

Handbuch des Katastrophenrechts

Bevölkerungsschutzrecht, Katastrophenschutzrecht, Katastrophenvermeidungsrecht, Zivilschutzrecht,
Brandschutzrecht, Rettungsdienstrecht

Bearbeitet von
Prof. Dr. Michael Kloepfer, Andreas Walus, Sandra Deye, Florian Schärdel

1. Auflage 2015. Buch. 565 S. Softcover
ISBN 978 3 8487 1006 5

[Wirtschaft > Verwaltungspraxis > Feuerwehr, Katastrophen- und Zivilschutz](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Michael Kloepfer

Handbuch des Katastrophenrechts

Bevölkerungsschutzrecht | Brandschutzrecht |
Katastrophenschutzrecht | Katastrophenvermeidungsrecht |
Rettungsdienstrecht | Zivilschutzrecht |



Nomos

Schriften zum Katastrophenrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Humboldt-Universität zu Berlin

Band 9

Prof. Dr. Michael Kloepfer

Unter Mitarbeit von Dr. Andreas Walus,
Sandra Deye und Dr. Florian Schärdel

Handbuch des Katastrophenrechts

Bevölkerungsschutzrecht | Brandschutzrecht |
Katastrophenschutzrecht | Katastrophenvermeidungsrecht |
Rettungsdienstrecht | Zivilschutzrecht |



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1006-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-5143-1 (ePDF)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsübersicht

Abkürzungen	11
1. Teil: Allgemeine Lehren	21
§ 1 Katastrophen und Katastrophenrecht	23
I. Tatsächliches	24
II. Begriffliches	31
III. Abgrenzung des Katastrophenrechts	36
IV. Systematisierung des Katastrophenrechts	37
§ 2 Überblick über die Rechtsquellen	39
I. Völkerrecht	39
II. Europarecht	40
III. Bundesrecht	42
IV. Landesrecht	47
V. Private Rechtsetzung	48
§ 3 Katastrophenverfassungsrecht	51
I. Normenbestand in Bundes- und Landesverfassungsrecht	52
II. Grundrechte im Katastrophenfall	58
III. Staatspflicht zum Katastrophenschutz	69
IV. Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes	74
V. Finanzverfassung und Katastrophenrecht	78
§ 4 Katastrophenschutzverwaltung	82
I. Verwaltungskompetenzen	82
II. Organisation der Katastrophenschutzverwaltung	83
§ 5 Europäisches und internationales Katastrophenrecht	90
I. Entwicklung des europäischen Katastrophenschutzes	90
II. Aktuelle EU-Katastrophenschutzmaßnahmen	92
III. Primärrechtliche Grundlagen des europäischen Katastrophenschutzes	96
IV. Katastrophenschutz im Völkerrecht	100
§ 6 Grundprinzipien des Katastrophenrechts	109
I. Vermeidungsprinzip	110
II. Verursacherprinzip	113
III. Kooperationsprinzip	115
IV. Subsidiaritätsprinzip	119
V. Effektivitätsprinzip	122
VI. Katastrophengerechtigkeit	123

Inhaltsübersicht

2. Teil: Zivilschutzrecht	129
§ 7 Erscheinungen und Grundprobleme des Zivilschutzes	131
I. Einleitung	131
II. Abgrenzung Zivilschutz und Katastrophenschutz	132
III. Regelungen im Zivilschutz	133
IV. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Zivilschutzes	134
V. Pflicht zum Zivilschutz	136
§ 8 Regelungen im Zivilschutz	138
I. Allgemeine Aufgaben und Zuständigkeiten	141
II. Warnung der Bevölkerung	144
III. Selbstschutz	148
IV. Regelung des Aufenthalts	155
V. Schutzbau	158
VI. Gesundheitsschutz im Zivilschutz	169
VII. Kulturgutschutz im Zivilschutz	182
VIII. Helfer im Zivilschutz	187
IX. Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze	196
X. Kosten	210
3. Teil: Katastrophenschutzrecht	217
§ 9 Regelungsbereiche und Abgrenzung des Katastrophenschutzrechts	219
§ 10 Regelungsinhalte im Katastrophenschutzrecht	221
I. Ziele, Aufgaben, Geltungsbereich	223
II. Behördenorganisation	225
III. Einheiten und Einrichtungen (Katastrophenschutzdienst)	229
IV. Führungsorganisation	230
V. Katastrophenvorsorge	234
VI. Befugnisse	241
VII. Staatliches Informationshandeln	247
VIII. Private Hilfsorganisationen	253
IX. Katastrophenschutzhelfer	257
X. Hilfs- und Leistungspflichten	261
XI. Rechtsschutz und Entschädigung	263
XII. Kostentragung	268
4. Teil Brandschutzrecht	275
§ 11 Gesetze und Regelungsbereiche des Brandschutz- und Feuerwehrrechts	277
I. Schlüsselbegriffe im Brandschutzrecht	278
II. Rechtsquellen des Brandschutzrechts	284

III. Zuständigkeiten im Brandschutzrecht	286
IV. Organisation des Brandschutzes	290
§ 12 Regelungsinhalte im Brandschutzrecht	303
I. Aufgaben der Feuerwehren	304
II. Befugnisse, Pflichten und Sonderrechte der Feuerwehr	307
III. Brandverhütungsschau	312
IV. Brandschutzvorsorge	315
V. Mitwirkungspflichten und sonstige Pflichten der Bevölkerung	322
VI. Überörtliche und länderübergreifende Hilfe	329
VII. Aufwendungs- und Kostenersatz	332
5. Teil Rettungsdienstrecht	339
§ 13 Grundfragen des Rettungsdienstrechts	341
I. Regelungsbereiche, Entwicklung, Zuständigkeiten	341
II. Aufgaben des Rettungsdienstes und organisatorische Grundbestimmungen	345
III. Trägerschaft, Leistungserbringung und Aufsicht	352
§ 14 Einzelfragen des Rettungsdienstes in Sonderlagen	359
I. Rettungsdienst im Recht der Gefahrenvorsorge und -abwehr	360
II. Rettungsdienstvorsorge	364
III. Dogmatische Einordnungen im Rettungsdienstrecht	367
6. Teil Allgemeines Katastrophenvermeidungsrecht	379
§ 15 Grundlagen des Katastrophenvermeidungsrechts	381
I. Begriff des Katastrophenvermeidungsrechts	381
II. Vermeidung und Abwehr von Katastrophen	385
III. Grenzen der Katastrophenvermeidung	388
§ 16 Verfassungspflicht zur Katastrophenvermeidung	391
I. Allgemeines	392
II. Katastrophenvermeidungspflicht aus Grundrechten	392
III. Katastrophenvermeidungspflicht aufgrund von Staatsstrukturprinzipien	399
IV. Katastrophenvermeidungspflichten und Kompetenznormen	401
V. Grenzen der Vermeidungspflichten	402
§ 17 Staatliche Strukturen der Katastrophenvermeidung	408
I. Katastrophenvermeidung als Aufgabe der Katastrophenschutzbehörden?	408
II. Stufen und Kompetenzen der Katastrophenvermeidung	409
§ 18 Katastrophenvorsorge und Katastrophenvermeidung	414
I. Allgemeines	414
II. Planerische Vorkehrungen	415

Inhaltsübersicht

III. Technische und organisatorische Vorkehrungen	419
IV. Katastrophenübungen	420
V. Regelungskompetenzen	421
VI. Katastrophenvorsorge als Bindeglied	423
§ 19 Risikoanalysen und Risikomanagement	425
I. Grundlagen	425
II. Vorgaben in Gesetzen und untergesetzlichen Vorschriften	428
III. Risikomanagement	434
IV. Zuständigkeiten	439
7. Teil: Besonderes Katastrophenvermeidungsrecht – Ausgewählte Rechtsgebiete – . .	443
§ 20 Gefahrenvermeidung im Brandschutzrecht	445
I. Brandschutz und Brandverhütung	445
II. Vorbeugender Gefahrenschutz in den Brandschutzgesetzen	446
§ 21 Gefahrvermeidung im Verkehrsrecht	455
I. Grundsätzliches	456
II. Straßenverkehr	457
III. Schienenverkehr	463
IV. Luftverkehr	469
V. Schiffsverkehr	479
VI. Zusammenfassung	485
§ 22 Katastrophenvermeidung im Umweltrecht	487
I. Vorüberlegungen	488
II. Immissionsschutzrecht	491
III. Atomrecht	503
IV. Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht	512
V. Gewässerschutzrecht	517
VI. Bodenschutzrecht	523
VII. Gefahrstoffrecht	527
VIII. Zusammenfassung	534
Sachverzeichnis	537

Durch die Richtlinie 2006/21/EG¹⁸⁹ werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, auch für bestimmte **Abfallentsorgungseinrichtungen** auf der Grundlage interner Notfallpläne der Betreiber selbst externe Notfallpläne zu erstellen, Art. 6 Abs. 3 RL 2006/21/EG. Wie in den Seveso-Richtlinien ist auch hier eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung der Pläne zwingend vorgeschrieben, Art. 6 Abs. 5 RL 2006/21/EG. 72

VI. Befugnisse

Die Ordnungsgesetze, allgemeine wie besondere, sind in der Regel gekennzeichnet durch eine **Generalklausel**, sowie für häufige Anwendungsfälle durch **Standardmaßnahmen**. Eine solche Struktur findet sich auch in der überwiegenden Mehrzahl der Katastrophenschutzgesetze wieder. 73

1. Katastrophen(vor)alarm

Im Katastrophenfall stehen den Katastrophenschutzbehörden weitreichende Eingriffsbefugnisse zu. Die Voraussetzung ist jedoch, dass ein Katastrophenfall vorliegt. In der überwiegenden Zahl der Katastrophenschutzgesetze ist aus Gründen der Rechtssicherheit eine **formelle Feststellung des Katastrophenfalls** vorgesehen.¹⁹⁰ Lediglich in Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz fehlen entsprechende Vorgaben. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist zu fordern, dass der Katastrophenfall förmlich festgestellt wird. Denn nur dann besteht rechtliche Klarheit, ob die Befugnisse aus den Katastrophenschutzgesetzen zur Verfügung stehen.¹⁹¹ Dabei ist auch der genaue Zeitpunkt und das Ausmaß des Katastrophengebiets festzustellen und zu dokumentieren, vgl. § 47 Abs. 3 SächsBRKG. 74

Die **Rechtsnatur** des Katastrophenalarms ist umstritten.¹⁹² Für das Vorliegen eines Verwaltungsaktes i. S. d. § 35 VwVfG ist das Merkmal der Außenwirkung problematisch. Zwar ist eine der Hauptfunktionen des Katastrophenalarms die Warnung der Bevölkerung.¹⁹³ Jedoch ist dies keine Außenwirkung im rechtlichen Sinne. Durch den Katastrophenalarm selbst werden keine Regelungen gegenüber dem Bürger wirksam.¹⁹⁴ Somit handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt, sondern um einen **behördlichen Organisationsakt**, der die rechtlichen Voraussetzungen für die Maßnahmen der Behörden nach den Katastrophenschutzgesetzen schafft. 75

2. Katastrophenrechtliche Generalklausel

Wie im klassischen Polizei- und Ordnungsrecht ist auch und gerade im Katastrophenrecht ein flexibles Handeln notwendig. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die klare **Trennung von Aufgaben- und Befugnisnormen**. Beide können im weiteren Sinne als Ermächtigungen bezeichnet werden.¹⁹⁵ Aufgabennormen bestimmen den allgemeinen Handlungsrahmen der Behörde. Sie genügen jedoch nur insoweit als Grundlage, wie nicht in Grundrechte eingegriffen wird. Grundrechtseingriffe sind nur auf Grundlage einer Befugnisnorm zulässig. Befugnisnor- 76

189 Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG (ABl. L 102 S. 15).

190 § 18 LKatSG B-W; Art. 4 Abs. 1 BayKSG; § 7 Abs. 1 KatSG Bln; § 42 BbgBKG; § 14 Abs. 2 HmbKatSG; § 34 HBKG; § 15 Abs. 3 LKatSG M-V; § 20 NKatSG; § 21 Abs. 2 SBKG; § 47 SächsBRKG; § 16 Abs. 1 KatSG-LSA; § 16 LKatSG S-H; § 34 S. 1 ThürBKG.

191 *Kloepfer*, VerwArch 98 (2007), 163, 192; *Musil/Kirchner*, Verw. 39 (2006), 373, 384 f.; *Klab/Zachertz*, HBKG, § 34 Rn. 2.

192 Vgl. zur Thematik *Leupold*, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012; *Walus*, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, § 7 B.

193 *Diegmann/Lankau*, HBKG, 8. Aufl. 2010, § 34 Nr. 2.

194 *Plaggenborg*, SächsBRKG, § 48 Rn. 3.

195 *Gusy*, Polizeirecht, Rn. 12.

10 § 10 Regelungsinhalte im Katastrophenschutzrecht

men bestimmen, auf welche Weise und unter welchen Voraussetzungen in die Rechte der Bürger eingegriffen werden kann.

- 77 Anders als im Polizeirecht enthalten nicht alle Landesgesetze **katastrophenrechtliche Generalklauseln**.¹⁹⁶ In den Ländern, in denen entsprechende Regelungen fehlen, muss auf die jeweiligen polizeilichen Generalklauseln zurückgegriffen werden.¹⁹⁷ Häufig handelt es sich bei den katastrophenrechtlichen Klauseln um einsatzleitungstechnische Generalklauseln.¹⁹⁸ Dabei erhält die Einsatzleitung die Befugnis, im Rahmen der an anderer Stelle geregelten Zuständigkeit die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, vgl. etwa §§ 20, 21 HBKG. Das bremische und das sächsische Gesetz führen die Befugnisnorm unter der Überschrift „Aufgabe“. Aus der Systematik der Gesetze und aus dem Vergleich mit den Katastrophenschutzgesetzen der anderen Länder ergibt sich, dass es sich dennoch um **Befugnisnormen** handelt. Eine klarere Trennung zwischen Aufgabe und Befugnis wäre jedoch angezeigt.
- 78 Die katastrophenrechtlichen Generalklauseln setzen nach ihrem Wortlaut im Gegensatz zu den polizeilichen keine **konkrete Gefahr** voraus. Diese allgemeine Voraussetzung ist jedoch im Merkmal des Vorliegens eines Katastrophenfalles enthalten.¹⁹⁹ Ein Katastrophenfall liegt vor, wenn die Rechtsgüter in außergewöhnlichem Maße gefährdet oder geschädigt sind und eine einheitliche Leitung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit erforderlich ist, vgl. insbes. § 2 Abs. 3 SächsBRKG. Insoweit wird doch an eine konkrete Gefährdungslage angeknüpft.
- 79 Die Katastrophenschutzgesetze enthalten keine Regelungen über **Störer und Nichtstörer**. Auch insoweit ist auf die allgemeinen Polizeigesetze zurückzugreifen. Anders als im Polizeirecht dürfte jedoch im Katastrophenrecht ein Rückgriff auf einen Nichtstörer häufiger sein. Grundsätzlich ist der Rückgriff auf unbeteiligte Dritte zur Gefahrenabwehr rechtsstaatlich nicht ganz unbedenklich.²⁰⁰ Jedoch ist in Katastrophenfällen von einer besonderen **Hilfspflicht** auszugehen. Dies zeigt sich schon durch die Strafvorschrift des § 323c StGB, die an das Vorliegen eines Unglücksfalls, gemeiner Gefahr oder Not anknüpft. Zwar ist auch im Katastrophenrecht die Inanspruchnahme eines Nichtstörers gegenüber der Inanspruchnahme eines Handlungs- oder Zustandsstörers tendenziell als subsidiär anzusehen, jedoch dürften die Voraussetzungen der Notstandspflichtigkeit regelmäßig gegeben sein, da Katastrophen den Katastrophenschutz selbst zu überfordern vermögen.
- 80 Grundsätzlich sind generalklauselartige Eingriffsbefugnisse von Behörden im Hinblick auf den **Bestimmtheitsgrundsatz** nicht unproblematisch.²⁰¹ In der Normierung der katastrophenrechtlichen Generalklausel spiegelt sich die generelle Schwierigkeit mit der Schaffung von abstrakten Regeln für den Ausnahmezustand.²⁰² Die katastrophenrechtlichen Generalklauseln sind ihrem Wortlaut nach sehr weit gefasst. Sie sind anders als die polizeilichen auch nicht durch eine gefestigte Rechtsprechung konkretisiert.²⁰³ Daher ist bei der Anwendung auf eine grundrechtsschonende Auslegung zu achten, auch wenn einige Grundrechte in Fällen von Naturkatastrophen und Unglücksfällen einschränkbar sind.²⁰⁴ Insbesondere gilt auch hier das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

196 So aber: § 1 Abs. 1 S. 2 LKatSG B-W; § 7 II KatSG Bln; § 8 BbgBKG; § 48 BremHilfeG; § 14 Abs. 1 HmbKatSG; § 33 HBKG; § 15 Abs. 1 LKatSG M-V; § 25 Abs. 1 LBKG R-P; § 21 Abs. 1 SBKG; § 37 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG; § 30 Abs. 1 ThürBKG.

197 *Musil/Kirchner*, Verw. 39 (2006), 373, 385; *Schoch*, in: *BesVerwR*, S. 162.

198 *Diegmann/Lankau*, HessBKG, 8. Aufl. 2010, § 42 Nr. 1.

199 *Musil/Kirchner*, Verw. 39 (2006), 373, 385.

200 *Denninger*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Aufl. 2012, Kap. D Rn. 126.

201 *Musil/Kirchner*, Verw. 39 (2006), 373, 385.

202 Hierzu auch *Stein*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa* Bd. I, 2004, § 24 Rn. 4 ff.

203 Zur Verfassungsmäßigkeit der polizeilichen Generalklausel vgl. *Schoch*, in: *BesVerwR*, S. 164.

204 Vgl. *Stein*, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa* Bd. I, 2004, § 24 Rn. 53 ff.

3. Katastrophenrechtliche Standardmaßnahmen

Auch bei den katastrophenrechtlichen Standardmaßnahmen ergeben sich kleinere Unterschiede zwischen den Ländern. Im Folgenden soll jedoch eine Reihe von Maßnahmen dargestellt werden, die in der Mehrzahl der Länder den Behörden zur Verfügung stehen.

a) Platzverweise, Evakuierungen und Betretungsverbote

Hier ist an erster Stelle der **Platzverweis** zu nennen, vgl. § 58 Abs. 1 SächsBRKG.²⁰⁵ Der Platzverweis stellt einen **Eingriff in das Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit** dar,²⁰⁶ da hier der Eingriff in die negative Bewegungsfreiheit (also das Recht, sich nicht fortbewegen zu müssen) nicht nur ein zufälliger Nebeneffekt ist, sondern gerade im Zentrum der staatlichen Maßnahme steht. Das Ziel des Platzverweises ist zum einen der Schutz der Betroffenen, zum anderen aber auch die störungsfreie Katastrophenbekämpfung.²⁰⁷ Daher kann der Platzverweis neben dem eigentlichen Katastrophengebiet auch das weitere Einsatzgebiet erfassen.²⁰⁸ Dies kann insbesondere für Versorgungseinrichtungen und Verbandsplätze notwendig sein. Die Ermächtigung zu einem Platzverweis umfasst dabei nicht nur die Weisung, den Ort zu verlassen, sondern verbietet zugleich, ihn zu betreten. Allerdings haben Platzverweise nur **vorübergehenden Charakter**. Teilweise erlauben die Katastrophenschutzgesetze auch längere Sperrungen eines Gebietes. Insoweit müssen die Anforderungen des Art. 11 Abs. 1 GG, nicht zuletzt das hier anwendbare²⁰⁹ Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG,²¹⁰ beachtet werden.

Den Anforderungen an das **Bestimmtheitsgebot** dürften insbesondere der § 29 LBKG R-P und § 27 Abs. 2 FSHG NRW nicht genügen.²¹¹ Die genannten Vorschriften sind somit nicht geeignet, Eingriffe in Art. 11 GG zu rechtfertigen. Möglich sind auf Grundlage von § 29 LBKG R-P und § 27 Abs. 2 FSHG NRW nur Maßnahmen, die unterhalb der Schwelle eines Eingriffs in das Grundrecht auf Freizügigkeit liegen. Längerfristige Sperrungen eines Gebietes scheiden hier folglich aus.

Die Eingriffe nach § 28 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 FSHG NRW erfassen nur Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, Gebäuden und Schiffen und können daher nur für diesen Adressatenkreis herangezogen werden.

Die teilweise Nicht-Beachtung des Grundrechts der Freizügigkeit (Art. 11 GG) bei der Formulierung der Eingriffsbefugnisse ist umso bedauerlicher, steht doch mit Art. 11 Abs. 2 GG, der Einschränkungen für Naturkatastrophen, Seuchenbekämpfung und besonders schwere Unglücksfälle erlaubt, eine **speziell zugeschnittene Grundrechtsschranke**²¹² zur Verfügung. Die Landesgesetze Berlins und Hamburgs enthalten zwar durch § 7 Abs. 3 KatSG Bln bzw. § 17 Abs. 1-3 HmbKatSG Ermächtigungsgrundlagen für Platzverweise, Evakuierungen und Betretungsverbote. Jedoch genügen beide Gesetze dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG nicht,

205 Ebenso: Art. 10 BayKSG; § 7 Abs. 3 KatSG Bln; § 13 Abs. 5 BbgBKG; § 17 Abs. 1-3 HmbKatSG; § 26 Abs. 1, 2 NKatSG; § 27 Abs. 2 FSHG NRW; § 29 LBKG R-P; § 27 Abs. 1 S. 4 SBKG; § 20 Abs. 1, 2 KatSG-LSA; § 30 Abs. 2 ThürBKG.

206 Sehr str. wie hier: *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Kap. E Rn. 391; *Murswiek*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 2 Rn. 240; a.A. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, Rn. 308.

207 *Plaggenborg*, SächsBRKG, § 58 Rn. 1; vgl. zum Problem der Gaffer im Katastrophenrecht: *Scheffler*, NJW 1995, 232, 233 f.

208 *Plaggenborg*, SächsBRKG, § 58 Rn. 5; *Meier/Pfeiffer/Loos*, SächsBRKG, § 58 Rn. 2.

209 *Durner*, in: Maunz/Dürig, GG, 2012 (66. Ergänzungslieferung), Art. 11 Rn. 164.

210 Auf entsprechende, verfassungsrechtlich bedenkliche Mängel in den Katastrophenschutzgesetzen hat bereits *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 258, hingewiesen.

211 Ebenso *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 260 ff., die allerdings abweichend auch die Landesgesetze Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns und Thüringens für nicht ausreichend hält.

212 *Stein*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. I, 2004, § 24 Rn. 59.

10 § 10 Regelungsinhalte im Katastrophenschutzrecht

da sowohl § 20 KatSG Bln als auch § 30 HmbKatSG Art. 11 Abs. 1 GG zu Unrecht nicht als eingeschränkt zitieren.²¹³

- 86 Als problematisch erweist sich hier wiederum die Gesetzestechnik einiger Landesgesetze. § 29 LKatSG B-W, § 51 HBKG und § 27 LKatSG S-H formulieren keine Ermächtigung der Katastrophenschutzbehörden oder der Einsatzleitung, Platzverweise auszusprechen, sondern statuieren die **Pflicht der anwesenden Personen**, entsprechenden Anweisungen nachzukommen. Den Vorschriften kann dennoch eine **Ermächtigung der Behörden indirekt** entnommen werden.²¹⁴ Dennoch erscheint eine Formulierung als Befolgungspflicht unglücklich. Eine Harmonisierung und Anpassung an die aus den Polizeigesetzen bekannten Formulierungen in diesem Bereich wäre wünschenswert.
- 87 Der Verstoß gegen die Anweisungen der Katastrophenschutzbehörden stellt in der Regel eine **Ordnungswidrigkeit** dar, vgl. § 73 Abs. 1 Nr. 2 SächsBRKG. Jedoch hat die Katastrophenschutzbehörde in Sachsen nicht die Möglichkeit, unmittelbaren Zwang anzuwenden. Diese Befugnis steht in Sachsen gem. § 30 Abs. 2 SächsPolG ausschließlich der Polizei zu.

b) Behördliche Betretungsrechte

- 88 Ebenfalls regelmäßig vorgesehen sind Betretungsrechte für Wohnungen, Grundstücke, Gebäude, Anlagen und Schiffe soweit dies zur Katastrophenbekämpfung erforderlich ist, vgl. § 55 Abs. 1 SächsBRKG.²¹⁵ Die Betretungsrechte der Behörden sind wiederum gesetzestechnisch als **Duldungspflichten** des Bürgers ausgestaltet.²¹⁶ Auch hier wäre eine Anpassung an die übliche ordnungsrechtliche Systematik wünschenswert. Ein Betretungsrecht besteht auch im Bereich der Katastrophenvorsorge zur Begutachtung von Grundstücken, Gebäuden oder Anlagen mit besonderem Gefährdungspotential, sofern Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Eigentümer oder Besitzer nur unzureichende oder falsche Angaben zum Gefahrenpotential gemacht hat, vgl. § 57 Abs. 1 S. 3 SächsBRKG. Bei der Anwendung der Befugnisse zur Betretung ist Art. 13 GG zu beachten. Bei Vorliegen einer Katastrophe ist regelmäßig vom Vorliegen einer gemeinen Gefahr i. S. d. Art. 13 Abs. 7 GG auszugehen.²¹⁷ Es kann dahinstehen, ob auch ohne das Vorliegen der spezialgesetzlichen Ermächtigung alleine auf Grund von Art. 13 Abs. 7 Alt. 1 GG die Betretung zulässig wäre.²¹⁸ Denn in den Katastrophenschutzgesetzen sind spezielle Regelungen enthalten. Dabei müssen die Maßnahmen im Einzelfall dem Verhältnismäßigkeitsprinzip genügen. Dabei sind bei reinen Betriebs- und Geschäftsräumen weniger strenge Anforderungen zu stellen als beim Betreten von Wohnungen.²¹⁹
- 89 Problematisch ist der Befund, dass die Katastrophenschutzgesetze keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen für **Durchsuchungen von Wohnungen** enthalten.²²⁰ Generalklauseln entsprechen den Anforderungen des Art. 13 Abs. 2 GG nicht, da sie dem Richtervorbehalt des Art. 13 Abs. 2 GG nicht genügen und insoweit nicht ausreichend bestimmt sind.²²¹ Durchsuchungen werden definiert als das ziel- oder zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe nach Personen oder Sachen oder zur Ermittlung eines Sachverhalts, um etwas aufzuspüren, was der

213 So auch *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 257 f.

214 *Diegmann/Lankau*, HessBKG, 8. Aufl. 2010, § 51; *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 259.

215 § 28 Abs. 1 LKatSG B-W; § 8 Abs. 2 KatSG Bln; § 15 BbgBKG; § 5 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 BremHilfG; § 46 Abs. 1, 2 HBKG; § 19 Abs. 1 LKatSG M-V; § 28 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 FSHG NRW; § 28 Abs. 1 LBKG R-P; § 40 Abs. 1 SBKG; § 20 Abs. 4 KatSG-LSA; § 26 Abs. 1 LKatSG S-H; § 29 Abs. 1 ThürBKG.

216 *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 287.

217 Zu den Voraussetzungen von Art. 13 Abs. 7 GG s. *Kloepfer*, Verfassungsrecht Bd. I, § 66 Rn. 40 ff., 51 ff.

218 Vgl. hierzu die Nachweise bei *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 13 Rn. 35 GG.

219 *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 13 Rn. 38 GG.

220 *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 285.

221 *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 13 Rn. 16.

Inhaber der Wohnung von sich aus nicht offenlegen oder herausgeben will.²²² Durchsuchungen können aber im Katastrophenfall notwendig werden, etwa wenn sich Personen der Evakuierungsanordnung widersetzen oder in den Wohnungen zusätzliche Gefahrenquellen vermutet werden. Dies können etwa Öltanks in Privathaushalten sein, die bei Hochwassern regelmäßig zu erheblichen Schäden durch auslaufendes Öl führen. Art. 13 Abs. 2 GG verlangt für Durchsuchungen einen speziellen Gesetzesvorbehalt, da nur dieser der Anforderung an eine ausreichend bestimmte Befugnisnorm genügt.²²³ Teilweise wird derzeit auf die Polizeigesetze der Länder zurückgegriffen, die mittlerweile durchgängig Spezialermächtigungen enthalten. Eine katastrophenrechtliche Befugnisnorm für Wohnungsdurchsuchungen muss zudem den Richtervorbehalt des Art. 13 Abs. 2 GG beachten. Der Richtervorbehalt stellt zugleich klar, dass es sich bei Wohnungsdurchsuchungen um einen schweren Grundrechtseingriff handelt, der auch im Katastrophenfall stets am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen ist.²²⁴

c) Inanspruchnahme von Sachen

Zudem bestehen Ermächtigungsgrundlagen für die Inanspruchnahme von Sachen. Normiert ist in § 55 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG eine **Duldungspflicht** für Eigentümer und Besitzer. Das bedeutet, dass eine aktive Unterstützung der durch die Duldung Betroffenen nicht eingefordert werden kann,²²⁵ es sei denn, er wird als Nichtstörer in Anspruch genommen. Die Duldungspflichten sind sehr weitgehend. Nicht nur das Betreten ist zu dulden, sondern auch das Benutzen, das Verändern und das Beseitigen. Diese weitgehenden Duldungspflichten auch unbeteiligter Dritter entsprechen der ebenfalls weiten Inanspruchnahme von Nichtstörern im Katastrophenrecht. Teilweise enthalten die Gesetze detaillierte Aufzählungen von **Sachen**, deren Inanspruchnahme zur Katastrophenbekämpfung zu dulden ist.²²⁶ Die Aufzählung bestimmter Gegenstände bietet zwar ein hohes Maß an Bestimmtheit. Jedoch birgt zumindest die abschließende Aufzählung die Gefahr, dass sich in der konkreten Katastrophensituation Gesetzeslücken zeigen. Daher ist eine weitere Formulierung nach dem Vorbild des § 55 Abs. 1 SächsBRKG vorzuziehen. Der Anwendungsbereich des § 55 SächsBRKG ist jedoch durch das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** zu beschränken. **So müssen Enteignungen dem Wohl der Allgemeinheit dienen.** Die Maßnahmen nach § 66 SächsBRKG sind nur dann zulässig, wenn der Staat den Bedarf nicht auf andere, grundrechtsschonendere Weise decken kann (Erforderlichkeit). Zudem muss die Maßnahme angemessen sein. Auch hier zeigt sich die Notwendigkeit der formellen Feststellung des Katastrophenfalls, um die nötige Rechtssicherheit bei der Anwendung der weiten Eingriffsbefugnisse zu rechtfertigen.

Durch die Inanspruchnahme von Sachen im Rahmen der Katastrophenbekämpfung wird die **Eigentumsfreiheit** des Art. 14 GG beschränkt.²²⁷ Grundsätzlich ist bei der Inanspruchnahme von Sachen vor dem Hintergrund des Art. 14 GG zwischen Enteignungen und Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu unterscheiden.²²⁸ Eine Abgrenzung ist auch praktisch bedeutsam, da Enteignungen stets, Inhalts- und Schrankenbestimmungen aber nur ausnahmsweise eine **Entschädigungspflicht** auslösen. Unter einer Enteignung versteht man einen staatlichen Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen, der seinem Zweck nach auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen gerichtet ist, die durch Art. 14 Abs. 1

90

91

222 BVerfGE 51, 79 (106 f.); 76, 83 (89).

223 Kühme, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 13 Rn. 37.

224 Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei Wohnungsdurchsuchungen, vgl. BVerfGE 20, 162 (186 f.); 59, 95 (97).

225 Plaggenborg, SächsBRKG, § 55 Rn. 2.

226 Vgl. § 27 Abs. 1 LKatSG B-W; § 13 Abs. 3 BbgBKG; § 27 Abs. 3 LBKG R-P; § 40 Abs. 3 ThürBKG.

227 Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, S. 128 f.

228 Vgl. BVerfGE 58, 300 (331).

10 § 10 Regelungsinhalte im Katastrophenschutzrecht

S. 1 GG gewährleistet sind.²²⁹ Der Enteignungsbegriff ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll.²³⁰ Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung liegt demgegenüber vor, wenn der Gesetzgeber zukunftsgerichtet den Eigentumsbegriff hinsichtlich Rechten und Pflichten ausgestaltet.

- 92 Im Rahmen der Inanspruchnahme von Sachen bei der Katastrophenbekämpfung lassen sich drei Fallgruppen unterscheiden: Die Inanspruchnahme von Versorgungs- und Verbrauchsgütern, die nur vorübergehende Inanspruchnahme von Sachen zur Katastrophenbekämpfung und die gezielte Zerstörung von Sachen zur Katastrophenbekämpfung. Alle Maßnahmen werden von § 55 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG erfasst. Unstrittig handelt es sich bei der **Inanspruchnahme von Versorgungs- und Verbrauchsgütern** um Enteignungen.²³¹ Denkbar ist hier etwa die Enteignung von Treibstoffen oder Löschmitteln, sofern diese nicht oder nicht in vertretbarer Zeit auf dem regulären Markt beschafft werden können. Problematisch ist hingegen die nur **vorübergehende Nutzung von Sachen** zur Katastrophenbekämpfung, wie etwa die Beschlagnahme von Spezialfahrzeugen zur Beseitigung auslaufender Chemikalien. Auch hier wird teilweise von einer Enteignung ausgegangen.²³² Bei der gezielten **Zerstörung von Sachen** zur Katastrophenbekämpfung hingegen handelt es sich regelmäßig nicht um eine Enteignung, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung.²³³ Es handelt sich jedenfalls bei der Zerstörung von Sachen erkennbar nicht um einen Güterbeschaffungsvorgang. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Zerstörung an sich die intensivste Form der Beeinträchtigung darstellt. Auf dieser Linie liegt auch die Rechtsprechung zur gezielten Tötung von Tieren im Falle eines Tierseuchenverdachts.²³⁴

d) Datenerhebungen

- 93 Die Katastrophenschutzgesetze enthalten wie die Polizeigesetze teilweise Ermächtigungen zur Erhebung von Daten zum Zwecke des Katastrophenschutzes bzw. der Gefahrenabwehr. Es bestehen Regelungen zur Erhebung von Daten bei dem Betroffenen, bei Dritten und zur Weitergabe von Daten anderer Behörden an die Katastrophenschutzbehörde (s.u. Rn. 73 ff.). Die Datenerhebung muss in Verbindung mit dem staatlichen Informationshandeln im Katastrophenschutz gesehen werden (s.u. Rn. 97 ff.).

4. Ausblick

- 94 Im Unterschied zum allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht sind die **gesetzlich weit gefassten Befugnisse** der Katastrophenschutzbehörden bisher kaum durch Rechtsprechung konkretisiert. Die Fülle der betroffenen Grundrechte ist beachtlich. Zwar ist verständlich, dass im Falle eines Großschadensereignisses die Befugnisse der Katastrophenschutzbehörde nicht hinter denen der Polizei zurückbleiben können, jedoch hätte der Gesetzgeber die zahlreichen betroffenen Grundrechte als eingeschränkt zitieren sollen.²³⁵
- 95 Problematisch ist, dass im Katastrophenschutz die Kontrolle der Verwaltung im Wesentlichen exekutivintern erfolgt. Im Katastrophenfall dürfte die zeitaufwändige **Selbstkontrolle** der Ver-

229 BVerfGE 52, 1 (27); 79, 174 (191).

230 BVerfGE 38, 175 (179 f.); 104, 1 (9 f.); 115, 97 (111 f.).

231 So auch *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 179 f.

232 *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 184.

233 *Sattler*, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 180.

234 BVerwGE 7, 257 (262 f.); OVG Lüneburg, BeckRS 2005, 21327.

235 *Stober*, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 57 f.

waltung erheblich gemindert sein.²³⁶ Auch sehen die Katastrophenschutzgesetze keine besonderen Rechtsschutzregelungen vor.²³⁷

Die **Verhältnismäßigkeit** ist im Falle der Katastrophe nur bedingt wirksam zur Begrenzung einschlägiger staatlicher Befugnisse.²³⁸ Der Einzelne muss regelmäßig mehr Eingriffe in seine grundrechtlich geschützte Sphäre dulden als in Normalzeiten.²³⁹ Auch hier bestehen jedoch Grenzen. So endet die Notstandspflicht des Einzelnen — jedenfalls nach h. M. — im Falle eines Eingriffs in die Menschenwürde.²⁴⁰ Die Frage der Pflicht des Einzelnen zur **Aufopferung** seiner Rechtsgüter hat das Bundesverfassungsgericht lediglich für den Fall eines Angriffs mit dem Ziel der Beseitigung des Gemeinwesens unentschieden gelassen.²⁴¹ Daraus kann jedoch noch keine Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts zu einer solchen Konstruktion gelesen werden.

VII. Staatliches Informationshandeln

1. Warnung der Bevölkerung

Die rechtzeitige Warnung der Bevölkerung im Katastrophenfall ist regelmäßig die Voraussetzung für eine effektive Gefahrenabwehr. Allerdings dürfen Warnungen nicht voreilig herausgegeben werden. Es besteht insbesondere bei unrichtigen bzw. unklaren Warnungen und fehlenden Handlungsanweisungen die Gefahr, eher unbegründet Panik zu verursachen als Hilfe vorzubereiten. Allerdings kann diese Gefahr von übertriebenen Reaktionen durch die Bevölkerung im Regelfall durch eine zurückhaltende, aber zuverlässige Informationspolitik des Staates beherrschbar oder jedenfalls eingrenzbar sein.^{242, 243}

Trotz der praktischen Bedeutung der Warnung finden sich im sächsischen Katastrophenschutzgesetz **kaum Regelungen** dazu.²⁴⁴ Ähnlich ist die Situation in den anderen Bundesländern. Vereinzelt finden sich Regelungen, die die Katastrophenschutzbehörden ermächtigen, Betreiber gefährlicher Anlagen zur Installation von Sirenen zu verpflichten²⁴⁵ oder welche zumindest die Betreiber verpflichten, die Installation entschädigungslos zu dulden.²⁴⁶ In Hessen verpflichtet § 3 Abs. 1 Nr. 5 HBKG die Gemeinden, die Warnung der Bevölkerung sicherzustellen. Die zurückhaltende Regelung ist zum Teil zu rechtfertigen, da etwa die Warnung zumindest bei Naturkatastrophen keinen Grundrechtseingriff darstellt und somit keiner Ermächtigungsgrundlage bedarf. Dies kann jedoch bei technischen Störungen (etwa im Hinblick auf einen Anlagenbetreiber) anders sein.²⁴⁷ Jedenfalls kann die hinreichende Information als Teil der Schutzpflicht des Staates ebenfalls grundrechtliche Relevanz erlangen.²⁴⁸ Für War-

236 Stober, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenschutz: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 59.

237 Kloepfer, VerwArch 98 (2007), 163, 197.

238 Stein, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. I, 2004, § 24 Rn. 66.

239 Klein, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd. I, 2004, § 5 Rn. 89.

240 BVerfG, NJW 2006, 751, 757 f.

241 BVerfG, NJW 2006, 751, 759.

242 Kirchbach-Bericht, 2003, S. 228.

243 Zu den „goldenen Regeln der Warnungen“ vgl. *Kunz-Plapp*, in: Glade/Felgentreff, Naturrisiken und Sozialkatastrophen, 2008, S. 219.

244 § 8 Abs. 1 Nr. 13 SächsBRKG bestimmt die sachliche Zuständigkeit der obersten Katastrophenschutzbehörde für die Festlegung einheitlicher Alarmierungs- und Warnsignale, § 36 Abs. 1 Nr. 8 SächsBRKG verpflichtet die Behörden, Warnmittel vorzuhalten.

245 § 30 Abs. 3 LKatSG B-W; § 47 Abs. 2 HBKG; § 33 Abs. 2 S. 3 Nr. 5 SBKG.

246 § 15 Abs. 4 BbgBKG; § 46 Abs. 4 HBKG; § 26 Abs. 1 S. 2 LKatSG S-H. In Brandenburg ist ein Verstoß gegen die Duldung nach § 48 Abs. 1 Nr. 7 BbgBKG eine Ordnungswidrigkeit.

247 Zu staatlichen Warnungen: Kloepfer, Informationsrecht, § 3 Rn. 113 ff. und § 10 Rn. 82 ff.; Murswiek, NVwZ 2003, 1 ff.

248 Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121, 130.