

# **Neuordnung des Bevölkerungsschutzes? – eine rechtswissenschaftliche Analyse**

*Prof. Dr. Sven Eisenmenger*

Angesichts der Flutkatastrophe vom Juli 2021 und der Erfahrungen nach rund 18 Monaten Corona-Pandemie mit staatlichem ebenso wie privatem Pandemiemanagement ist es nötig und in der Sache richtig, zu bewerten, wie sich das Bevölkerungsschutzkonzept und -recht in Deutschland bewährt hat und wie es ggf. zukunftsfähig(er) werden kann.<sup>1</sup> Dies gilt vor allem deshalb, weil bemängelt worden ist, der Bevölkerungsschutz in Deutschland agiere zu spät (Flutkatastrophe) oder die Regelungen – etwa zum gesundheitlichen Infektionsschutz (Corona-Regeln) – seien zu unklar bzw. zu unübersichtlich. Gegenstand ist nachfolgend die rechtswissenschaftliche Analyse und Therapie des Bevölkerungsschutzes und des Bevölkerungsschutzrechts. Der Begriff „Bevölkerungsschutz“ wird dabei im Sinne eines offenen Verbund- und Brückenbegriffs breit aufgespannt, um alle Verknüpfungen und Verzahnungen im Sinne eines gesamtstaatlichen Ansatzes einzubeziehen.

## **I. Unklarer Begriff „Bevölkerungsschutz“?**

Bereits bei dem Kernbegriff „Bevölkerungsschutz“ als Ausgangspunkt der Überlegungen stellen sich Eingrenzungs- und Abgrenzungsfragen.

### **1. Analyse: Zur Unschärfe des Begriffes „Bevölkerungsschutz“**

Der „Bevölkerungsschutz“ und seine Stärkung waren schon angesichts der Pandemieentwicklung Gegenstand der laufenden Neuordnungsdebatte.<sup>2</sup> Im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe vom Juli 2021 ist der Bevölkerungs- und Katastrophenschutz ebenso in den Fokus der Diskussion gerückt.<sup>3</sup>

---

1 S. dazu bereits Eisenmenger, NVwZ 2021, 1415 ff.

2 Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (BMI)/Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, März 2021, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) (abgerufen am 26.7.2021).

3 FAZ Nr. 165 v. 20.7.2021, S. 3.

Der Schlüsselbegriff „Bevölkerungsschutz“ taucht stringent auf: Das zuständige Bundesamt führt die Bezeichnung „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“ (BBK). Der 8-Punkte-Plan zur Neuausrichtung des BBK ist betitelt mit dem Begriff „Stärkung des Bevölkerungsschutzes“<sup>4</sup>. Auch das Gesetz, das die sog. „Bundesnotbremse“ in das Infektionsschutzgesetz einführte, trug den Titel „Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“<sup>5</sup>, das auch auf den Internetseiten des Bundestages als „Bevölkerungsschutzgesetz“<sup>6</sup> bezeichnet wird. In der Debatte um die Flutkatastrophe vom Juli 2021 wurde bzw. wird der Terminus ebenso gebraucht („Bevölkerungs- und Katstrophenschutz“<sup>7</sup>). Der Begriff ist also Nukleus der Debatte. Was verbirgt sich aber hinter diesem Schlüsselbegriff? Was bedeutet er?

Betrachtet man das Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBKG) und das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) oder das Infektionsschutzgesetz (IfSG), so findet sich dort keine Legaldefinition. Gleiches gilt für das Grundgesetz, das die Bezeichnung „Bevölkerungsschutz“ nicht aufführt (abgesehen von „Schutz der Zivilbevölkerung“ z.B. in Art. 73 I Nr. 1 GG, der aber nicht ohne Weiteres gleichgesetzt werden kann, s. unten 2a).

Das Ergebnis ist auf den ersten Blick ernüchternd, weil der Gesetzgeber – jedenfalls in den Kerngesetzen – auf seine Deutungshoheit bewusst oder unbewusst verzichtet hat. So wird auch in der Literatur die „Uneinheitlichkeit und Unklarheit“ des Begriffes bemängelt.<sup>8</sup>

## 2. Therapie: Typisierung „Bevölkerungsschutz“

Dieser beschriebene „Mangel“ beinhaltet aber zugleich auch Freiraum, d.h. die Möglichkeit und die Chance, den Begriff als Brücken- und Verbundbegriff in der Novellierungsdiskussion weit zu fassen. Um alle Vernetzungen und Verzahnungen einbeziehen zu können, sollte man den Begriff nicht abschließend definieren, sondern die Bezeichnung „Bevölkerungsschutz“ typisieren. Es geht also darum, Kernelemente des Bevölkerungsschutzes zu benennen, die typisch sind, ohne dies abschließend zu begrenzen, den Begriff mithin entwicklungsoffen zu halten.

---

4 BMI/BBK, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, März 2021.

5 V. 21.4.2021, BGBl. I, 2021, 802.

6 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021> (abgerufen am 29.6.2021).

7 FAZ Nr. 165 v. 20.7.2021, S. 3.

8 Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015, S. 33.

### a) Komponenten

Beginnt man mit dem Glossar des BBK zum Stichwort „Bevölkerungsschutz“, so findet man dort folgende Beschreibung:

„Der Bevölkerungsschutz beschreibt als Oberbegriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im *Katastrophenschutz* sowie des Bundes im *Zivilschutz*. Anmerkung: Der Bevölkerungsschutz umfasst somit alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor *Katastrophen und anderen schweren Notlagen* sowie vor den Auswirkungen von *Kriegen und bewaffneten Konflikten*. Der Bevölkerungsschutz umfasst auch Maßnahmen zur Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung der genannten Ereignisse.“<sup>9</sup> [Hervorhebungen nur hier]

Klassisch geht es damit zunächst um den Zivilschutz, damit um den Schutz vor Kriegseinwirkungen durch nicht-militärische Maßnahmen (§ 1 I 1 ZSKG).<sup>10</sup> Im Katastrophenschutz steht dagegen die „Katastrophe“ im Mittelpunkt. Gemäß § 1 I Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG) liegt eine Katastrophe vor bei einer

„Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, zu deren Bekämpfung die Verstärkung der für den täglichen Einsatz bestimmten Kräfte und Mittel sowie die einheitliche Lenkung der Abwehrmaßnahmen mehrerer Behörden erforderlich sind, es sei denn, dass die Störung oder Gefährdung durch selbständige Abwehrmaßnahmen der zuständigen Behörden (...) wirksam beseitigt werden kann.“

Eng verbunden mit dem Zivil- und Katastrophenschutz ist aber auch der Gesundheitsschutz. So heißt es in dem o.g. Glossar weiter unter „gesundheitlicher Bevölkerungsschutz“:

„Summe aller Maßnahmen zur Vorbeugung, zum Schutz und Erhalt der Gesundheit der Bevölkerung auch bei Ausfall oder Beeinträchtigung der Gesundheitsversorgung als Kritische Infrastruktur im Zivil- oder Katastrophenschutz.“<sup>11</sup>

---

9 BBK-Glossar, <https://www.bbk.bund.de> (abgerufen am 26.7.2021).

10 S. dazu auch BMI, Konzeption Zivile Verteidigung, 24.8.2016, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) (abgerufen am 26.7.2021); Bundesministerium der Verteidigung, Konzeption der Bundeswehr, 20.8.2018, <https://www.bmvg.de> (abgerufen am 27.7.2021); Weingärtner, GSZ 2020, 259 ff.

11 BBK-Glossar. <https://www.bbk.bund.de> (abgerufen am 27.7.2021).

In dem Reformpapier zu dem BBK heißt es u.a.:

„Bevölkerungsschutz bedeutet damit insbesondere die Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung von Gefahren, wie sie z.B. durch Waldbrände, Hochwasser, Terroranschläge oder auch aktuell durch die Corona-Pandemie drohen (...).“<sup>12</sup>

Es ist nach alledem gerechtfertigt, den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz bzw. konkret das Infektionsschutzrecht in den Bevölkerungsschutz einzubeziehen. Dies gilt auch deshalb, weil „Epidemische Lagen nationaler Tragweite“ (§ 5 IfSG) bislang bzw. vor der Corona-Pandemie unbekannt waren. Solche Ereignisse beeinflussen und beeinträchtigen aber die gesamte Gesellschaft in aller Breite, Tiefe und Aktualität, anders als bisherige „klassische“ Infektionskrankheiten wie Masern, Hepatitis etc.

Damit gehört zum Bevölkerungsschutz typischerweise

- der Zivilschutz,
- der Katastrophenschutz (einschließlich der Katastrophenhilfe durch den Bund) und
- der Gesundheitsschutz, insbesondere der Infektionsschutz bei epidemiischen Lagen von nationaler Tragweite.

## b) Abgrenzungen

Nicht erfasst vom Bevölkerungsschutz sind typischerweise „rein“ polizeiliche oder militärische Maßnahmen. Insofern ist das klassische Gefahrenabwehrrecht (wie das Polizeirecht) im Grundsatz nicht Gegenstand des Bevölkerungsschutzrechts.

Aber auch diese Abgrenzung darf nicht konturenscharf erfolgen und muss durchlässig sein. Denn z.B. auch im Infektionsschutz kann die Polizei polizeirechtliche Maßnahmen – wie Platzverweise – treffen, etwa um Infektionsschutzregeln durchzusetzen, ganz abgesehen von ihrer Aufgabe der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten. Außerdem sind Polizei und Streitkräfte ohnehin insofern Beteiligte etwa im Katastrophenschutz, als sie nach Art. 35 GG im Wege der Amtshilfe in Naturkatastrophen oder anderen Unglücksfällen eingesetzt werden können. Dies belegt auch die Flutkatastrophe vom Juli 2021. Insofern gilt auch hier ein Plädoyer für die Offenheit des Begriffs.

---

<sup>12</sup> BMI/BBK, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, März 2021, S. 1.

## II. Unzureichende Verzahnung?

Befasst man sich rechtswissenschaftlich mit den Regelungen des so verstandenen Bevölkerungsschutzes, also mit dem Bevölkerungsschutzrecht, so geht es darum, die entscheidenden Rechtsgrundlagen systematisierend zusammenzutragen, sie zu analysieren und darauf aufbauend ggf. Impulse zur Fortentwicklung zu geben. Eine der ersten Fragen, die sich aufdrängt, ist, ob das Recht die einzelnen Bereiche des Bevölkerungsschutzes ausreichend miteinander verzahnt.

### 1. Analyse: Unzureichende Verzahnung „Zivilschutz – Katastrophenhilfe des Bundes – Infektionsschutz“

Rechtsgrundlage des Zivilschutzes ist – wie bereits oben erwähnt – das ZSKG, für das Katastrophenschutzrecht das jeweilige Katastrophenschutzgesetz des Bundeslandes und für die Unterstützung des Bundes gegenüber den Bundesländern in der Katastrophenhilfe (wiederum) das ZSKG (der im ZSKG ebenso angesprochene Katastrophenschutz im Zivilschutz bleibt nachfolgend außen vor, da es vorliegend um die Grundlinien geht). Bei dem Infektionsschutz ist das IfSG Dreh- und Angelpunkt, angereichert durch die Rechtsvorschriften der Bundesländer.

Im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Pandemie stellte das BBK unter „Ausgangslage und Herausforderungen“ in dem genannten Reformpapier fest, dass für ein „effektives und effizientes Risiko- und Krisenmanagement ein deutlich frühzeitigeres und *intensiveres gesamtstaatliches Zusammenwirken* im Rahmen der vorhandenen und ggf. noch zusätzlich zu schaffenden Instrumentarien dringend geboten“<sup>13</sup> sei (Hervorhebungen nur hier). Verfassungsrechtlich gewendet geht es um die staatlichen Schutzpflichten für Leib und Leben (abgeleitet aus den Grundrechten des Art. 2 II 1 GG)<sup>14</sup> und eine damit verbundene nötige effektive staatliche Gefahrenabwehr.

Legt man diesen Gedanken an die Rechtslage an und nimmt das ZSKG als Ausgangspunkt, so stellt man fest, dass es hier überhaupt an einem gemeinsamen Oberbegriff „Bevölkerungsschutz“ fehlt. Bereits terminologisch mangelt es also an einer „gesamtstaatlichen“ Vernetzung zwischen Zivilschutz und Katastrophenhilfe einerseits sowie Infektionsschutz anderer-

---

<sup>13</sup> BMI/BBK, Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, März 2021, S. 3.

<sup>14</sup> Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht – Allgemeiner Teil, 19. Aufl. 2019, S. 164f.

seits (abgesehen vom Gesundheitsschutz im Zivilschutz – Verteidigungsfall, § 1 II Nr. 6, § 21 ZSKG). Auch in der Sache findet sich kein Bezug auf das Infektionsschutzgesetz. Vielmehr steht das Infektionsschutzrecht „neben“ dem Zivilschutz- und Katastrophenhilferecht. Es ist jedenfalls konzeptionell nicht mit dem ZSKG verzahnt. Dabei geht es vor allem um diejenigen infektionsschutzrechtlichen Regelungen, die sich vom Infektionsgrad her auf dem Niveau einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite bewegen. Terminologisch und rechtssystematisch fehlt es insoweit bereits an einer „gesamtstaatlichen Verzahnung“.

## **2. Therapie: ein Bevölkerungsschutzgesetz als Nukleus eines gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutzkonzeptes**

### **a) Verzahnung und Chancen**

Aus rechtssystematischer und terminologischer Sicht wurde deutlich, dass eine bessere – gesetzliche – Vernetzung zwischen den Bereichen Zivilschutz, Katastrophenhilfe des Bundes einerseits und Infektionsschutz andererseits möglich und nötig ist, dies ferner unter einem gemeinsamen Oberbegriff „Bevölkerungsschutz“, um den Gesamtansatz, die Gesamtstaatlichkeit zu unterstreichen. Hierbei geht es keineswegs darum, das gesamte Infektionsschutzgesetz in ein neues Bevölkerungsschutzgesetz einzufügen. Aber diejenigen Regeln, die auf eine epidemische Lage nationaler Tragweite ausgerichtet sind (§ 5 IfSG), oder ihrer Bedeutung nach dazu gehören, sollten Eingang in ein Bevölkerungsschutzgesetz finden. Denn diese Fälle betreffen die Gesellschaft in aller Breite, Tiefe und Aktualität erheblich. Das Katastrophenschutzrecht der Länder bliebe im Übrigen weiterhin in der Landeskompetenz, also unberührt von der Bundesregelung.

Einzelheiten zu einem in einem Bevölkerungsschutzgesetz niedergelegten Bevölkerungsschutzkonzept, also Bevölkerungsschutzinstrumente, müssen die Fachexperten entwickeln. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht würde eine breite Rechtsgrundlage indes deutlich mehr Systematik schaffen und ein solches Projekt böte überhaupt die Möglichkeit, über ein gesamtstaatliches Bevölkerungsschutzkonzept zu debattieren. Denn im Rahmen eines neuen Gesetzes müsste als Erstes die gemeinsame Zielsetzung – das Ziel des Gesetzes – festgelegt werden.

Auf einen noch breiteren Ansatz – etwa ein neues Regelungswerk bzw. eine Neuordnung im Rahmen der EU (s. Art. 196 und Art. 222 AEUV) – könnte man in einem weiteren Schritt zielen. Vorrangig erscheint aber zunächst einmal die Neuordnungsfrage im nationalen Kontext.

## b) Kompetenzlage nach dem Grundgesetz günstig

Die Kompetenzlage, also die Frage danach, ob Bund oder Länder Rechtsregelungen nach dem Grundgesetz erlassen können, ist mit Blick auf ein Bevölkerungsschutzgesetz günstig.

Der Zivilschutz ist materiell-rechtlich Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 73 I Nr. 1 GG), sodass dem Bund die Inhaltsskompetenz zusteht. Er kann aber auch verwaltungsorganisatorisch gestalten. Nach Art. 87b II 1 GG besteht die Kompetenz für eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. Diese Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz<sup>15</sup> zeigt sich auch am heutigen ZSKG.

Das Katastrophenschutzrecht gehört zwar nach dem Grundgesetz (Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG) traditionell zum Hausgut der Länder.<sup>16</sup> Art. 35 GG sieht hier aber Unterstützungscompetenzen vor. So führt auch § 12 ZSKG aus, die Vorhaltungen und Einrichtungen des Bundes für den Zivilschutz stünden den Ländern auch für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes zur Verfügung. Diese „Katastrophenhilfe“ kann also auch weiterhin Gegenstand des Bundesgesetzes sein.

Wichtig ist nun die Kompetenzlage im Infektionsschutzrecht. Nach Art. 74 I Nr. 19 GG („Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren“)<sup>17</sup> besteht zugunsten des Bundes materiell-rechtlich bzw. inhaltlich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, d.h. gem. Art. 72 I GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungs-zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Im Übrigen wird durch die Literatur bestätigt, dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz eine Materie regeln kann.<sup>18</sup> Der Bundesgesetzgeber hat damit bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Infektionsschutzes Gestaltungsspielraum. Im Hinblick auf den Vollzug führen hier zwar grundsätzlich die Länder die Gesetze gem. Art. 84 I 1 GG aus, allerding kann der Bund auch hier verwaltungsorganisatorische Vorschriften erlassen (mit evtl. Abweichungskompetenz der Länder, s. Art. 84 I 2 GG, außer nach Art. 84 I 5 GG).

Insofern sind die grundgesetzlichen Ausgangsbedingungen für ein Bevölkerungsschutzgesetz – Zivilschutz – Katastrophenhilfe des Bundes – Infektionsschutz (epidemische Lage von nationaler Tragweite) – günstig. Das

<sup>15</sup> Gusy, GSZ 2020, 101.

<sup>16</sup> Gusy, GSZ 2020, 101.

<sup>17</sup> S. auch BT-Drs. 19/18967, S. 45.

<sup>18</sup> Kment in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 7.

Katastrophenschutzrecht der Länder bliebe – wie ausgeführt – weiterhin in der Landeskompetenz, also unberührt von der Bundesregelung.

### **III. Undurchsichtige Rechtslage?**

Insbesondere im Infektionsschutzrecht – Corona-Recht – taucht die Frage der Übersichtlichkeit der Corona-Regelungen für die Bevölkerung auf, weil Bundes- und Landesregelungen zu beachten sind.

#### **1. Analyse: Gemengelage Bundes- und Landesrecht im Infektionsschutzrecht**

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 III GG) enthält das Gebot der Normenklarheit, nach dem Rechtsnormen in sich widerspruchsfrei und für Adressaten und Rechtsanwender verständlich sein müssen.<sup>19</sup> Zwar lässt sich bei übergreifender Betrachtung des Infektionsschutzrechts keine offenkundige Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nachweisen. Aus dem rechtstaatlichen Postulat ergibt sich aber auch ein Impuls bzw. der Rechtsgedanke, in einem weiteren Sinne Rechtsnormen insgesamt verständlich zu konzipieren. Nicht jede Unschärfe führt zu einer Verletzung, aber der Anspruch sollte sein, Normen so klar als möglich zu fassen.

Betrachtet man nach dieser Maßgabe die zu verknüpfenden Rechtsmaterialien, so fällt vor allem im Infektionsschutzrecht auf, dass die Rechtslage angesichts von bundesrechtlichen und der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen komplex ist.

Da sich die Rechtsregelungen auf diesem Gebiet dynamisch verändern, muss man bei der Analyse auf einen bestimmten Zeitraum abstellen (hier Juni 2021). Ausgehend von einer Betrachtung in diesem Zeitraum war zwar das Bundesrecht auf diesem Gebiet durch Einführung der „Bundesnotbremse“ (§ 28b IfSG – Geltung bis 30. Juni 2021, § 28b X IfSG) ausgeweitet worden bzw. der Bund hatte von seiner Gesetzgebungskompetenz i. S. d. Art. 74 I Nr. 19 GG „mehr“ Gebrauch gemacht. Gleichwohl sah § 28b V IfSG vor, dass weitergehende Schutzmaßnahmen möglich bleiben. Damit konnten die Länder „nach oben“ abweichen, wovon auch – etwa bei den Uhrzeiten zu der Ausgangsbeschränkung – Gebrauch gemacht worden war.

Unabhängig von dem Bundesrecht enthielten die Landes-Corona-Schutzverordnungen teilweise rund 40 Paragrafen (Beispiel Hamburg). Angesichts

---

<sup>19</sup> *Sachs in Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 125.*

von 16 Bundesländern mit eigenen Regelungen und dem ergänzenden Bundesinfektionsschutzrecht war dies alles für den Bürger schwer überschaubar, ggf. auch schwer nachvollziehbar. Der Idealform von Normenklarheit und einer gesamtstaatlichen Anschauungsweise entspricht dies nicht.

## 2. Therapie: (Mehr) Bundesmodell

In der Therapie stellt sich erstens die Frage, welche Regelungen des Infektionsschutzgesetzes in ein Bevölkerungsschutzgesetz überführt werden sollten. Dies müsste am Bedeutungsgehalt gemessen werden. Nur solche Regelungen, die von ihrem Bedeutungsgehalt her einer epidemischen Lage nationaler Tragweite entsprechen, wären zu integrieren. Näheres müssten Experten klären (s. dazu aber schon oben II.2.a).

Hat man einen Katalog infektionsschutzrechtlicher Regelungen herausgefiltert, stellt sich zweitens die Frage, wie dominant bzw. wie präzise der Bund hier das Infektionsschutzrecht regeln, wieviel Raum also für die Länder verbleiben sollte. Es sei daran erinnert, dass von reinen Ländermodellen, über Hybridmodelle (Bund/Länder) bis zum reinen Bundesmodell insgesamt 6 Modelle zur Verfügung stehen.<sup>20</sup> In Betracht käme hier – jedenfalls um die Rechtsklarheit für den Bürger zu verbessern – ein bundesfreundlicheres Modell, nach dem der Bund für einen abgegrenzten Bereich des Infektionsschutzes die Regelungen erschöpfend selbst bestimmt (relativiertes „Bundesmodell“<sup>21</sup>).

## IV. Unvollständige Rechtslage?

Ebenso im Infektionsschutzrecht – möglicherweise aber auch bedeutsam im Zivilschutz- und Katastrophenschutzrecht – stellt sich die Frage nach einem bundesweiten Katalog „systemrelevanter Berufe“.

### 1. Analyse: Kein bundesweites Begriffsverständnis „systemrelevanter Berufe“

Ein Beispiel für eine unvollständige Rechtslage ist die Frage nach der Systemrelevanz einzelner Berufe.<sup>22</sup> Diese Thematik tauchte in dem Zusammen-

---

<sup>20</sup> S. dazu Eisenmenger/Holzki in Eisenmenger/Pfeffer, Sicherheitsgewährleistung bei öffentlichen Veranstaltungen – insbesondere am Beispiel von Fußballspielen, 2020, S. 67 (77 ff.).

<sup>21</sup> Eisenmenger/Holzki in Eisenmenger/Pfeffer, Sicherheitsgewährleistung bei öffentlichen Veranstaltungen – insbesondere am Beispiel von Fußballspielen, S. 67 (79).

<sup>22</sup> Eisenmenger, GSZ 2020, 200 ff.

hang mit der Corona-Pandemie auf, und zwar bei der Frage, welche Berufsgruppen von den Notbetreuungsvorschriften bei der Kita-Betreuung Gebrauch machen konnten. Fragen der Systemrelevanz stellten sich im Übrigen auch bei Grenzschließungen und Ausnahmen dazu<sup>23</sup> (man denke an die pandemiebedingte Grenzschließung zu Tschechien) oder bei der Impfpriorisierung<sup>24</sup>. Diese Themen können potenziell je nach Pandemielage rasch erneut relevant werden.

So waren – abhängig von dem Zeitpunkt der Rechtslage (nachfolgend beispielhaft am 15.2.2021) – z.B. Sicherheitsdienstleister von den Ausnahmeverordnungen mancherorts erfasst (Schleswig-Holstein), anderenorts wiederum nicht (Sachsen-Anhalt), d.h. die geographische Lage entschied über die Systemrelevanz des Unternehmens:

**Beispiel Schleswig-Holstein** (§ 19 I, II Corona BekämpfungsVO SH, „Kritische Infrastrukturen“): „(1) Die zuständigen Behörden können bei Maßnahmen nach §§ 28 und 28a des Infektionsschutzgesetzes in geeigneten Fällen danach unterscheiden, ob Personen oder ihre Angehörigen zu kritischen Infrastrukturen gehören. Das ist der Fall, wenn die berufliche oder gewerbliche Tätigkeit für die Kernaufgaben der jeweiligen Infrastruktur relevant ist. (2) Kritische Infrastrukturen im Sinne von Absatz 1 sind folgende Bereiche: (...) 15. Sicherheitspersonal (...)“

**Beispiel Sachsen-Anhalt** (§ 11 I, V Corona-Eindämmungsverordnung SA): „(4.) (...) von Schließungsverfügung ausgenommen (...) betreuungsbedürftige Kinder (...) wenn ein Erziehungsberechtigter zur Gruppe der im Bereich der kritischen Infrastruktur tätigen, unentbehrlichen Schlüsselpersonen nach Absatz 5 gehört. (5) Kritische Infrastruktur: (...) Einrichtungen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr [(freiwillige) Feuerwehr und Katastrophenschutz, Rettungsdienst] ...“ [Anmerkung: Sicherheitspersonal ist nicht erwähnt.]

Aus Sicht der Idealform der Normenklarheit und aus dem Blickwinkel einer gesamtstaatlichen Perspektive ist diese uneinheitliche Lage unbefriedigend.

## 2. Therapie: Katalog systemrelevanter Berufe möglich

Es könnte ein Katalog systemrelevanter Berufe auf Bundesebene geschaffen werden. Der Katalog wäre mit Blick auf den Infektionsschutz verbindlich (Privilegierungskataloge etwa bei Kitaschließungen und Impfpriorisierun-

---

23 S. dazu die Mitteilung der Kommission 2020/C102/03, ABl. EU Nr. C 102 v. 30.3.2020, S. 12ff.

24 S. dazu die Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronavirus-Impfverordnung – CoronaImpfV).