



Stefan Dach (Autor)

Gefahrenabwehrrecht in der Wasserrettung
Katastrophenschutz - Rettungsdienst - Hilfeleistung



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8339>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

Einleitung

Das Buch soll die Rechtsquellen und die unübersichtlichen und zum Teil divergierenden Rechtsvorschriften der Gefahrenabwehr im Hilfeleistungseinsatz darstellen und systematisieren und auf die - zu diesem Bereich allerdings kaum vorhandene - obergerichtliche Rechtsprechung eingehen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Gefahrenabwehrrecht in der Wasserrettung.

Die Aufgaben im Bereich der Wasserrettung sind vielfältig. Sie reichen von der Aufsicht in Bädern und auf Stränden über den mobilen und stationären Wasserrettungsdienst bis hin zur Bekämpfung von Katastrophen mit schwerem Gerät. Zur Rettung von Personen aus Gewässern bedarf es einer gut koordinierten, schnellen und effektiven Durchführung technischer und medizinischer Rettungsmaßnahmen, die eine detaillierte Ausbildung entsprechend der örtlichen Notwendigkeiten erfordert.¹ Entsprechend vielschichtig sind deshalb die Ausbildungen und Einsatzmöglichkeiten in der Wasserrettung. Die Bandbreite erstreckt sich vom Rettungsschwimmer über die weiter qualifizierten Wasserretter und Katastrophenschutz Helfer, Einsatztaucher, Bootsführer, Strömungsretter, Ausbilder und Prüfer in den jeweiligen Bereichen bis hin zu Führungskräften im Wasserrettungsdienst und im Katastrophenschutz. Die Ausbildungen erfolgen vielfach nicht durch Behörden oder andere öffentliche Stellen, sondern regelmäßig durch private Hilfsorganisationen, die im Einsatzfall im öffentlichen Auftrag tätig werden.

¹ Cimolino u. a., Hilfeleistungseinsatz in der Wasserrettung, S. 9, mit weiterführenden Nachweisen zu den Bereichen Taktik, Technik und Einsatzgebieten im Wasserrettungseinsatz.

Der rechtliche Rahmen ist vor diesem Hintergrund ebenfalls breit gefächert. Er reicht von internationalen und europäischen Vorgaben über Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder bis hin zu Satzungen einzelner Organisationen. Die Darstellung der Regelungen soll in erster Linie an der Praxis ausgerichtet sein und unabhängig davon, ob der Einsatz in der Wasserrettung hauptberuflich oder im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit erfolgt.

Die Wasserrettung stellt ohne Frage eine öffentliche Hilfeleistung dar, unabhängig davon, ob die Aufgabenwahrnehmung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften oder private Hilfsorganisationen erfolgt. Was aber bedeutet der Begriff der „öffentlichen Hilfeleistung“? Vorbehaltlich einer späteren Präzisierung und in Abgrenzung zu dem engeren Begriff der (technischen) Hilfeleistung durch die Feuerwehren,² soll darunter jede der Gefahrenabwehr einschließlich der Gefahrenvorsorge dienende Tätigkeit von Feuerwehr und Hilfsorganisationen im Rahmen ihrer Aufgabenzuweisung verstanden werden. Nicht abschließend aufgeführt handelt es sich hierbei vor allem um die Bereiche des Katastrophenschutzes, des Brandschutzes einschließlich der technischen Hilfeleistung, des Rettungsdienstes und des Zivilschutzes. Die Rechtsgrundlagen dieser Bereiche lassen sich in Abgrenzung zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht in den Polizei- und Ordnungsgesetzen auch unter dem Begriff der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zusammenfassen.³

Vom Aufbau her soll zunächst der Begriff der Gefahrenabwehr näher erläutert werden. Im Folgenden geht die Bearbeitung auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die weiteren Rechtsquellen des nichtpolizeilichen

² Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 NBrandSchG.

³ So die Überschrift des Abschnitts VI des BayKSG.

lichen Gefahrenabwehrrechts auf europäischer Ebene sowie auf bundes- und landesrechtliche Vorschriften ein. Die Gliederung erfolgt nach den Bereichen Katastrophenschutzrecht, Rettungsdienstrecht und technische Hilfeleistung nach den Feuerwehrgesetzen.

Im Zusammenhang mit dem Katastrophenschutzrecht werden der Begriff der Katastrophe, die Rechtsquellen des Katastrophenschutzrechts, die Organisation des Katastrophenschutzes, die Einheiten und Einrichtungen und vorbereitende Maßnahmen zur Katastrophenbekämpfung dargestellt. Von Bedeutung sind ferner die Eingriffsmaßnahmen im Katastrophenschutz und die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten.

Hinsichtlich des Rettungsdienstrechts befasst sich die Bearbeitung i. e. L. mit dem Begriff und der rechtlichen Einordnung des Rettungsdienstes, der Abgrenzung zum Katastrophenschutz sowie damit, ob Wasserrettung als Teil des Rettungsdienstes anzusehen ist.

Rechtsgrundlagen bestehen auch für die Rettung von Personen aus Gewässern durch technische und medizinische Rettungsmaßnahmen im Rahmen eines Hilfeleistungseinsatzes in der Wasserrettung. Diese sollen unter dem Begriff der technischen Hilfeleistung, wie er aus den Feuerwehrgesetzen bekannt ist, erörtert werden.

A: Der Begriff der Gefahrenabwehr und des Gefahrenabwehrrechts in der öffentlichen Hilfeleistung

I. Gefahrenabwehr

Die Gefahrenabwehr ist eine staatliche Aufgabe und Tätigkeit. Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet den Staat zum Schutz dieser Rechtsgüter.⁴ Der Schutz der Menschenwürde ist in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich formuliert. Daraus resultiert die Verpflichtung des Staates, dem allein aufgrund des Gewaltmonopols (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) Eingriffsmaßnahmen zustehen, zur Verteidigung der Grundrechte seiner Bürger. Denn Grundrechte sind unmittelbar verbindliche öffentlich-rechtliche Normen.⁵

II. Gefahrenvorsorge

Die Gefahrenabwehr umfasst auch die Gefahrenvorsorge.⁶ Hierunter ist zu verstehen, dass der Staat bereits im Vorfeld konkreter Gefahren aktiv wird, welche zwar zum Zeitpunkt des Handelns noch nicht konkret drohen, die aber später entstehen können.⁷ Durch das staatliche Handeln soll in diesem Fall entweder das spätere Entstehen einer Gefahr verhindert oder zumindest deren wirksame Bekämpfung ermöglicht werden.⁸ Da durch Vorsorgemaßnahmen Grundvoraussetzungen für eine wirksame

⁴ BVerfGE 88, 203, (251 ff.), vgl. zum Rechtsgüterschutz als staatliche Aufgabe: Gussy DÖV 1996, 573 ff.

⁵ Schenke, Rn. 59a.

⁶ BVerwG NVwZ 2012, 757 ff.

⁷ Schenke, Rn. 10.

⁸ Schenke, Rn. 10.

Bewältigung von Gefahrenlagen geschaffen werden, wirken sich entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen jedenfalls präventiv aus.

III. Die Systematisierung des Gefahrenabwehrrechts in der öffentlichen Hilfeleistung

Allerdings stellt sich die Frage, ob das Gefahrenabwehrrecht im Zusammenhang mit öffentlichen Hilfeleistungseinsätzen überhaupt als eigenständiges Rechtsgebiet aufgefasst werden kann. Für die Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit sind nach herkömmlichen Verständnis die Ordnungsbehörden und die Polizei zuständig. Das entsprechende Rechtsgebiet wird als Polizei- und Ordnungsrecht bezeichnet. Es ist durch die Heranziehung privater Verantwortlicher (i. e. L. der Störer) gekennzeichnet.⁹ Es geht bei dieser polizeilichen Gefahrenabwehr zumeist um Gebote und Verbote, gerichtet an den Bürger. Daneben hat sich jedoch eine Gefahrenabwehr durch Hilfeleistung entwickelt, die nicht der Polizei und den Ordnungsbehörden obliegt, sondern Feuerwehren, Katastrophenschutzbehörden und Hilfsorganisationen. Auch die diesen Bereich betreffenden Normen sind ganz überwiegend dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Sie sind nicht privatrechtlicher Natur und sie haben auch keine strafrechtlichen Sanktionen zum Ziel. Ein einheitliches Gesetzbuch zum Gefahrenabwehrrecht in der Hilfeleistung existiert zwar nicht, sodass eine Abgrenzung nach diesem formellen Kriterium ausscheidet. Andererseits legt eine Gesamtschau der Vorschriften, die im Rahmen dieser Abhandlung dem nichtpolizeilichen Gefahrenabwehrrecht zugeordnet werden, den Schluss nahe, dass diese Normen einer einheitlichen - systematischen - Auslegung zugänglich sind. Die in den einzelnen Teilbereichen zu findenden grundlegenden Gesichtspunkte

⁹ Götz, § 20 Rn. 10.

und Rechtsprobleme erscheinen zunächst ähnlich, sodass ein Bedürfnis für eine gemeinsame Behandlung entstehen kann. Vor diesem Hintergrund lassen sich durchaus typische Gesichtspunkte für die Annahme eines eigenständigen Rechtsgebiets als Teilbereich des öffentlichen Rechts feststellen.

Dabei sind auf den ersten Blick Überschneidungen mit anderen Rechtsgebieten festzustellen, insbesondere mit dem Polizei- und Ordnungsrecht, das unter Zugrundelegung des heute noch überwiegend vertretenen materiellen Polizeibegriffs die gesamte der Gefahrenabwehr dienende staatliche Tätigkeit umfasst.¹⁰ Gefahrenabwehr in diesem Sinne meint die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Gefahrenvorsorge.¹¹ In Abgrenzung zu dieser polizeilichen bzw. ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr umfasst die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr die Abwehr von Gefahren durch Feuerwehren und andere Behörden oder Organisationen. Diese Gefahren gehen von Schadenfeuern, Unglücksfällen und öffentlichen Notständen aus, die durch Naturereignisse, Explosionen oder ähnliche Vorkommnisse verursacht werden. In diesem Sinne bildet die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr neben den Streitkräften, der Polizei und den Nachrichtendiensten die vierte Säule innerhalb der staatlichen Sicherheitsarchitektur.¹² Unter dem Recht der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr sind somit Vorschriften der diesen Bereich betreffenden Gefahrenabwehr zu verstehen.

Abzugrenzen ist dieser Teilbereich des besonderen Verwaltungsrechts von anderen speziellen Regelungen der Gefahrenabwehr, wie sie z. B. im Straßenverkehrsrecht (StVO, StVZO) oder hinsichtlich des Transports

¹⁰ Schenke, Rn. 9, Mertens DÖV 1982, 89 (92 f.) m. w. N.

¹¹ Vgl. nur § 1 Abs. 1 MEPolG.

¹² Lüder, S. 29.

gefährlicher Güter nach dem Gefahrgutbeförderungsgesetz existieren und für die eine besondere Behördenzuständigkeit besteht. Allerdings enthalten bspw. die §§ 35, 38 StVO bezüglich der Inanspruchnahme von Sonder- und Wegerechten Vorschriften, die in der Praxis auch Auswirkungen auf die Gefahrenabwehr im Hilfeleistungseinsatz haben.

IV. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für Maßnahmen im Rahmen der öffentlichen Hilfeleistung

Bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG folgt die Bindung der in diesem Bereich Handelnden als Teil der Exekutive an Recht und Gesetz. In diesem Zusammenhang von Bedeutung ist der rechtsstaatliche Grundsatz, wonach aus der Aufgabenzuweisung an die staatlichen Akteure noch nicht die Befugnis dieser Stellen folgt, Maßnahmen zu ergreifen, die den Bürger rechtlich belasten.¹³ Zwar setzt das Handeln im Bereich der Hilfeleistung nicht notwendig Eingriffe in Rechte der Bürger zur Erfüllung der Aufgaben voraus. Sind jedoch im Einzelfall belastende Maßnahmen notwendig, bedarf es hierfür einer zusätzlichen Ermächtigungsgrundlage, die neben die Aufgabenzuweisung tritt und die gemäß dem Prinzip des Gesetzesvorbehalts die möglichen Eingriffe nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmen muss.¹⁴ Wie das Polizei- und Ordnungsrecht kennt das Gefahrenabwehrrecht im Zusammenhang mit Hilfeleistungen Eingriffe durch sogenannte Standardmaßnahmen auf der Grundlage von Spezialermächtigungen,¹⁵ dagegen nur teilweise sog. Generalklauseln als Ermächtigungsgrundlagen.¹⁶

¹³ Reimer, FS Würtenberger, S. 1047 ff.

¹⁴ Schenke, Rn. 37.

¹⁵ Lüder, S. 59.

¹⁶ Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 Satz 2 LKatSG B-W, § 7 KatSG Bln, § 25 Abs. 1 LBKG R-P.

B: Katastrophenschutzrecht

I. Übersicht

1. Aufgabe des Katastrophenschutzes

Die Aufgabe des Katastrophenschutzes ist der Schutz der Bevölkerung bei Natur-, technisch bedingten und Umweltkatastrophen. Gemeinsam mit dem Zivilschutz bildet er den Bevölkerungsschutz.¹⁷ Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe versteht unter Katastrophenschutz eine landesrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten.¹⁸ Daraus folgt, dass der Katastrophenschutz eine zusammenfassende Bezeichnung für alle Aufgaben und Aufgabenträger ist, die mit Maßnahmen zur Vorbeugung gegen und zur Abwehr von Katastrophen im Sinne des Gesetzes befasst sind.¹⁹

2. Gliederung des Katastrophenschutzrechts

Systematisch kann das Katastrophenschutzrecht in ein Katastrophenschutzrecht im engeren und eines im weiteren Sinne gegliedert werden. Zum Katastrophenschutzrecht im engeren Sinne zählen die Vorschriften

¹⁷ Lüder, S. 66.

¹⁸ BBK-Glossar, S. 30.

¹⁹ Lüder, S. 67.

der Katastrophenvorsorge und der Katastrophenbekämpfung.²⁰ Unter Katastrophenbekämpfung ist die Abwehr von bereits eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden Katastrophen zu verstehen.²¹ Geregelt ist dieser Bereich grundsätzlich in den Katastrophenschutzgesetzen der einzelnen Bundesländer, die zum Teil jedoch andere Bezeichnungen tragen. Die zum Katastrophenschutzrecht zählende Katastrophenvorsorge ist die Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung, z. B. durch Aufstellen von Einsatzplänen und Ausbildung und Ausstattung der Katastrophenschutz Helfer.²² Unter Katastrophenschutzrecht im weiteren Sinne ist zusätzlich die Regelung des Zivilschutzes, also der Schutz im Kriegsfall und die Katastrophenvermeidung (Katastrophenprävention) zu verstehen, die darauf abzielt, Katastrophen durch Maßnahmen im Vorfeld zu verhindern.²³ Entsprechende Vorschriften finden sich bspw. im Bauordnungsrecht oder im Verkehrsrecht. Hierzu zählt auch das Recht der Katastrophennachsorge (Maßnahmen zur Beseitigung bereits eingetretener Katastrophenfolgen, vor allem der Wiederaufbau).²⁴

II. Der Begriff der Katastrophe

Im juristischen Sinne versteht man unter dem Begriff der Katastrophe ein Schadensereignis, zu dessen Bewältigung die eigentlich vorgesehenen Kräfte nicht ausreichen.²⁵ In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder findet sich keine einheitliche Definition des Begriffs der Katastrophe. Als Ziel legen sie regelmäßig den Schutz der Bevölkerung vor Katastrophen fest und treffen Aussagen zur Bekämpfung und Vorsorge, zu den

²⁰ Kloepfer, S. 37.

²¹ Kloepfer, S. 37, ders.: VerwArch 98 (2007), 163 (168).

²² Kloepfer, S. 37, ders.: VerwArch 98 (2007), 163 (168).

²³ Kloepfer, S. 37.

²⁴ Kloepfer, S. 38, ders.: VerwArch 98 (2007), 163, (168).

²⁵ Musil/Kirchner, Verwaltung 2006, 373 (375).