

Zuständigkeiten im Katastrophenschutz

Grundstrukturen des rheinland-pfälzischen Katastrophenschutzrechts am Beispiel der Flutkatastrophe 2021

Gutachterliche Stellungnahme von
Univ.-Prof. Dr. Josef Ruthig, Johannes Gutenberg-Universität Mainz

I. Zum Sachverhalt

Das Innenministerium hat mich gebeten, die rechtlichen Hintergründe eines möglichen Einschreitens des Innenministeriums aus Anlass der Flutkatastrophe zu beleuchten. Den folgenden Ausführungen liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Aufgrund der Wetter- und Hochwasserprognosen, die in den Tagen vor und im Laufe des 14. Juli 2021 eintrafen, war man sich der drohenden Hochwassergefahr für einige Regionen in Rheinland-Pfalz bewusst. Im Rahmen der Debatte im Plenum des Landtags am gleichen Tage ab ca. 14 Uhr wurde für die ein oder andere Region Starkregen und Hochwasser erwähnt und den Einsatzkräften für ihren unermüdlichen Einsatz bei der Bewältigung dieser Lagen gedankt. Ein Hinweis auf eine mögliche Flutkatastrophe solchen Ausmaßes - wie sie insbesondere im Ahrtal eingetreten ist - lag nicht vor. Der Abteilungsleiter Brand- und Katastrophenschutz im Innenministerium und der Präsident der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) unterrichteten Herrn StM Lewentz am Abend des 14. Juli 2021 (ab ca. 17 Uhr) darüber, dass die Lage in den Landkreisen Bernkastel-Wittlich und Vulkaneifel sehr angespannt sei. Der Leiter des Referates Katastrophenschutz der ADD hat aufgrund eines Gesprächs mit den dortigen Brand- und Katastrophenschutzinspektoren, die einen Besuch vor Ort durch ihn als positiv bewerteten, zusammen mit dem Präsidenten der ADD zunächst die beiden Kreise besuchen wollen. Im Laufe des Abends erfolgten Besuche im Landkreis Vulkaneifel und dem Eifelkreis Bitburg-Prüm. Seit dem 14. Juli 2021 um 11.03 Uhr war die Koordinierungsstelle-Katastrophenschutz der ADD zur Unterstützung der kommunalen Aufgabenträger eingerichtet. Die Strukturen des Landes Rheinland-Pfalz im Bereich der Gefahrenabwehr bei Gefahren größeren Umfangs (Katastrophen) waren zu diesem Zeitpunkt somit arbeitsfähig aufgestellt. Die Aufgabenträger wurden über die Einrichtung der Koordinierungsstelle-Katastrophenschutz informiert und aufgefordert, ihre Lagemeldungen an die Koordinierungsstelle-Katastrophenschutz zu übermitteln.

Herr StM Lewentz hat sich vor dem Hintergrund der Berichte und Eindrücke, die ihm im Laufe des 14. Juli bekannt geworden sind, entschlossen, der Technischen Einsatzleitung des Landkreises Ahrweiler einen informellen Besuch abzustatten, um den Verantwortlichen vor Ort den Rücken zu stärken und zu bekräftigen, dass die Landesebene ansprechbar ist und bei Bedarf der Kommune Hilfe des Landes über die ADD zur Verfügung stünde. Bereits in der Vergangenheit gab es in Unglücks- und Katastrophenfällen entsprechende Besuche, die von den Kommunen stets positiv aufgenommen worden sind. Der Präsident der ADD hat bezüglich des avisierten Besuchs von StM Lewentz das Büro des Landrates kontaktiert und ihn für 19.45 Uhr

angekündigt. Nach Ankunft in der technischen Einsatzleitung des Landkreises Ahrweiler (TEL) um ca. 19.20 Uhr wurde Herrn StM Lewentz durch den Leiter der TEL in Anwesenheit von Landrat Pföhler ein Lagebericht präsentiert. Die Arbeit des Krisenstabes hat Herr StM Lewentz an diesem Abend als ruhig und sehr konzentriert wahrgenommen. Er hatte den Eindruck, einen Krisenstab vorzufinden, der die eigenen Alarm- und Einsatzpläne abarbeitete. Mit diesem Eindruck verabschiedete sich StM Lewentz um ca. 19:45 Uhr, um nach Hause in sein privates Büro zu fahren und dort erreichbar zu sein. Dort ließ er sich regelmäßig über die Geschehnisse im nördlichen Rheinland-Pfalz berichten.

Zu diesem Zeitpunkt war allerdings das Lagebild noch unklar. Insbesondere war aufgrund der Informationslage nicht ersichtlich, in welcher Schwere die jeweiligen Kommunen betroffen sind. Erst im Laufe des Morgens des 15. Juli 2021 konkretisierten sich die Informationen zur Gefahrensituation, die mehrere Landkreise gleichermaßen betrafen (besonders kritisch: Ahrweiler, Vulkaneifel und Bernkastel-Wittlich, Eifelkreis Bitburg-Prüm, Trier Saarburg und Stadt Trier), ohne dass die verheerende Lage im Landkreis Ahrweiler bereits in der Weise erkennbar war, wie sie sich heute darstellt. Vor dem Hintergrund der Betroffenheit der Landkreise Ahrweiler, Bitburg-Prüm, Bernkastel-Wittlich, Cochem-Zell, Mayen-Koblenz, Trier-Saarburg, Vulkaneifel und der kreisfreien Stadt Trier hat der Ministerrat in seiner Sitzung vom 15. Juli 2021 beschlossen, den Krisenstab der Landesregierung einzuberufen, der an diesem Tag um 14.00 und um 18.00 Uhr tagte. In der Folge tagte der Krisenstab der Landesregierung täglich. Der Sitzungssturnus wurde sodann entsprechend der Lageentwicklung angepasst. Über diese Sitzungen geben die Protokolle der Krisenstabssitzung der Landesregierung vom 15. Juli bis 18. Juli 2021 (1. - 6. Sitzung) im Einzelnen Auskunft. Dem Kreis ist angeboten worden, dass das Land die technische Einsatzleitung übernimmt. Am Nachmittag des 17. Juli 2021 teilte Landrat Pföhler mit, dass man bereit sei, die Einsatzleitung an das Land abzugeben. Die ADD hat daraufhin unverzüglich die technische Einsatzleitung übernommen.

II. Grundlagen des Katastrophenschutzrechts

Die Prüfung der konkreten Rechtsfragen hat anhand der einfachgesetzlichen, aber auch verfassungsrechtlichen Grundlagen des Katastrophenschutzrechts zu erfolgen. Rechtsgrundlage für die Tätigkeit sämtlicher Aufgabenträger im Katastrophenschutz ist das Brand- und Katastrophenschutzgesetz (Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz vom 2. November 1981, GVBl. S. 247, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2020, GVBl. S. 747, BS 213-50 – LBKG). Die meisten Aufgaben sind danach auch im Katastrophenfall ausdrücklich der kommunalen Ebene zugewiesen. Diese dort im Einzelnen ausdifferenzierten Aufgaben werden nach näherer Maßgabe der §§ 3 ff LBKG von den Gemeinden und Landkreisen wahrgenommen. Die Zuständigkeit des Landes beschränkt sich nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 LBKG auf „die zentralen Aufgaben des Brandschutzes, der allgemeinen Hilfe und des Katastrophenschutzes sowie für die Aufgaben des vorbeugenden Gefahrenschutzes nach diesem Gesetz“.

Damit ist das Katastrophenschutzrecht in Rheinland-Pfalz wie in allen Bundesländern dezentral organisiert (näher dazu allg. Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, § 3 B). Dies gilt ausdrücklich auch für den eigentlichen Katastrophenfall, in dem die unteren Behörden zur Katastrophenbekämpfung einschließlich der Beseitigung der dringlichsten Schäden zuständig sind (s. auch Klopfer, Handbuch des Katastrophenrechts § 4 Rn. 20). Die zuständigen Aufgabenträger entscheiden eigenverantwortlich anhand der von ihnen zu bewertenden Gefahrenlage, ob eine Lage unterhalb der Katastrophe vorliegt (Alarmstufe 1-3) oder darüber (Alarmstufe 45). Das LBKG gibt den Aufgabenträgern somit die Möglichkeit im Rahmen einer aufwachsenden Lage jederzeit in die Katastrophenschutzlage überzugehen, soweit dies nach Einschätzung der zuständigen Aufgabenträger zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. Über die konkreten Maßnahmen entscheidet die Einsatzleitung (vgl. im Einzelnen § 25 LBKG).

Hinsichtlich der Zuständigkeit folgt auch das LBKG den allgemein geltenden Grundsätzen des Verwaltungsorganisationsrechts, die Verwaltungskompetenzen überwiegend auf der Ebene der unteren Verwaltungsbehörden begründet. Im vorliegenden Kontext hat diese Verortung auf der kommunalen Ebene aber auch eine besondere verfassungsrechtliche Dimension. Nach § 2 Abs. 1 LBKG werden den Kreisen und Kommunen ihre Aufgaben ausdrücklich als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung zugewiesen. Diese einfachgesetzliche Regelung findet ihre Grundlage in Art. 49 Abs. 4 S. 2 LV.

Art. 49 LV garantiert die kommunale Selbstverwaltung als zentralen Baustein einer dezentralen Staatsorganisation (ausführlich Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 49 Rn. 10 f.) und damit das Recht der Gemeinden sämtliche Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (Grundsatz der Allzuständigkeit). Über den vor allem von der Rechtsprechung des BVerfG konkretisierten Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie und die „Gemeindehoheiten“ (BVerfGE 52, 95 [117]) hinaus sieht die Verfassung ausdrücklich die Konkretisierung und Fixierung dieser Aufgaben durch den Gesetzgeber vor. Es handelt sich bei den gesetzlich festgeschriebenen Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung um solche Aufgaben mit örtlichem Bezug, die den kommunalen Aufgabenträgern vor allem deshalb (verbindlich) übertragen werden, weil ihre Erfüllung wegen der besonderen Bedeutung für die Daseinsvorsorge nicht in das Belieben der Gemeinde gestellt werden kann (vgl. näher Stamm, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 49 Rn. 25). Die Regelung soll also in erster Linie klarstellen, dass der Gesetzgeber ein besonderes öffentliches Interesse an der Erfüllung dieser Aufgaben annimmt, das es rechtfertigt, diese verbindlich vorzuschreiben und zugleich gesetzlich näher auszugestalten. Insoweit greifen solche Regelungen sogar in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein, die es der Gemeinde ja grundsätzlich freistellt, ob sie eine bestimmte Aufgabe wahrnehmen möchte. Der Gesetzgeber ist aber auch in der Lage, kommunale „Kernaufgaben“ um weitere Angelegenheiten mit örtlichem Bezug zu ergänzen, bei denen ohne eine solche Regelung die Einordnung als Selbstverwaltungsangelegenheit keineswegs zwingend ist.

Die Art und Weise der Aufgabenerfüllung unterscheidet sich demgegenüber nicht von „klassischen“ Kernaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Kennzeichnend dafür

ist die Aufgabenwahrnehmung in eigener Verantwortung. Diese ist ohne eine gewisse Selbstständigkeit bei der Organisation der Aufgabenwahrnehmung nicht vorstellbar (vgl. BVerfGE 91, 228 [237 f.] = NVwZ 1995, 677; BVerfGE 137, 108 [158] = NVwZ 2015, 136 Rn. 117). Eine umfassende staatliche Steuerung kommunaler Organisation widerspricht der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (vgl. BVerfGE 91, 228 [239] = NVwZ 1995, 677; BVerfGE 137, 108 [158] = NVwZ 2015, 136 Rn. 117; BVerfGE 138, 1 [17] = NVwZ 2015, 728 Rn. 49; BVerfGE 147, 185 [221] = NVwZ 2018, 140 Rn. 74 = NJW 2018, 934 Ls.), so dass zu der von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG garantierten Eigenverantwortlichkeit eine grundsätzliche Organisationshoheit gehört (vgl. BVerfGE 38, 258 [278 ff.]; 52, 95 [117]; 78, 331 [341] = NJW 1989, 25; BVerfGE 83, 363 [382] = NVwZ 1992, 365; BVerfGE 91, 228 [236] = NVwZ 1995, 677). Sie gewährleistet den Gemeinden prinzipiell das Recht, die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben, Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen und damit über Gewichtung, Qualität und Inhalt der Entscheidungen zu befinden. Die Organisationshoheit verbietet somit staatliche Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit ersticken würden (BVerfGE NVwZ 2020, 1342 Rn. 52).

Besonderer Prüfung bedarf dabei jede „Hochzonung“ von Aufgaben des Katastrophenschutzes auf die nächsthöhere Verwaltungsebene. Auch wenn diese Organisationshoheit der kommunalen Ebene nur im Rahmen der Gesetze garantiert wird, hat sie der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung seiner Regelungen zu beachten. Seine Vorgaben dürfen die Gemeinden aus dieser Verantwortung nicht verdrängen (BVerfGE NVwZ 2020, 1342 Rn. 53). Dies gilt nicht nur bei der Verwaltungsorganisation, sondern beschränkt auch die staatlichen Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenwahrnehmung. Dies unterscheidet sie von den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung gem. Art. 49 Abs. 4 S. 1 LV. Nur im Fall solcher „Auftragsangelegenheiten“ kommt dem Land die Fachaufsicht zu, die nicht nur die Rechtmäßigkeitskontrolle, sondern auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle umfasst. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, wie sie sowohl von Art. 28 Abs. 2 GG als auch Art. 49 LV gewährleistet wird, garantiert eine Aufgabenwahrnehmung „in eigener Verantwortung“. Dies schließt nicht nur eine die Zweckmäßigkeitsprüfung umfassende Fachaufsicht aus, sondern steht auch jeglichen Befugnissen staatlicher Stellen entgegen, die eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beschränken. Will er die Aufgabe den Gemeinden gleichwohl entziehen, so kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 II 1 GG überwiegen; sein Entscheidungsspielraum ist insoweit normativ gebunden (vgl. BVerfGE 79, 127 [154] = NVwZ 1989, 347).

Zugleich aber wandelt sich die für institutionelle Garantien typische Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers praktisch zum Gesetzesvorbehalt (BVerfGE 138, 1 [20] = NVwZ 2015, 728 Rn. 56, vgl. BVerfGE 79, 127 [143] = NVwZ 1989, 347 = NJW 1989, 1790 Ls.; BVerfGE 107, 1 [12] = NVwZ 2003, 850; BVerfGE 110, 370 [402]). Hat die Aufgabe einen relevanten örtlichen Charakter, so muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass sie insoweit an sich der gemeindlichen Ebene zuzuordnen ist. Damit bedürfen auch im Katastrophenschutzrecht alle staatlichen Befugnisse einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung; sie sind außerdem im Zweifel

eng auszulegen, um mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Einklang zu stehen.

Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist auch für den Bereich des Katastrophenschutzes davon auszugehen, dass das Land nur diejenigen Aufgaben übernehmen kann, die ihm das Gesetz ausdrücklich zuweist. Zugleich sind diese Vorschriften vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Ausgangslage so auszulegen, dass sie die kommunalen Kompetenzen möglichst weitgehend unangetastet lassen.

Selbst dort wo dem Land ausdrücklich Kompetenzen zugewiesen sind (vgl. dazu § 6 LBKG), müssen diese so ausgestaltet und ausgeübt werden, dass sie diesen Grundsätzen gerecht werden. Dies folgt nicht nur aus den geschilderten allgemeinen Grundsätzen, sondern entspricht auch der einfachrechtlichen Ausgestaltung im LBKG, indem § 6 ausdrücklich auf die allgemeine Aufgabenbeschreibung in § 2 Abs. 1 Nr. 4 LBKG verweist. Auch die Übernahme der Einsatzleistung durch die Aufsichtsbehörde setzt neben weiteren inhaltlichen Anforderungen nach § 24 Abs. 2 LBKG ein dringendes öffentliches Interesse voraus und verdeutlicht so den absoluten Ausnahmecharakter dieser Regelung.

Diese Grundsätze sind auch bei der Frage zu berücksichtigen, wie der Besuch von StM Lewentz rechtlich zu bewerten ist und welche Handlungsmöglichkeiten ihm bzw. dem Ministerium darüber hinaus überhaupt zugestanden hätten.

III. Die rechtliche Einordnung des Besuchs von StM Lewentz

Sämtliche Beteiligte gingen davon aus, dass es sich beim Besuch des Ministers um ein informelles Treffen gehandelt hatte, bei dem sich der Minister einen Eindruck aus erster Hand verschaffen und den unteren Katastrophenschutzbehörden den Rücken stärken wollte. Dies bestätigte auch der weitere Verlauf. Erst am 17. Juli hat der Landkreis die ADD um Übernahme der Einsatzleitung gebeten, wie sie dann auch erfolgt ist.

Mit ihrem Verhalten bewegten sich die Beteiligten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Über die konkreten Maßnahmen entscheidet die Einsatzleitung (vgl. im Einzelnen § 25 LBKG). Die Einsatzleitung liegt bei den unteren Katastrophenschutzbehörden. Zuständig sind hier die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister und bei Gefahren, die mehrere kreisangehörigen Gemeinden betreffen oder als Gefahren größeren Umfangs zu qualifizieren sind, die Landrätinnen oder Landräte (dazu näher § 24 Abs. 1 und 2 LBKG). Eine solche regionale Zuständigkeit ist auch sinnvoll. Eine Landesdienststelle, etwa das Brand- und Katastrophenschutzreferat bei der ADD, könnte die entsprechenden Sachverhalte in Unkenntnis der örtlichen Gegebenheiten, der örtlich geplanten Maßnahmen in den kommunalen Alarm- und Einsatzplänen und fehlender Erfahrungswerte aus vorherigen Hochwasserlagen nicht sachgerecht einordnen. Erst recht könnte dies nicht der Minister bei einem eher spontanen Besuch.

Die Übernahme der Einsatzleitung ist aber auch gesetzlich ausgeschlossen. Selbst für überregionale Katastrophenfälle ist es deswegen nicht vorgesehen, dass die ADD oder gar das Ministerium die Einsatzleitung übernimmt. Vielmehr legt hierfür § 24 Abs. 3 LBKG ausdrücklich fest, dass „in besonderen Fällen ... die gemeinsame Aufsichtsbehörde, wenn eine solche nicht vorhanden ist, das für den Brand- und Katastrophenschutz zuständige Ministerium, eine Einsatzleiterin oder einen Einsatzleiter zur einheitlichen Wahrnehmung der Abwehrmaßnahmen bestimmen“ kann. Diese Regelung soll Zuständigkeitskonflikte vermeiden und trotz verschiedener oder eventuell zweifelhafter Zuständigkeiten jederzeit eine einheitliche Leitung der Gefahrenabwehr gewährleisten. Eine solche Situation könnte entstehen, wenn zwar die örtliche Zuständigkeit mehrerer Katastrophenschutzbehörden gegeben ist, die Zuständigkeitsabgrenzung im Einzelfall aber schwer vorzunehmen und eine einheitliche Wahrnehmung der Abwehrmaßnahmen erforderlich ist. Die Regelung folgt damit dem aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ableitbaren Subsidiaritätsprinzip: Nur solche Aufgaben werden auf die höhere Ebene verlagert, deren Wahrnehmung auf der unteren Ebene nicht möglich ist.

Nur ganz ausnahmsweise kann gemäß § 24 Abs. 2 LBKG i.V.m. § 6 Nr. 1b LBKG das Land (d.h. die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion - ADD) die Einsatzleitung übernehmen. Dies gilt außer bei Nuklearunfällen nur in den Fällen des § 6 Nr. 1b LBKG, also „für sonstige Gefahr bringende Ereignisse, von denen Gefahren ausgehen können, die mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte betreffen und zentrale Abwehrmaßnahmen erfordern“. Es genügt also auch hier nicht der überregionale Charakter des Katastrophenfalls. Zentrale Abwehrmaßnahmen sind nur dann erforderlich, wenn koordinierende Maßnahmen nicht mehr ausreichen und zentrale Abwehrmaßnahmen - mit zentraler Einsatzleitung durch das Land - zur Gefahrenabwehr notwendig sind, weil die Gefahr ansonsten nicht mehr beherrschbar ist. Selbst dann kommt es aber bei der Einschätzung der Lage und damit der Auslegung der im Gesetz verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe maßgeblich auf die Einschätzung der unteren Katastrophenschutzbehörden an. Deshalb hat die ADD erst auf Ersuchen des Landrats von dieser Option Gebrauch gemacht und dies zu einem Zeitpunkt als der wahre Umfang der Katastrophe feststand und die weiteren Hilfsmaßnahmen in der Tat über den unmittelbar betroffenen Landesteil hinaus koordiniert werden mussten.

Eine Übernahme der Einsatzleitung unmittelbar durch das Ministerium ist aber durch das Gesetz in keinem Fall vorgesehen. Selbst Weisungen dürften sich von vornherein nicht auf die Zweckmäßigkeit der getroffenen Maßnahmen beziehen. Aber auch Einzelweisungen in konkreten Einsatzkonstellationen scheitern an den dargelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Das Land kann, ohne die Einsatzleitung zu übernehmen, lediglich gemäß § 6 Nr. 3 LBKG anordnen, dass erforderlichenfalls Feuerwehreinheiten oder andere Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes eingesetzt werden.

Zur Begründung einer Zuständigkeit des Herrn StM Lewentz könnte man daher allenfalls noch auf die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze zur Wahrnehmung von Zuständigkeiten nachgeordneter Behörden durch eine Aufsichtsbehörde zurückzugreifen, die man als „Selbsteintrittsrecht“ bezeichnet (zu dieser Problematik, die eher selten die ihr gebührende Aufmerksamkeit findet,

Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992). Ein solches Selbsteintrittsrecht im Verhältnis von Kreisverwaltung und Ministerium wird ausdrücklich geregelt z.B. in Art. 3b BayVwVfG. Es ist danach „nur zulässig, wenn der fachlich zuständige Minister ein sofortiges Handeln aus wichtigen Gründen des öffentlichen Wohls, insbesondere in Fällen von überörtlicher oder landesweiter Bedeutung, im Einzelfall für erforderlich hält und dies gegenüber der Aufsichtsbehörde erklärt“. In Rheinland-Pfalz und den meisten Bundesländern gibt es keine vergleichbare gesetzliche Regelung. Teilweise wird allerdings von Teilen der Literatur auch ein „ungeschriebenes“ Selbsteintrittsrecht höherer Behörden befürwortet, insbesondere bei „Gefahr im Verzug“, so dass sich diese Frage gerade im Recht der Gefahrenabwehr in besonderer Weise stellt. Andere Stimmen lehnen ungeschriebene Selbsteintrittsrechte generell ab. Aus der sachlichen und instanziellen Zuständigkeit folgt ganz allgemein, dass nur die im Instanzenzug dazu berufenen Stellen nach Maßgabe der gesetzlichen Kompetenzordnung zum Handeln befugt sind und dritte, auch vorgesetzte Behörden, grundsätzlich kein Erstentscheidungsrecht haben und Verwaltungsaufgaben nur dann an sich ziehen könnten, wenn ein gesetzliches Selbsteintrittsrecht bestehe. Diese Frage bedarf allerdings keiner Vertiefung.

Selbst wenn man nämlich für „Gefahr im Verzug“ eine solche Kompetenz grundsätzlich in Erwägung ziehen wollte, so stehen dem im Bereich des Katastrophenschutzrechts sowohl der Vorrang wie der Vorbehalt des Gesetzes eindeutig entgegen. Wenn das jeweilige Fachgesetz – wie hier das LBKG – ausdrückliche und ausdifferenzierte Regelungen für Kompetenzübertragungen enthält, so folgt bereits aus dem Vorrang des Gesetzes, dass diese klaren Zuständigkeitsregeln nicht durch weitere - ungeschriebene - Kompetenzen übergeordneter Behörden ausgehöhlt werden können. Zugleich aber gilt aus den dargelegten verfassungsrechtlichen Gründen für jegliche Eingriffe in die kommunalen Zuständigkeiten ein strenger Gesetzesvorbehalt.

Da das geltende LBKG ihm keinerlei Befugnisse einräumt, hätte Herr StM Lewentz daher auch dann keine Maßnahmen treffen können, wenn er dies gewollt hätte. Die Aufgaben des Landes beschränkten sich vielmehr auf Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben. Hierzu richtet die ADD je nach Lage eine Koordinierungsstelle-Katastrophenschutz ein, die die kommunalen Aufgabenträger berät und unterstützt sowie für den koordinierten Einsatz überregionaler Einheiten, etwa der Bundeswehr oder des Technischen Hilfswerkes, sorgt. Bei der Flutkatastrophe wurde diese am 14. Juli 2021 eingerichtet. Auf diese Unterstützung hat der Minister hingewiesen.

IV. Staatliche Warnungen im Katastrophenfall

Unabhängig von diesem Besuch stellt sich allenfalls noch die Frage, inwieweit seitens der Katastrophenschutzbehörden des Landes frühzeitig Warnungen hätten ausgesprochen werden müssen. Allerdings liegt auch hier im Ergebnis die Zuständigkeit ausschließlich bei den unteren Verwaltungsbehörden.

Wie in den meisten anderen Landesgesetzen regelt auch das LBKG die Fragen der Warnung nicht ausdrücklich. Historisch dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass solche Warnungen zum Schutz der Bevölkerung keinen Grundrechtseingriff darstellen und deswegen eine Rechtsgrundlage eigentlich nicht erforderlich ist (Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts § 10, 98). Dies ist der entscheidende Unterschied

zu den Konstellationen des öffentlichen Wirtschafts- und Lebensmittelrechts, in denen aus verfassungs- und europarechtlichen Gründen eine Vielzahl von Regelungen zu staatlicher Informations- und Warnungstätigkeit getroffen wurden. Damit gelten für Warnungen die allgemeinen Zuständigkeiten des LBKG. § 3 Abs. 1 Nr. 5 LBKG Hessen qualifiziert die Warnpflicht ausdrücklich als kommunale Aufgabe. In RP folgt die Zuständigkeit für Warnungen den allgemeinen Zuständigkeitsabgrenzungen. Die Landkreise und kreisfreien Städte, die nach § 4 und § 5 LBKG für den Katastrophenschutz zuständig sind, geben im Katastrophenfall auch die Warnmeldungen aus (wie auch die Gemeinden für die Stufe unterhalb der Katastrophenschutzlage). Die Aufgabenträger entscheiden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich wie, wann und in welchem Umfang sie ihre Bevölkerung informieren und warnen und welche Warnmittel sie dafür vorhalten und einsetzen. Überörtliche Warnungen durch das Land kommen nur in Betracht, wenn Gefahren mehrere Landkreise oder kreisfreien Städte betreffen und zentrale Abwehrmaßnahmen erfordern.