

Merkblatt

Rechtsanwendung in Krisenlagen

Zusammenfassung

Rechtsvorschriften dürfen nicht nur nach ihrem Wortlaut, sondern müssen auch nach Sinn und Zweck ausgelegt werden (sog. teleologische Auslegung). Das heißt für Vorschriften der Gefahrenabwehr, dass sie nicht isoliert gelesen werden dürfen, sondern stets im Kontext der Gesamtlage, um den eigenen „Sinn und Zweck“ nicht zu konterkarieren. Führungskräfte der Feuerwehren müssen daher auch beachten, dass nicht allein die Feuerwehren als sogenannte „kritische Infrastrukturen“ einzuordnen sind (Beispiel: Klinikarzt als FF-Angehöriger). Meist ist eine Abwägung im Einzelfall erforderlich.

Rechtsanwendung in Krisenlagen

Die Lösung von Rechtsfragen darf nicht nur auf der Anwendung des reinen Wortlauts einer Bestimmung beruhen. Werden verschiedene Rechtsgüter betroffen, ist eine angemessene Abwägung vorzunehmen, bei der immer die Lösung richtig ist, die das höherwertige Rechtsgut schützt. Von entscheidender Bedeutung ist es auch, Sinn und Zweck einer gesetzlichen Regelung zu berücksichtigen (ratio legis). Gerade in Krisensituationen wäre es verheerend, wenn durch eine ausschließlich wörtliche Anwendung von Vorschriften es zu unerträglichen, die Situation verschärfenden Ergebnissen kommen würde.

Beispiel 1: Arbeitsschutz versus Infektionsschutz

Grundsätzlich dürfen Filtermasken (z.B. FFP 2) nach Ablauf der auf der Packung aufgedruckten Verfallsdatums nicht mehr verwandt werden. Ein Arbeitgeber, der seinem Arbeitnehmer für den normalen Arbeitsprozess abgelaufen Masken zur Verfügung stellt, verstößt gegen arbeitsrechtliche Vorschriften. Aber gilt dies auch in der jetzigen Krise und muss dann stattdessen auf jeglichen Schutz verzichtet werden? Ein klares und deutliches NEIN!

Sinn und Zweck der Verwendung von Filtermasken ist es, eine Infektion mit Viren über den Nasen-Rachen-Raum zu verhindern. Bei den Filtermasken handelt es sich um Partikelfilter, die aus mehreren Filterschichten (FFP1 filtert mindestens 80 Prozent der Partikel, FFP2 94 Prozent und FFP3 99 Prozent) bestehen. Wie jedes Material unterliegen diese auch einem natürlichen Alterungsprozess, so dass die Hersteller aus Haftungsgründen (und sicher auch aus kommerziellen Gründen) ihre Produkte mit einem Verfallsdatum versehen. Das bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Masken ihre Schutzwirkung verloren haben. Insbesondere wenn diese trocken, vor Sonnenlicht geschützt und original verpackt

und in Folie eingeschweißt sind, können diese noch genutzt werden. Es wäre ein gerade ein Verstoß gegen den Gedanken des Arbeitsschutzes und auch gegen die Logik, wenn man stattdessen auf Schutz ganz verzichten oder einen minderwertigeren aber noch nicht abgelaufenen Partikelschutz verwenden würde. Aus diesem Grund ist es in der derzeitigen Situation rechtmäßig auch seit acht Jahren abgelaufene Masken zu verwenden, wenn besseres Material nicht zur Verfügung steht. Dies wird, wo solche noch vorhanden sind, auch praktiziert.

Beispiel 2: Hauptamtliche/hauptberufliche versus ehrenamtliche Tätigkeit

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 BHKG sind die ehrenamtlichen Angehörigen der Feuerwehr zur Teilnahme an Einsätzen verpflichtet. Nach § 20 Abs. 2 Satz 2 BHKG entfällt in diesen Fällen schlichtweg ihre Pflicht zur Arbeits- bzw. Dienstleistung. Konkretisiert wird dies durch § 19 der VOFF NRW für feuerwehrtechnische Beamte oder Mitarbeiter des Brandschutzes, die Aufgaben nach den §§ 3, 4 oder 25 BHKG wahrnehmen. Hier könnte man bei wörtlicher Anwendung dazu kommen, dass in allen anderen Fällen der ehrenamtliche Dienst in der Feuerwehr vorgeht, da ja das Gesetz nichts anderes regelt. Aber auch hier ist eine solche verkürzte Sicht schlicht falsch. Es gibt lageabhängig ggf. wichtigere Aufgaben, die auch rechtlich vorgehen können gegenüber dem ehrenamtlichen Dienst in der Feuerwehr. Hier ist eine Rechtsgüterabwägung vorzunehmen. Diese wird insbesondere dann zu Lasten des ehrenamtlichen Dienstes in der Feuerwehr ausfallen müssen, wenn die Gefahren, die sich aus der Nichtleistung der beruflichen Pflichten ergeben, die Nichtteilnahme am ehrenamtlichen Feuerwehrdienst überwiegen. Es gelten hier entsprechend die Grundsätze der Rechtsprechung zum rechtfertigten Notstand bzw. bei gleichwertigen gefährdeten Rechtsgütern, die Grundsätze zur Pflichtenkollision bei Handlungspflichten.¹ **Es liegt auf der Hand, dass ein Arzt im Krankenhaus, eine OP-Schwester, ein Angehöriger des Rettungsdienstes, ein Polizeibeamter, ein Mitarbeiter einer Leitstelle für Feuerwehr und Rettungsdienst oder ein systemrelevanter Mitarbeiter eines Energieversorgers sowie systemrelevante Mitarbeiter anderer kritischer Infrastrukturen ihren beruflichen Dienstpflichten nachkommen müssen und nicht stattdessen bei einem Alarm zum Feuerwehrhaus fahren bzw. in einer Pandemielage vorübergehend gar nicht am ehrenamtlichen Feuerwehrdienst teilnehmen können.** Bei der hier gebotenen Abwägung der Pflichten gehen die beruflichen Pflichten vor, da sich sowohl der Dienstherr als auch die Allgemeinheit im Interesse der öffentlichen Sicherheit hierauf verlassen dürfen. Bei der Personalplanung und der Gestaltung der AAO hat der Leiter der Feuerwehr diese Unabkömmlichkeiten zu berücksichtigen. Die gebotene Abwägung beinhaltet natürlich auch die Notwendigkeit, solche Ausnahmen auf wirklich systemrelevante Schlüsselpersonen der kritischen Infrastrukturen zu beschränken; Beispiel: Vertriebsmitarbeiter von Energieversorgungsunternehmen gehören sicherlich nicht dazu.

¹ Grundsatz „impossibilium nulla obligatio est“. Er führt dazu, dass das Unterlassen einer der an sich gebotenen Handlungen als nicht rechtswidrig zu betrachten ist, wenn der Täter die wichtigere von beiden oder bei Gleichrangigkeit wahlweise eine von beiden vornimmt.

Ebenso dürfen die Dienstherren und Vorgesetzten von Einrichtungen kritischer Infrastrukturen insbesondere in einer Krise oder im Katastrophenfall dann Anordnungen treffen, die die Wahrnehmung dieser Aufgaben sicherstellen. Hier ergibt sich sogar eine besondere Verpflichtung aus bundesrechtlichen Vorschriften im Bereich kritischer Infrastrukturen. **Kritische Infrastrukturen (KRITIS) sind Organisationen oder Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.**² Bei der Prüfung, welche der kollidierenden Dienstpflichten vorgeht, ist auch immer zu prüfen, wie sich die Wahrnehmung der einen Pflicht auf die gesamte Aufgabenerfüllung der anderen Pflicht konkret auswirkt. Der Ausfall von 10 Mitarbeitern einer Leitstelle führt wesentlich schneller zu einer unter Umständen sogar sehr kritischen Situation als der Ausfall von 10 ehrenamtlichen Mitgliedern der Feuerwehr bei einer Gesamtstärke von mehreren hundert Feuerwehrangehörigen. So ist beispielsweise in einer Pandemielage die Anordnung gegenüber Leitstellenmitarbeitern, auch in ihrer freien Dienstzeit alles zu tun, um sich nicht zu infizieren und damit auch dem ehrenamtlichen Feuerwehrdienst fernzubleiben, ein angemessenes und rechtlich nicht zu beanstandendes Mittel, um die Arbeit der Leitstelle sicherzustellen.

Ferner ist eine Rechtsgüterabwägung geboten bei der Frage der Freistellung von der Pflicht zur Arbeits- oder Dienstleistung nach § 20 Abs. 2 BHKG. Die Anforderung ehrenamtlicher Feuerwehrangehöriger erfolgt gemäß § 20 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 9 Abs. 1 BHKG durch die Gemeinde. Dies kann auch präventiv geschehen, wenn anders die Einsatzbereitschaft der Feuerwehr zeitweise – zum Beispiel in einer Pandemielage – nicht mehr gewährleistet werden kann. Ähnlich dem Fall, dass bei längeren Einsätzen von Berufsfeuerwehren dortige Freiwillige Feuerwehren zur Wachbesetzung alarmiert werden können, ist es auch in allen Städten und Gemeinden unabhängig von der Frage, ob es dort eine Berufsfeuerwehr oder eine hauptamtlich besetzte Wache gibt oder die Feuerwehr rein ehrenamtlich organisiert ist, möglich, Anforderungen von ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen zur Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft anzuordnen, auch wenn diese ggf. von zu Hause aus erfolgt. Im Falle einer solchen Anforderung ist eine Gesamtabwägung erforderlich, nach der beispielsweise ggf. die ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen, die beruflich in kritischen Infrastrukturen arbeiten, nicht in eine Anforderung zur Feuerwehr-Einsatzbereitschaft einbezogen werden. Auch die berufliche Tätigkeit im Dienst von Berufsfeuerwehren und hauptamtlich besetzten Feuerwachen gehört zu den Tätigkeiten in kritischen Infrastrukturen, die dem ehrenamtlichen Feuerwehrdienst am Wohnort vorgehen (§ 19 Abs. 3 VOFF NRW). Erfolgt eine Anforderung ehrenamtlicher Feuerwehrangehöriger zur Einsatzbereitschaft und kann ein Feuerwehrangehöriger dadurch nicht seinen Dienstpflichten im Zivilberuf nachkommen, sind die Vorschriften bzgl. Lohnfortzahlung und Verdienstausschluss nach § 21 BHKG zu beachten.

² https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/Sektoren/sectoren_node.html

Darüber hinaus kann der Dienstherr beamtenrechtliche Weisungen gegenüber Feuerwehrbeamten erteilen, soweit dienstliche Gründe dies erfordern. Dazu gehört beispielsweise die Möglichkeit anzuweisen, in einer Pandemielage die Ausübung von Nebentätigkeiten zu unterlassen, um einer Ansteckungsgefahr entgegenzuwirken und so die Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft der Feuerwehr zu fördern; dieses Recht des Dienstherrn lässt sich auf die §§ 34 Satz 3, 40 Satz 2 BeamStG, 49 Abs. 4, 51 Abs. 2 LBG NRW stützen. Allerdings muss eine solche Anordnung verhältnismäßig sein und bleiben: Besteht beispielsweise eine Nebentätigkeit aus der Erstellung von Fachaufsätzen von zu Hause aus, so wird sich dies nicht mit Hinweis auf die Vermeidung von Ansteckungsgefahren untersagen lassen. Hingegen werden jegliche Nebentätigkeiten, die mit Kontakt zu anderen Menschen verbunden sind, in einer Pandemielage untersagt werden können. Außerdem sei auf § 44 LBG NRW besonders hingewiesen: „Wenn besondere dienstliche Verhältnisse es dringend erfordern, kann die Beamtin oder der Beamte angewiesen werden, sich während der dienstfreien Zeit erreichbar in der Nähe seines Dienstortes aufzuhalten.“ Ehrenamtliche Feuerwehrzugehörigkeiten sind, weil nicht vergütet, keine Nebentätigkeiten und daher von Nebentätigkeitsverboten nicht erfasst.

Eine solchen Weisungsmöglichkeiten entsprechende Vorschrift für ehrenamtliche Feuerwehrangehörige gibt es nicht. Weder BHKG noch VOFF enthalten Vorschriften, die Weisungsrechte hinsichtlich des außerdienstlichen Verhaltens von Feuerwehrangehörigen beinhalten. Allerdings ist die Notwendigkeit der Sicherstellung des Brandschutzes und der Gefahrenabwehr durch die Gemeinde sicherzustellen, unabhängig von der Aufgabenwahrnehmung in Haupt- oder Ehrenamt. Daher ist es möglich, dass durch die Leitung der Feuerwehr, soweit geboten, eine besondere Sensibilisierung zur Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft angewiesen wird, so dass während des Geltungszeitraums dieser Weisung auch die ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen sich permanent in besonderer Einsatzbereitschaft befinden und daher auch Weisungen hinsichtlich des Verhaltens nachzukommen ist. Dies kann Verbote von Nebentätigkeiten ebenso einbeziehen wie andere, beispielsweise der Reduzierung der Ansteckungsgefahr dienende Verhaltensanweisungen. Zu beachten ist, dass auch in solchen Fällen die Vorschriften bzgl. Lohnfortzahlung und Verdienstausschluss nach § 21 BHKG zu beachten sind; über die Erstattungen nach § 21 BHKG hinausgehende Vergütungen sind systemfremd und mit dem Grundgedanken der Freiwilligen Feuerwehr unvereinbar. Hinsichtlich der finanziellen Folgen der Anforderung gemäß § 21 BHKG ist es geboten, derart weitgehende Weisungen stets abwägend hinsichtlich des dringenden Bedarfs zu prüfen, den tatsächlichen Bedarf quantitativ zu bemessen und zuvor entsprechend mit dem Verwaltungsvorstand abzustimmen. Bei der Personalauswahl sollten berufliche Unabkömmlichkeiten, berufliche und private Be- und Auslastungen sowie die persönlichen Verhältnisse der Feuerwehrangehörigen berücksichtigt werden.

DAG Ralf Fischer, Vorsitzender des AK Recht des VdF NRW;
Christoph Schöneborn, LL.M., Landesgeschäftsführer des VdF NRW