



---

## Sachstand

---

### **Freistellung und Entgeltfortzahlung von Helferinnen und Helfern im Zivil- und Katastrophenschutz**

## **Freistellung und Entgeltfortzahlung von Helferinnen und Helfern im Zivil- und Katastrophenschutz**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 050/22  
Abschluss der Arbeit: 04.08.2022  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Bevölkerungsschutz im föderalen Staatsaufbau</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Einsatzkräfte des Technischen Hilfswerks</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Einsatzkräfte weiterer Hilfsorganisationen</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Übersicht über die einzelnen landesrechtlichen Regelungen</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Möglichkeiten zur bundesweiten Harmonisierung</b>	<b>8</b>

## 1. Bevölkerungsschutz im föderalen Staatsaufbau

Die gesetzlichen Regelungen des Bevölkerungsschutzes folgen in Deutschland entsprechend dem föderalen Staatsaufbau der nach dem Grundgesetz vorgesehenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Während für den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall gemäß Art. 73 Nr. 1 GG allein der Bund zuständig ist, liegt die Gesetzgebungskompetenz für nahezu alle anderen Aufgaben der Gefahrenabwehr bei den Ländern. Der derzeitige Rechtszustand zum Bevölkerungsschutz erweist sich in den Ländern bereits von der äußeren Struktur her als sehr uneinheitlich, wobei die Entwicklung der vergangenen Jahre einen deutlichen Trend hin zu einer Vereinheitlichung zeigt.<sup>1</sup>

Die Verzahnung von Zivil- und Katastrophenschutz ist im Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) vom 25. März 1997 geregelt.<sup>2</sup> Im Verteidigungsfall stützt sich der für den Zivilschutz zuständige Bund auf den Katastrophenschutz der Länder, die ihrerseits bei friedensmäßigen Katastrophen und Unglücksfällen auf materielle und personelle Ressourcen der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) zurückgreifen können.<sup>3</sup>

Die operative Durchführung des Bevölkerungsschutzes erfolgt so zum einen nach landesrechtlichen Regelungen durch Berufs- und Freiwillige Feuerwehren sowie den privaten Hilfsorganisationen sowie in geringerem Umfang auch durch privat-kommerzielle Unternehmen. Zum anderen unterstützt das THW als Zivilschutzorganisation des Bundes auf Anforderung die Länder und Kommunen im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe gemäß Art. 35 Abs. 1 GG. Insgesamt sind bei den genannten Organisationen etwa 1,7 Millionen überwiegend ehrenamtlich aktive Einsatzkräfte tätig.<sup>4</sup>

Eine einheitliche gesetzliche Regelung darüber, ob und wie weit ehrenamtliche Einsatzkräfte unter Gewährung des Arbeitsentgelts von der Arbeitsleistung freizustellen sind, existiert zurzeit nicht. Vielmehr sind die Freistellung und die Entgeltfortzahlung im Gesetz über das Technische Hilfswerk (THWG) und in den jeweiligen Feuerwehr-, beziehungsweise Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetzen der Länder geregelt.

Nachfolgend werden die Regelungen im Zivil- und Katastrophenschutz zur Freistellung der ehrenamtlichen Einsatzkräfte von der Arbeitsleistung und der Entgeltfortzahlung kurz vorgestellt.

---

1 Klopfer, Michael: Handbuch des Katastrophenrechts. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, § 9 Rn. 2.

2 Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat. Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz? Abzurufen im Internet unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/ Gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/ Gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-node.html>, zuletzt abgerufen am 14 Juli 2022.

3 Meyer-Teschendorf: Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, in: DVBl 2009, S. 1222.

4 Geier, Wolfram: Strukturen, Akteure und Zuständigkeiten des deutschen Bevölkerungsschutzes, in: APuZ 10-11/2021, S. 16.

## 2. Einsatzkräfte des Technischen Hilfswerks

Der gesetzliche Auftrag des THW umfasst in Deutschland technische Hilfe im Rahmen des Zivil- und des Katastrophenschutzes. Einsätze erfolgen sowohl in Europa als auch weltweit im Auftrag der Bundesregierung. Neben rund 1.800 hauptamtlich Beschäftigten engagieren sich rund 80.000 Menschen ehrenamtlich im THW.<sup>5</sup> Gesetzliche Grundlage ist das THWG.

Nach § 3 Abs. 1 S. 3 THWG haben Arbeitnehmer während der Arbeits- oder Dienstzeit einen Anspruch auf Freistellung, wenn sie vom THW zu einem Dienst herangezogen werden. Erholungs- pausen nach den Einsätzen werden nicht freigestellt. Der Besuch von Ausbildungsveranstaltungen des THW ist grundsätzlich freizustellen, es sei denn, dass wichtige betriebliche Gründe entgegenstehen.

Arbeitgeber sind gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 THWG verpflichtet, ihren Arbeitnehmern das Arbeitsentgelt während der Freistellung unverändert weiter zu zahlen. Private Arbeitgeber können sich das aufgrund der Freistellung ohne Arbeitsleistung gezahlte Arbeitsentgelt gemäß § 3 Abs. 2 THWG auf Antrag vom THW erstatten lassen. Dies gilt allerdings nur, wenn der Ausfall der Arbeitsleistung mehr als zwei Stunden am Tag oder mehr als sieben Stunden innerhalb von zwei Wochen betragen hat. Kurzzeiteinsätze hat der Arbeitgeber somit entschädigungslos hinzunehmen.<sup>6</sup>

## 3. Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren

Die Feuerwehren sind ein zentraler Akteur der nicht polizeilichen Gefahrenabwehr. Die Bekämpfung von Schadenfeuer und die Erbringung von Hilfeleistungen bei Unglücksfällen oder öffentlichen Notständen werden von rund 34.000 berufsmäßigen Feuerwehrleuten und rund einer Million ehrenamtlichen Einsatzkräften der Freiwilligen Feuerwehr nach Maßgabe landesrechtlicher Regelungen erbracht.<sup>7</sup>

Die Bestimmungen zur Freistellung und Entgeltfortzahlung für den Dienst bei der Freiwilligen Feuerwehr unterscheiden sich zwar in Aufbau und Wortlaut, die inhaltlichen Punkte sind jedoch weitgehend gleich. Allen Regelungen gemeinsam ist, dass Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren durch ihr Ehrenamt keine Nachteile entstehen dürfen. Grundsätzlich sind ehrenamtlich Tätige der Freiwilligen Feuerwehr für die Dauer von Einsätzen sowie Aus- und Fortbildungen unter Fortzahlung des Entgelts von der Arbeit freigestellt. Dies gilt auch für eine angemessene Ruhezeit nach den Einsätzen. Die Teilnahme an planbaren Aus- oder Fortbildungen ist dem Arbeitgeber rechtzeitig mitzuteilen.

Privaten Arbeitgebern wird das weitergezahlte Arbeitsentgelt auf Antrag von den Gemeinden erstattet. Bei öffentlichen Arbeitgebern erfolgt dagegen keine Verrechnung. Abweichend hiervon

---

5 Broemme, Albrecht: Das "blaue Virus": Zivil- und Katastrophenschutz im In- und Ausland, in: Die politische Meinung, 64 (2019), 556, Seite 78-81.

6 Vgl. Tödtmann, Ulrich; von Bockelmann, Eler: Arbeitsrecht in Not- und Krisenzeiten, 2. Auflage 2021, Rn. 298 ff.

7 Tellenbröcker, Johannes: Die Feuerwehren im System der Gefahrenabwehr - Eine Aufgabenbeschreibung, GSZ 2022, S. 53.

trifft die Arbeitgeber in Baden-Württemberg keine Entgeltfortzahlungspflicht. Stattdessen können sich Arbeitnehmer hier den nachgewiesenen Verdienstaufschlag auf Antrag von der Gemeinde ersetzen lassen.

Die jeweiligen einschlägigen landesrechtlichen Regelungen sind unter Punkt 5 aufgeführt.

#### 4. Einsatzkräfte weiterer Hilfsorganisationen

Für die Einsatzkräfte weiterer Hilfsorganisationen gelten in den Ländern wie bei den Freiwilligen Feuerwehren jeweils eigene Regelungen. Neben den in § 26 Abs. 2 ZSKG genannten Organisationen Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter Unfall-Hilfe und Malteser Hilfsdienst gibt es weitere nach Landesrecht zugelassene Hilfsorganisationen.

Teilweise gelten für die ehrenamtlichen Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen dieselben Regelungen zur Freistellung und Entgeltfortzahlung wie für die Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren beziehungsweise wird auf für diese geltende Vorschriften verwiesen. Andere landesrechtliche Regelungen sehen für Einsatzkräfte der anerkannten Hilfsorganisationen eigene Vorschriften vor. Dabei ist für Einsatzkräfte weiterer Hilfsorganisationen regelmäßig eine Freistellung von der Arbeitsleistung mit Entgeltfortzahlung vorgesehen.

Die jeweiligen einschlägigen landesrechtlichen Regelungen sind unter Punkt 5 aufgeführt.

#### 5. Übersicht über die einzelnen landesrechtlichen Regelungen<sup>8</sup>

Baden-Württemberg	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: <a href="#">Feuerwegesetz Baden-Württemberg (BW FwG)</a>	§§ 15, 16
	Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: <a href="#">Landeskatastrophenschutzgesetz (BW LKatSG)</a>	§ 13
Bayern:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: <a href="#">Bayerisches Feuerwegesetz (BayFwG)</a>	Art. 9, 10
	Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: <a href="#">Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG)</a>	Art. 17
Berlin:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: <a href="#">Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (FeuerwG BE)</a>	§ 8
	Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: <a href="#">Katastrophenschutzgesetz (KatSG)</a>	§ 22 Abs. 2

---

<sup>8</sup> Jeweils abrufbar im Internet, zuletzt abgerufen am 2. August 2022.

---

Brandenburg:	<a href="#">Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (BbgBKG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: § 27 Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: § 19
Bremen:	<a href="#">Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr und der Hilfsorganisationen: § 52
Hamburg:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: §§ 14, 15 <a href="#">Feuerweggesetz Hamburg (FeuerwG HA)</a> Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: § 24, 24a <a href="#">Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG)</a>
Hessen:	<a href="#">Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: § 11 Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: § 39
Mecklenburg-Vorpommern:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: § 11 <a href="#">Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz M-V (BrSchG)</a> Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: § 25 <a href="#">Landeskatastrophenschutzgesetz (LKatSG M-V)</a>
Niedersachsen:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: §§ 12, 32 <a href="#">Niedersächsisches Brandschutzgesetz (NBrandSchG)</a> Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: § 17 <a href="#">Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG)</a>
Nordrhein-Westfalen	<a href="#">Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr und der Hilfsorganisationen: §§ 20, 21
Rheinland-Pfalz:	<a href="#">Brand- und Katastrophenschutzgesetz (LBKG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: § 13 Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: § 18
Saarland:	<a href="#">Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland (SBKG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr und der Hilfsorganisationen: § 25
Sachsen:	<a href="#">Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG)</a> Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr und der Hilfsorganisationen: §§ 61, 62

---

Sachsen-Anhalt:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: <a href="#">Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (BrSchG)</a>	§§ 9, 10
	Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: <a href="#">Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA)</a>	§§ 14, 14a
Schleswig-Holstein:	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: <a href="#">Brandschutzgesetz (BrSchG)</a>	§§ 30, 31
	Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen: <a href="#">Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG -)</a>	§ 13
Thüringen:	<a href="#">Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG)</a>	
	Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehr: Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen:	§ 14 § 19

## 6. Möglichkeiten zur bundesweiten Harmonisierung

Im Koalitionsvertrag vom 7. Dezember 2021 haben die Regierungsparteien vereinbart, freiwillig im Bevölkerungsschutz tätige Helferinnen und Helfer durch bundesweit einheitliche Freistellungs- und Versicherungsschutzregeln zu stärken.<sup>9</sup> Im Rahmen des Katastrophenschutzes kommen dabei bundeseinheitliche Regelungen zur Freistellung und Entgeltfortzahlung von Einsatzkräften mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht in Betracht. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes findet ihre Grenzen im Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall gemäß Art. 73 Nr.1 GG.

Fraglich ist, ob sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der konkurrierenden Gesetzgebung zum Arbeitsrecht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG herleiten lässt. Die Länder haben hier die Gesetzgebungsbefugnis nur, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Bundesgesetzliche Regelungen, mit denen in das Arbeitsverhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern derart eingegriffen wird, dass das Arbeitsentgelt für Zeiten der Nichterbringung der Arbeitsleistung weiter zu zahlen ist, liegen beispielsweise auch mit dem Entgeltfortzahlungsgesetz und dem Bundesurlaubsgesetz vor.

Ferner regelt § 616 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) als bundesgesetzliche dem Arbeitsrecht zuzuordnende Regelung für Arbeitnehmer die Freistellung und Entgeltfortzahlung bei vorübergehender persönlicher Arbeitsverhinderung. Als Anwendungsbeispiel wird unter anderem die Wahrnehmung öffentlicher, politischer oder religiöser Ämter und Pflichten für nicht erhebliche Zeit, die nicht außerhalb der Arbeitszeit erfüllt werden kann, genannt und als Beispiel Laienrichter

---

<sup>9</sup> Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 105, abrufbar im Internet unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 29. Juli 2022.



angeführt.<sup>10</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist § 616 BGB jedoch kein abschließender Auffangtatbestand für alle nicht spezialgesetzlich geregelten Fälle der bezahlten Arbeitnehmerfreistellung. Die Norm regelt nur die Vergütungspflicht für vorübergehende Dienstverhinderungen. Damit ist letztlich geregelt, wie zu verfahren ist, wenn der Arbeitnehmer durch einen in seiner Person liegenden Grund ohne sein Verschulden in die Lage gerät, nicht arbeiten zu können.<sup>11</sup>

Nach demselben Beschluss des Bundesverfassungsgerichts sind die Länder kraft konkurrierender Gesetzgebungskompetenz aus den Art. 70, 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 12 GG befugt, arbeitsrechtliche Regelungen zur Arbeitnehmerweiterbildung zu treffen, da der Bundesgesetzgeber das Recht der Arbeitnehmerweiterbildung nicht abschließend geregelt hat. Gleiches könnte auch für die Freistellungs- und Entgeltfortzahlungsregelungen der Länder für die freiwilligen Einsatzkräfte im Katastrophenschutz angenommen werden, woraus sich die Möglichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ergäbe.<sup>12</sup>

Bereits § 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSchErwG) vom 9. Juli 1968 regelte die Freistellung mit Entgeltfortzahlung von Einsatzkräften im Katastrophenschutz sowie die Erstattungsansprüche privater Arbeitgeber. Diese bundesgesetzliche Regelung ist durch Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 des Zivilschutzneuordnungsgesetzes (ZSNeuOG) vom 25. März 1997 dahingehend außer Kraft gesetzt worden, dass sie durch Landesrecht ersetzt werden konnte, weil für eine bundesgesetzliche Regelung keine Erforderlichkeit mehr bestanden hatte. Ausweislich der Gesetzesbegründung galten diese arbeits-, sozial- und dienstrechtlichen Regelungen auch für den allgemeinen Katastrophenschutz. Die Kompetenz des Bundes zu solchen Regelungen im Zusammenhang mit einer zur Landesgesetzgebung gehörenden Materie folgte bei Erlass des KatSchErwG somit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.<sup>13</sup>

Seit der Föderalismusreform I zum 1. September 2006 wird die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts nicht mehr für die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes vorausgesetzt. Eine dem § 9 Abs. 2 KatSchErwG entsprechende bundesweite Regelung erscheint daher zur Stärkung freiwillig im Bevölkerungsschutz tätiger Helferinnen und Helfer möglich. Soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, wäre eine bundesweite Harmonisierung nur durch entsprechende Vereinbarungen der Länder denkbar. Dabei bliebe offen, inwieweit die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer beim THW, für die der Bund zuständig ist, einbezogen würden.

\*\*\*

---

10 Kiss-Nauenheim, Orsolya; Loskamp, Maria Britta; Mußhoff, Alfons; Viethen, Hans Peter: Arbeitsvertragsrecht, in: Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Ausgabe 2019/2020, BW Verlag, Bonn, 2019, Kapitel 2, Rn 237.

11 BVerfGE 77, 308, 330 (15. Dezember 1987 - 1 BvR 563/85, 1 BvR 582/85, 1 BvR 974/86, 1 BvL 3/86).

12 Vgl. Fn. 11. Tenor.

13 Bundestagsdrucksache 13/4980, S. 20.