

74 ●

Deutscher Juristentag  
Stuttgart 2024



# Beschlüsse Öffentliches Recht

Stand 27. September 2024

## Abteilung Öffentliches Recht

Bewältigung zukünftiger Krisen: Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen werden benötigt, um effektiv und effizient zu reagieren und finanzielle Hilfen bedarfsgerecht zu verteilen?

### Beschlüsse

#### Grundlagen

1. Krisen werden insbesondere durch Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen ausgelöst, die Staat und Gesellschaft schockartig und vorübergehend besonders herausfordern. **angenommen 35:0:0**
2. Die Erfahrungen der COVID-19-Pandemie, der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine verursachten Energiekrise sowie diverser Extremwetterereignisse zwingen zu einer Intensivierung der Krisenvorsorge und zur Etablierung permanenter Krisenreaktionsstrukturen, hierzu gehört auch die Aktivierung der Bevölkerung zu einer besseren privaten Krisenvorsorge. **angenommen 35:0:0**
3. Es bedarf hierfür
  - a. keiner gesonderten Krisenkompetenzordnung; die grundgesetzliche Kompetenzordnung beansprucht auch in Krisenzeiten Geltung. **angenommen 35:0:0**
  - b. keines allgemeinen Krisengesetzes und auch nicht der Aufnahme eines Staatsziels Resilienz in das Grundgesetz. Indes sind das einfachgesetzliche Notstandsrecht, insb. die Sicherstellungsgesetze und das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG), das Katastrophenschutzrecht der Länder sowie die gesetzlichen Grundlagen für die Auskehrung von Finanzhilfen auf notwendige Anpassungen hin zu überprüfen. **angenommen 34:0:1**
  - c. keines neuen allgemeinen Krisenverwaltungsrechts mit neuen Handlungsformen. Die existierenden exekutiven Handlungsformen, von der Allgemeinverfügung bis hin zur Rechtsverordnung, haben sich gemeinsam mit Instrumenten wie Videositzungen und Online-Abstimmungen grundsätzlich als flexibel und geeignet gezeigt, um krisenbezogenes Handeln zu ermöglichen. **angenommen 35:0:0**

4. Nach Möglichkeit sollten personenbezogene Daten, die (auch) zur Krisenbewältigung benötigt werden, nach dem Once-Only-Prinzip erhoben und verarbeitet werden. **angenommen 33:0:2**

#### **Primärebene der Krisenerstintervention**

5. Gefahrenabwehr (Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienst) ist ebenso wie der Katastrophenschutz Länderangelegenheit. Eine Verlagerung v.a. der operativen Kompetenzen auf den Bund würde keine Probleme lösen, sondern den Vorteil der dezentralen und modularen Krisenbewältigung durch ortsnahe kommunale Behörden mit ihren Leitstellen verspielen. **angenommen 35:0:0**
6. Allerdings sollte der Bund durch Erweiterung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG um einen neuen Buchstaben d) die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich des Katastrophenschutzes erhalten. Ein Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates für entsprechende Regelungen ist in Art. 73 Abs. 2 GG aufzunehmen. **angenommen 34:0:1**
7. Die fragmentierte grundgesetzliche Kompetenzordnung im Gesundheitswesen sollte besonders für Krisenzeiten im Hinblick auf die Krankenhausversorgung, den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung (Gesundheitssicherstellungsgesetz) überprüft und die Zuständigkeit des Bundes klarer formuliert und geweitet werden. **angenommen 29:2:4**
8. Im Bereich des Zivilschutzes ist die Länderverwaltung in Gestalt der Bundesauftragsverwaltung dahingehend zu überprüfen, inwieweit eine in den Ländern naturgemäß abweichende Vollzugspraxis der Wirksamkeit von bundesweit vergleichbar wirksamen Zivilschutzmaßnahmen entgegensteht. Insbesondere sollte der Bund die Kompetenz erhalten, eigene Engpassressourcen und Zivilschutzreserven aufzubauen, vorzuhalten, zu verwalten und ggf. einzusetzen. Dies kann etwa durch entsprechende Ergänzung des § 4 Abs. 1 ZSKG erfolgen. **angenommen 33:0:2**
9. Das deutsche System des Katastrophenschutzes verfügt bisher weder über ein einheitliches Informationsmanagement im Allgemeinen noch über ein einheitliches Ressourcenregister.
  - a) Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) sollte durch Ergänzung von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG Zentralstellenfunktion in dem neu dem Bund

ausschließlich zugewiesenen Zuständigkeitsbereich der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz bekommen und einer effektiven Wahrnehmung entsprechend ertüchtigt werden. **angenommen 34:0:1**

b) Insbesondere sollten zur Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion des BBK bundesweit verpflichtend in digitaler Form Lagebilder, ein von jeder Katastrophenschutzbehörde jederzeit einsehbares Echtzeit-Register über Ressourcen und Fähigkeiten im Bevölkerungsschutz, Muster-Konzepte für Haupt-Krisenlagen und bundesweite Verteilmechanismen wie das Kleeblattkonzept rechtlich geregelt und administriert werden. **angenommen 34:0:1**

c) Zu diesen Bedarfsanalysen, Registern und Instrumenten sollten sämtliche Akteure des Zivil- und Katastrophenschutzes einschließlich der anerkannten Hilfsorganisationen Zugang haben. **angenommen 34:1:0**

10. Die Konferenz der Bundeskanzlerin/des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder sollte auch wegen ihrer Bedeutung als zentrales Krisen-Steuerungsinstrument und Zeichen des kooperativen Föderalismus im Grundgesetz selbst geregelt werden, z.B. in einem neuen Art. 30a GG. Hiermit ist keine Änderung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes verbunden. **abgelehnt 11:20:4**

11. Das Infektionsschutzrecht bedarf der Überarbeitung durch eine stärkere Ausrichtung auf Epidemien, eventuell sogar in einem eigenständigen Epidemiegesetz, und der stärkeren Fundierung von Standardmaßnahmen ergänzend zur Generalklausel. Zurzeit ist das Infektionsschutzgesetz für der Corona-Pandemie vergleichbare Ereignisse nicht gerüstet. Kodifikationsreife hinsichtlich des Infektionsschutzes ist gegeben. **angenommen 35:0:0**

12. Bei der Erfüllung der Aufgaben im Bevölkerungsschutz – Zivil- und Katastrophenschutz – nehmen in Deutschland die anerkannten Hilfsorganisationen ein jeweils eigenes Mandat wahr. Im Interesse größerer Handlungssicherheit sind, bspw. in § 26 ZSKG, die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung der anerkannten Hilfsorganisationen gesetzlich zu regeln. **angenommen 33:0:2**

13. Im Bereich des Katastrophenschutzes erschwert bei großen länderübergreifenden Lagen die gegenwärtige Diversität landesgesetzlicher Regelungen und Konzepte einen schnellen Einsatz auf rechtssicherer Basis. Über § 26 Abs. 1 Satz 1 ZSKG übertragen sich diese Diversität und die

daraus resultierende Handlungs- und Rechtsunsicherheit bei länderübergreifenden Maßnahmen auch auf Zivilschutz-Situationen, in denen ein bundesweit vergleichbares Handeln von besonderer Wichtigkeit ist. Hier ist eine größere Vergleichbarkeit der Regelungen zu schaffen, beispielsweise über einen Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes [mit dem Instrument des bundeseinheitlichen Landesrechts]. **angenommen 33:0:2**

14. Im Hinblick auf Freistellungen und Entgeltfortzahlungen, Ausgleichs- und Ersatzansprüche sowie soziale Absicherung in Einsatzsituationen sowie im Rahmen von Aus-/Fortbildungen und Übungen ist die Behandlung von Helferinnen und Helfern von THW, Feuerwehren und anerkannten Hilfsorganisationen ungleich. Um die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit sowohl des Katastrophenschutzes als auch des Zivilschutzes in Deutschland vor dem Hintergrund der Trends in der Entwicklung des Ehrenamts in der Zukunft aufrecht zu erhalten, sollten die Gesetzgeber für eine Gleichstellung („Helfendengleichstellung“) Sorge tragen. Optionen zur Herstellung einer solchen Gleichstellung umfassen einen Staatsvertrag, ein Bundesgesetz auf der Grundlage von Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht) oder eine Harmonisierung der Landesgesetzgebungen, ggf. auf der Grundlage eines Mustergesetzes. Dabei ist auch der rechtliche Status von Spontanhelferinnen und -helfern zu klären. **angenommen 29:1:5**

### **Sekundärebene der finanziellen Hilfe und Entschädigung**

15. Krisen und Maßnahmen zu ihrer Bewältigung verursachen finanzielle Einbußen und Schäden und werfen deshalb Fragen nach finanzieller Unterstützung und Entschädigung auf. Das einzelfallorientierte Staatshaftungsrecht ist zur Bewältigung von Massenphänomenen auch im Lichte der parlamentarischen Budgetverantwortung ungeeignet. Doch ist zu erwägen, das soziale Entschädigungsrecht, bislang im SGB XIV auf gesundheitliche Schädigungen aufgrund bestimmter schädigender Ereignisse begrenzt, auszubauen und um Regelungen zum Ausgleich etwa von Schäden aus Naturkatastrophen zu ergänzen. **angenommen 31:2:2**
16. Finanzielle Hilfen sind grundsätzlich nach Bedürftigkeit zu gewähren. Bei produktbezogenen Entlastungen (etwa Preisbremsen) können deshalb flankierende Maßnahmen geboten sein, die die Bedarfsgerechtigkeit der Hilfe sichern. Direkte Finanzhilfen lassen sich vor allem im Rahmen der Sozialsysteme bedarfsgerecht überbringen. **angenommen 34:0:1**
17. Weitere in der Krise zu unterstützende Personenkreise können über Informationen ermittelt werden, die der Finanzverwaltung vorliegen. Um im Krisenfall die Weitergabe steuerlicher Informationen an Auszahlungsstellen zur sachgerechten Bemessung von Finanzhilfen im

Einzelfall zu ermöglichen, sollten Rechtsgrundlagen geschaffen werden; zu empfehlen ist eine Erweiterung von § 139b AO. Eine Besteuerung von zunächst pauschal geleisteten Finanzhilfen zur sozialen Staffelung ist dagegen abzulehnen. **angenommen 32:1:2**

18. Finanzielle Wirtschaftshilfen sollten stärker als bislang gesetzlich fundiert und strukturiert werden, um eine bedarfsgerechte und EU-beihilfenrechtskonforme Hilfeleistung sicherzustellen und auch eine klare Zuordnung der bundesstaatlichen Vollzugs- und Finanzierungskompetenzen zu gewährleisten. Diesbezügliche Grundsätze, die sich auch auf das Antrags- und Abrechnungsverfahren beziehen können, sollten bundesgesetzlich normiert werden. **angenommen 33:0:2**
19. Ratsam ist eine verstärkte Vereinheitlichung des Vollzugs von Finanzhilfen in den Ländern auf Grundlage digitaler Verwaltungssysteme. Das „Einer-für-alle“-Prinzip bei der Umsetzung der Leistungserbringung im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) ist perspektivenreich und kann eine zügige Auszahlung von Hilfen gewährleisten. Zugleich erlaubt dies in geeigneten Fällen eine automatisierte Überprüfung der Anspruchsberechtigung, um eine spätere Rückforderung zu Unrecht gewährter Hilfen nach Möglichkeit zu vermeiden, die zudem auf Fälle fehlenden schutzwürdigen Vertrauens in die Rechtmäßigkeit der Gewährung begrenzt ist. **angenommen 32:0:3**
20. Finanzielle Entlastung in Krisen kann auch durch das Steuerrecht gewährt werden, insbesondere durch einen erweiterten Verlustrücktrag, die erleichterte Anpassung von Vorauszahlungen und die Gewährung von Stundungen. Steuerliche Katastrophenerlasse, die bei lokalen Krisen zum Einsatz kommen, bedürfen jedoch einer gesetzlichen Grundlage. **angenommen 33:0:2**
21. Zu vermeiden sind Doppelförderungen infolge der Gewährung staatlicher Hilfen und der Verwendung von Spendenmitteln. Ein Informationssystem über staatlich finanzierte Hilfeleistungen würde die Effizienz der Hilfeleistung durch die anerkannten Hilfsorganisationen erheblich steigern. **angenommen 35:0:0**
22. Soweit zur Krisenbewältigung Fonds im Rahmen des finanzverfassungsrechtlich Zulässigen und unter Beachtung der bundesstaatlichen Zuständigkeiten gebildet werden, ist auf eine hinreichende Zwecksicherung der Rücklagen zu achten. Insoweit könnte einfachrechtlich an geeignete Stiftungslösungen gedacht werden. **angenommen 34:0:1**

23. Im Steuerstaat werden finanzielle Krisenhilfen im Regelfall steuerfinanziert. Sofern die Strukturen der gesetzlichen Krankenversicherung für allgemeine Maßnahmen der Krisenbewältigung über den Kreis der Versicherten hinaus genutzt werden, ist grundsätzlich sicherzustellen, dass diese versicherungsfremden Leistungen über den Steuerzuschuss (Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG) refinanziert werden. **angenommen 34:0:1**
24. Für staatliche Finanzhilfen gelten das Subsidiaritätsprinzip und der Vorbehalt des Möglichen. Soweit Krisen und ihre Folgen absehbar sind, sind auch Versicherungslösungen zu erwägen. In Bezug auf Naturkatastrophen, insbesondere Überschwemmungen, ist die Versicherbarkeit auszuweiten bis hin zu einer Versicherungspflicht (Elementarschadenversicherungspflicht). **angenommen 30:1:4**
25. Im Katastrophenschutz und folgend im Zivilschutz ist die Kostentragungspflicht weder in Bezug auf Einsatzkosten noch auf Verwaltungskosten bundesweit einheitlich geregelt. Dies führt in Fällen länderübergreifender Kooperation bei sämtlichen Beteiligten zu Unsicherheit. Eine gesetzliche Festlegung zur Pflicht der Tragung von Einsatzkosten mit einer Leitlinie zu Art, Form und Berechnungsparametern bei Verwaltungskosten würde sämtliche Akteure des Bevölkerungsschutzes in der effizienten Ab- und Nachbearbeitung eines Einsatzes unterstützen. **angenommen 34:0:1**

### **Rechtsschutz und Krisenaufarbeitung**

26. In Krisen kommt dem verwaltungsgerichtlichen einstweiligen Rechtsschutz besondere Bedeutung zu. Die bestehenden Regelungen haben sich grundsätzlich bewährt; zu einer Erleichterung der gerichtlichen Abwägung würde die vorgeschlagene Präzisierung von Ermächtigungen, insb. im Infektionsschutzrecht, führen.
  - a) Ist angesichts der Dynamik und bestehender Ungewissheiten anfangs oftmals nur eine Folgenabwägung im Interesse zügiger Entscheidung möglich, hat so schnell wie möglich die Rechtmäßigkeitskontrolle wieder im Zentrum zu stehen. In nachfolgenden Hauptsacheverfahren sollte die Zulässigkeit nach Außerkrafttreten der Norm in Krisen wie der Corona-Pandemie aus Gründen der Befriedungsfunktion der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) nicht am Fehlen eines schwerwiegenden Grundrechtseingriffs scheitern. **angenommen 17:16:2**

- b) In der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind etwa die in anderen Bundesländern getroffenen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung bei der Erforderlichkeit und Angemessenheit stärker zu berücksichtigen und muss sich das jeweilige Handeln zeitbezogen als kohärent und folgerichtig erweisen. **angenommen 26:2:7**
- c) Im Hinblick auf Rechtsverordnungen ist bereichsspezifisch, etwa für infektionsschutzrechtliche Verordnungen die Normenkontrolle auch auf Bundesebene durch das Bundesverwaltungsgericht zu eröffnen. **angenommen 17:8:10**
27. Für eine gute Krisenbewältigung kommt der Psychosozialen Notfallversorgung für den Bereich der Opfer-/Patienten-/Angehörigen-Betreuung (PSNV-B) und für die Einsatzkräfte (PSNV-E) eine bedeutsame Rolle zu. Diese noch junge Staatsaufgabe sollte gesetzlich auf Ebene der Länder als Aufgabe geregelt und ausgestaltet werden. **angenommen 34:0:1**
28. Nach einer Krise ist eine umfassende Aufarbeitung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen notwendig. Aus der Evaluation der bisherigen Regelungen, ihrer Umsetzung in der Krise sowie ihrer kurz- und langfristigen Wirkungen müssen im Fall von Missständen konkrete Maßnahmen zur Verbesserung abgeleitet werden, angefangen von der Krisenprävention bis hin zu einer funktions- und aufgabenadäquaten Organisationsstruktur auf allen Ebenen, von der Europäischen Union über den nationalen Gesetzgeber bis hin zu der im Einzelfall handelnden Verwaltung. **angenommen 34:0:1**
29. Um aus Krisen systematisch zu lernen, sollte durch einen neuen Art. 35 Abs. 4 GG eine verpflichtende Krisennachbereitung beispielsweise wie folgt geregelt werden: „Hat die Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalls oder einer anderen Krise im Gebiet mehr als eines Landes in erheblichem Maße Kräfte des Bundes und der Länder in Anspruch genommen, so bestellt die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats eine unabhängige Beauftragte oder einen unabhängigen Beauftragten, der dem Bundestag, der Bundesregierung und dem Bundesrat zeitnah über Verbesserungsmöglichkeiten bei der Gefahrenabwehr und im Krisenmanagement zu berichten hat. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“ **angenommen 18:16:1**

### **Gesetzliche Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben im Bereich des Zivilschutzes**

30. Zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen der Bewältigung zukünftiger Krisen gehört für einen wirksamen Schutz potenzieller Opfer bewaffneter Konflikte die Umsetzung der völkerrechtlichen Normen des humanitären Völkerrechts. Dabei sind Bund und Länder aufgefordert, insbesondere die Ausschließlichkeit der Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben durch Zivilschutzorganisationen und -personal und die Verwendung des Zivilschutzzeichens (Kenn- bzw. Schutzzeichen) als Bedingung des völkerrechtlichen Schutzes sowie zur Kennzeichnung von Zivilkrankenhäusern und von Kulturgut als Voraussetzungen der Wirksamkeit völkerrechtlichen Schutzes in einfachgesetzlichen Normen umzusetzen und konkret auszugestalten. **angenommen 33:0:2**