

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zum	VII
Abkürzungsverzeichnis.	XXIV
Literaturverzeichnis	XXVI
A. Einleitung	1
I. Politik, Sinn und Zweck	1
II. ZSKG und Notstandsverfassung.	3
1. Notstandsrecht zwischen brennender Sorge und flächendeckendem Desinteresse	3
2. Unsanftes Erwachen in der Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts. .	4
3. Notstandsverfassung als rechtsstaatlicher Versuch einer Antwort auf den Ernstfall	5
4. Innerer Notstand	7
5. Äußerer Notstand	11
III. ZSKG und (Aus-) Bildung.	16
1. Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ)	17
2. Konzeption Zivile Verteidigung (KZV)	17
3. Zeitenwende	18
4. Völkerrechtliche Ebene	19
5. Pädagogische Ebene	20
6. Aus-, Fort- und Weiterbildung (AFW) im BBK als lebenswichtiger Einrichtung	24
7. Vertraulichkeit	25
IV. Training	25
V. Geopolitische Lage und ZSKG.	27
1. Bedeutung des ZSKG	28
2. Zeitenwende	28
3. Zivile Verteidigung und Zivilschutz	29
4. Die Zukunft des Bevölkerungsschutzes in einer sich wandelnden Welt	29
VI. Weltpolitische Risiken, Blickwinkel Verteidigung.	30
1. Allgemeines	30
2. Politik und Staat.	30
3. Geopolitik	32
4. Geopolitische Faktoren	33
5. Geschichte und Sicherheitskultur	35
6. Aktuelle geostrategische Lage	36
7. Strategische Lage der NATO.	37
8. Europäische Dimension.	38

Inhaltsverzeichnis

9.	Bedrohungsperzeption	39
10.	Deutschlands aktuelle geopolitische Lage.	42
11.	Logik des Kriegeres	44
12.	Strategische Ableitungen für die (Zivile) Verteidigung.	45
13.	Entscheidungsverantwortung	46
VII.	Führung und Verantwortung in der Gesamtverteidigung	46
1.	Allgemeines	46
2.	Antinomie von Recht und Macht	49
3.	Gesamtverteidigung	50
4.	Gesamtverteidigung und Doppelnutzen.	51
5.	Kompetenzverschiebungen.	52
6.	Führung der Streitkräfte	52
7.	Führung der zivilen Säule der GV.	56
8.	Landesverteidigung unterhalb der Schwelle der Feststellung des Verteidigungsfalls	58
9.	Entscheidungsaversion.	58
10.	Pflicht zum Kompetenzerwerb.	59
11.	Ausbildung	59
12.	Weisungsrecht des Bundes	60
13.	Folgerungen.	62
VIII.	NATO im Bereich der Zivilen Verteidigung.	63
B.	Kommentierung.	67
	Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 144 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328)	67
	Erster Abschnitt Allgemeine Bestimmungen.	67
	§ 1 Aufgaben des Zivilschutzes	67
	I. Allgemeines	68
	1. Aufgaben des Zivilschutzes	68
	2. Grundgesetzliche Bestimmungen	68
	3. Völkerrechtliche Definition	69
	a) Staat	69
	b) Staatengruppe	69
	c) Kampf zwischen Staaten und Staatengruppen.	70
	d) Art und Auswirkung des Waffeneinsatzes.	70
	II. Kriegseinwirkungen (Abs. 1)	71
	III. Nichtmilitärische Maßnahmen (Abs. 1)	71
	IV. Bevölkerung (Abs. 1)	72
	V. lebenswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtun- gen und Anlagen (Abs. 1)	73
	VI. Verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Ein- richtungen und Anlagen (Abs. 1)	73
	VII. Kulturgut (Abs. 1)	74

VIII.	Behördliche Maßnahmen (Abs. 1)	74
IX.	Selbsthilfe (Abs. 1)	74
X.	Zivilschutz im Besonderen (Abs. 2)	75
	1. Selbstschutz (Abs. 2)	75
	2. Warnung der Bevölkerung (Abs. 2)	76
	3. Schutzbau (Abs. 2)	76
	4. Aufenthaltsregelung (Abs. 2)	76
	5. Der Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11 . . .	76
	6. Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit (Abs. 2) . .	77
	7. Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut (Abs. 2) . .	77
§ 2	Auftragsverwaltung	77
I.	Historie und Inhalt, Einordnung, Zweck und Ziel der Vorschrift	78
II.	Bundesauftragsverwaltung	78
	1. Befugnis zur und Inhalt der Bundesauftragsverwal- tung	78
	2. Weisungsrecht des Bundes	79
	a) Umfang des Weisungsrechts in der Bundesauf- tragsverwaltung	79
	b) Keine Sonderregeln im Verteidigungsfall	81
III.	Bundesauftragsverwaltung nach dem ZSKG, § 2 Abs. 1 Satz 1 („soweit“)	81
	1. Bundesauftragsverwaltung nach ZSKG	81
	2. Bundeseigene Verwaltung nach dem ZSKG	81
IV.	Absatz 2: Aufgaben der Länder	82
§ 3	ZSKG Völkerrechtliche Stellung	82
I.	Einordnung	83
II.	Absatz 1	84
	1. Einheiten, Einrichtungen und Anlagen, die für den Zivilschutz eingesetzt werden	84
	2. Voraussetzungen des Artikels 63 des IV. Genfer Ab- kommens von 1949	84
	3. Voraussetzungen des Artikels 61 des I. Zusatzproto- kolls von 1977	85
	a) Aufgaben des Zivilschutzes	85
	b) Einheiten des Zivilschutzes	86
	c) Einrichtungen und Anlagen des Zivilschutzes . .	87
	d) Zusammenfassende Bewertung	87
III.	Absatz 2	88
	1. Stellung des Deutschen Roten Kreuzes	89
	a) Rechtsstellung des DRK nach internationalem Rotkreuz-Recht	89
	aa) Anerkennungsbedingungen	89

Inhaltsverzeichnis

	bb) Bindung an die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung	90
	cc) Auxiliariät des DRK	91
	b) Mandat und Aufgaben.	93
	aa) Zentrale Aufgaben des DRK	94
	bb) Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr	94
	cc) Sonstige Aufgaben.	95
	2. Stellung der „anderen freiwilligen Hilfsgesellschaften“	96
	3. Stellung des Personals.	98
§ 4	Zuständigkeit des Bundes für den Schutz der Zivilbevölkerung	100
I.	Allgemeines und Ermächtigungsgrundlage	101
II.	Aufgaben im Einzelnen	102
	1. Unterstützung der fachlich zuständigen obersten Bundesbehörden bei einer einheitlichen Zivilverteidigungsplanung.	102
	2. a) Unterweisung des mit Fragen der zivilen Verteidigung befassten Personals, Ausbildung von Führungskräften und Ausbildern im Rahmen von Zivilschutzaufgaben.	103
	2. b) Entwicklung von Ausbildungsinhalten des Zivilschutzes und des Selbstschutzes	103
	2. c) Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände beim Selbstschutz.	104
	3. Mitwirkung bei der Warnung der Bevölkerung	105
	4. Information der Bevölkerung über den Zivilschutz, Schutz- und Hilfeleistungsmöglichkeiten.	105
	5. technisch-wissenschaftliche Forschung, Auswertung von Forschungsergebnissen, Sammlung und Auswertung von Veröffentlichungen auf dem Gebiet der zivilen Verteidigung	106
	6. Prüfung von für den Zivilschutz bestimmten Geräten, Mitwirkung bei der Zulassung, Normung und Qualitätssicherung	106
III.	Übertragung der Bundesaufsicht (Abs. 2)	107
	1. Umfang der übertragenen Aufsicht.	107
	2. Abgrenzung von Weisung und Aufsicht	107
	3. Aufsichtsmittel.	108
Zweiter Abschnitt	Selbstschutz	108
§ 5	Selbstschutz	108
I.	Rechtliche Grundlagen	109
II.	Absatz 1	111
	1. Definition Selbstschutz.	111

a)	Sinn und Zweck der Vorschrift	111
b)	Umfang der Selbstschutspflicht	112
2.	Verhältnis Selbsthilfe – Selbstschutz	114
3.	Bedeutung des Selbstschutzes	114
a)	Grenzen staatlicher Vorsorge	114
b)	Eigenvorsorge	115
4.	Sicherheitspolitische Lage und Ausbildung	116
5.	Bestandteile des Selbstschutzes	116
6.	Selbstschutz für sich selbst	117
a)	Selbsthilfefähigkeit	117
aa)	Notwendige Fähigkeiten	117
bb)	Gefahrensituationen	118
b)	Selbstvorsorge/Vorsorge/Vermeidung	118
aa)	Handlungsempfehlungen	118
bb)	Eigenhilfe	118
7.	Selbstschutz für andere	119
a)	Selbstschutz für Nahestehende	119
b)	Nachbarschaftshilfe, Spontanhilfe als Form der Selbsthilfe	119
c)	Relevanz der Spontanhelfenden	119
8.	Risiko Fake News	120
9.	Selbstschutz der Behörden	120
III.	Absatz 2 ff.	121
1.	Pflichten der Gemeinden	121
2.	Aufgabenzuweisungen	121
a)	Aufgaben der Gemeinden	121
b)	Zugriff auf mitwirkende Organisationen	122
c)	Anordnungen	122
	Dritter Abschnitt Warnung der Bevölkerung	122
§ 6	Warnung der Bevölkerung	122
	Vierter Abschnitt Schutzbau	127
	Vorbemerkungen zu §§ 7ff	127
I.	Allgemeines	127
II.	Schutzraumkonzept	128
III.	Baulicher Schutz	131
§ 7	Öffentliche Schutzräume	132
I.	Öffentliche Schutzräume	133
1.	Mitteln des Bundes wiederhergestellte Bunker	133
2.	Stollen	133
3.	Mehrzweckbauten in unterirdischen baulichen Anlagen	133
II.	Verwaltung und Kosten	133

Inhaltsverzeichnis

§ 8	Hausschutzräume	134
I.	Zweck und Inhalt der Vorschrift	134
II.	Verpflichtung des Berechtigten	135
§ 9	Baulicher Betriebsschutz	135
I.	Funktionsfähigkeit der KRITIS	135
Fünfter Abschnitt Aufenthaltsregelung.		136
§ 10	Aufenthaltsregelung	136
I.	Tatbestand	137
II.	Tatbestandsvoraussetzungen für Anordnungen	137
III.	Rechtliche Voraussetzungen	137
IV.	Formalien der Anordnung	138
V.	Inhalt der Anordnung	138
VI.	Bewegungsverbot.	138
VII.	Evakuierung	139
VIII.	Eingriff in Art. 11 und Art. 13 GG.	140
IX.	Zuständigkeit für Maßnahmen der Evakuierung	140
X.	Vergleich mit anderen Aufenthaltsregelungen	141
Sechster Abschnitt Katastrophenschutz im Zivilschutz und Katastrophenhilfe des Bundes		144
§ 11	Einbeziehung des Katastrophenschutzes.	144
I.	Tatbestand	144
II.	Katastrophenschutz	144
III.	Einbeziehung des Katastrophenschutzes	146
IV.	Ergänzung des Katastrophenschutzes	147
§ 12	Grundsatz der Katastrophenhilfe.	147
I.	Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes	147
§ 13	Ausstattung	148
I.	Tatbestand	149
II.	Verteilung der Ausstattung	149
III.	Ausbildung von Helferinnen und Helfern 13 Abs. 4	150
IV.	Zusammenfassung §§ 11–13	150
§ 14	Aus- und Fortbildung	152
Vorbemerkung		153
I.	Aus- und Fortbildung.	153
1.	Aus- und Fortbildungsmaßnahmen nach § 14 ZSKG	154
2.	Aus- und Fortbildung an der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ)	156
3.	§ 14 ZSKG im Verhältnis zu anderen Rechtsgrundlagen.	158
a)	§ 14 im Gesamtkontext des ZSKG.	158
aa)	Aus- und Fortbildung im Kontext Schutz der Bevölkerung (§ 4).	158
bb)	Personal, das mit ziviler Verteidigung befasst ist.	158

Inhaltsverzeichnis

cc)	Ausbilder und Führungskräfte.	159
dd)	Aus- und Fortbildung im Kontext des Selbstschutzes	159
b)	§ 14 im Verhältnis zum Grundgesetz	160
aa)	„Wehrhafte Demokratie“.	160
bb)	Verhältnis § 14 zur Daseinsvorsorge im Sinne des Grundgesetzes.	161
c)	Bezug zu § 3 „Genfer Konventionen“.	162
4.	Herausforderungen bei der Umsetzung § 14 ZSKG.	162
a)	Priorisierung begrenzter Ressourcen	163
b)	Schwerpunktsetzung im Wandel der Bedro- hungslagen.	163
c)	Defizite in der Führungsausbildung	163
d)	Fehlende Standards und technische Inkompati- bilitäten.	164
e)	Gesellschaftliche Sensibilisierung und Einbin- dung.	164
§ 15	Aufgaben der Katastrophenschutzbehörde	164
I.	Allgemeines	165
II.	Für den Katastrophenschutz zuständige Behörde.	166
1.	Flächenländer	166
2.	Stadtstaaten.	167
a)	Berlin	167
b)	Bremen	167
c)	Hamburg.	167
III.	Leiten und Koordinieren aller Hilfsmaßnahmen in ihrem Bereich.	167
IV.	Beaufsichtigen von Einheiten und Einrichtungen des Ka- tastrophenschutzes.	168
V.	Weisungsrecht gegenüber den Trägern der Einheiten im Rahmen der Einsatzvorbereitung.	170
VI.	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 THW-Gesetz	171
§ 16	Koordinierungsmaßnahmen; Ressourcenmanagement	172
I.	Allgemeines	173
II.	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophen- hilfe (BBK)	173
1.	Allgemeines.	173
2.	Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ)	175
3.	Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungs- schutz (GeKoB)	176
4.	Satellitenfernerkundung	176
5.	Team Datenanalyse und Datenvisualisierung im BBK	177

Inhaltsverzeichnis

III.	Lageerfassung und -bewertung	177
IV.	Nachweis und Vermittlung von Engpassressourcen	178
V.	Amtshilfe	179
VI.	Operatives Krisenmanagement	180
VII.	Bundeseigene Krisenmanagementstrukturen	180
§ 17	Datenerhebung und -verwendung	181
I.	Allgemeines	181
II.	Die Digitalisierung im Bevölkerungsschutz	183
1.	Umsetzungsstand	183
2.	Die digitale Vernetzung im Bevölkerungsschutz	186
3.	Das digitale Lagebild im GeKoB als Projekt der Vernetzung des Bevölkerungsschutzes	186
III.	Rechtsgrundlagen zum Datenschutz	187
IV.	Rechtliche Justierungen für die Implementierung eines digitalen Lagebildes am GeKoB	188
1.	Bearbeitende: Alle Akteure können grundsätzlich Daten einstellen.	188
2.	Gemeinsame Verfahren der Informations- und Datengewinnung	189
3.	Umsetzungspotenzial für die Implementierung eines digitalen Lagebildes am GeKoB	189
V.	Einordnung in nationale- sowie supranationale Lage	190
§ 18	Zusammenarbeit von Bund und Ländern	191
	Vorbemerkung	191
I.	Aktuelle Bedrohungen und ihre Relevanz für § 18.	191
II.	Vor- und Nachteile des Föderalismus	192
III.	Politische Herausforderungen	193
§ 19	Schutzkommission	193
I.	Historie	193
II.	Aufgaben	194
III.	Ende des Kalten Krieges	195
IV.	11. September 2001	195
V.	Auflösung der Schutzkommission	196
§ 20	Unterstützung des Ehrenamtes	196
I.	Einordnung	197
II.	Tatbestandsmerkmale des Ehrenamts	198
1.	Tätigwerden ohne Absicht der Erzielung von Einkünften.	198
2.	Tätigwerden im Interesse des Gemeinwohls.	199
3.	Freiwilligkeit	200
III.	Ehrenamt als Grundlage des Zivil- und Katastrophenschutzes	200
1.	Ehrenamt im Bevölkerungsschutz.	200
2.	Helfendengleichstellung	201

3.	Spontanhelfende	201
IV.	Unterstützung durch den Bund	203
V.	Schlussbemerkungen	204
Siebter Abschnitt Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit		205
Vorbemerkung.		205
I.	Schutz der Gesundheit – der Gesundheitliche Bevölkerungs- schutz	205
II.	Die Anforderungen zum Schutz der Gesundheit im Sinne der Gesamtverteidigung	207
III.	Das Gesundheitswesen	208
1.	Gesundheitspolitik	209
2.	Gesundheitsgesetzgebung	210
3.	Akteure im Gesundheitswesen	212
§ 21	Planung der gesundheitlichen Versorgung	213
I.	Sinn und Zweck der Vorschrift	214
II.	Zuständigkeit auf Landesebene	215
III.	Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD).	216
IV.	Verantwortung im Rahmen der Zivilen Verteidigung.	217
1.	§ 21 Abs 1	217
2.	Öffentliches Gesundheitswesen	218
3.	Handlungsbedarf	219
4.	§ 21 Abs. 2	220
5.	§ 21 Abs. 3	222
6.	§ 21 Abs 4	223
§ 22	Erweiterung der Einsatzbereitschaft.	223
I.	Zweck der Vorschrift	224
II.	§ 22 Abs. 1	224
III.	Zivile Alarmplanung	225
IV.	§ 22 Abs. 1 Satz 2.	226
V.	§ 22 Abs. 1 Satz 3.	227
VI.	§ 22 Abs. 2	227
§ 23	Sanitätsmaterialbevorratung	229
I.	Inhalt und Zweck der Vorschrift	229
II.	Sanitätsmittelbevorratung nach Abs. 1	229
III.	Nationale Reserve Gesundheitsschutz.	230
§ 24	Erste-Hilfe-Ausbildung und Ausbildung von Pflegehilfskräften.	232
Vorbemerkung		232
I.	Allgemeines	232
1.	Umsetzung der EHS	234
a)	EHS als Unterrichtsfach an Schulen	234
b)	EHS als Teil Erster Hilfe Aus- und Fortbil- dungen der Deutschen Gesetzlichen Unfallversi- cherung (DGUV)	236

Inhaltsverzeichnis

2.	Fehlende Repressalien in der Umsetzung der EHS.	237
a)	Die Vermittlung von EHS unter Zwang?	238
b)	Lösungen für die Etablierung von EHS Schulungen.	239
II.	EHS als Teilbereich einer lückenhaften Politik des Zivilschutzes	240
III.	Pflegehilfskräfte	241
Achter Abschnitt	Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut	241
§ 25	Kulturgutschutz	241
	Vorbemerkung	241
I.	Allgemein.	243
II.	Zustimmung zu Konvention und Protokoll (Art. 1)	244
III.	Auftragsausführung (Art. 2.1.)	244
IV.	Zuständigkeiten	245
1.	Zuständigkeit Auswärtiges Amt (Art. 2.2.)	245
2.	Zuständigkeit Bundesministerium des Innern und für Heimat (Art. 2.3. a), b)	245
3.	Zuständigkeit Bundesministerium der Verteidigung: Art. 2.4. a), b)	246
4.	Zuständigkeit Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: Art. 2.5. Ziffer 1) und 2).	246
V.	Besondere Regelung (Art. 2.6.)	246
VI.	Geltungsbereich (Art 3) und in Kraft treten (Art. 4)	248
Neunter Abschnitt	Organisation, Helferinnen und Helfer	248
	Vorbemerkung §§ 26–28	248
§ 26	Mitwirkung der Organisationen	251
I.	Allgemein.	252
II.	Mitwirkung geeigneter öffentlichen und privaten Organisationen (Abs. 1)	252
III.	Ausstattung und Einsatzbereitschaft von Einheiten wie Einrichtungen (Abs. 2)	253
IV.	Mittel und Einsatz von ergänzender Ausstattung (Abs. 3)	254
V.	Mitwirkung von anderen Stellen (Abs. 4)	254
§ 27	Rechtsverhältnisse der Helferinnen und Helfer	255
I.	Inhalt und Zweck	255
II.	Helfende	256
1.	Helfendenrechtsverhältnis	257
a)	Landesrechtliche Vorschriften	258
2.	Haftungsfragen	258
3.	Soziale Absicherung der Helfenden	260
4.	Verhältnis Arbeitsverhältnis – Helferverhältnis/Freistellung	260
5.	Landesrecht	261
III.	Freigestellte Helfer, § 27 Abs. 2	261

§ 28 Persönliche Hilfeleistung	262
I. Inhalt und Zweck der Vorschrift	262
II. Heranziehung: Abs. 1 Satz 1 und 3	263
1. Voraussetzung der Heranziehung	263
a) Rechtliche Voraussetzung: Verteidigungsfall	263
b) Persönliche Voraussetzungen	264
c) Kriegsschäden und personeller Mangel	264
2. Leistungspflicht	264
3. Rücksichtnahmegebot: Abs. 1 Satz 3	265
4. Verfassungsrechtliche Fragen	265
III. Zuweisung der Verpflichteten	265
IV. Verpflichtungsdauer	266
V. Helfer nach Absatz 1 Satz 2	266
1. Helfendenstatus	266
2. Verpflichtete	266
3. Freiwillige	266
Zehnter Abschnitt Kosten des Zivilschutzes	270
§ 29 Kosten	270
I. Grundsätzliche Kostenregelung (Abs. 1)	271
II. Anwendung der Bundeshaushaltsordnung, Abweichungs- befugnis	272
III. Pauschale für planmäßige fahrzeug- und helferbezogene Kosten, Kosten der Hilfsorganisationen	272
IV. Nutzung bei Katastrophen und Unglücksfällen	273
V. Kosten der Erweiterung der Einsatzbereitschaft	274
Elfter Abschnitt Bußgeldvorschriften	274
§ 30 Bußgeldvorschriften	274
I. Allgemeines	275
II. Missachtung vollziehbarer Anordnungen	275
III. Missachtung von Rechtsverordnungen, Mitwirkungsvor- schriften und der Pflicht zur persönlichen Hilfeleistung.	276
IV. Höhe der Geldbuße	276
V. Zuständige Behörden	277
Zwölfter Abschnitt Schlußbestimmungen	277
§ 31	277
§ 32 Stadtstaatenklausel	278
Stichwortverzeichnis	279