

## 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](http://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

<b>Abkürzungen</b> .....	11
<b>1. Teil: Allgemeine Lehren</b> .....	21
§ 1 <b>Katastrophen und Katastrophenrecht</b> .....	23
I. Tatsächliches .....	24
II. Begriffliches .....	31
III. Abgrenzung des Katastrophenrechts .....	36
IV. Systematisierung des Katastrophenrechts .....	37
§ 2 <b>Überblick über die Rechtsquellen</b> .....	39
I. Völkerrecht .....	39
II. Europarecht .....	40
III. Bundesrecht .....	42
IV. Landesrecht .....	47
V. Private Rechtsetzung .....	48
§ 3 <b>Katastrophenverfassungsrecht</b> .....	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 <b>Katastrophenschutzverwaltung</b> .....	82
I. Verwaltungskompetenzen .....	82
II. Organisation der Katastrophenschutzverwaltung .....	83
§ 5 <b>Europäisches und internationales Katastrophenrecht</b> .....	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 <b>Grundprinzipien des Katastrophenrechts</b> .....	109
I. Vermeidungsprinzip .....	110
II. Verursacherprinzip .....	113
III. Kooperationsprinzip .....	115
IV. Subsidiaritätsprinzip .....	119
V. Effektivitätsprinzip .....	122
VI. Katastrophengerechtigkeit .....	123

Inhaltsübersicht

---

<b>2. Teil: Zivilschutzrecht</b> .....	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
<b>3. Teil: Katastrophenschutzrecht</b> .....	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
<b>4. Teil Brandschutzrecht</b> .....	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
<b>§ 12 Regelungsinhalte im Brandschutzrecht .....</b>	<b>303</b>
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
<b>5. Teil Rettungsdienstrecht .....</b>	<b>339</b>
<b>§ 13 Grundfragen des Rettungsdienstrechts .....</b>	<b>341</b>
I. Regelungsbereiche, Entwicklung, Zuständigkeiten .....	341
II. Aufgaben des Rettungsdienstes und organisatorische Grundbestimmungen ...	345
III. Trägerschaft, Leistungserbringung und Aufsicht .....	352
<b>§ 14 Einzelfragen des Rettungsdienstes in Sonderlagen .....</b>	<b>359</b>
I. Rettungsdienst im Recht der Gefahrenvorsorge und -abwehr .....	360
II. Rettungsdienstvorsorge .....	364
III. Dogmatische Einordnungen im Rettungsdienstrecht .....	367
<b>6. Teil Allgemeines Katastrophenvermeidungsrecht .....</b>	<b>379</b>
<b>§ 15 Grundlagen des Katastrophenvermeidungsrechts .....</b>	<b>381</b>
I. Begriff des Katastrophenvermeidungsrechts .....	381
II. Vermeidung und Abwehr von Katastrophen .....	385
III. Grenzen der Katastrophenvermeidung .....	388
<b>§ 16 Verfassungspflicht zur Katastrophenvermeidung .....</b>	<b>391</b>
I. Allgemeines .....	392
II. Katastrophenvermeidungspflicht aus Grundrechten .....	392
III. Katastrophenvermeidungspflicht aufgrund von Staatsstrukturprinzipien .....	399
IV. Katastrophenvermeidungspflichten und Kompetenznormen .....	401
V. Grenzen der Vermeidungspflichten .....	402
<b>§ 17 Staatliche Strukturen der Katastrophenvermeidung .....</b>	<b>408</b>
I. Katastrophenvermeidung als Aufgabe der Katastrophenschutzbehörden? .....	408
II. Stufen und Kompetenzen der Katastrophenvermeidung .....	409
<b>§ 18 Katastrophenvorsorge und Katastrophenvermeidung .....</b>	<b>414</b>
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
<b>§ 19 Risikoanalysen und Risikomanagement .....</b>	<b>425</b>
I. Grundlagen .....	425
II. Vorgaben in Gesetzen und untergesetzlichen Vorschriften .....	428
III. Risikomanagement .....	434
IV. Zuständigkeiten .....	439
<b>7. Teil: Besonderes Katastrophenvermeidungsrecht – Ausgewählte Rechtsgebiete – . .</b>	<b>443</b>
<b>§ 20 Gefahrenvermeidung im Brandschutzrecht .....</b>	<b>445</b>
I. Brandschutz und Brandverhütung .....	445
II. Vorbeugender Gefahrenschutz in den Brandschutzgesetzen .....	446
<b>§ 21 Gefahrvermeidung im Verkehrsrecht .....</b>	<b>455</b>
I. Grundsätzliches .....	456
II. Straßenverkehr .....	457
III. Schienenverkehr .....	463
IV. Luftverkehr .....	469
V. Schiffsverkehr .....	479
VI. Zusammenfassung .....	485
<b>§ 22 Katastrophenvermeidung im Umweltrecht .....</b>	<b>487</b>
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
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>537</b>

Durch die Richtlinie 2006/21/EG<sup>189</sup> 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.<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> 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.<sup>192</sup> 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.<sup>193</sup> Jedoch ist dies keine Außenwirkung im rechtlichen Sinne. Durch den Katastrophenalarm selbst werden keine Regelungen gegenüber dem Bürger wirksam.<sup>194</sup> 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.<sup>195</sup> 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**.<sup>196</sup> In den Ländern, in denen entsprechende Regelungen fehlen, muss auf die jeweiligen polizeilichen Generalklauseln zurückgegriffen werden.<sup>197</sup> Häufig handelt es sich bei den katastrophenrechtlichen Klauseln um einsatzleitungstechnische Generalklauseln.<sup>198</sup> 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.<sup>199</sup> 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.<sup>200</sup> 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.<sup>201</sup> In der Normierung der katastrophenrechtlichen Generalklausel spiegelt sich die generelle Schwierigkeit mit der Schaffung von abstrakten Regeln für den Ausnahmezustand.<sup>202</sup> Die katastrophenrechtlichen Generalklauseln sind ihrem Wortlaut nach sehr weit gefasst. Sie sind anders als die polizeilichen auch nicht durch eine gefestigte Rechtsprechung konkretisiert.<sup>203</sup> Daher ist bei der Anwendung auf eine grundrechtsschonende Auslegung zu achten, auch wenn einige Grundrechte in Fällen von Naturkatastrophen und Unglücksfällen einschränkbar sind.<sup>204</sup> 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.<sup>205</sup> Der Platzverweis stellt einen **Eingriff in das Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit** dar,<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup> Daher kann der Platzverweis neben dem eigentlichen Katastrophengebiet auch das weitere Einsatzgebiet erfassen.<sup>208</sup> 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 anwendbare<sup>209</sup> Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG,<sup>210</sup> beachtet werden.

Den Anforderungen an das **Bestimmtheitsgebot** dürften insbesondere der § 29 LBKG R-P und § 27 Abs. 2 FSHG NRW nicht genügen.<sup>211</sup> 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**<sup>212</sup> 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.<sup>213</sup>

- 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.<sup>214</sup> 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.<sup>215</sup> Die Betretungsrechte der Behörden sind wiederum gesetzestechnisch als **Duldungspflichten** des Bürgers ausgestaltet.<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup> 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.<sup>218</sup> 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.<sup>219</sup>
- 89 Problematisch ist der Befund, dass die Katastrophenschutzgesetze keine speziellen Ermächtigungsgrundlagen für **Durchsuchungen von Wohnungen** enthalten.<sup>220</sup> 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.<sup>221</sup> 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.<sup>222</sup> 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.<sup>223</sup> 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.<sup>224</sup>

### 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,<sup>225</sup> 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.<sup>226</sup> 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.<sup>227</sup> Grundsätzlich ist bei der Inanspruchnahme von Sachen vor dem Hintergrund des Art. 14 GG zwischen Enteignungen und Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu unterscheiden.<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup> 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.<sup>230</sup> 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.<sup>231</sup> 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.<sup>232</sup> Bei der gezielten **Zerstörung von Sachen** zur Katastrophenbekämpfung hingegen handelt es sich regelmäßig nicht um eine Enteignung, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung.<sup>233</sup> 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.<sup>234</sup>

### 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.<sup>235</sup>
- 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.<sup>236</sup> Auch sehen die Katastrophenschutzgesetze keine besonderen Rechtsschutzregelungen vor.<sup>237</sup>

Die **Verhältnismäßigkeit** ist im Falle der Katastrophe nur bedingt wirksam zur Begrenzung einschlägiger staatlicher Befugnisse.<sup>238</sup> Der Einzelne muss regelmäßig mehr Eingriffe in seine grundrechtlich geschützte Sphäre dulden als in Normalzeiten.<sup>239</sup> Auch hier bestehen jedoch Grenzen. So endet die Notstandspflicht des Einzelnen — jedenfalls nach h. M. — im Falle eines Eingriffs in die Menschenwürde.<sup>240</sup> 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.<sup>241</sup> 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.<sup>242, 243</sup>

Trotz der praktischen Bedeutung der Warnung finden sich im sächsischen Katastrophenschutzgesetz **kaum Regelungen** dazu.<sup>244</sup> Ähnlich ist die Situation in den anderen Bundesländern. Vereinzelt finden sich Regelungen, die die Katastrophenschutzbehörden ermächtigen, Betreiber gefährlicher Anlagen zur Installation von Sirenen zu verpflichten<sup>245</sup> oder welche zumindest die Betreiber verpflichten, die Installation entschädigungslos zu dulden.<sup>246</sup> 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.<sup>247</sup> Jedenfalls kann die hinreichende Information als Teil der Schutzpflicht des Staates ebenfalls grundrechtliche Relevanz erlangen.<sup>248</sup> 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.