

1 Allgemeines Staats- und Verwaltungsrecht

1.1 Staatsaufbau

Der Staatsaufbau ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geregelt. Dieses wurde am 23. Mai 1949 durch den Parlamentarischen Rat¹ unter Beteiligung von Vertretern Berlins ausgefertigt und durch den Präsidenten des Parlamentarischen Rates verkündet. Die Bundesrepublik Deutschland besteht seit dem 3. Oktober 1990 auf Grund des Einigungsvertrages aus den 16 Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Art. 20 GG legt unabänderlich fest, dass es sich hierbei um einen demokratischen und sozialen Bundes- und Rechtsstaat handelt. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Ein weiteres wesentliches Merkmal des demokra-

1 Der Parlamentarische Rat tagte vom 1. September 1948 bis zum 8. Mai 1949 und erarbeitete den Text des GG auf Grund der Vorarbeiten eines von den Bundesländern eingesetzten Sachverständigenausschusses (Verfassungskonvent vom Herrenseemsee). Der Parlamentarische Rat bestand aus 65 Mitgliedern der ursprünglichen Bundesländer und fünf Vertretern Berlins.

tischen Staats ist die Gewaltenteilung in Bund und Ländern. Gesetzgebende Gewalt (Bundestag/Bundesrat und Länderparlamente), ausführende Gewalt (Regierung und Verwaltung) und rechtsprechende Gewalt (Gerichte) sind eigenständig. Die Gemeinden sind als Selbstverwaltungskörperschaften dem Bereich der Verwaltung zuzurechnen. Ihnen wird durch Art. 28 Abs. 2 GG das Recht garantiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zu diesem Selbstverwaltungsrecht zählt seit jeher der Brandschutz.

1.2 **Gesetzgebungskompetenzen im Brand- und Katastrophenschutz und allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht**

Gesetze werden durch Gesetzesbeschlüsse von Bundestag oder Landtag² erlassen. Zu ihrer Gültigkeit müssen die Gesetze im Bundesgesetzblatt bzw. den Gesetzblättern der Bundesländer verkündet werden. Sie müssen zuvor vom Bundespräsidenten bzw. Ministerpräsidenten unterzeichnet werden. Die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sind durch die Art. 70 bis 75 GG klar abgegrenzt. Im Bereich des Feuer- und Katastrophenschutzrechts und des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts besitzt der Bund keine ihm aus-

2 In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin vom Senat

1.2 Gesetzgebungskompetenzen

drücklich zugebilligte Gesetzgebungszuständigkeit, sodass dies in die allgemeine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fällt. Das hat zur Folge, dass in den 16 Bundesländern zum Teil sehr unterschiedliche Rechtsgrundlagen bestehen. Der Bund ist jedoch gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG allein zuständig für den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall³. Durch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit⁴ des Bundes im Bereich der Wirtschaft, des Gesundheitsschutzes, des Umweltschutzes, des Straßenverkehrs sowie seine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich des Strahlenschutzes gibt es jedoch auch zahlreiche Bundesgesetze und Rechtsverordnungen⁵, die im Bereich der Feuerwehr von erheblicher Bedeutung sind. Nur beispielhaft seien hier genannt: Atomgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BlmSchG), Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), Gewerbeordnung (GewO), Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Straßenverkehrsgesetz (StVG), Straßenverkehrs-Ord-

3 Maßgebend ist das Zivilschutzgesetz (ZSG)

4 Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch macht. Der Bund hat die Gesetzgebungszuständigkeit, wenn eine bundesrechtliche Regelung zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist (also sehr häufig).

5 Rechtsverordnungen sind wie Gesetze zu beachten. Sie können erlassen werden, wenn der Verordnungsgeber hierzu zuvor durch ein Gesetz ermächtigt worden ist (Art. 80 GG). Rechtsverordnungen dienen der Entlastung der Parlamente. In ihnen werden häufig technische Details geregelt. Wesentliche Regelungen sind jedoch dem Gesetz vorbehalten.

nung (StVO), Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschiffahrt (GGVSEB).

Von immer größer werdender Bedeutung sind im Übrigen Rechtsnormen der Europäischen Gemeinschaft⁶, an die der Bund gemäß Art. 23 GG Hoheitsrechte und damit auch Rechtssetzungsbefugnis abgeben kann⁷.

Die Länder haben die Möglichkeit, über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Bestehen in einem Bereich zugleich Bundes- und Landesgesetze, so gilt im Kollisionsfall nach Art. 31 GG der Vorrang des Bundesrechts (Bundesrecht bricht Landesrecht).

6 Vgl. Fischer, Feuerwehr und europäisches Recht, Der Feuerwehrmann, 2012, 331; Das Feuerwehr-Lehrbuch, 4. Auflage, W. Kohlhammer Verlag, Kapitel 2.1 »Rechtsquellen«

7 Nach Art. 249 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union gilt Folgendes: Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe des Vertrags erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, sprechen Empfehlungen aus oder geben Stellungnahmen ab. Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

2 Grundrechte

Der 1. Abschnitt des Grundgesetzes beginnt mit den Grundrechten. Dies zeigt den überragenden Stellenwert, den sie innerhalb der verfassungsrechtlichen Ordnung besitzen. Die Grundrechte binden nach Art. 1 Abs. 3 GG Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Der Staat darf grundsätzlich nur auf Grund einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage in Grundrechte eingreifen. Der Eingriff bedarf also eines Gesetzes, einer Rechtsverordnung oder Satzung als Ermächtigungs- oder Eingriffsgrundlage. Wesentliche Eingriffe bleiben dabei den Gesetzen vorbehalten. Die Eingriffsbefugnisse müssen gesetzlich nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt sein, sodass Beschränkungen der Grundrechte voraussehbar und berechenbar sind. Der Wesensgehalt eines Grundrechts darf jedoch in keinem Fall angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG).

Das Gesetz, mit dem ein Grundrecht eingeschränkt wird, muss nach Art. 19 Abs. 1 GG das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen¹. Die Brandschutzgesetze der Länder ermächtigen die öffentlichen Feuerwehren zu Eingriffen in

1 Vgl. § 36 bwFwG, Art. 30 bayFwG, § 18 berlFwG, § 16 BbgBKG, § 66 BremHilfeG, § 29 hmbFwG, § 64 HBKG, § 29 MV BSchG, § 39 NBrandSchG, § 48 nrwBHKG, § 40 rhpflBKG, § 55 SBKG, § 74 SächsBRKG, § 31 sa-anh.BrSchG, § 38 schlhBrSchG, § 41 ThürBKG

die Freiheit der Person (Art. 2 GG), in die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und das Eigentum (Art. 14 GG)².

Das Grundgesetz verlangt jedoch vom Staat nicht nur die Unterlassung von Grundrechtsverletzungen, sondern auch deren aktive Verhinderung. So hat der Staat die Schutzhpflicht, sich schützend und fördernd vor das Leben zu stellen. Die Schutzhpflicht besteht nach der Rechtsprechung des BVerfG auch für die körperliche Unversehrtheit. Bei der Erfüllung dieser Schutzhpflichten hat der Staat jedoch einen weiten Spielraum.

Rechtswidrige staatliche Eingriffe in Grundrechte oder pflichtwidrige Unterlassen brauchen nicht geduldet zu werden und verpflichten grundsätzlich zum Schadensersatz. Dem Verletzten steht nach Art. 19 Abs. 4 GG der Rechtsweg offen. Das ist im Regelfall der Verwaltungsrechtsweg (vgl. § 40 VwGO). Wird wegen einer Rechtsverletzung Schadensersatz verlangt, sind grundsätzlich die ordentlichen Gerichte zuständig. Dies sind bei Ansprüchen aus Amtshaftung³ die Landgerichte (§ 72 Abs. 2 Ziff. 2 GVG).

Die folgenden Grundrechte sind im Feuerwehreinsatz von besonderer Bedeutung.

-
- 2 Art. 19 Abs. 1 verlangt nach neuerer Rechtsprechung des BVerfG (BVerfG 83,130,154) allerdings nicht die Nennung des Art. 14 GG, da das Zitiergebot nur gilt, wenn das Grundrecht eine ausdrückliche Ermächtigung des Gesetzgebers zur Einschränkung enthält (etwa Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG). Das Grundrecht auf Eigentum nach Art. 14 GG ist hingegen schon nach dem Wortlaut in Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt. So findet sich Art. 14 nicht mehr in § 48 nrwBHKG.
 - 3 Siehe Kapitel 8.2.1

2.1 Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde)

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.

Der Verfassungsgeber hat den Schutz der Menschenwürde in Besinnung auf die Verbrechen des nationalsozialistischen Staates an den Anfang des GG gestellt. Die Würde des Menschen ist der oberste Wert des GG⁴ und ein unabänderliches Prinzip⁵. Eine Verletzung der Menschenwürde liegt vor, wenn der Mensch zum reinen Objekt staatlichen Handelns und in nicht mehr vertretbarer Weise unter Missachtung seines Menschseins behandelt wird. Damit schützt Art. 1 Abs. 1 GG vor schweren willkürlichen Maßnahmen, die unter Missachtung der menschlichen Identität vorgenommen werden. In Anbetracht des Auftrages und des Selbstverständnisses der Feuerwehren ist die Verletzung der Menschenwürde durch eine Einsatzmaßnahme der Feuerwehr kaum denkbar. Der Schutz der Menschenwürde kann die Feuerwehr jedoch zum Handeln zwingen.

Beispiel:

Bei einem Unglücksfall sind eingeklemmte Personen schwer verletzt und teilweise nicht mehr bekleidet. Ein Kamerateam versucht dies möglichst detailliert zu fil-

4 BVerfG E 5, 85/204

5 Art. 79 Abs. 3 GG verbietet ausdrücklich eine Änderung der in Art. 1 GG festgelegten Grundsätze.

men⁶. Soweit möglich, sind die verletzten Personen abzuschirmen⁷. Damit wird zwar in die durch Art. 5 GG geschützte Pressefreiheit eingegriffen, dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt, da die Pressefreiheit ihre Schranken bei Verletzung der Menschenwürde in Art. 1 GG findet⁸.

2.2 Art. 2 GG (Freiheitsrechte)

(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unverehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Bei Art. 2 Abs. 1 GG handelt es sich um eine Generalklausel, die die allgemeine Handlungsfreiheit garantiert und jegliches

6 Zu den Problemen beim »Reality-TV« siehe Der Feuerwehrmann 1993, 124ff. und BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 1993, 316f.

7 Siehe auch Sperren von Einsatzstellen, Platzverweis

8 Vgl. den Fall der BF Hamburg in BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 1997, 938 und 1998, 72f. sowie allgemein zum Opferschutz, Fischer, Der Feuerwehrmann 2006, 162, Das Spannungsfeld zwischen Opferschutz und Informations- und Pressefreiheit

2.2 Art. 2 GG (Freiheitsrechte)

menschliches Verhalten umfasst. Auf Grund seiner Weite handelt es sich um ein »Auffanggrundrecht«. Bestehen speziellere Grundrechte, ist der Eingriff nur an ihnen zu messen (z. B. Recht der freien Meinungsäußerung Art. 5 GG oder Versammlungsfreiheit Art. 8 GG). Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit findet seine Grenze, soweit es Rechte anderer verletzt oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstößt. Unter der verfassungsmäßigen Ordnung sind alle gültigen Rechtsnormen zu verstehen. Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit (allgemeine Handlungsfreiheit) kann also durch Gesetze oder andere Normen (Rechtsverordnungen, Satzungen) eingeschränkt werden, soweit diese einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten⁹.

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und die Freiheit der Person darf vom Gesetzgeber nur unter sorgfältiger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch Gesetz eingeschränkt werden. Darüber hinaus ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eine umfassende Schutzpflicht des Staates, die es gebietet, dass sich der Staat schützend und fördernd vor das Leben stellt.

9 Das Gesetz muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, also einen zulässigen Zweck (z. B. Brandschutz) mit zulässigen und geeigneten Mitteln verfolgen. Diese Mittel müssen zur Erreichung des Zwecks notwendig sein und auch im Übrigen in einem angemessenen Verhältnis (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) zum verfolgten Zweck stehen. Zudem müssen Zuständigkeit und Gesetzgebungsverfahren und Art. 19 Abs. 1, Abs. 2 GG (Wesensgehaltsgarantie, Zitiergebot) beachtet sein.

Auch die Feuerwehr kann in die durch Art. 2 GG geschützten Grundrechte eingreifen.

Beispiel:

Die Feuerwehr zieht bei einem größeren Einsatz Personen zur Hilfeleistung heran. Zu diesem Eingriff ist die Feuerwehr durch die entsprechenden Vorschriften in den Brandschutzgesetzen ermächtigt¹⁰.

2.3 Art. 3 GG (Gleichheitsgrundsatz)

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

10 § 30 Abs. 2 bwFwG, Art. 24 Abs. 1 bayFwG, § 13 BbgBKG, § 5 Abs. 1 BremHilfeG, § 49 Abs. 1 HBKG, § 23 MV BSchG, § 24 Abs. 1 NBrandSchG, § 43 Abs. 1 nrwBHKG, § 27 Abs. 1 rhpfLBKG, § 39 SBKG, § 54 SächsBRKG, § 26 Abs. 1 sa-anh. BrSchG, § 25 schlhBrSchG, § 40 ThürBKG