                     | 59 |
| IV. Ausnahmezustand .....                                                             | 61 |
| V. Notstand .....                                                                     | 62 |
| VI. Großschadensereignis .....                                                        | 63 |
| VII. Besonders schwerer Unglücksfall .....                                            | 63 |
| VIII. Störfall .....                                                                  | 63 |
| IX. Streuschaden .....                                                                | 64 |
| F. Abgrenzungslinien .....                                                            | 64 |
| G. Zwischenfazit .....                                                                | 67 |
| § 2 Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz .....                          | 69 |
| A. Notwendigkeit der Kooperation und Koordination .....                               | 70 |
| B. Kooperation und Koordination als Problem der sog. Mischverwaltung .....            | 72 |
| C. Ausbau katastrophenschutzrechtlicher Kooperation und Koordination .....            | 75 |
| D. Katastrophenschutzkooperationsrecht .....                                          | 78 |
| E. Katastrophenschutzkoordinationsrecht .....                                         | 79 |
| § 3 Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts .....                                   | 80 |
| A. Katastrophenschutz – Bevölkerungsschutz – Zivilschutz .....                        | 80 |
| B. Katastrophe als Stufenabfolge .....                                                | 81 |
| C. Akteursvielfalt im Katastrophenschutz .....                                        | 82 |
| I. Staatliche Akteure .....                                                           | 83 |
| II. Private Akteure .....                                                             | 83 |
| III. Notwendigkeit der Integration privater Akteure .....                             | 84 |
| IV. Akteursvielfalt am Beispiel der Ahrtal-Hochwasserkatastrophe .....                | 86 |

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>D. Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem</i>                                          | 86  |
| I. Internationales Katastrophenschutzrecht                                                     | 87  |
| II. Europäisches Katastrophenschutzrecht                                                       | 87  |
| III. Nationales Katastrophenschutzrecht                                                        | 89  |
| 1. Katastrophenschutzverfassungsrecht                                                          | 90  |
| 2. Einfachrechtlicher Katastrophenschutz                                                       | 92  |
| 3. Zwischenfazit: Notwendigkeit rechtlich überformter<br>Vernetzung im Katastrophenschutzrecht | 93  |
| <i>E. Rechtsprinzipien im Katastrophenschutz</i>                                               | 94  |
| I. Dezentralisation in Bund und den Ländern                                                    | 94  |
| 1. Rechtliche Verankerung der Dezentralisation                                                 | 94  |
| 2. Katastrophenschutzrechtliche Dezentralisation in der Praxis<br>und deren Vor- und Nachteile | 96  |
| II. Kooperationsprinzip                                                                        | 97  |
| III. Koordinationsprinzip                                                                      | 99  |
| IV. Effektivitätsprinzip                                                                       | 101 |
| V. Subsidiaritäts- und Subordinationsprinzip                                                   | 104 |
| VI. Redundanzprinzip                                                                           | 105 |
| VII. Vermeidungsprinzip                                                                        | 106 |
| VIII. Verursacherprinzip                                                                       | 106 |
| IX. Aktivierungsprinzip                                                                        | 107 |
| X. Das Prinzip der Katastrophenschutzgerechtigkeit                                             | 107 |
| <i>F. Katastrophenschutzrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht</i>                           | 108 |
| <i>§ 4 Katastrophenkontexte</i>                                                                | 110 |
| <i>A. Katastrophen als Gegenstand der Katastrophensoziologie</i>                               | 110 |
| I. Grundlagen und Modellbildung                                                                | 110 |
| 1. Entwicklung der Katastrophensoziologie                                                      | 111 |
| 2. Katastrophen als Extrem sozialen Wandels                                                    | 112 |
| 3. Soziologische Katastrophenablaufmodelle                                                     | 114 |
| 4. Das makrosoziologische Phasenmodell FAKKEL                                                  | 115 |
| 5. Das mikrosoziologische Ablaufmodell LIDPAR                                                  | 119 |
| II. Katastrophe aus soziologischer Perspektive                                                 | 121 |
| 1. Der Katastrophenbegriff nach Dombrowsky                                                     | 121 |
| 2. Der Katastrophenbegriff nach Brauner                                                        | 122 |
| 3. Der Katastrophenbegriff nach Hofmann                                                        | 122 |
| 4. Der Katastrophenbegriff nach Hempel/Bartels/Markwart                                        | 124 |
| 5. Der Katastrophenbegriff nach Geenen                                                         | 126 |
| 6. Der Katastrophenbegriff nach Macamo                                                         | 128 |
| 7. Der Katastrophenbegriff nach Correa                                                         | 128 |
| 8. Der Katastrophenbegriff nach Perrow                                                         | 129 |
| 9. Der Katastrophenbegriff nach Korff                                                          | 129 |
| 10. Fazit                                                                                      | 129 |
| <i>B. Katastrophen als Gegenstand der Umwelt- und Technikwissenschaften</i>                    | 130 |
| I. Umwelt- und technikwissenschaftliche Grundlagen                                             | 130 |
| II. Umwelt- und technikwissenschaftliche Katastrophenbezüge                                    | 131 |
| 1. Technische Regeln, Leitlinien und Normen                                                    | 131 |

|                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Technische Normung: DIN, DIN EN, DIN EN ISO, DIN EN IEC .....                                                            | 132 |
| III. Umwelt- und technikwissenschaftliche Folgerungen .....                                                                 | 134 |
| Kapitel 3: Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion.....                                           | 135 |
| § 1 <i>Europäisches Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht</i> .....                                       | 135 |
| A. <i>Entwicklungslinien des europäischen Katastrophenschutzrechts</i> .....                                                | 136 |
| I. Von den Ursprüngen und ersten Ansätzen der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz seit den 1970er Jahren .....             | 136 |
| II. Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit seit den 1990er Jahren .....                                             | 137 |
| III. Vom Gemeinschaftsverfahren zum Katastrophenschutzverfahren .....                                                       | 138 |
| 1. Stärkung der Kooperation und Koordination .....                                                                          | 139 |
| 2. Maßgebliche Akteure .....                                                                                                | 140 |
| IV. Der Vertrag von Lissabon und die primärrechtliche Verankerung des europäischen Katastrophenschutzrechts .....           | 141 |
| B. <i>Art. 196 AEUV als zentrale europäische Katastrophenschutzkooperationsnorm</i> .....                                   | 142 |
| I. Differenzierte Ausgestaltung der europäischen Zusammenarbeit .....                                                       | 142 |
| 1. Grundlagen des europäischen Katastrophenschutzkooperationsrechts .....                                                   | 143 |
| 2. Tätigkeiten der Union .....                                                                                              | 146 |
| II. Rechtssetzungsbefugnis .....                                                                                            | 149 |
| C. <i>Das Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union</i> .....                                                      | 150 |
| I. Ziele und Gegenstand des Katastrophenschutzverfahrens .....                                                              | 150 |
| II. Katastrophenschutzprävention .....                                                                                      | 151 |
| 1. Katastrophenschutzprävention im Kontext von Art. 196 AEUV .....                                                          | 151 |
| 2. Maßnahmen der Katastrophenschutzprävention .....                                                                         | 152 |
| III. Katastrophenschutzvorsorge .....                                                                                       | 153 |
| IV. Katastrophenbekämpfung .....                                                                                            | 155 |
| D. <i>Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven einer vertiefenden europäischen Kooperation und Koordination</i> ..... | 156 |
| I. Reservekapazität rescEU als weiterer europäischer Kooperationsakteur .....                                               | 156 |
| 1. Forderung nach europäischer Katastrophenschutztruppe .....                                                               | 156 |
| 2. Europäischer Katastrophenschutz-Pool und rescEU .....                                                                    | 157 |
| 3. Legitimation von rescEU .....                                                                                            | 158 |
| 4. Verbesserte Kooperation und Koordination durch rescEU .....                                                              | 161 |
| II. Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als europäische Koordinationsplattform .....                          | 162 |
| 1. ERCC als Koordinationsplattform .....                                                                                    | 162 |
| 2. Keine Weisungsbefugnisse des ERCC .....                                                                                  | 163 |

|      |                                                                                                                       |     |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. | Katastrophenschutz und die „offene Methode der Koordinierung (OMK)“ .....                                             | 163 |
| 1.   | OMK-Verfahren als flexibles Koordinierungsinstrument .....                                                            | 163 |
| 2.   | Keine Eignung des OMK-Verfahrens zur Koordinierung<br>im europäischen Katastrophenschutz .....                        | 165 |
| IV.  | Kooperation und Koordination in ausgewählten Sektoren .....                                                           | 166 |
| 1.   | Terroranschläge .....                                                                                                 | 166 |
| 2.   | Cyberattacken .....                                                                                                   | 167 |
| 3.   | Epidemien und Pandemien .....                                                                                         | 167 |
| V.   | Zusammenarbeit im Katastrophenschutz und Solidarität .....                                                            | 168 |
| 1.   | Solidarität als allgemeines Rechtsprinzip .....                                                                       | 168 |
| 2.   | Katastrophenschutz im Anwendungsbereich von Art. 222<br>AEUV .....                                                    | 170 |
| 3.   | Freiraum bei der Ausgestaltung der Solidarität im<br>Katastrophenfall .....                                           | 171 |
| VI.  | Kooperativer Hochwasserschutz zwischen Umweltschutz und<br>Katastrophenschutz .....                                   | 172 |
| 1.   | Hochwasserschutz als Teil des europäischen Umwelt- und<br>Katastrophenschutzes .....                                  | 173 |
| 2.   | Maßstab: Schwerpunktbildung im Bereich des kooperati-<br>ven Hochwasserkatastrophenschutzes .....                     | 174 |
| E.   | <i>Europäisches Katastrophenschutzkooperationsnebenrecht</i> .....                                                    | 174 |
| I.   | Kooperation durch finanzielle Unterstützung .....                                                                     | 175 |
| II.  | Kooperation und Koordination im grenzüberschreitenden<br>Gesundheitsbereich .....                                     | 177 |
| 1.   | Gesundheitsschutz und Katastrophenschutz .....                                                                        | 177 |
| 2.   | Gesundheitssicherheitsausschuss als Koordinierungsakteur .....                                                        | 178 |
| III. | Kooperation und Koordination bei Notfällen im Bereich<br>der Energieversorgungssicherheit .....                       | 180 |
| 1.   | Energieversorgungssicherheit und Katastrophenschutz .....                                                             | 180 |
| 2.   | Das Emergency Response Coordination Centre (ERCC) als<br>Akteur im Rahmen der Katastrophenvermeidung .....            | 180 |
| F.   | <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                            | 181 |
| § 2  | <i>Katastrophenschutz im Bundesstaat</i> .....                                                                        | 183 |
| A.   | <i>Entwicklungslinien des nationalen Katastrophenschutzrechts</i> .....                                               | 183 |
| I.   | Von den Anfängen des Katastrophenschutzes .....                                                                       | 184 |
| II.  | Der Katastrophenschutz in Zeiten des Kalten Krieges .....                                                             | 185 |
| III. | Überwindung des Ost-West-Konflikts und Gründung des<br>Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ..... | 186 |
| IV.  | Stärkung des Bevölkerungsschutzes: Kooperation und<br>Koordination als strategische Ziele .....                       | 188 |
| V.   | Notwendigkeit verstärkter Zusammenarbeit .....                                                                        | 189 |
| B.   | <i>Grundrechtliche Maßstabsgestaltung</i> .....                                                                       | 189 |
| I.   | Keine Suspendierung von Grundrechten im Katastrophen-<br>schutz .....                                                 | 190 |
| 1.   | Historische Grundrechtssuspendierungen .....                                                                          | 190 |

|       |                                                                                                                                      |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.    | Notstandsgesetzgebung 1968 .....                                                                                                     | 191 |
| 3.    | Geltungsanspruch der Verfassung auch im Katastrophenfall. ....                                                                       | 192 |
| II.   | Freizügigkeitseinschränkungen zur Katastrophenbekämpfung .....                                                                       | 193 |
| III.  | Wohnungsbeeinträchtigungen aufgrund gesetzlicher Be-<br>tretungsbefugnisse .....                                                     | 196 |
| IV.   | Mitwirkung in Pflichtfeuerwehren als Arbeitszwang .....                                                                              | 197 |
| V.    | Ersatzdienstpflichten im Zivil- und Katastrophenschutz .....                                                                         | 199 |
| VI.   | Inanspruchnahme von Eigentum zur Katastrophenbekämpfung ...                                                                          | 200 |
| VII.  | Versammlungseinschränkungen aus Gründen des Katastro-<br>phenschutzes .....                                                          | 201 |
| VIII. | Datenverarbeitung, digitale Lösungen und informationelle<br>Selbstbestimmung .....                                                   | 203 |
| IX.   | Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit .....                                                                             | 205 |
| X.    | Flächendeckende Alarmierung der Bevölkerung und das<br>Fernmeldegeheimnis .....                                                      | 207 |
| XI.   | Verhältnismäßigkeitsprinzip .....                                                                                                    | 209 |
| C.    | <i>Staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz</i> .....                                                                         | 210 |
| I.    | Der Staat als Adressat von Katastrophenschutz .....                                                                                  | 211 |
| II.   | Das „Ob“ der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophen-<br>schutz .....                                                             | 213 |
| 1.    | Grundrechtliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz ....                                                                          | 213 |
| 2.    | Staatliche Schutzpflichten zum Katastrophenschutz .....                                                                              | 220 |
| 3.    | Zwischenfazit .....                                                                                                                  | 225 |
| III.  | Das „Wie“ der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophen-<br>schutz .....                                                            | 225 |
| 1.    | Katastrophenschutzrechtliches Untermaßverbot .....                                                                                   | 226 |
| 2.    | Präzisierung staatlicher Schutzpflichten .....                                                                                       | 227 |
| 3.    | Ausgestaltung der staatlichen Katastrophenschutzpflicht .....                                                                        | 228 |
| 4.    | Zwischenfazit .....                                                                                                                  | 232 |
| IV.   | Notwendigkeit der Ausgestaltung von Kooperation und<br>Koordination .....                                                            | 233 |
| 1.    | Notwendigkeit kooperativer Katastrophenschutzplanung in<br>der Rechtsprechung des BVerfG .....                                       | 233 |
| 2.    | Katastrophenschutz durch Kooperation und Koordination ....                                                                           | 234 |
| V.    | Zwischenfazit .....                                                                                                                  | 235 |
| D.    | <i>Katastrophenschutzrechtliche Kompetenzverteilung im Bundesstaat</i> .....                                                         | 236 |
| I.    | Katastrophenschutz versus Zivilschutz .....                                                                                          | 236 |
| II.   | Bundesrechtliche Sektoren mit Katastrophenbezug .....                                                                                | 237 |
| 1.    | Keine allgemeine bundesrechtliche Zuständigkeit auf dem<br>Gebiet des regionalen und überregionalen Katastrophen-<br>notstands ..... | 237 |
| 2.    | Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des<br>Bundes (ZSKG) .....                                                     | 238 |
| 3.    | Luftverkehrsrecht .....                                                                                                              | 238 |
| 4.    | Internationaler Terrorismus .....                                                                                                    | 239 |
| 5.    | Atomrecht .....                                                                                                                      | 240 |
| 6.    | Seuchenschutz und Seuchenbekämpfung .....                                                                                            | 240 |

|                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7. Küstenschutz .....                                                             | 241        |
| 8. Naturschutz .....                                                              | 242        |
| 9. Wasserwirtschaftsrecht .....                                                   | 242        |
| III. Zwischenfazit .....                                                          | 243        |
| <i>E. Akteure im nationalen Katastrophenschutz .....</i>                          | <i>243</i> |
| I. Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat .....                                    | 244        |
| 1. Vielfalt der Verwaltungskompetenzen .....                                      | 244        |
| 2. Zivilschutz- und Katastrophenschutzverwaltung .....                            | 245        |
| 3. Katastrophenschutzrelevante Bundesbehörden .....                               | 246        |
| II. Akteure auf Bundesebene .....                                                 | 246        |
| 1. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe<br>(BBK) .....          | 247        |
| 2. Technisches Hilfswerk (THW) .....                                              | 251        |
| 3. Bundespolizei .....                                                            | 253        |
| 4. Bundeswehr .....                                                               | 253        |
| 5. Weitere katastrophenschutzrelevante Akteure .....                              | 256        |
| 6. Zwischenfazit .....                                                            | 264        |
| III. Akteure auf Landesebene .....                                                | 266        |
| 1. Aufbau der Landeskatastrophenschutzverwaltung .....                            | 266        |
| 2. Brandschutz und Rettungsdienst .....                                           | 267        |
| 3. Fachbehörden .....                                                             | 268        |
| IV. Private Akteure .....                                                         | 268        |
| <i>F. Bundesstaatliche Katastrophenhilfe .....</i>                                | <i>269</i> |
| I. Zwischenbehördliche Hilfeleistung .....                                        | 270        |
| II. Amtshilfe als Kooperationsinstrument .....                                    | 271        |
| III. Arten bundesstaatlicher Katastrophenhilfe .....                              | 272        |
| 1. Regionaler Katastrophenfall .....                                              | 272        |
| 2. Überregionaler Katastrophenfall .....                                          | 272        |
| IV. Bedeutungszuwachs bundesstaatlicher Katastrophenhilfe .....                   | 273        |
| <i>G. Bundesrechtliche Grundlagen im Katastrophenschutz .....</i>                 | <i>275</i> |
| I. Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) .....                          | 276        |
| II. THW-Gesetz .....                                                              | 277        |
| III. Bundespolizei- und Soldatengesetz .....                                      | 277        |
| IV. Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze .....                                    | 277        |
| 1. Katastrophenbezug der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze .....               | 278        |
| 2. Struktur der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze .....                        | 279        |
| 3. Ausgewählte Sektoren .....                                                     | 281        |
| V. Ausgewählte katastrophenschutzspezifische bundesrechtliche<br>Regelungen ..... | 292        |
| 1. Hochwasserschutz .....                                                         | 293        |
| 2. Brandschutz .....                                                              | 299        |
| VI. Zwischenergebnis .....                                                        | 300        |
| <i>H. Zwischenfazit .....</i>                                                     | <i>301</i> |

|                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 3 Kernbereiche des nationalen Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts: Die Katastrophenschutzgesetze der Länder ..... | 302 |
| A. Strukturelle Besonderheiten: Integrationsprinzip versus Trennungsprinzip....                                                          | 303 |
| I. Integrationsmodell.....                                                                                                               | 304 |
| II. Trennungsmodell .....                                                                                                                | 305 |
| III. Von der Trennung zur Einheit.....                                                                                                   | 306 |
| IV. Wege zu einem kohärenten Katastrophenschutzrecht .....                                                                               | 308 |
| B. Anwendungsbereich, Ziele und Feststellung des Katastrophenfalls .....                                                                 | 309 |
| I. Katastrophe als wesentliches Merkmal .....                                                                                            | 309 |
| II. Ziele des Katastrophenschutzrechts .....                                                                                             | 309 |
| III. Feststellung des Katastrophenfalls.....                                                                                             | 310 |
| IV. Zwischenfazit .....                                                                                                                  | 311 |
| C. Befugnisse im Katastrophenfall.....                                                                                                   | 312 |
| I. Differenzierte Ausgestaltung von Standardbefugnissen .....                                                                            | 313 |
| II. Evakuierungen, Räumungen und Sperrungen .....                                                                                        | 314 |
| III. Betretungsbefugnisse zu Wohnungen und Grundstücken.....                                                                             | 314 |
| IV. Inanspruchnahme von Sachen.....                                                                                                      | 316 |
| V. Hilfspflichten der Bevölkerung.....                                                                                                   | 317 |
| VI. Datenverarbeitung.....                                                                                                               | 318 |
| VII. Katastrophenschutzrechtliche Generalklausel.....                                                                                    | 319 |
| VIII. Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern.....                                                                                  | 320 |
| D. Katastrophenschutzakteure .....                                                                                                       | 321 |
| I. Staatliche Akteure: Landkreise und kreisfreie Städte.....                                                                             | 322 |
| II. Private Hilfsorganisationen.....                                                                                                     | 323 |
| 1. Mitwirkungserklärung.....                                                                                                             | 323 |
| 2. Hilfsorganisationen als Verwaltungshelfer .....                                                                                       | 324 |
| 3. Aufgabenspektrum .....                                                                                                                | 325 |
| 4. Freiwillig organisierte Helfer.....                                                                                                   | 325 |
| III. Nicht-organisierte Helfer .....                                                                                                     | 327 |
| IV. Katastrophenschutzdienst und Katastrophenschutz-Task-Forces....                                                                      | 328 |
| V. Führungsorganisation.....                                                                                                             | 329 |
| E. Grundstrukturen des Brandschutz- und Rettungsdienstrechts.....                                                                        | 330 |
| I. Das Brandschutzrecht der Länder .....                                                                                                 | 331 |
| 1. Zweck: Abwehr von Brandgefahren.....                                                                                                  | 331 |
| 2. Organisation und Aufgabenspektrum .....                                                                                               | 331 |
| 3. Brandschutzrechtliche Generalklausel .....                                                                                            | 332 |
| 4. Kooperation im Brandschutz.....                                                                                                       | 333 |
| II. Das Rettungsdienstwesen der Länder .....                                                                                             | 334 |
| 1. Zweck: Rettung von Leben und Gesundheit .....                                                                                         | 334 |
| 2. Rettungsdienst als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge.....                                                                         | 334 |
| 3. Differenzierung nach Gefahrenlagen und Einbeziehung von weiteren privaten Akteuren.....                                               | 335 |
| 4. Katastrophenschutzrechtliche Hochzonung.....                                                                                          | 336 |
| F. Zwischenfazit .....                                                                                                                   | 336 |

## Kapitel 4: Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz..... 339

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1 <i>Der europäische Verwaltungsverbund Katastrophenschutz</i> .....           | 340 |
| A. <i>Verbundgedanke im europäischen Katastrophenschutzrecht</i> .....           | 340 |
| B. <i>Europäischer Katastrophenschutz als Verwaltungsverbund</i> .....           | 342 |
| I. Vom Netzwerk zum Verbund.....                                                 | 342 |
| 1. Der Netzwerkbegriff.....                                                      | 342 |
| 2. Netzwerkstrukturen des europäischen Katastrophenschutz-                       |     |
| rechts.....                                                                      | 344 |
| II. Kennzeichen des Verwaltungsverbundes Katastrophenschutz .....                | 346 |
| 1. Funktionale Zusammenarbeit im Katastrophenschutz .....                        | 348 |
| 2. Kooperations- und Verflechtungsphänomene im Katastro-                         |     |
| phenschutz.....                                                                  | 351 |
| 3. Intensität der Kooperation im Katastrophenschutz .....                        | 353 |
| 4. Abgrenzung zur bloßen Verwaltungskooperation im                               |     |
| Katastrophenschutz.....                                                          | 355 |
| III. Erscheinungsformen von Verbundverwaltungen und der                          |     |
| Katastrophenschutz als Mischverbund .....                                        | 357 |
| 1. Erscheinungsformen.....                                                       | 357 |
| 2. Verwaltungsverbund Katastrophenschutz als Mischverbund....                    | 363 |
| IV. Maßgebliche Akteure im Verwaltungsverbund Katastrophen-                      |     |
| schutz.....                                                                      | 364 |
| 1. Akteure der Verbundverwaltung .....                                           | 364 |
| 2. Akteure im europäischen Katastrophenschutz.....                               | 366 |
| C. <i>Vorzüge der Verbundverwaltung</i> .....                                    | 370 |
| I. Effektivitätssteigerung .....                                                 | 370 |
| II. Verhinderung von Informationsasymmetrien.....                                | 371 |
| III. Akzeptanzsteigerung .....                                                   | 372 |
| IV. Integration gemeineuropäischer Interessen.....                               | 373 |
| V. Wechselseitige Kontrolle.....                                                 | 373 |
| D. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                    | 374 |
| § 2 <i>Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz</i> .....             | 375 |
| A. <i>Die Idee des Verwaltungsverbundes im nationalen Recht</i> .....            | 375 |
| I. Verwaltungsverbund als Ordnungsmodell für den Katastro-                       |     |
| phenschutz .....                                                                 | 375 |
| II. Verbundstrukturen im nationalen Recht.....                                   | 377 |
| 1. Verbundstrukturen im Lebensmittelrecht .....                                  | 377 |
| 2. Verbundstrukturen im Integrationsrecht .....                                  | 378 |
| 3. Verbundstrukturen im Recht der inneren Sicherheit.....                        | 379 |
| 4. Verbundstrukturen im Verwaltungsverfahrensrecht .....                         | 381 |
| 5. Zwischenfazit: Verwaltungsverbünde im nationalen Recht .....                  | 381 |
| III. Verbundstrukturen im nationalen Katastrophenschutzrecht .....               | 382 |
| B. <i>Nationaler Katastrophenschutz als erweiterter Verwaltungsverbund</i> ..... | 383 |
| I. Anwendungsszenario Hochwasserkatastrophe .....                                | 384 |
| 1. Hochwasservermeidung und -vorsorge .....                                      | 384 |
| 2. Hochwasserbekämpfung .....                                                    | 386 |
| 3. Hochwassernachsorge .....                                                     | 386 |
| 4. Wesentliche Akteure im Hochwasserschutz .....                                 | 386 |

|      |                                                                                                          |     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II.  | Verbundstrukturmerkmale im nationalen Katastrophenschutz<br>am Beispiel einer Hochwasserkatastrophe..... | 387 |
| 1.   | Funktionale Zusammenarbeiten im nationalen Katastro-<br>phenschutzrecht .....                            | 387 |
| 2.   | Kooperations- und Verflechtungsphänomene im nationalen<br>Recht.....                                     | 390 |
| 3.   | Intensitätsschwelle.....                                                                                 | 392 |
| 4.   | Von der Kooperation zum erweiterten Verwaltungsverbund<br>Katastrophenschutz.....                        | 395 |
| C.   | <i>Folgerungen und Konsequenzen eines erweiterten Verwaltungsverbundes<br/>Katastrophenschutz.....</i>   | 397 |
| I.   | Kooperation im Katastrophenschutzrecht.....                                                              | 397 |
| 1.   | Kooperation im Bundesrecht .....                                                                         | 398 |
| 2.   | Kooperation im Landesrecht.....                                                                          | 398 |
| 3.   | Überörtliche Kooperation.....                                                                            | 399 |
| 4.   | Interbehördliche Kooperation.....                                                                        | 400 |
| 5.   | Kooperation mit privaten Akteuren.....                                                                   | 400 |
| II.  | Koordination im Katastrophenschutzrecht.....                                                             | 401 |
| 1.   | Fehlende Selbstkoordinationsmechanismen bei länderüber-<br>greifenden Katastrophen .....                 | 401 |
| 2.   | Rudimentäre Normierung landesrechtlicher Koordinations-<br>instrumente.....                              | 402 |
| III. | Integration privater Akteure .....                                                                       | 403 |
| § 3  | <i>Fazit.....</i>                                                                                        | 405 |

## Kapitel 5: Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht..... 407

|      |                                                                                            |     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 1  | <i>Organisationsrechtliche Strukturen.....</i>                                             | 407 |
| A.   | <i>Sachliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht .....</i>                          | 408 |
| I.   | Festlegung der Sachaufgabe.....                                                            | 408 |
| II.  | Zuständigkeit von Landkreisen und kreisfreien Städten.....                                 | 408 |
| III. | Erschwernisse im länderübergreifenden Katastrophenschutz.....                              | 409 |
| B.   | <i>Örtliche Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht .....</i>                           | 411 |
| I.   | Erfordernis der Überbrückung örtlicher Zuständigkeitsgrenzen ....                          | 412 |
| II.  | Fehlende örtliche katastrophenspezifische Zuständigkeitsvor-<br>schriften.....             | 412 |
| 1.   | Legitimation örtlicher Zuständigkeit bei räumlich<br>begrenzten Katastrophen.....          | 413 |
| 2.   | Örtliche Zuständigkeit bei großflächigen und gebietsüber-<br>greifenden Katastrophen ..... | 415 |
| III. | Zweckmäßigkeit katastrophenspezifischer örtlicher Zuständig-<br>keitsnormen.....           | 416 |
| C.   | <i>Instanzielle Zuständigkeiten im Katastrophenschutzrecht .....</i>                       | 417 |
| I.   | Recht zur Erstentscheidung.....                                                            | 417 |
| II.  | Erstzuständigkeiten im Katastrophenschutz .....                                            | 417 |
| III. | Zweckmäßigkeit hinreichend klarer instanzialer Zuständig-<br>keitsnormen.....              | 418 |

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>D. Katastrophenschutzrechtliche Notzuständigkeiten</i> .....                                                      | 418 |
| I. Sachliche Notzuständigkeiten .....                                                                                | 420 |
| 1. Gemeindliche Gefahrenabwehr auf Grundlage der<br>Katastrophenschutzgesetze .....                                  | 420 |
| 2. Gemeindliche Gefahrenabwehr aufgrund anderer Gesetze.....                                                         | 422 |
| II. Örtliche Notzuständigkeiten .....                                                                                | 424 |
| 1. Notzuständigkeiten im Landesinnenverhältnis .....                                                                 | 424 |
| 2. Notzuständigkeiten im Landesaußenverhältnis.....                                                                  | 426 |
| 3. Staatsgrenzenüberschreitende Notzuständigkeiten .....                                                             | 428 |
| III. Instanzielle Notzuständigkeiten .....                                                                           | 429 |
| 1. Selbsteintrittsrecht<br>der Katastrophenschutzaufsichtsbehörde .....                                              | 429 |
| 2. Katastrophenspezifische instanzielle Notzuständigkeiten .....                                                     | 430 |
| IV. Bundesrechtliche Notzuständigkeiten.....                                                                         | 432 |
| V. Keine ungeschriebenen Notzuständigkeiten .....                                                                    | 433 |
| <i>E. Zwischenfazit</i> .....                                                                                        | 435 |
| I. Differenzierte Ausgestaltung des Katastrophenschutzorganisa-<br>tionsrechts.....                                  | 436 |
| II. Regelungslücken im Katastrophenschutznotzuständigkeitsrecht ....                                                 | 437 |
| III. Strukturelle Defizite im Katastrophenschutzorganisationsrecht ....                                              | 438 |
| <i>§ 2 Kooperationsrechtliche Strukturen</i> .....                                                                   | 439 |
| <i>A. Landesrechtliche Kooperationsformen</i> .....                                                                  | 439 |
| I. Mitwirkungspflicht gegenüber der zuständigen Katastrophen-<br>schutzbehörde.....                                  | 441 |
| 1. Adressaten der Mitwirkungspflicht .....                                                                           | 441 |
| 2. Ersuchen der zuständigen Katastrophenschutzbehörde .....                                                          | 442 |
| 3. Vorbehalt der Wahrnehmung dringender eigener Aufgaben<br>aus § 5 VwVfG .....                                      | 443 |
| 4. Koordinierungsfunktion der Katastrophenschutzbehörde .....                                                        | 444 |
| II. Gebietsübergreifende Katastrophenhilfe .....                                                                     | 445 |
| III. Länderübergreifende Katastrophenhilfe.....                                                                      | 447 |
| IV. Keine Zuständigkeitskonzentration trotz Kooperation .....                                                        | 449 |
| V. Exkurs: Zusammenarbeit im Sächsischen Gesetz über den<br>Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz ..... | 453 |
| 1. Gemeinsamer Landesbeirat .....                                                                                    | 453 |
| 2. Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule.....                                                                | 453 |
| 3. Integrierte Leitstellen.....                                                                                      | 454 |
| 4. Schnell-Einsatz-Gruppen und organisierte Erste Hilfe.....                                                         | 454 |
| 5. Katastrophenschutzübungen .....                                                                                   | 455 |
| 6. Überörtliche und auswärtige Einsätze .....                                                                        | 456 |
| 7. Vorbildwirkung für andere Bundesländer .....                                                                      | 456 |
| <i>B. Bundesrechtliche Kooperationsformen</i> .....                                                                  | 457 |
| I. Verfassungsrechtliche Rahmung der Kooperation im regionalen<br>Katastrophenfall, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG.....      | 458 |
| 1. Materielle Elemente .....                                                                                         | 459 |
| 2. Prozedurale Elemente .....                                                                                        | 472 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. Aufgabenwahrnehmungslegitimation landesfremder Akteure .....                                               | 474 |
| 4. Landesrechtlicher Befugniserwerb .....                                                                     | 477 |
| 5. Regionaler Katastrophenfall als Kooperationsmodell sui generis .....                                       | 478 |
| 6. Zwischenfazit .....                                                                                        | 482 |
| II. Verfassungsrechtliche Rahmung der Kooperation im überregionalen Katastrophenfall, Art. 35 Abs. 3 GG ..... | 483 |
| 1. Materielle Elemente .....                                                                                  | 484 |
| 2. Prozedurale Elemente .....                                                                                 | 489 |
| 3. Überregionaler Katastrophenfall als Kooperationsmodell sui generis .....                                   | 502 |
| 4. Zwischenfazit .....                                                                                        | 503 |
| III. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Kooperation von Bund und Ländern im ZSKG .....                      | 504 |
| 1. Kooperationsakteure .....                                                                                  | 505 |
| 2. Allgemeine Grundsätze bundesstaatlicher Katastrophenhilfe .....                                            | 506 |
| 3. Besondere Kooperationsbereiche .....                                                                       | 508 |
| C. <i>Kooperation mit privaten Akteuren</i> .....                                                             | 512 |
| I. Vertragliche Kooperationsformen der Zusammenarbeit .....                                                   | 513 |
| II. Gesetzlich verankerte Ausgestaltung der Kooperation .....                                                 | 515 |
| 1. Mitwirkung privater Akteure nach Maßgabe des ZSKG .....                                                    | 516 |
| 2. Kooperation institutioneller Akteure (private Hilfsorganisationen) .....                                   | 517 |
| 3. Kooperation mit nicht-organisierten Helfern .....                                                          | 528 |
| D. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                 | 530 |
| § 3 <i>Koordinationsrechtliche Strukturen</i> .....                                                           | 532 |
| A. <i>Koordinationsrechtliche Strukturen</i> .....                                                            | 532 |
| B. <i>Koordinierung auf Landesebene</i> .....                                                                 | 534 |
| I. Prozedurale Koordinationsmechanismen .....                                                                 | 534 |
| II. Institutionelle Koordinationsinstrumente .....                                                            | 536 |
| 1. Administrativ-organisatorischer Verwaltungsstab .....                                                      | 538 |
| 2. Operativ-taktischer Führungsstab .....                                                                     | 541 |
| C. <i>Koordinierung auf Bundesebene</i> .....                                                                 | 543 |
| I. Koordinierung von Hilfsmaßnahmen durch den Bund, § 16 ZSKG .....                                           | 545 |
| 1. Unschärfe des Koordinierungsbegriffs des ZSKG .....                                                        | 546 |
| 2. Keine Bundeskoordinierung bei ausschließlichen Hilfsmaßnahmen der Länder .....                             | 547 |
| 3. Bundeskoordinierung als ultima-ratio .....                                                                 | 548 |
| 4. Ersuchensentscheidungsbefugnis .....                                                                       | 549 |
| 5. Bereitstellung von Koordinierungsinstrumenten .....                                                        | 550 |
| II. Mangel an weiteren koordinationsrechtlichen Regelungen .....                                              | 551 |
| D. <i>Zwischenfazit</i> .....                                                                                 | 552 |

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Kapitel 6: Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht.....       | 555 |
| § 1 Koordination durch verfassungsrechtliche Zentralisierung.....                                       | 557 |
| A. Ein umfassender bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz.....                                            | 558 |
| I. Katastrophenschutz als ausschließliche Bundesgesetzgebungs- kompetenz .....                          | 559 |
| II. Errichtung eines Bundeskatastrophenschutzministeriums.....                                          | 561 |
| B. Ein partieller bundesrechtlicher Bevölkerungsschutz.....                                             | 562 |
| I. Partiieller Katastrophenschutz als ausschließliche Bundesgesetz- gebungszuständigkeit .....          | 562 |
| 1. Innere Sicherheit: Katastrophenschutz.....                                                           | 563 |
| 2. Innere Sicherheit: Zusammenarbeit von Bund und Ländern .....                                         | 564 |
| II. Weiterentwicklung des BBK zu einer Zentralstelle .....                                              | 566 |
| § 2 Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz.....                                                        | 568 |
| A. Verfassungsrechtliche Absicherung einer Gemeinschaftsaufgabe Katastrophenschutz, Art. 91f GG nF..... | 569 |
| B. Errichtung eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums Katastrophenschutz ....                               | 572 |
| C. Verfassungsrechtliche Absicherung des BBK.....                                                       | 574 |
| § 3 Kooperation und Koordination durch Staatsverträge.....                                              | 575 |
| A. Der Staatsvertrag als Kooperations- und Koordinationsinstrument .....                                | 576 |
| B. Katastrophenschutzrechtliche Staatsverträge.....                                                     | 577 |
| § 4 Elemente eines Musterentwurfs für ein Katastrophenschutzgesetz.....                                 | 578 |
| A. Katastrophenschutzorganisation.....                                                                  | 580 |
| B. Katastrophenschutzkooperation.....                                                                   | 581 |
| C. Katastrophenschutzkoordination .....                                                                 | 582 |
| Kapitel 7: Wesentliche Ergebnisse der Arbeit und Ausblick.....                                          | 583 |
| § 1 Einleitung.....                                                                                     | 583 |
| § 2 Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte .....                                                 | 583 |
| § 3 Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem – Eine Dekonstruktion.....                              | 586 |
| § 4 Der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz .....                                                     | 590 |
| § 5 Organisation, Kooperation und Koordination im nationalen Katastrophenschutzrecht .....              | 592 |
| § 6 Handlungsoptionen für ein Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrecht.....              | 596 |
| § 7 Ausblick .....                                                                                      | 598 |
| Literaturverzeichnis.....                                                                               | 601 |
| Sachregister.....                                                                                       | 633 |



# Kapitel 1: Einleitung

Die Geschichte der Erde und Menschheit ist auch eine Geschichte von Katastrophen.<sup>1</sup> Vom Aussterben der Dinosaurier durch Meteoriteneinschlag über den Großen Brand von London 1666 bis hin zum massiven Elbehochwasser 2002 führen verheerende Ereignisse immer wieder zu Katastrophen. Zu denken ist dabei an Naturgefahren<sup>2</sup> (etwa Hochwasser, schwere Unwetter oder Starkregen), geologische Gefahren (etwa Erdbeben oder Erdrutsche), chemische, biologische und nukleare Gefahren, aber auch menschliches oder technisches Versagen (etwa großflächige Ausfälle lebenswichtiger Infrastrukturen wie Energie, Telekommunikation oder Ernährung). Schließlich können Katastrophen auch menschengezielt durch Terrorismus, Krieg und Cyberattacken hervorgerufen werden. Nicht zuletzt die Ahrtal-Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 in Deutschland oder die folgenschweren Überschwemmungen in Spanien 2024 sowie die Waldbrände in Griechenland im August und September 2023 direkt an den Touristenhochburgen von Rhodos sind noch in das Gedächtnis vieler Menschen eingegraben. Eine tiefergehende Befassung mit Katastrophen – auch aus rechtlicher Perspektive – ist daher angezeigt, da gerade in unüberschaubaren Notsituationen Klarheit über die Zuständigkeiten und das gemeinsame Handeln der katastrophenrelevanten Behörden bestehen muss.

## § 1 Einführung

Das Recht kann Katastrophen nicht verhindern. Allerdings kann es einen Rechtsrahmen setzen und dazu beitragen, um auf solche Ereignisse besser vorbereitet zu sein und beim Eintritt einer Katastrophe einen wirksamen Katastrophenschutz sicherzustellen.

Der Katastrophenschutz als Teil des Bevölkerungsschutzes ist eine dauerhafte Aufgabe, die allerdings oftmals nach dem Motto „There is no glory in prevention.“<sup>3</sup> ver-

---

<sup>1</sup> M. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (164).

<sup>2</sup> Generell werden in den kommenden Jahren klimabedingte Naturkatastrophen zunehmen. Vgl. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, World Disaster Report 2020.

<sup>3</sup> Der Begriff wird dem britischen Epidemiologen G. Rose zugeschrieben, der ihn am Beispiel der koronaren Herzerkrankungen eingeführt hat und besagt, dass präventive Maßnahmen, die für eine Gesamtbevölkerung sehr nützlich sind, dem Einzelnen teilweise nur wenig nutzen und umgekehrt. Vgl. G. Rose, Sick Individuals and Sick Populations, *International Journal of Epidemiology* 1985, Volume 14, Issue 1, S. 32 ff., <https://doi.org/10.1093/ije/14.1.32>.

nachlässigt wird. Denn Ruhm lässt sich für die erfolgreiche Vorbeugung vor und gegen Katastrophen nur selten ernten. Eine Katastrophe, die wegen vorausschauender Gestaltung verhindert werden kann, ist schon keine mehr und kommt damit in der öffentlichen Wahrnehmung kaum vor.

Für den Katastrophenschutz ist es charakteristisch, dass er generell durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren getragen wird. Es agiert nicht nur ein staatlicher Akteur mit der zuständigen Katastrophenschutzbehörde, um Katastrophen zu vermeiden sowie zu bekämpfen, sondern zahlreiche weitere staatliche Akteure treten hinzu. Allein auf Bundesebene sind das etwa das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), das Technische Hilfswerk (THW), die Bundespolizei und die Bundeswehr. Auf Landesebene sind neben den Katastrophenschutzbehörden insbesondere die Feuerwehren sowie der Rettungsdienst involviert. Daneben kommen zahlreiche Fachbehörden – etwa die Wasser- und Umweltbehörden – hinzu, die über spezifisches Wissen verfügen, das für einen effektiven Katastrophenschutz und jeweils eine spezifische Katastrophenart notwendig ist. Beim Hochwasser im Ahrtal wurden etwa Mitarbeiter der Landestalsperrenverwaltung Sachsens in Nordrhein-Westfalen unterstützend tätig.<sup>4</sup> Neben staatlichen Akteuren wird der Katastrophenschutz aber vor allem auch von privaten Hilfsorganisationen sowie im Übrigen von individuell und institutionellen Spontanhelfern getragen, die letztlich in einem Katastrophenfall zusammenwirken (können).<sup>5</sup> Nicht weniger als 1,7 Millionen Menschen engagieren sich in Deutschland ehrenamtlich im Katastrophenschutz.<sup>6</sup>

Obwohl eine Vielzahl von gemeinsam agierenden Akteuren mit jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufgaben im Katastrophenschutz betraut sind, scheint aus praktischer Sicht kein Bedarf nach einer tiefergehenden rechtlichen Analyse und Durchdringung zu bestehen, da der Katastrophenschutz im Ernstfall offensichtlich nach dem Motto „Jeder macht sein Ding“ reibungslos funktioniert.<sup>7</sup> Wie schnell dies aber anders sein kann, eben weil nichts geregelt ist, und mit welch’ verheerenden Folgen, hat die Ahrtalfut 2021 eindrücklich gezeigt. Auch wenn eine endgültige Beurteilung noch aussteht, so ist doch schon jetzt klar, dass mangelnde Abstimmung, unklare

<sup>4</sup> Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesministerium der Finanzen, Bericht zur Hochwasserkatastrophe 2021: Katastrophenhilfe, Wiederaufbau und Evaluierungsprozess, 2021, S. 18.

<sup>5</sup> So engagieren sich knapp 1,7 Millionen Menschen freiwillig im Katastrophenschutz. Vgl. <https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/11/pm-13-ehrenamtskarte.html>.

<sup>6</sup> Vgl. <https://mit-dir-fuer-uns-alle.de/ehrenamt/>.

<sup>7</sup> So der Befund bei R. Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 43 (45 mwN); ebenso K. G. Meyer-Teschendorf, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl 2009, S. 1221 (1222); ein Überblicksartikel über praktische Erfahrungen zum Katastrophenschutz in Deutschland findet sich bei C. Unger, Ist Deutschland auf Katastrophen vorbereitet?, in: Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 89 ff.

Kompetenzen und eine daher unzureichende Kommunikation wesentliche Treiber der katastrophalen Folgen der Flut waren.<sup>8</sup>

Es ist daher ein Rechtsrahmen erforderlich, der die Zusammenarbeit auch rechtlich konturiert, Mögliches und Unmögliches auslotet und Leitplanken hierfür einschlägt. Dies folgt schon aus der staatlichen Schutzpflicht zum Katastrophenschutz, die ein Mindestmaß an Regulierung von rechtlicher Kooperation und Koordination notwendig macht.<sup>9</sup> Daran fehlt es aber bislang im nationalen Recht weitestgehend. Rechtliche Mechanismen zur Koordinierung der katastrophenrelevanten Akteure sind im Recht bisher nur äußerst rudimentär abgebildet.<sup>10</sup>

## § 2 Ziel und Gang der Untersuchung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung liegt darin, das Katastrophenschutzrecht, das bisher ein unübersichtliches, wenig geordnetes und unstrukturiertes Rechtsgebiet darstellt, rechtssystematisch im Hinblick auf die Zusammenarbeit der katastrophenrelevanten Akteure zu erschließen und darüber eine Hinführung zu einer systematischen rechtskonformen Regelung zu ermöglichen. Es werden die organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Strukturen des Katastrophenschutzrechts offengelegt. Denn für das Zusammenwirken der zahlreichen hilfeleistenden Akteure ist ein Rechtsrahmen erforderlich, der den Beteiligten die im Katastrophenfall notwendige Rechtssicherheit verschafft, der aber darauf aufbaut, welches rechtliche Gefüge existiert und wie die bestehenden tatsächlichen Strukturen integriert werden können. Nur durch hinreichend präzise Regeln kann das Zusammenspiel der katastrophenrelevanten Akteure rechtlich abgesichert werden und trägt so zu einem effektiven Katastrophenschutz bei.

Dazu werden zunächst in Kapitel 2 die Grundlagen des Katastrophenschutzrechts aufbereitet. Das betrifft die Präzisierung des Katastrophenbegriffs (§ 1) sowie die Darstellung der Grundzüge von Kooperation und Koordination im Katastrophenschutz (§ 2). Sodann werden die Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts dargestellt, wozu die maßgeblichen Rechtsprinzipien wie das Effektivitätsprinzip und die Verortung des Katastrophenschutzrechts als besonderem Gefahrenabwehrrecht zählen, an denen die Kooperation und Koordination ausgerichtet sein muss (§ 3). Da Katastrophen aber

---

<sup>8</sup> Siehe dazu insbesondere den Bericht des Untersuchungsausschuss 18/1 „zur Flutkatastrophe in Rheinland-Pfalz, deren Folgen und zur rechtlichen und politischen Verantwortung der Landesregierung, ihrer nachgeordneten Behörden sowie aller sonstigen öffentlichen Stellen hierfür“. Vgl. Rheinland-Pfalz LT-Drs. 18/10000.

<sup>9</sup> Eine staatliche Schutzpflicht zum Katastrophenschutz wurde – soweit ersichtlich – erstmalig von *E. G. Mahrenholz* in einem abweichenden Votum zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz von C-Waffen aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitet. Vgl. BVerfGE 77, 170 (235 ff.).

<sup>10</sup> *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 261, 270, 343 f., 361; *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, KritV 2005, S. 342 (354); *H.-J. Blankel/A. Sander*, Bewährungsprobe des deutschen Föderalismus in der Pandemie, ZG 2023, S. 15 (34).

nicht nur Gegenstand im Recht sind, sondern auch in anderen Wissenschaftsdisziplinen, wird der Blick auf die Katastrophensoziologie sowie die Umwelt- und Technikwissenschaften geweitet (§ 4), weil sie einen besonderen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen.

Anschließend wird in Kapitel 3 das Katastrophenschutzrecht im Mehrebenensystem aufbereitet und dekonstruiert, seine Entwicklungslinien werden nachgezeichnet und das katastrophenschutzkooperations- und katastrophenschutzkoordinationsrechtliche Fundament auf europäischer Ebene (§ 1) sowie bundesrechtlicher (§ 2) und landesrechtlicher (§ 3) Ebene dargestellt.

Kapitel 4 arbeitet danach die katastrophenschutzrechtlichen Verbundstrukturen auf europäischer Ebene (§ 1) und auf nationaler Ebene (§ 2) heraus. Denn die katastrophenrelevanten Akteure agieren gemeinsam im Verbund, sodass nur ein kooperatives und koordinatives Zusammenwirken einen effektiven Katastrophenschutz gewährleisten kann.

Dem folgend wird in Kapitel 5 der Blick auf das nationale Katastrophenschutzrecht gerichtet. Der nationale Verwaltungsverbund Katastrophenschutz wird auf seine spezifischen organisations- (§ 1), kooperations- (§ 2) und koordinationsrechtlichen (§ 3) Strukturen untersucht. Die Zusammenarbeit der zahlreichen katastrophenrelevanten Akteure muss auf organisationsrechtlich hinreichend bestimmten und präzisen Zuständigkeiten basieren. Denn unklare Zuständigkeiten führen im Katastrophenfall zu Zeitverzögerungen, Entscheidungsdefiziten und Verantwortungsdiffusion. Nur aufgrund einer exakten Zuschreibung von Zuständigkeiten lassen sich die notwendige katastrophenschutzrechtliche Kooperation und Koordination näher ausgestalten. Die geltende Ausgestaltung des Katastrophenschutzorganisations-, -kooperations- und -koordinationsrechts wird sich dabei als unzulänglich und unterkomplex erweisen.

In Kapitel 6 werden daher aus den zuvor erzielten Erkenntnissen einige ausgewählte und besonders geeignete Handlungsoptionen für die rechtliche Ausgestaltung eines Katastrophenschutzkooperations- und -koordinationsrechts abgeleitet. Dazu zählen verfassungsrechtliche Modifikationen (§ 1, § 2) sowie die Verabschiedung von zwischenstaatlichen Abkommen (§ 3) oder – unter Beibehaltung der geltenden verfassungsrechtlichen Anforderungen zum Katastrophenschutz – die Schaffung vergleichbarer Landeskatastrophenschutzgesetze durch einen Musterentwurf für ein Katastrophenschutzgesetz (§ 4).

Schließlich werden in Kapitel 7 die gewonnenen Erkenntnisse thesenhaft zusammengefasst und die Arbeit durch einen Ausblick abgerundet.

### § 3 Katastrophe als Gegenstand im Recht

Das Katastrophenrecht – oder Katastrophenschutzrecht, da es den Menschen vor der Katastrophe schützen soll oder wenigstens zur Schadensminimierung beitragen soll – stellt ein bisher wenig beachtetes und bearbeitetes Rechtsgebiet dar.<sup>11</sup> Es ist zwar Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen<sup>12</sup>, gleichwohl liegen insbesondere monographische Abhandlungen zum Katastrophenschutzrecht bisher nur vereinzelt

<sup>11</sup> So bereits etwa *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 44; *M. Kloepper*, Katastrophenschutzrecht, *VerwArch* 2007, S. 163 (165); *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, *NVwZ* 2005, S. 121 (121); *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, *KritV* 2005, S. 342 (344) spricht von einem „Mauerblümchen des juristischen Diskurs“.

<sup>12</sup> Vgl. etwa *M. Lodd*, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023; *A.-L. Hollo*, Die Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, *DÖV* 2023, S. 195 ff.; *B. Grzeszick*, Katastrophenschutz ohne (förmlichen) Katastrophenfall, *VerwArch* 2023, S. 139 ff.; *F. Becker*, Zentralisierung im Katastrophenschutz, *ZG* 2022, S. 270 ff.; *D. Freudenberg/C. Hageböiling*, Neue Ausrichtung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland, *ZRP* 2022, S. 85 ff.; *W. Weiß*, Naturkatastrophen und das EU-Beihilferecht, *NVwZ* 2022, S. 605 ff.; *O. Lepsius*, Ausnahme und Krise, *Die Verwaltung* 55 (2022), S. 309 ff.; *S. Rixen*, Katastrophensensible Infrastruktur im Gesundheitssozialstaat, *Die Verwaltung* 54 (2021), S. 319 ff.; *M. Schnatz*, Vier Vorschläge zur Modernisierung des Katastrophenschutzes, *SozSich* 2021, S. 350 ff.; *G. Hornung/J.-P. Stroscher*, Datenschutz in der Katastrophe, *GSZ* 2021, S. 149 ff. und S. 185 ff.; *C. Gusy*, Pandemien als Stresstest der Demokratie, *DÖV* 2021, S. 757 ff.; *C. Waldhoff*, Der Bundesstaat in der Pandemie, *NJW* 2021, S. 2772 ff.; *S. Eisenmenger*, Die Neuordnung des Bevölkerungsschutzes aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, *NVwZ* 2021, S. 1415 ff.; *C. G. Paulus*, Der Solidargedanke als Grundlage des Katastrophenrechts, *JZ* 2021, S. 931 ff.; *C. Gusy*, Katastrophenrecht, *GSZ* 2020, S. 101 ff.; *S. Bretthauer*, Perspektiven des Europäischen Katastrophenschutzrechts, *EuR* 2020, Beiheft 3, S. 133 ff.; *M. Glombik*, Der Europäische Katastrophenschutz, *VR* 2019, S. 159 ff.; *H.-H. Trute*, Pandemien als potentiell globale Katastrophe, *GSZ* 2018, S. 125 ff.; *M. Kloepper*, Zur Vermeidung von Naturkatastrophen durch Recht, *DVB1* 2017, S. 141 ff.; *J. Froese*, Bundeswehreinsätze im Innern zur Terrorismusbekämpfung: Die „terroristische Großlage“ als Katastrophennotstand?, *DVB1* 2017, S. 546 ff.; *H.-J. Peters/T. Hesselbarth*, Hochwasser als Katastrophe oder als sonstiges außergewöhnliches Ereignis, *VB1BW* 2014, S. 130 ff.; *M. Ladiges*, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, *NVwZ* 2012, S. 1225 ff.; *C. Gusy*, Katastrophenschutzrecht, *DÖV* 2011, S. 85 ff.; *A. von Zimmermann/T. Czepull*, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Katastropheneinsatz, *DVB1* 2011, S. 270 ff.; *A. Walus*, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, *DÖV* 2010, S. 127 ff.; *D. Bruch*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, *DVB1* 2010, S. 770 f.; *A. Walus*, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, *LKV* 2010, S. 152 ff.; *M. Kloepper/S. Deye*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, *DVB1* 2009, S. 1208 ff.; *K. G. Meyer-Teschendorf*, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, *DVB1* 2009, S. 1221 ff.; *M. Kloepper*, Katastrophenschutzrecht, *VerwArch* 2007, S. 163 ff.; *A. Musil/S. Kirchner*, Katastrophenschutz im föderalen Staat, *Die Verwaltung* 39 (2006), S. 373 ff.; *R. Stober/S. Eisenmenger*, Katastrophenverwaltungsrecht, *NVwZ* 2005, S. 121 ff.; *H.-H. Trute*, Katastrophenschutzrecht, *KritV* 2005, S. 342 ff.; *J. Lorse*, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, *Die Verwaltung* 38 (2005), S. 471 ff.; *M. Middelberg*, Kostentragung im Katastrophenschutz, *NVwZ* 1997, S. 543 ff.; *D. Majer*, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht, *NVwZ* 1991, S. 653 ff.; *G. Robbers*, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, *DÖV* 1989, S. 926 ff.; *N.-P. Kleiner*, Koordination von Katastrophenschutzzeinsätzen durch Kräfte des Bundes (BGS und Streitkräfte), *DVB1* 1977, S. 240 ff.

vor;<sup>13</sup> erst recht nur wenige Publikationen, die sich speziell dem Katastrophenschutzrecht aus einer verwaltungs- und insbesondere organisations-, kooperations- und koordinationsrechtlichen Perspektive widmen<sup>14</sup>. *Klafki* hat sich mit Risiken und Katastrophen im Spannungsfeld von Effektivität, demokratischer Legitimation und rechtsstaatlichen Grundsätzen am Beispiel von Pandemien beschäftigt.<sup>15</sup> Mit überwiegend besonders ausgewählten und spezifischen rechtlichen Aspekten von Katastrophen befassen sich die Veröffentlichungen<sup>16</sup> des an der Humboldt-Universität zu Berlin angesiedelten Forschungszentrums Katastrophenrecht (FZK)<sup>17</sup>, wie etwa dem Hochwasserschutz<sup>18</sup>, dem Schutz kritischer Infrastrukturen<sup>19</sup> oder der Feststellung des Katastrophenfalls<sup>20</sup>. Die an der Freien Universität Berlin eingerichtete Krisen- und Katastrophenforschungsstelle (KFS)<sup>21</sup> beschäftigte sich demgegenüber aus einer stark sozialwissenschaftlich-interdisziplinär geprägten Perspektive mit der Thematik.<sup>22</sup> Zuletzt hat sich im September 2024 auch der 74. Deutsche Juristentag in der Abteilung

<sup>13</sup> Vgl. etwa *M. Lodd*, Die rechtliche Konzeption des Bevölkerungsschutzes, 2023; *A.-M. Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017; *A.-K. J. Hübler*, Staatliche Verhaltenspflichten im völkerrechtlichen Katastrophenfall, 2017; *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017; *S. Jablonski*, Hochwasserschutzrecht, 2014; *T. Müller*, Katastrophenschutz in europäischer Perspektive, 2014; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012; *M. Thiel*, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, 2011; *T. Unger*, Katastrophenabwehrrecht, 2010; *H. Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008; *R. Böhme*, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007; *A. Wien*, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000; *F. Vogelbusch*, Katastrophenschutz in Arbeitsstätten, 1992.

<sup>14</sup> Vgl. nur bei *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 (46 ff.); *A. Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012 und *H.-J. Lange/C. Gusy*, Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, 2015.

<sup>15</sup> *A. Klafki*, Risiko und Recht, 2017.

<sup>16</sup> *M. Klopfer*, Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008; *M. Klopfer*, Hochwasserschutz, 2009; *M. Klopfer*, Schutz kritischer Infrastrukturen, 2010; *M. Klopfer*, Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung, 2011; *M. Klopfer*, Hochrisikoanlagen, 2012; *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012; *F. Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, 2012; *M. Martini/W. Weiß/J. Ziekow*, Rechtliche Zulässigkeit flächendeckender Alarmierung der Bevölkerung in Katastrophenfällen per SMS (KatWarn), 2013; *M. Klopfer*, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015; *K. von Lewinski*, Resilienz des Rechts, 2016; *A. M. Grüner*, Biologische Katastrophen, 2017.

<sup>17</sup> Vgl. <http://fzk.rewi.hu-berlin.de>.

<sup>18</sup> *M. Klopfer*, Hochwasserschutz, 2009.

<sup>19</sup> *M. Klopfer*, Schutz kritischer Infrastrukturen, 2010.

<sup>20</sup> *H. Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012.

<sup>21</sup> Vgl. <https://www.geo.fu-berlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/katastrophenforschung/index.html>.

<sup>22</sup> Vgl. etwa *M. Voss*, Symbolische Formen, 2006; *M. Voss/C. Dittmer/K. Schulze/A. Rüger/N. Bock*, Katastrophenbewältigung als sozialer Prozess: Vom Ideal- zum Realverständnis von Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement, Notfallvorsorge 2022, S. 22 ff.; *C. Dittmer/D. F. Lorenz*, Die Flüchtlingskrise 2015/16 und ihre Bedeutung für den Bevölkerungsschutz heute, Notfallvorsorge 2022, Heft 1, S. 8 ff.

Öffentliches Recht mit der Bewältigung von zukünftigen Krisen beschäftigt und dabei auch den Katastrophenschutz adressiert.<sup>23</sup>

Einzelne monographische Abhandlungen größeren Umfangs in der Rechtswissenschaft haben sich in vergangener Zeit insbesondere mit dem Recht in Krisen- und Ausnahmesituationen beschäftigt, ohne aber einen spezifischen Bezug zu Katastrophen herzustellen,<sup>24</sup> wobei ohnehin nicht jede Krise gleichzeitig auch eine Katastrophe ist. In Krisenzeiten geraten Gesetzgebung und Gesetzgebungswissenschaft unter Druck, wie *Schwerdtfeger* am Beispiel der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise nachzeichnet, wobei sie sich dabei insbesondere mit verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Zusammenwirken von Parlament und Regierung im Gesetzgebungsverfahren beschäftigt und verfassungskonforme Vorschläge für eine gute Gesetzesgestaltung unterbreitet.<sup>25</sup> *Finke* versteht Krisen als Anpassungsprozesse von zunächst enttäuschten Erwartungen und damit verbundene Auslegungsänderungen im Recht als Teil des Rechts.<sup>26</sup> Mit den Stärken und Schwächen der ausnahmeverfassungsrechtlichen Strukturen des Grundgesetzes befasst sich *Kaiser* und differenziert zwischen Ausnahme, Ausnahmezustand und Ausnahmeverfassungsrecht, wobei sich der Umgang mit den Grundrechten im Ausnahmezustand als entscheidend erweist.<sup>27</sup> Schließlich tritt nach *Barczak* an die Stelle des verfassungsrechtlichen Ausnahmeregimes mittlerweile ein permanent abrufbares Präventionsrecht, das der Verhinderung von Krisen weit im Voraus konkretisierter Gefahren dient.<sup>28</sup> Im Bereich der Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren unterschiedlichster Ebenen gibt es einige maßgebliche Veröffentlichungen, wobei diese wiederum den Katastrophenschutz nicht näher thematisieren.<sup>29</sup>

In der Rechtsprechung ist der Katastrophenschutz bzw. der Umgang mit Katastrophen ebenfalls kein zentrales Thema, sodass eine gefestigte Rechtsprechung oder

<sup>23</sup> Siehe dazu insbesondere die beiden Gutachten von *F. Becker* und *H. Kube*. Vgl. *F. Becker*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, D 1 ff. sowie *H. Kube*, Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effizient und effektiv zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?, in: 74. djt (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Band I, 2024, E 1 ff.; *M. Droege*, Öffentliches Krisenreaktionsrecht, JZ 2024, S. 757 ff.; *F. Gräber/C. Magaard*, Künftige Krisenbewältigung mit öffentlich-rechtlichen Maßstäben, NVwZ 2024, S. 1284 ff.

<sup>24</sup> Vgl. dazu *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020; *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021; *J. Finke*, Krisen, 2020; *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018.

<sup>25</sup> *A. Schwerdtfeger*, Krisengesetzgebung, 2018, S. 147 ff. und S. 325 ff.

<sup>26</sup> *J. Finke*, Krisen, 2020, S. 139 ff.

<sup>27</sup> *A.-B. Kaiser*, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, S. 35 ff. und S. 207 ff.

<sup>28</sup> *T. Barczak*, Der nervöse Staat, 2021, S. 353 ff.

<sup>29</sup> Vgl. etwa *M. Winkler*, Verwaltungsträger im Kompetenzverbund, 2009; *T. Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009; *T. I. Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005; *G. Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004; *H.-G. Dederer*, Korporative Staatsgewalt, 2004; *T. Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999; *B. Rückwardt*, Koordination des Verwaltungshandelns, 1978.

gar eine Kontinuität der Rechtsprechung zum Katastrophenschutzrecht nicht existiert, auch wenn sich sowohl das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wie auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vereinzelt mit im Katastrophenschutzrecht angesiedelten Maßnahmen befasst haben.

Zwei Urteile des BVerfG sind allerdings von besonderer Bedeutung, einerseits das Urteil zum Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG)<sup>30</sup> von 2012 bzw. 2013 sowie andererseits das Urteil zum Einsatz von C-Waffen<sup>31</sup> von 1987. Im Urteil zum LuftSiG versucht sich das BVerfG an einer Definition zum Tatbestandsmerkmal des „besonders schweren Unglücksfalls“ im Sinne des Art. 35 Abs. 2 GG. Demnach sollen jedenfalls „Ereignisse von ‚katastrophischen Dimensionen‘“ darunter subsumiert werden können.<sup>32</sup> Ob diese Interpretation jedoch zu mehr Rechtsschärfe und -klarheit beiträgt, ist umstritten.<sup>33</sup> Das Urteil zum Einsatz von C-Waffen ist daneben bemerkenswert, als in einem Sondervotum des Richters *Mahrenholz* die Ansicht vertreten wird, dass das Unterlassen für Maßnahmen des Katastrophenschutzes bzw. zur Katastrophenschutzplanung gegen die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sich ergebende staatliche Schutzpflicht verstoßen könne.<sup>34</sup>

Das BVerwG musste sich in der Vergangenheit nur punktuell mit spezifischen Maßnahmen im Zusammenhang mit Katastrophenschutz befassen. Hervorzuheben sind die Urteile zur Vergabe von Leistungen der Notfallrettung<sup>35</sup>, zur Geldentschädigung für Feuerwehrbeamte für rechtswidrig abverlangte Dienste<sup>36</sup>, Wehrdienstausnahmen für Katastrophenschutz Helfer<sup>37</sup>, Haftungsansprüche des Bundes gegen ein Land aus dem Vollzug des Katastrophenschutzgesetzes<sup>38</sup> sowie der Ersatz von Aufwendungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen.<sup>39</sup>

Daraus ist bereits deutlich zu erkennen, dass eine systematische Aufarbeitung des Katastrophenschutzrechts im Hinblick auf das Zusammenwirken der beteiligten, unterschiedlichen Akteure bisher kaum rechtswissenschaftlich erfolgt ist. Nur vereinzelt werden solche Überlegungen aufgegriffen und dann auf ganz spezifische Szenarien

<sup>30</sup> BVerfGE 132, 1 sowie BVerfGE 133, 241.

<sup>31</sup> BVerfGE 77, 170.

<sup>32</sup> BVerfGE 132, 1 (17); 133, 241 (256, 263); allgemein hierzu vgl. *V. Epping*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), *BeckOK GG*, 64. Edition, Art. 35 Rn. 20 ff.

<sup>33</sup> Kritisch etwa *M. Ladiges*, *Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts*, NVwZ 2012, S. 1225 (1227); vgl. auch <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/karlsruhe-erlaubt-restriktiven-einsatz-der-bundeswehr-im-inneren-a-850573.html>.

<sup>34</sup> BVerfGE 77, 170 (235 ff.).

<sup>35</sup> BVerwG GewArch 2024, S. 66 ff.

<sup>36</sup> BVerwGE 143, 381.

<sup>37</sup> BVerwGE 107, 245.

<sup>38</sup> BVerwG BeckRS 1995, 30936008.

<sup>39</sup> BVerwG VerwRspr 1974, S. 4 ff.

abgebildet.<sup>40</sup> Eine Befassung mit dem Katastrophenschutzrecht aus einer primären kooperations- und koordinationsrechtlichen Perspektive fehlt in seiner Gesamtheit,<sup>41</sup> obwohl eine solche dazu beitragen könnte, die Zerrissenheit des Katastrophenschutzrechts insgesamt zu verringern.<sup>42</sup> Diese Lücke schließt das vorliegende Werk.

---

<sup>40</sup> Vgl. etwa das Verbundprojekt S2UCRE, das sich mit Fragen der Sicherheit in städtischen Umgebungen am Beispiel von Kultur- und Volksfesten beschäftigte. Siehe dazu <https://www.iosb.fraunhofer.de/de/projekte-produkte/s2ucre.html>.

<sup>41</sup> So auch der Befund u.a. bei R. Stober/S. Eisenmenger, Katastrophenverwaltungsrecht, NVwZ 2005, S. 121 (130), die von „ein[em] Bedürfnis nach einer grundlegenden Neuausrichtung des Sicherheitskonzepts [im Katastrophenrecht]“ sprechen, „dessen Erarbeitung zuvörderst vom Gesetzgeber zu leisten ist“. A. Musil/S. Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, Die Verwaltung 39 (2006), S. 373 (373) halten eine „Neustrukturierung des Katastrophenschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland für erforderlich“. M. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (197) konstatiert, dass „das geltende Katastrophenschutzrecht [...] einen unübersichtlichen Gesamteindruck [macht]“.

<sup>42</sup> So bereits M. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, S. 163 (198).

## Kapitel 2: Begriffe, Grundlagen und Katastrophenkontexte

Kapitel 2 bereitet die Grundlagen des Katastrophenschutzrechts auf. Es verortet den Katastrophenbegriff als Gegenstand im Recht und grenzt ihn von verwandten katastrophenähnlichen Begrifflichkeiten wie Krise, Risiko, Gefahr und Ausnahmezustand ab (§ 1). Dem schließen sich Überlegungen zur Kooperation und Koordination der katastrophenrelevanten Akteure an, wobei die in der Verfassung angelegte katastrophenschutzspezifische Zusammenarbeit im Kontext des Verbots der sog. Mischverwaltung adressiert wird (§ 2). Anschließend werden die Grundpfeiler des Katastrophenschutzrechts herausgearbeitet, wozu neben der Akteursvielfalt, der Verankerung im Mehrebenensystem auch die tragenden Rechtsprinzipien wie das Dezentralisations- und Effektivitätsprinzip zählen, die das gesamte Katastrophenschutzrecht anleiten und darum für die Kooperation und Koordination von besonderer Bedeutung sind (§ 3). Schließlich wird der Blick auf Katastrophen auf zwei andere Wissenschaftsdisziplinen – die Katastrophensoziologie und die Umwelt- und Technikwissenschaften – geweitet, weil diese einen besonderen Bezug zum Katastrophenschutz aufweisen und daher auch für ein belastbares Verständnis im Recht beitragen können (§ 4).

### § 1 Von Katastrophen, Krisen, Risiken und mehr im Recht

Katastrophen, Krisen, Risiken, Großschadensereignisse, Unglücksfälle, besonders schwere Unglücksfälle, Gefahren, Notstände und Ausnahmezustände sind allesamt Begriffe, mit denen das Recht auf unterschiedliche Weise in Berührung kommt. So ist etwa der Eintritt einer Gefahr ein Teil der tatbestandlichen Voraussetzungen für ein polizeiliches Einschreiten.<sup>1</sup> Der Krisenbegriff wiederum beschreibt besondere Phänomene, die das Recht in den vergangenen Jahren etwa während der Finanzkrise<sup>2</sup> oder der Flüchtlingskrise<sup>3</sup> besonders beschäftigt und herausgefordert haben.<sup>4</sup> Daher wird sich zunächst allgemein

---

<sup>1</sup> Vgl. exemplarisch etwa §§ 1, 5 HSOG; §§ 1, 8 PolG NRW.

<sup>2</sup> Vgl. etwa S. Egidy, Finanzkrise und Verfassung, 2019; C. Bringmann, Bankenbeihilfe im Zuge der Finanzkrise, 2015; P. M. Huber, Verfassungsstaat und Finanzkrise, 2014.

<sup>3</sup> D. Thym, Die Flüchtlingskrise vor Gericht, DVBl 2018, S. 276 ff.; K. Hailbronner/D. Thym, Grenzenloses Asylrecht? Die Flüchtlingskrise als Problem europäischer Rechtsintegration, JZ 2016, S. 753 ff.; M. Wendel, Asylrechtlicher Selbsteintritt und Flüchtlingskrise, JZ 2016, S. 332 ff.; A. Peukert/C. Hillgruber/U. Foerste/H. Putzke, Die Flüchtlingskrise rechtsstaatlich bewältigen, JZ 2016, S. 347 ff.; S. Rixen, Zwischen Hilfe, Abschreckung und Pragmatismus, NVwZ 2015, S. 1640 ff.

<sup>4</sup> Grundsätzlich zur Krise siehe etwa J. Finke, Krisen, 2020; A. Schwerdtfeger, Krisengesetzgebung, 2018.

## Sachregister

- Ahrtal-Hochwasser 1–3, 29 f., 86, 272–274, 412, 419, 555 f.
- Akteure, katastrophenrelevante 82–86, 243 f., 321 f., *siehe auch* Akteure, private; Akteure, staatliche
- Bundesebene 247–256
  - Landesebene 266–270, 322 f.
  - private Akteure 323–329, 386 f., 517–530
- Akteure, private 83–86, 323–329, 386 f., 517–530
- Hilfsorganisationen 323–325, 517–528
  - Spontanhelfer 386–397, 528–530
- Akteure, staatliche 82 f., 246–256, 266–270, 322 f.
- Amtshilfe 74 f., 224 f., 270 f., 439 f., 457–459, 545 f., *siehe auch* Katastrophenhilfe
- Art. 35 Abs. 2 GG 457 f., 478–482
- Anforderung 472–474
  - Aufgabenwahrnehmungslegitimation 474–477
  - Bundespolizei und Streitkräfte 469–472
  - Erforderlichkeit 463 f.
- Art. 35 Abs. 3 GG 483 f., 502 f.
- Bundespolizei und Streitkräfte 493–495, 498 f.
  - Bundesregierung 498 f.
  - Erforderlichkeit 485–488, 491 f.
- Art. 196 AEUV 142–149, 151 f., 165 f., 340 f., 586 f., *siehe auch* Katastrophenschutzverfahren der Union
- Katastrophenbekämpfung 155 f.
  - Katastrophenschutzprävention 151 f.
  - Katastrophenschutzvorsorge 153–155
  - Offene Methode der Koordinierung 163–166
  - Rechtssetzungsbefugnis 149 f.
  - Zusammenarbeit 142–149
- Art. 222 AEUV 42, 168–171, *siehe auch* Solidarität
- Ausnahmestand 61 f., 584
- BBK *siehe* Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Befugnisse im Katastrophenfall 312–320
- Betretungsbefugnisse 314–316
  - Datenverarbeitung 318 f.
  - Evakuierung, Räumung und Sperrung 314 f.
  - Generalklausel 319 f.
  - Hilfspflichten 317 f.
  - Inanspruchnahme von Sachen 316 f.
  - Platzverweis 312 f.
  - Störer und Nichtstörer 320
- Betretungsbefugnisse 196 f., 314–316
- Bevölkerungsschutz 1–3, 80 f., 183–189, 557–567, *siehe auch* Zivilschutz
- bundesrechtlicher 558–562
  - Oberbegriff 80 f.
  - partieller 562–568
- Brandschutz 299 f., 330–333, 422 f., 453–457
- Kooperation 333, 453–457
  - Verhältnis zum Katastrophenschutz 330–333
- Bund *siehe* Bundesebene; Bundesbehörden; Bundeskompetenzen
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) 247–251, 505 f., 566 f., 574, 583
- als Zentralstelle 566–568
  - GMLZ *siehe* Gemeinsames Melde- und Lagezentrum
- Bundesbehörden 246–256
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 247–251
  - Bundespolizei 253
  - Bundeswehr 253–256
  - Technisches Hilfswerk 251–253
- Bundesebene 246–256, 543–551, 557–567
- Akteure 247–256
  - Koordinierung 543–551
  - Zentralisierung 557–567
- Bundeskompetenzen 236–243, 557–567

- Bundespolizei 253, 470–473, 493–495, 498–501
- Bundesrechtliche Grundlagen *siehe* Grundlagen, bundesrechtliche
- Bundesstaat 183–189, 236–243, 269–275
  - Katastrophenhilfe 269–275
  - Kompetenzverteilung 236–243
- Bundeswehr 253–256, 469–472, 493–495, 498–501
- CECIS *siehe* Common Emergency Communication and Information System
- Common Emergency Communication and Information System (CECIS) 140, 148, 153, 364–369, 372
- Corona-Pandemie 30 f., 167 f., 240, 555
- Cyberattacken 1, 43–45, 167, 509
- Datenverarbeitung 203–205, 318 f., 511, 567
- Dezentralisation 94–97, 407, 460, 580, 585 f.
- Dringlichkeit 31–33, 54 f., 66 f., 101, 310, 584
- Effektivitätsprinzip 94, 101–104, 320, 370 f., 460, 555, 579, 585
- Ehrenamt 2, 84, 188, 306–308, 516 f., 528–530
- Einsatzleitung 33, 54 f., 536–543
  - Führungsstab 541–543
  - Verwaltungsstab 538 f.
- Emergency Response Coordination Centre 140, 147 f., 162 f., 180 f., 367, 591
- ERCC *siehe* Emergency Response Coordination Centre
- Erdbeben 26–28, 32 f., 222
- Erforderlichkeitsvorbehalt 209 f., 272 f., 432, 485–488, 491 f.
- Europäische Kommission 47, 147, 152 f., 159 f., 167, 350 f., 352 f., 355, 363 f., 366 f.
- Europäische Union 36–49, 138–141, 150–156, 340–342, *siehe auch* Katastrophenschutzverfahren der Union
  - Akteure 140 f., 366–369
  - Katastrophenbegriff 36–49
  - Katastrophenschutzverfahren der Union 150–156
- Evakuierung 193–196, 314, 329, 441, 525
- Fachbehörden 2, 83, 268, 449–452, 534 f.
- FAKKEL 115–119
- Feuerwehr 2, 83, 197–199, 229 f., 322 f., 330–333, 422 f., 453 f., 542 f.
- Finanzierung 139, 146, 175–177, 321 f., 514, 539
- Flächenstaaten 266 f., 408 f., 417 f.
- Freizügigkeit 193–196, 209, 216
- Gefahr 57–59, 64–67
  - Begriff 57–59
  - biologische 12, 41–47, 167 f.
  - chemische 12, 88, 113, 131, 136
  - geologische 1, 12, 20 f., 26–28, 50 f.
  - nukleare 1, 12, 24, 26 f., 51
- Gefahr, biologische 12, 41–47, 167 f.
- Gefahr, chemische 12, 88, 113, 131, 136
- Gefahr, geologische 1, 12, 20 f., 26–28, 50 f.
- Gefahr, nukleare 1, 12, 24, 26 f., 51
- Gefahrenabwehr 53 f., 57 f., 101, 108–110, 302 f., 330–336, 413 f., 420–424, *siehe auch* Polizeirecht
- Gefahrenort 413–415
- Gemeinden 420–424, 430, 592 f.
  - Notzuständigkeit 420–424, 580 f.
- Gemeinsames Melde- und Lagezentrum 76 f., 86, 382, 505 f., 510, 565
- Gemeinschaftsaufgabe 100, 568–575, 597
  - Art. 91f GG 569–572
  - Kompetenzzentrum 572–574
- Gesamtleitung 33, 54 f., 57, 65, 451, 460
- Gesundheitsschutz 167 f., 177–180, 334 f.
- GMLZ *siehe* Gemeinsames Melde- und Lagezentrum
- Großschadensereignis 13, 33, 63, 66 f., 187, 584
- Grundlagen, bundesrechtliche 275–301
  - Brandschutz 299 f.
  - Bundespolizeigesetz 277
  - Hochwasserschutz 293–298
  - Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze 277–292
  - Soldatengesetz 277
  - THW-Gesetz 277
  - ZSKG 276
- Grundrechte 91 f., 189–210, 588, *siehe auch* Schutzpflicht, staatliche
  - Alarmierung und Warnung 207–209

- Arbeitszwang 197–199
- Datenverarbeitung 203–205
- Eigentum 200 f.
- Freizügigkeit 193–196
- Grundrechtssuspendierung 190–193
- Leben und körperliche Unversehrtheit 205–207
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 209 f.
- Versammlungsfreiheit 201–203
- Wehr- und Ersatzdienst 199 f.
- Wohnung 196 f.
- Grundrechtsschutz 102, 233–235, 410
- Handlungsoptionen 555 f., 596–598
  - Gemeinschaftsaufgabe 568–575
  - Musterentwurf 578–582
  - Staatsverträge 575–578
  - Zentralisierung 557–568
- Helfer, freiwillige 84 f., 325 f., 522–530
- Helfer, nicht-organisierte 327, 528–530
- Hilfsorganisationen 2, 83 f., 184, 268 f., 323–325, 517–528, 583, 595
- Hilfspflichten 317 f., 461–468
- Hochwasser 1 f., 28–30, 86, 104–108, 141, 172–174, 230 f., 293–298, 384–386, 412
- Hochwasserschutz 172–174, 293–298, 384–386
- Inanspruchnahme von Sachen 200 f., 316 f.
- Informationsasymmetrien 339 f., 371 f., 376, 591
- Informationsaustausch 137, 261, 288 f., 362–364, 376–383, 541
- Infrastruktur, kritische 1, 12, 30 f., 187, 261, 511 f., 572
- Institutionenüberforderung 13, 31–33, 53 f., 61–67, 310 f., 461–464
- Integrationsprinzip 303–308, 331 f., 589
- Interessen, gemeineuropäische 370–374
- Katastrophe 11–14, 31–33, 53 f., 80 f., 583 f.
  - Begriff 55
  - Charakteristika 31–33
  - natürliche 20–33, 36–49, 50 f., 130 f.
  - technische 24–33, 130–134
- Katastrophe, natürliche 20–33, 36–49, 50 f., 130 f.
- Katastrophe, technische 24–33, 130–134
- Katastrophenalarm 29, 119, 267, 389, 419
- Katastrophenbegriff 11–14, 33–36, 50–55, 583 f.
  - begriffsgeschichtlich 14–26
  - Definition 55
  - europäisch 37–49
  - national 50–55
  - soziologisch 121–130
  - Umwelt- und Technikwissenschaften 130–134
- Katastrophenbegriff, europäischer 37–49
- Katastrophenbegriff, nationaler 50–55
- Katastrophenbegriff, soziologischer 121–130
- Katastrophenbekämpfung 81 f., 155 f., 312–320, 386, 439 f., 580–582
- Katastrophenfall 309–312, 418 f., 457 f., 532 f.
  - Befugnisse 312–320
  - Feststellung 310 f., 419–424, 450 f.
  - Kooperation 439–530
  - Koordination 532–551
  - Organisation 407–438
  - regionaler Katastrophenfall 272, 458–482
  - überregionaler Katastrophenfall 272 f., 483–503
- Katastrophenfall, regionaler 272, 457 f., 478–482
  - Anforderung 472–474
  - Aufgabenwahrnehmungslegitimation 474–477
  - Befugnisserwerb 477 f.
  - Kooperationsmodell sui generis 478–482
  - materielle Elemente 459–472
  - prozedurale Elemente 472–474
- Katastrophenfall, überregionaler 272 f., 483 f., 502 f.
  - Bundesregierung 498–501
  - Erforderlichkeit 485–488, 491 f.
  - Kooperationsmodell sui generis 502 f.
  - materielle Elemente 484–489
  - prozedurale Elemente 489–502
- Katastrophenhilfe 269–275, 445–449, 504–512
  - bundesstaatliche 269–275
  - gebietsübergreifende 445–447
  - länderübergreifende 447–449
  - regionaler Katastrophenfall 472–482
  - überregionaler Katastrophenfall 489–503
  - ZSKG 504–512

- Katastrophenschutzbehörde 309–312, 407–410, 532–543
- obere und höhere 408–410, 417 f.
  - untere 408–410, 417 f., 418–424, 534–541
- Katastrophenschutzgesetze, Länder 52–54, 302–336, 578–582
- Akteure 321–329
  - Anwendungsbereich 309 f.
  - Befugnisse 312–320
  - Brandschutz 331–333
  - Feststellung des Katastrophenfalls 310 f.
  - Integrationsmodell 304 f.
  - Rettungsdienst 334–336
  - Strukturmodelle 303–308
  - Trennungsmodell 305
- Katastrophenschutzkooperation 78 f., 397–401, 581, *siehe auch* Kooperation
- Katastrophenschutzkoordination 79 f., 401–403, 532 f., 582, *siehe auch* Koordinierung
- Katastrophenschutzplanung 233–235, 323–329, 445–457
- Katastrophenschutzprävention 81 f., 151–153, 231–236
- Katastrophenschutzübungen 66, 114, 150, 157, 231, 323–329, 392, 455 f.
- Katastrophenschutzverfahren der Union 138–141, 150–156, 364–370, *siehe auch* ERCC; rescEU
- Bekämpfung 155 f.
  - CECIS 140, 148, 153, 364–369, 372
  - Offene Methode der Koordinierung 163–166
  - Prävention 151–153
  - rescEU 156–161
  - Vorsorge 153–155
  - Ziele und Gegenstand 150 f.
- Katastrophenschutzvorsorge 81 f., 153–155, 233–235, 384 f.
- Klimawandel 130 f., 219
- Kommunen 420–424
- Kompetenzverteilung 236–243, 562–568
- Kooperation 69–80, 397–401, 439–530, 575 f., *siehe auch* Koordinierung; Verwaltungsverbund
- Kooperation, bundesrechtliche 457 f., 504–512
- regionaler Katastrophenfall 472–482
  - überregionaler Katastrophenfall 489–503
  - ZSKG 504–512
- Kooperation, europäische 142–149, 156–161, 168–174
- Art. 196 AEUV 142–149
  - Entwicklungsperspektiven 156–174
  - ERCC 162 f.
  - Hochwasserschutz 172–174
  - rescEU 156–161
  - Solidarität 168–171
- Kooperation, landesrechtliche 439 f., 445–457
- gebietsübergreifende Katastrophenhilfe 445–447
  - länderübergreifende Katastrophenhilfe 447–449
  - Mitwirkungspflicht 441–445
  - Zuständigkeitskonzentration 449–452
- Kooperation, private 512–530
- Hilfsorganisationen 517–528
  - nicht-organisierte Helfer 528–530
  - vertragliche Kooperation 513–515
- Kooperationsformen 439 f., 457, 512–515
- Kooperationsprinzip 97–99, 585
- Kooperationsrecht 78 f., 575 f.
- Koordinationsinstrumente 532–543, 550 f.
- Koordinationsprinzip 99 f., 585
- Koordinationsrecht 79 f., 575 f.
- Koordinierung 69–80, 401–403, 532–535, 575 f., *siehe auch* Kooperation; Verwaltungsverbund
- Koordinierung, Bundesebene 543–551
- Bundeskoordinierung 547–550
  - ZSKG 545–551
- Koordinierung, europäische 162 f., 178 f., 180 f.
- Koordinierung, Landesebene 534–543
- Führungsstab 541 f.
  - Verwaltungsstab 538–541
- Koordinierungsfunktion 75–78, 163, 382 f., 444 f., 536 f., 548 f., 566–568
- Krise 22–25, 56 f., 64–67, 584
- Krisenmanagement 57, 187 f., 204, 505, 546–551, 574
- Krisenstab 57, 76 f., 378, 547–550, 573 f.
- KRITIS *siehe* Infrastruktur, kritische
- Küstenschutz 241
- Landesebene 266–268, 534–543
- Landeskatastrophenschutzgesetze *siehe* Katastrophenschutzgesetze, Länder
- Landkreise 322 f., 408 f., 412–424, 436–438

- Leitstelle 215, 329, 454, 537  
 LIDPAR 119–121  
 Love Parade 555  
 Luftverkehrsrecht 238 f.  
  
 Mehrebenensystem 86–94  
   – europäische Ebene 137–181, 340–374  
   – nationale Ebene 183–337, 375–405  
 Meldepflichten 305  
 Mischverwaltung 72–75, 346–350, 357, 387 f., 565, 568–570, 584  
 Mitgliedstaaten 137–140, 150–156, 168–171, 340–344, 366–369  
 Mitwirkungserklärung 323 f., 517–528  
 Mitwirkungspflichten 323–329, 441–445, 517–528, 581 f.  
 Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes 269, 308, 578–582, 597 f.  
  
 Nachbarschaftshilfe 230, 310, 333, 445 f.  
 Naturkatastrophe *siehe* Katastrophe, natürliche  
 Netzwerkstrukturen 342–346  
 Nichtstörer 313, 315, 320 f., 332  
 Normung, technische 131–134  
 Notstand 62, 191 f., 271–273, 432–435  
 Notstandsgesetzgebung 190–192  
 Notzuständigkeit 418 f., 435–438, 580 f.  
   – bundesrechtliche 432 f.  
   – instanzielle 429–431  
   – örtliche 424–429  
   – sachliche 420–424  
   – ungeschriebene 433–435  
 Notzuständigkeit, bundesrechtliche 432 f.  
 Notzuständigkeit, instanzielle 429–431  
 Notzuständigkeit, örtliche 424–429  
 Notzuständigkeit, sachliche 420–424  
 Notzuständigkeit, ungeschriebene 433–435  
  
 Organisationsrecht, katastrophenschutzrechtliches 407–438, 580 f., *siehe auch* Zuständigkeit; Notzuständigkeit  
 Organleihe 459, 480, 503  
  
 Pandemie *siehe* Corona-Pandemie  
 Polizei *siehe* Bundespolizei; Polizeirecht  
 Polizeirecht 57–59, 108–110, 414 f., 424–429  
 Prävention *siehe* Katastrophenschutzprävention  
  
 Rechtsgüter 53 f., 195 f., 234, 299, 309, 320  
 Rechtssicherheit 3 f., 14, 107, 416, 422–424  
 Redundanzprinzip 105 f., 585  
 Regelungslücken 436–438, 555 f., 593 f.  
 rescEU 139–141, 154, 156–161, 345, 355, 363, 370  
 Rettungsdienst 2, 83, 267 f., 304–308, 322, 330, 334–336, 453–456, 590  
 Risiko 59–61, 64–67, 98 f., 130, 133, 152–155, 172, 220–222, 230, 259 f., 293 f., 511 f.  
  
 Schutzpflicht, staatliche 92, 210–235, 326 f., 397–403, 434, 465 f., 532 f., 555, 579, 588  
   – Adressaten 211–213  
   – Ausgestaltung 228–232  
   – Kooperation 233–235, 397–401  
   – Untermaßverbot 226–228  
 Selbstbestimmung, informationelle 203–205  
 Selbsteintrittsrecht 105, 355 f., 429 f., 478 f., 545  
 Selbstkoordination 401 f., 544  
 Selbstverwaltung, kommunale 268, 420  
 Seveso 88, 131, 136 f., 340  
 Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze 245 f., 277–292  
   – Energiesektor 283–288  
   – Ernährungssektor 281–283  
   – Katastrophenbezug 278 f.  
   – Post- und Telekommunikationssektor 288–290  
   – Struktur 279–281  
   – Verkehrssektor 290–292  
 Solidarität 39, 42, 84 f., 89, 151, 168–171, 175, 342, 447, 587  
 Spontanhelfer 2, 83–86, 188 f., 528–530, 581, 595  
 Staatsvertrag 308, 333 f., 575–578, 597  
   – Instrument 576 f.  
   – katastrophenschutzrechtlicher 577 f.  
 Standardbefugnisse 313, 319  
 Störer 320 f., 332  
 Störfall 63 f., 67  
 Streuschaden 64, 66  
 Subordination 104 f., 210, 585  
 Subsidiarität 39, 104 f., 146, 149, 159, 161, 163, 210, 432, 498, 561, 585

- Technikwissenschaften 130–134
  - Normung 132–134
  - Regeln, Leitlinien und Normen 131 f.
- Technisches Hilfswerk 2, 28–31, 83, 86, 185, 251–253, 277, 291, 433, 505 f., 526, 588 f.
- Terrorismus 1, 168–170, 239, 261, 562 f.
- THW *siehe* Technisches Hilfswerk
- Trennungsprinzip 303–306, 331, 580, 589
- Überforderung 13, 31–33, 53 f., 158, 310, 461–464
- Umweltrecht 97 f., 106, 130–134, 173 f., 229, 346, 361
- Unionsverfahren *siehe* Katastrophenschutzverfahren der Union
- Untermaßverbot 226–228
- Unterstützungspflichten 399, 441–443, 461–468, 581 f.
- Verantwortung 72–75, 397–405, 496–498, 555
- Verantwortungsdiffusion 4, 438, 537, 555 f., 593 f.
- Verfassung 189 f., 557 f., *siehe auch* Grundrechte; Schutzpflicht, staatliche; Zentralisierung
- Verhältnismäßigkeit 192 f., 209 f., 496–498
- Vermeidung 106, 151–153, 177 f., 180 f., 229 f., 293 f., 384 f., 585
- Verursacherprinzip 106 f., 585
- Verwaltungskompetenz 75, 244–246, 543–547, 557–565, 575–582, 588, 596 f.
- Verwaltungsorganisation 85, 108, 407–410, 416–418, 494, 544, 559 f., 588
- Verwaltungsraum 70–72, 387 f., 399, 403, 584, 592, 594
- Verwaltungsstab 394 f., 536–543
- Verwaltungsverbund *siehe* Verwaltungsverbund, europäischer; Verwaltungsverbund, nationaler
- Verwaltungsverbund, erweiterter 383 f., 395–405, 579, 592
  - Hochwasser 384–387
  - private Akteure 403–405
  - Verbundmerkmale 387–395
- Verwaltungsverbund, europäischer 340–346, 353–355, 363–369, 590 f.
  - Akteure 364–369
  - Informationsasymmetrien 371 f.
  - Kooperationsintensität 353–355
  - Merkmale 346–357
  - Netzwerk 342–346
  - Zusammenarbeit 348–351
- Verwaltungsverbund, nationaler 375–383, 591 f.
  - Informationsaustausch 376–383
  - Katastrophenschutz 383–396
  - private Akteure 383 f., 403–405
- Verwaltungsverfahren 346, 381, 411–414, 426, 441–449, 515–521, 532–536, 559 f., 591
- Völkerrecht 34–36, 87, 184, 428
- Vorsorge *siehe* Katastrophenschutzvorsorge
- Waldbrände 28, 222, 415
- Warnung 181, 188, 207–209, 259, 367, 525
- Weisung 101–103, 543–551
- Wohnung 196 f., 216 f., 314–316
- Zentralisierung 96 f., 450, 557–568, 596 f.
- Zivilschutz 26, 37, 80 f., 183–189, 236–238, 244–253, 276, 557 f., 584 f.
- ZSKG 238, 276, 504–512, 543–551
  - Grundsätze 506 f.
  - Katastrophenhilfe 504–512
  - Kooperationsakteure 505 f.
  - Koordinierung 543–551
- Zuständigkeit 407–418, 580 f., *siehe auch* Notzuständigkeit
  - instanzielle 417 f.
  - örtliche 411–416
  - sachliche 408–410
- Zuständigkeit, instanzielle 417 f.
- Zuständigkeit, länderübergreifende 409 f., 426–429, 575–578
- Zuständigkeit, örtliche 411–416
- Zuständigkeit, sachliche 408–410
- Zuständigkeitskonzentration 449–452, 534, 594