

1 Einführung in das Einsatzrecht

1.1 Allgemeines

Brandschutzrecht und Feuerwehreinsatzrecht sind als ein wesentlicher Teil des Gefahrenabwehrrechts außerhalb der Feuerwehren nur wenig bekannt und in weiten Teilen der Öffentlichkeit mit erheblichen Fehlvorstellungen verbunden. So gibt es auf der einen Seite die irrige Auffassung Freiwillige Feuerwehren seien Vereine² und auf der anderen Seite die Meinung jede Gemeinde verfüge über eine Berufsfeuerwehr.

Ein Ausschnitt aus dem gesamten Brandschutzrecht, welches neben der Organisation und dem Aufbau der Feuerwehren insbesondere durch Vorschriften des vorbeugenden Brandschutzes geprägt ist, ist das *Einsatzrecht*. Damit sind die gesetzlichen Vorschriften gemeint, die die Feuerwehren unmittelbar bei der Gefahrenabwehr und bei der Bekämpfung von Bränden, Unglücksfällen, öffentlichen Notständen und Katastrophen anwenden. Dieses Einsatzrecht ist sehr vielschichtig und erfordert detaillierte Kenntnisse nicht nur der jeweiligen Brandschutz- bzw. Feuerwehrgesetze. Es umfasst vielmehr neben dem öffentlichen Recht auch Fragen aus dem Zivil- und Strafrecht.

Mit dem Buch »Rechtsfragen beim Feuerwehreinsatz« soll in Nachfolge des bisherigen Roten Heftes »Rechtsfragen beim Feuerwehreinsatz« das gesamte Einsatzrecht umfassend dargestellt werden. Hierbei war auf eine angemessene Balance zwischen einer allgemein verständlichen und durch Beispiele verdeutlichten Darstellung und rechtswissenschaftlichen Ansprüchen zu achten.

1.2 Geschichtliche Entwicklung

Im römischen Reich gab es bereits unter Kaiser Augustus einen gut organisierten Feuerschutz, da die Millionenstadt Rom durch Großbrände stark gefährdet war. In

² Richtigerweise sind es öffentlich-rechtliche Einrichtungen der Gemeinde zur Gefahrenabwehr, wobei allerdings Art. 5 Abs. 1 bayFwG davon ausgeht, dass die Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren in der Regel von Feuerwehrvereinen gestellt werden.

Rom wurden die ersten mehrstöckigen Mietshäuser errichtet; damals natürlich ohne Kenntnis und Berücksichtigung von Richtlinien des vorbeugenden Brandschutzes. Die Eigentümer privater Feuerwehren schlugen aus Bränden sogar noch Profit. So stellte Marcus Crassus eine private Feuerwehr mit 500 Sklaven auf, ließ diese aber erst dann löschen, wenn ihm die Eigentümer eines brennenden oder durch den Brand gefährdeten Gebäudes den Grundbesitz zu einem extrem niedrigen Preis verkauften. Umgekehrt stieg die Brandgefahr dadurch, dass sehr einfach und billig gebaut wurde, um die Verluste im Brandfall zu minimieren. Daher wurde es politisch erforderlich, den Brand- und Katastrophenschutz hoheitlich durch den Kaiser zu regeln. Diese Regelungen stellten damit ein kodifiziertes Brandschutzrecht dar. Nach einem Großbrand im Jahr 23 v. Chr. bildete Kaiser Augustus eine Feuerwehr aus 600 Sklaven. Nach einem weiteren Großbrand im Jahre 6 v. Chr. gründete Augustus die Organisation der »vigiles« (»Wächter«), bestehend aus 3 500 (später dann im 2. Jahrhundert aus 7 000) freigelassenen Sklaven. Die Einheit war unterteilt in sieben Kohorten unter je einem Tribun. Jede der Kohorten war für zwei Stadtbezirke verantwortlich. Diese verfügten unter anderem schon über Feuerspritzen mit konisch geformten Strahlrohren und einer Wurfweite von 25 bis 29 Metern.



Bild 1: Die heute noch in Rom existierende Wache der VII Kohorte des VIGILI (Quelle: Rabax63, bearbeitet durch den Autor)

Kaiser Nero ordnete später an, dass im Vorhof jedes Hauses Feuerlöschgerät zur Verfügung zu stehen hatte. Die »vigiles« hatten als römische Feuerwehr die Befugnis umstehende Bauten zu evakuieren und gegebenenfalls abzureißen, um Flächenbrände zu verhindern.

In Deutschland entwickelte sich der organisierte Brandschutz später. Erst im Mittelalter erließen die Städte und die Landesherrn Brandschutzordnungen mit Regelungen zum vorbeugenden Brandschutz und der Feuerstättenschau, sowie zum abwehrenden Brandschutz. Die Brand- oder Feuerverordnungen schrieben teilweise

vor, zu welcher Zeit abends alle Nutzfeuer gelöscht werden mussten. Auch waren Kontrollen durch Nachtwächter vorgesehen. Als weitere Maßnahme war vorgeschrieben, Eimer und Wasser für den Brandfall bereitzuhalten. Es wurden auch die ersten Dienstpflichten normiert, die besagten, bei einem Brand sofort mit Wassereimern zur Brandstelle zu kommen. Für den Fall der Missachtung wurden Sanktionen verhängt. Technisch und organisatorisch erreichte man die Qualität des Brandschutzes im antiken Rom allerdings bei weitem nicht, wo ja bereits die »vigiles« als Berufsfeuerwehr über leistungsfähige Pumpen verfügten. Im Mittelalter war daher ein Brand, der über den Grad eines Entstehungsbrandes hinausgekommen war, nicht mehr bekämpfbar. So war es aufgrund der mangelnden feuerwehrtechnischen Ausrüstung kaum möglich, den Totalverlust von Gebäuden oder katastrophale Stadtbrände zu verhindern.

Aufgrund der zunehmenden Industrialisierung kam es in der Neuzeit neben Bränden zunehmend auch zu technisch bedingten Unfällen. Dieser Zeitraum markiert nun aber den Beginn der modernen, effektiven Brandbekämpfung und die Gründung von Feuerwehren, wie man sie heute kennt.

1851 wurde vom preußischen König Friedrich Wilhelm IV der Befehl zum Aufbau der ersten deutschen Berufsfeuerwehr in Berlin erteilt. Neben dem Bau von Feuerwachen wurde das erste elektrische Feuermeldesystem in Dienst gestellt. Bald taten 1 000 Berufsfeuerwehrleute ihren Dienst. In dieser Zeit kam es auch zu immer mehr Gründungen Freiwilliger Feuerwehren in Deutschland.



Bild 2: Löschzug Fredeburg in damals typischer Bildaufstellung (Quelle: Feuerwehr Schmallingenberg)

Die technische Entwicklung war rasant. Handdruckspritzen wurden durch Dampfspritzen und später durch Pumpen mit Verbrennungsmotor abgelöst. Aus von Hand oder Pferden gezogenen Wagen entwickelten sich die ersten motorisierten Löschfahrzeuge.

Der rechtliche Rahmen beruhte weiterhin weitgehend auf örtlichem oder regionalem Recht. Das erste Brandhilfegesetz vom 21.12.1904 brachte insoweit keine wesentlichen Fortschritte, sondern legitimierte lediglich die bisherige Praxis, durch den Erlass von Polizeiverordnungen zur Regelung des Feuerlöschwesens die Einwohner zur Hilfeleistung zu verpflichten (Feuerwehrmann 1902, Nr. 15, S. 111-113; Leupold 2004, S. 64).

Diese Rechtslage im Brandschutzrecht dauerte bis 1933 an. Ab diesem Zeitpunkt standen bei der Organisation von Feuer- und Katastrophenschutz Kriegsvorbereitungen im Mittelpunkt der Überlegungen. Dabei ging man davon aus, dass »die Bedeutung des öffentlichen Feuerlöschwesens im Kriegsfall gar nicht hoch genug eingeschätzt werden könne«. Am 15.12.1933 wurde mit Erlass des preußischen Gesetzes über das Feuerlöschwesen (FLG), das am 01.01.1934 in Kraft trat, das bisherige Brandhilfegesetz vom 21.12.1904 abgelöst. Dabei behielt das Gesetz die bisherige Struktur der Freiwilligen Feuerwehren als örtliche privatrechtliche Vereine (in Berlin und den preußischen Stadtkreisen als nichtrechtsfähiger und ansonsten als eingetragener Verein) bei, auch wenn man bereits damals erkannte, dass die Freiwillige Feuerwehr bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben einem Verein vollkommen unähnlich ist.

Die vollkommene »Gleichschaltung« erfolgte dann mit dem Gesetz über das Feuerlöschwesen vom 23.11.1938 (Reichsgesetzblatt, Jahrgang 1938, Teil 1, vom 23.11.1938). Das nur aus sechs Paragraphen bestehende Gesetz bestimmte in § 1, dass der Reichsminister des Inneren bestimmt, welche Gemeinden eine Feuerschutzpolizei (Berufsfeuerwehr) einzurichten hatten und, dass die Beamten der Feuerschutzpolizei Polizeivollzugsbeamte sind. Darüber hinaus gab es nach § 2 weitere Freiwillige Feuerwehren, Pflichtfeuerwehren und Werkfeuerwehren. Die Freiwillige Feuerwehr wurden nach § 6 eine Hilfspolizeitruppe, deren Organisation der Reichsminister des Inneren bestimmte. Die bisherigen von den Freiwilligen Feuerwehren gebildeten Vereine und Verbände wurden aufgelöst. Ansonsten wurden alle weiteren Einzelheiten durch Ausführungsbestimmungen und Durchführungsverordnungen geregelt. So wurden die Landesverbände der Feuerwehren aufgelöst. Ein Erlass vom Oktober 1939 regelte, dass ein Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr auch als »Volksgenosse« einen guten Ruf haben müsse und jederzeit »rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat« einzutreten habe. Juden und Personen mit jüdischer

Herkunft wurden, wie in allen anderen Lebensbereichen, ausgegrenzt. Die rechtliche und organisatorische Neuordnung veränderte auch das äußerliche Erscheinungsbild der Feuerwehren. Die Lackierung neuer Fahrzeuge wechselte auf das von der Polizei verwendete dunkelgrün, später aus Einsparungsgründen auf den wehrmachtsgrauen (RAL 7021) und ab 1943 auf den wehrmachtsgelben (RAL 7028) Farbanstrich.

Farbe der Feuerlöschfahrzeuge

Runderlass des Reichsführers SS und Chef der Deutschen Polizei im Reichsministerium des Inneren vom 1.3.1937 [...]:

1. Die Fahrzeuge der Feuerlöschpolizei sind wie folgt zu lackieren:
 - a) Kraftfahrzeuge: Fahrgestell, Räder und Kotflügel schwarz glänzend. Aufbau dunkelgrün glänzend, Farbe Nr. 30 der Farbenkarte für Fahrzeuganstriche [...].
 - b) Sonstige Fahrzeuge: Fahrgestell und Beschläge schwarz glänzend. Holzteile dunkelgrün glänzend, wie vorstehend angegeben.
2. Bei vorhandenen Fahrzeugen ist eine Änderung des Farbanstriches erst bei notwendig werdendem Neuanstrich durchzuführen.
3. An den Feuerlöschfahrzeugen ist künftig nicht mehr das Stadtwappen, sondern das Hoheitszeichen der Polizei zu führen.

Die Uniformen wurden militärischer und der Wehrmacht angeglichen. An die Stelle der verbreiteten Lederhelme trat der auch bei der Wehrmacht eingeführte Stahlhelm.



Bild 3: Schweres Löschgruppenfahrzeug (SLG bzw. später LF 15) aus dem Jahre 1943. Das Fahrzeug war von 1943 bis 1978 beim Löschzug Brilon im Einsatz. (Quelle: Feuerwehr Brilon)

Nach der Kapitulation Deutschlands arbeiteten die Feuerwehren unter der Aufsicht der alliierten Kontrollbehörden mit dem noch vorhandenen Personal und Material

weiter. Erst mit der Verabschiedung des Grundgesetzes und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 gab es die Möglichkeit, wieder einen organisierten Feuerschutz in den nun zuständigen Bundesländern aufzubauen. Aufgrund ihrer Zuständigkeit gem. dem Grundgesetz erließen alle Bundesländer Brandschutzgesetze und Katastrophenschutzgesetze, wobei diese in einigen Ländern mittlerweile zu einem einheitlichen Gesetz für Brand- und Katastrophenschutz zusammengefasst wurden.

Neben diesen speziellen Brandschutz- und Feuerwehrgesetzen sind zahlreiche weitere Landes- und Bundesgesetze für das rechtmäßige Handeln im Einsatz relevant.



Bild 4: *Katastrophenschutzfahrzeug vom Typ LF 20 KatS. Diese Fahrzeuge werden heute vom Bundesministerium des Inneren den Feuerwehren zur Verfügung gestellt. (Quelle: Feuerwehr Stadt Schmallenberg)*

2 Allgemeines Staats- und Verwaltungsrecht

2

2.1 Staatsaufbau

Der Staatsaufbau ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geregelt. Dieses wurde am 23. Mai 1949 durch den Parlamentarischen Rat³ unter Beteiligung von Vertretern Berlins ausgefertigt und durch den Präsidenten des Parlamentarischen Rates verkündet. Die Bundesrepublik Deutschland besteht seit dem 3. Oktober 1990 aufgrund 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, also Bundestag, Bundesrat und die Landtage sind an die verfassungsmäßige Ordnung, also an die Regeln und Grundsätze des Grundgesetzes bzw. der jeweiligen Landesverfassung gebunden. Die vollziehende Gewalt, also die gesamte Verwaltung des Bundes, der Länder und der Gemeinden, mithin auch die Feuerwehr müssen die Gesetze und Verordnungen des Gesetzgebers beachten. Die Rechtsprechung, also die Gerichte, überwachen diese und sind gleichfalls an Gesetz und Recht gebunden. Ein weiteres wesentliches Merkmal des demokratischen 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. Gemäß Art. 19 Abs. 4 GG kann der Bürger jede Maßnahme der ausführenden Gewalt von der er betroffen ist, also auch Maßnahmen der Feuerwehr, gerichtlich kontrollieren lassen.

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.

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

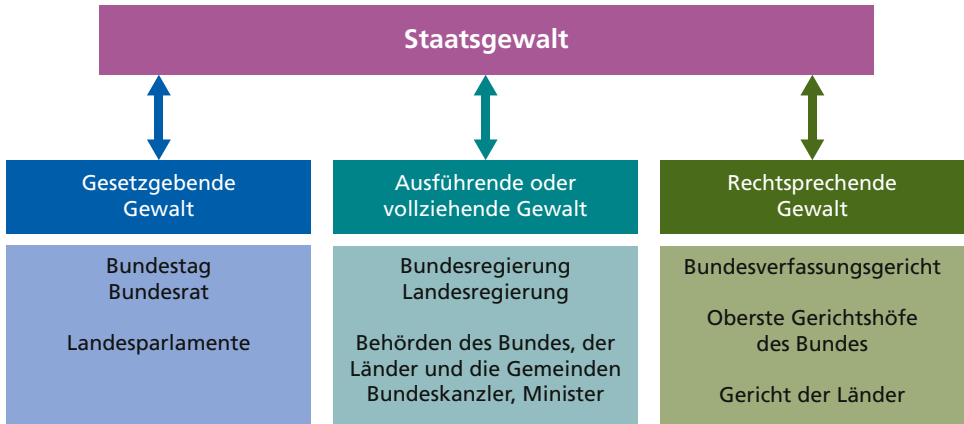


Bild 5: *Gewaltenteilungsprinzip*

2.2 Gesetzgebungskompetenzen im Brand- und Katastrophenschutz und allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht

Gesetze werden durch Gesetzesbeschlüsse von Bundestag oder Landtag⁴ 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 ausdrücklich 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 Verteidi-

⁴ In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin vom Senat

gungsfall⁵. Durch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit⁶ des Bundes im Bereich der Wirtschaft, des Gesundheitsschutzes, des Umweltschutzes, des Straßenverkehrs sowie seine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich des Strahlenschutzes gibt es zahlreiche Bundesgesetze und Rechtsverordnungen⁷, die im Bereich der Feuerwehr von erheblicher Bedeutung sind. Nur beispielhaft seien hier genannt: Atomgesetz, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), Produktsicherheitsgesetz (ProdSG), Gewerbeordnung (GewO), Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Straßenverkehrsgesetz (StVG), Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt (GGVSEB).

Von immer größer werdender Bedeutung sind im Übrigen Rechtsnormen der Europäischen Gemeinschaft⁸, an die der Bund gemäß Art. 23 GG Hoheitsrechte und damit auch Rechtssetzungsbefugnis abgeben kann⁹.

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).

5 Maßgebend ist das Zivilschutzgesetz (ZSG)

6 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).

7 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.

8 Vgl. Fischer: Feuerwehr und europäisches Recht, Der Feuerwehrmann, 2012, S. 331; Das Feuerwehr-Lehrbuch, 8. Auflage 2023, Verlag W. Kohlhammer, Kapitel 2.1 »Rechtsquellen«.

9 Nach Art. 288 AEUV nehmen die Organe EU-Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an. 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. Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich. Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich. Nach Art. 289 Abs. 1 AEUV besteht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der gemeinsamen Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der Kommission.

3 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 aufgrund 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 nennen¹⁰. Die Brandschutzgesetze der Länder ermächtigen die öffentlichen Feuerwehren zu Eingriffen in die Freiheit der Person (Art. 2 GG), in die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und das Eigentum (Art. 14 GG)¹¹.

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

Rechtswidrige staatliche Eingriffe in Grundrechte oder pflichtwidriges Unterlassen brauchen nicht geduldet zu werden und verpflichten grundsätzlich zum Scha-

10 Vgl. § 36 bwFwG, Art. 30 bayFwG, § 18 berlFwG, § 16 BbgBKG, § 66 BremHilfG, § 29 hmbFwG, § 64 HBKG, § 29 MV BSchG, § 39 NBrandSchG, § 48 nrwBHK, § 40 rhpfLBKG, § 55 SBKG, § 74 SächsBRKG, § 31 sa-anh.BrSchG, § 38 schlhBrSchG, § 52 ThürBKG

11 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 nrwBHK.