

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes

A) Problem

Die freiwilligen Hilfsorganisationen sind ebenso wie die Feuerwehren gemäß Art. 7 Abs. 3 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes (BayKSG) zur Katastrophenhilfe verpflichtet. Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) wirkt gemäß ihrer Aufgabenzuweisung nach dem THW-Helferrechtsgesetz (THW-HelfRG) im Katastrophenschutz mit (vgl. Art. 8 Abs. 3 BayKSG).

Gemäß Art. 7a BayKSG richten sich Rechte und Pflichten der nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz mitwirkenden Helfer nach den Vorschriften der Organisationen, denen sie angehören, soweit nichts anderes durch Gesetz geregelt ist. Für die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren gelten somit über Art. 7a BayKSG die in Art. 9 Abs. 1 bis 3 des Bayerischen Feuerwehrgesetzes (BayFwG) geregelten Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsansprüche sowie der Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls auch im Katastrophenfall; für die Helfer des THW bestehen entsprechende Ansprüche nach § 3 THW-HelfRG.

Für die Angehörigen der freiwilligen Hilfsorganisationen (Einsatzpotenzial derzeit ca. 115.000 aktive Helferinnen und Helfer) bestehen bei Einsätzen zur Katastrophenabwehr dagegen keine gesetzlichen Freistellungs-, Entgeltfortzahlungs- und Ersatzansprüche. Soweit im Einzelfall ehrenamtliche Helfer dennoch freigestellt werden, handelt es sich um arbeitsvertragliche Sondervereinbarungen im Rahmen der Privatautonomie.

B) Lösung

Bei Einsätzen zur Katastrophenabwehr wird durch eine entsprechende Anwendung des Art. 9 Abs. 1 bis 3 BayFwG im Hinblick auf Freistellung, Entgeltfortzahlung und Ersatz des Verdienstausfalls eine Gleichstellung der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation der ehrenamtlichen Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen mit jenen der Freiwilligen Feuerwehren und des THW herbeigeführt (Helfergleichstellung).

Der Anspruch des Arbeitgebers auf Erstattung der Entgeltfortzahlung und der Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls des Helfers richten sich (analog den Gemeinden bei den Feuerwehreinsatzkräften) gegen die freiwilligen Hilfsorganisationen.

Diesen wiederum können für die entsprechenden Aufwendungen aus dem Fonds zur Förderung des Katastrophenschutzes Zuschüsse in gleicher Höhe gewährt werden. Diese Refinanzierungsmöglichkeit der freiwilligen Hilfsorganisationen wird durch eine Änderung der Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zum Ausgleich von Einsatzkosten aus dem Katastrophenschutzfonds umgesetzt (Bekanntmachung vom 30. Juni 1997, AllMBl. S. 463, geändert durch Bekanntmachung vom 12. November 2001, AllMBl. S. 676).

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

1. Staat

Die Helfergleichstellung im Katastrophenfall führt zu einem erhöhten Bedarf an staatlichen Haushaltsmitteln. Zum einen entstehen dem Staat als Arbeitgeber bzw. Dienstherr ehrenamtlicher Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen Kosten für die Entgeltfortzahlung, da ihm im Gegensatz zu privaten Arbeitgebern kein Erstattungsanspruch gegen die jeweilige freiwillige Hilfsorganisation zusteht. Zum anderen hat der Staat die Kosten für die Erstattung der Aufwendungen der freiwilligen Hilfsorganisationen für die Erstattung der fortgewährten Leistungen und den Ersatz des Verdienstausfalls über die Finanzierungsregelung des Art. 12 Abs. 3 BayKSG zu zwei Drittel zu tragen.

Die hiernach in den folgenden Jahren zu erstattenden Refinanzierungskosten für den Einsatz ehrenamtlicher Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen lassen sich nicht konkret beziffern, weil es erfahrungsgemäß „Katastrophenjahre“ und „normale“ Jahre gibt. Maßgebend für die Höhe der Kosten und damit auch für die zu erstattenden Beträge sind vor allem die Anzahl und Dauer der Katastrophen, die Anzahl der eingesetzten Helfer sowie die Zahl der Arbeitgeber, die von ihrem Erstattungsanspruch gegen die freiwilligen Hilfsorganisationen Gebrauch machen.

Bei einer Katastrophe wie dem Augusthochwasser 2005 werden die Mehrkosten auf ca. 650.000 € geschätzt. Da nach „Katastrophenjahren“ auch wieder „normale“ Jahre folgen, dürften die tatsächlichen Kosten im Mehrjahresdurchschnitt bei ca. 500.000 € liegen. Auf den Staatshaushalt entfallen zwei Drittel dieser Kosten, also ca. 335.000 €.

Die Kosten der Entgeltfortzahlung für beim Staat beschäftigte ehrenamtliche Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen sind einsatzabhängig und lassen sich daher nicht konkret beziffern. Zudem liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele Beschäftigte aktive Mitglieder der freiwilligen Hilfsorganisationen sind.

2. Kommunen

Den Kommunen können als Arbeitgeber bzw. Dienstherr ehrenamtlicher Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen Kosten für die Entgeltfortzahlung entstehen. Ein Erstattungsanspruch gegen die jeweilige freiwillige Hilfsorganisation steht ihnen – im Gegensatz zu privaten Arbeitgebern – nicht zu. Die Kosten sind einsatzabhängig und lassen sich daher nicht konkret beziffern. Zudem liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele Beschäftigte der Kommunen aktive Mitglieder der freiwilligen Hilfsorganisationen sind.

Daneben entstehen den Landkreisen und kreisfreien Städten über die Finanzierungsregelung des Art. 12 Abs. 3 BayKSG Kosten für die Erstattung der Aufwendungen der freiwilligen Hilfsorganisationen für die Erstattung der fortgewährten Leistungen und den Ersatz des Verdienstausfalls, da sie den Fonds zur Förderung des Katastrophenschutzes zu einem Drittel mitfinanzieren. Die hiernach in den folgenden Jahren zu erstattenden Refinanzierungskosten für den Einsatz ehrenamtlicher Helfer der

freiwilligen Hilfsorganisationen lassen sich nicht konkret beziffern. Auf die entsprechenden Ausführungen unter D 1. wird verwiesen.

Wie unter D 1. weiter ausgeführt, dürften die geschätzten Kosten im Mehrjahresdurchschnitt bei ca. 500.000 € liegen. Auf die Landkreise und kreisfreien Städte entfällt ein Drittel dieser Kosten, d.h. ca. 165.000 €.

Das Konnexitätsprinzip der Verfassung (Art. 83 Abs. 3 i.V.m. Abs. 6 BV) ist nicht berührt, da der Staat den Gemeinden und Landkreisen keine neuen Aufgaben überträgt oder sie zur Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungskreis verpflichtet oder besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben stellt. Unabhängig davon besteht ein hohes Eigeninteresse der Kommunen an den Helfereinsätzen im Katastrophenfall. Zudem wäre bei einem Kommunalanteil von ca. 165.000 € die Wesentlichkeitsgrenze nicht überschritten.

3. Sonstige öffentlich-rechtliche Arbeitgeber

Den sonstigen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern können Kosten durch die Entgeltfortzahlung für ihre ehrenamtlich bei den freiwilligen Hilfsorganisationen tätigen Beschäftigten entstehen. Die Kosten sind einsatzabhängig und lassen sich daher nicht konkret beziffern. Zudem liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele Beschäftigte bei sonstigen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern aktive Mitglieder der freiwilligen Hilfsorganisationen sind.

4. Freiwillige Hilfsorganisationen

Den freiwilligen Hilfsorganisationen entstehen zunächst Kosten für die Erstattung der fortgewährten Leistungen an die privaten Arbeitgeber und den Ersatz des Verdienstausfalls ihrer ehrenamtlichen Helfer, die sie jedoch ersetzt bekommen.

Zur Refinanzierung der entsprechenden Aufwendungen können den freiwilligen Hilfsorganisationen aus dem Fonds zur Förderung des Katastrophenschutzes Zuschüsse in gleicher Höhe gewährt werden. Einer Änderung des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes bedarf es hierfür nicht. Art. 12 Abs. 2 Nr. 2 BayKSG sieht bereits vor, dass den zur Katastrophenhilfe Verpflichteten für Maßnahmen, die der Abwehr einer Katastrophe dienen, Zuschüsse gewährt werden können. Der Begriff des Zuschusses umfasst auch eine vollständige Erstattung. Die Umsetzung erfolgt daher durch eine Änderung der Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zum Ausgleich von Einsatzkosten aus dem Katastrophenschutzfonds (Bekanntmachung vom 30. Juni 1997, AllMBl. S. 463, geändert durch Bekanntmachung vom 12. November 2001, AllMBl. S. 676).

5. Wirtschaft

Der Wirtschaft können Belastungen entstehen, die jedoch zumutbar sind. Der Verpflichtung zur Entgeltfortzahlung steht ein entsprechender Erstattungsanspruch des privaten Arbeitgebers gegenüber. Belastungen können sich durch die unvorhergesehene Abwesenheit von Mitarbeitern und durch den geringen Verwaltungsaufwand für die Entgeltfortzahlung und die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen ergeben. Da der Freistellungsanspruch auf Katastropheneinsätze beschränkt ist, hält sich die Belastung des einzelnen Arbeitgebers im Rahmen und geht zudem nicht über das hinaus, was den Arbeitgebern von ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden bislang bereits abverlangt wird.

Selbstständig tätige Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen werden entlastet, da ihnen der entstandene Verdienstaufschlag bis zu einer bestimmten Obergrenze (§ 10 der Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Feuerwehrgesetzes) künftig zu ersetzen ist.

6. Bürger

Dem Bürger entstehen keine Kosten.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes

§ 1

Das Bayerische Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996 (GVBl S. 282, BayRS 215-4-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2007 (GVBl S. 342), wird wie folgt geändert:

1. In die Inhaltsübersicht wird folgender Art. 7b eingefügt:

„Art. 7b Freistellungs-, Entgeltfortzahlungs- und Ersatzansprüche von Helfern der freiwilligen Hilfsorganisationen und Erstattungsansprüche der Arbeitgeber“

2. Es wird folgender Art. 7b eingefügt:

„Art. 7b
Freistellungs-, Entgeltfortzahlungs- und Ersatzansprüche von Helfern der freiwilligen Hilfsorganisationen und Erstattungsansprüche der Arbeitgeber

Bei Einsätzen zur Katastrophenabwehr von Helfern der freiwilligen Hilfsorganisationen gelten Art. 9 Abs. 1 bis 3 und Art. 10 des Bayerischen Feuerwehrgesetzes entsprechend mit der Maßgabe, dass sich Ansprüche auf Ersatz von Verdienstausfall und Erstattungsansprüche der Arbeitgeber gegen die freiwillige Hilfsorganisation richten.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Das Ehrenamt ist eine fundamentale Stütze unserer Gesellschaftsordnung, dessen Bedeutung auf Grund der demographischen und fiskalischen Entwicklung in Zukunft noch zunehmen wird. Gerade die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr in Bayern basiert wesentlich auf der Hilfsbereitschaft und Selbstlosigkeit der Menschen. Das System des Katastrophenschutzes kennt vom Grundsatz her kaum eigene staatliche Einsatzkräfte, sondern ermöglicht im Katastrophenfall den Zugriff auf das vorhandene Personal der Katastrophenhilfspflichtigen (u.a. Feuerwehr, freiwillige Hilfsorganisationen). Im Gegensatz zu den Feuerwehrdienstleistenden können die Angehörigen der freiwilligen Hilfsorganisationen im Katastrophenfall bislang keinen Anspruch auf Freistellung und Entgeltfortzahlung gegen ihren Arbeitgeber oder auf Ersatz ihres Verdienstausfalls geltend machen.

Ziel des Gesetzes ist es daher, bei Einsätzen zur Abwehr gemäß Art. 4 Abs. 1 BayKSG festgestellter Katastrophen eine Gleichstellung der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation der ehrenamtlichen Helfer der freiwilligen Hilfsorganisation mit jenen der Freiwilligen Feuerwehren und des THW im Hinblick auf Freistellung, Entgeltfortzahlung und Ersatz des Verdienstausfalls herbeizuführen (Helfergleichstellung). Die Gleichstellung der ehrenamtlichen Helfer leistet einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Ehrenamts in Bayern und der Einsatzbereitschaft bei Katastrophen.

B) Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Das Bayerische Katastrophenschutzgesetz ist Rechtsgrundlage für den Katastrophenschutz in Bayern und damit Teil des Sicherheitsrechts. Es ist als solches unentbehrlich. Zur Begründung von Freistellungs-, Entgeltfortzahlungs- und Ersatzansprüchen der Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen bei Einsätzen zur Katastrophenabwehr sowie für Erstattungsansprüche der Arbeitgeber ist eine gesetzliche Regelung erforderlich.

C) Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 -Änderung des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes

Zu Nummer 2

Gemäß Art. 7 Abs. 3 Nr. 4 BayKSG sind die Feuerwehren und gemäß Art. 7 Abs. 3 Nr. 5 BayKSG die freiwilligen Hilfsorganisationen zur Katastrophenhilfe verpflichtet. Die Angehörigen der freiwilligen Hilfsorganisationen haben im Gegensatz zu den Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren und der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) aber bei Katastrophenschutzereignissen bislang keinen Anspruch auf Freistellung und Entgeltfortzahlung gegen ihren Arbeitgeber oder auf Ersatz ihres Verdienstausfalls.

Nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz besteht kein originärer Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsanspruch für die Katastrophenhilfspflichtigen im Katastrophenschutz. Gleiches gilt für einen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls. Gemäß Art. 7a BayKSG richten sich Rechte und Pflichten der nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz mitwirkenden Helfer nach den Vorschriften der Organisationen, denen sie angehören, soweit nichts anderes durch Gesetz geregelt ist. Für die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren gelten daher über Art. 7a BayKSG die in Art. 9 Abs. 1 bis 3 BayFwG geregelten Freistellungs-, Entgeltfortzahlungs- und Ersatzansprüche auch im Katastrophenfall; für die Helfer des THW bestehen entsprechende Ansprüche nach § 3 THW-HelfRG. Die Angehörigen der freiwilligen Hilfsorganisationen haben dagegen keinen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls bzw. keinen gesetzlichen Freistellungsanspruch (und damit auch keinen entsprechenden Entgeltfortzahlungsanspruch) gegen ihren jeweiligen Arbeitgeber. Dies galt bislang auch im Katastrophenfall.

Die ehrenamtlichen Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen werden jedoch zur Wahrnehmung der Aufgaben des Katastrophenschutzes in einem Katastrophenfall auch während ihrer Arbeitszeit benötigt.

Durch die Verweisung auf Art. 9 Abs. 1 bis 3 BayFwG wird bei Einsätzen zur Katastrophenabwehr eine Gleichstellung der rechtlichen und wirtschaftlichen Situation der ehrenamtlichen Helfer der freiwilligen Hilfsorganisation mit jenen der Freiwilligen Feuerwehren und des THW im Hinblick auf Freistellung, Entgeltfortzahlung und Ersatz des Verdienstausfalls herbeigeführt (Helfer-

gleichstellung). Nicht umfasst sind vorbereitende Maßnahmen, wie z.B. Ausbildungsveranstaltungen und Katastrophenschutzübungen, da nur bei Einsätzen ein Anspruch normiert wird.

Die Vorschriften des Feuerwehrechts sind in der Praxis seit langem bekannt und bewährt. Arbeitnehmer, Beamte und Richter erhalten als Helfer der freiwilligen Hilfsorganisationen bei Einsätzen zur Katastrophenabwehr einen Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsanspruch. Angehörige der freiwilligen Hilfsorganisationen, die nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen, erhalten einen Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalls (Art. 9 Abs. 3 BayFwG). Der Anspruch ist durch § 10 der Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Feuerwehrgesetzes auf einen angemessenen Höchstbetrag begrenzt. Der zweite Halbsatz stellt klar, dass sich Ansprüche auf Ersatz des Verdienstausfalls gegen die jeweilige freiwillige Hilfsorganisation richten.

Um die privaten Arbeitgeber nicht übermäßig zu belasten, wird auf Art. 10 BayFwG verwiesen und damit dem privaten Arbeitgeber ein Rechtsanspruch auf Erstattung der fortgewährten Leistungen mit der Maßgabe gewährt, dass sich dieser Anspruch gegen die jeweilige freiwillige Hilfsorganisation richtet. Damit wird auch die Systematik des Feuerwehrechts gewahrt; dort richtet sich der Anspruch gegen die Gemeinden als Träger der Feuerwehren.

Zu § 2:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.