



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

# Rechtliches Handbuch für das Katastrophenschutz- Leuchtturm-System

Bericht zum Forschungsprojekt „Katastrophenschutz-Leuchttürme als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisensituationen“

Autoren: Hans-Peter von Stoephasius / Eva Dittes / Benedikt Schweer

Beiträge aus dem Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement  
Nr. 14/2015

Herausgeber der Reihe: Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law



**KatLeuchttürme**  
Bevölkerungsnaher Katastrophenschutz

# Rechtliches Handbuch für das Katastrophenschutz-Leuchtturm- System

Bericht zum Forschungsprojekt „Katastrophenschutz-Leuchttürme  
als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisensituationen“  
(Kat-Leuchttürme)

[www.kat-leuchtturm.de](http://www.kat-leuchtturm.de)

Hans-Peter von Stoephasius, Eva Dittes, Benedikt Schweer

Kontakt: [kat-leuchtturm@hwr-berlin.de](mailto:kat-leuchtturm@hwr-berlin.de)

Berlin, Oktober 2015

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

# Inhalt

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einleitung in das Handbuch .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Zuständigkeiten und Handlungsanweisungen für die Errichtung und den Betrieb von Kat-L und Kat-I.....</b> | <b>6</b>  |
| 2.1      | Zuständigkeit.....  | 6         |
| 2.2      | Errichtung von Kat-L / Standortsicherung .....  | 6         |
| 2.3      | Information/Kommunikation.....  | 6         |
| 2.4      | Inanspruchnahme von Personen .....  | 6         |
| 2.5      | Inanspruchnahme von Sachen und Gegenständen .....   | 7         |
| 2.6      | Räumung und Evakuierung .....   | 7         |
| 2.7      | Amtshilfe.....  | 8         |
| 2.8      | Private Hilfsorganisationen.....  | 9         |
| 2.9      | Spontanhelfer .....   | 9         |
| 2.10     | Kat-Informations- und Interaktionspunkte .....  | 10        |
| <b>3</b> | <b>Begründungen .....</b>   | <b>11</b> |
| 3.1      | Zuständigkeit.....  | 11        |
| 3.2      | Errichtung von Kat-L/ Standortsicherung .....   | 12        |
| 3.3      | Information und Kommunikation .....   | 14        |
| 3.4      | Inanspruchnahme von Personen .....  | 14        |
| 3.5      | Inanspruchnahme von Sachen, Gegenständen .....  | 15        |
| 3.6      | Räumung und Evakuierung .....   | 16        |
| 3.7      | Amtshilfe.....  | 18        |
| 3.7.1    | Art. 35 Abs.1 GG .....  | 19        |
| 3.7.2    | Art. 35 Abs.2 GG .....  | 19        |
| 3.7.3    | Art. 35 Abs.3 GG .....  | 21        |
| 3.8      | Private Hilfsorganisationen.....  | 21        |
| 3.9      | Spontanhelfer .....   | 22        |
| 3.10     | Kat-Informations- und Interaktionspunkte .....  | 24        |
| <b>4</b> | <b>Weitere Forschungsergebnisse .....</b>   | <b>26</b> |
| 4.1      | Verfassungsrechtliche Grundlagen .....  | 26        |
| 4.1.1    | Katastrophenschutz als Gefahrenabwehr .....   | 26        |
| 4.1.2    | Abgrenzung zur Risikovorsorge .....   | 27        |
| 4.1.3    | Abgrenzung zur „Daseinsvorsorge“ .....  | 29        |
| 4.1.4    | Begriff der Katastrophe .....   | 30        |
| 4.1.5    | Durchführung des Katastrophenschutzes .....   | 30        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 4.1.6    | Katastrophenschutz-Regelungen .....                  | 33        |
| 4.2      | Europäische Regelungen (EU) .....                    | 34        |
| 4.2.1    | Art. 196 AEUV .....                                  | 35        |
| 4.2.2    | Art. 168 AEUV .....                                  | 35        |
| 4.2.3    | Art. 107 Abs.2 lit. b AEUV .....                     | 35        |
| 4.2.4    | Art. 122 Abs. 2 AEUV .....                           | 36        |
| 4.2.5    | Art. 222 AEUV .....                                  | 36        |
| 4.2.6    | Art. 214 AEUV .....                                  | 36        |
| 4.3      | Wettbewerbs- und vergaberechtliche Beurteilung ..... | 36        |
| 4.3.1    | Relevanter Sachverhalt.....                          | 36        |
| 4.3.2    | Kartellrechtliche Beurteilung.....                   | 37        |
| 4.3.3    | Vergaberechtliche Beurteilung.....                   | 38        |
| 4.3.4    | Europäische Regelungen .....                         | 38        |
| 4.3.5    | Nationale Vergabevorschriften .....                  | 39        |
| 4.4      | Datenschutz .....                                    | 40        |
| 4.4.1    | Grundlagen .....                                     | 40        |
| 4.4.2    | Katastrophenschutzrecht (Berlin) .....               | 41        |
| 4.5      | Novellierungsbedarf.....                             | 44        |
| <b>5</b> | <b>Literaturverzeichnis.....</b>                     | <b>45</b> |
| <b>6</b> | <b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>                   | <b>49</b> |

# 1 Einleitung in das Handbuch

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Forschungsprojekt „Katastrophenschutz-Leuchttürme als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisensituationen“ (Kat-Leuchttürme) erforscht die Möglichkeiten zur Einbindung und Informierung der Bevölkerung in Krisensituationen. Grundlage bildet das Szenario eines mehrtägigen und großflächigen Stromausfalles in einer Großstadt. Durch den kaskadierenden Ausfall Kritischer Infrastrukturen wird ein Zusammenbruch der bestehenden Kommunikations- und Versorgungseinrichtungen angenommen. Ein System von Anlaufstellen, sog. Kat-Leuchttürme (Kat-L), soll dazu beitragen, dass die Bevölkerung weiter mit notwendigen Informationen versorgt wird. Darüber hinaus bilden die Kat-L die Möglichkeit zur Einbindung von Spontanhelfern in die Schadensbewältigung. Kat-Leuchttürme sind (in der Regel) notstromversorgte Einrichtungen des Bezirksamtes, welche u.a. mit einem funkbasierten Krisen-Kommunikations-System ausgestattet sind. Darüber hinaus können hier modular weitere Hilfsangebote bereitgestellt werden.<sup>1</sup>

Die sozialwissenschaftlichen Untersuchungen der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) haben aufgezeigt, dass grundsätzlich eine sehr hohe Hilfsbereitschaft innerhalb der Bevölkerung besteht; besonders in unmittelbarer Nähe zur eigenen Wohnung.<sup>2</sup> Daher wurden neben den bezirksweiten Kat-L auch sog. Katastrophenschutz-Informations- und Interaktionspunkte (Kat-I) entwickelt. Diese Kat-I sind durch die Bürger selbst betreute Anlaufpunkte innerhalb ihrer eigenen Quartiere. Durch diese soll die nachbarschaftliche Hilfe koordiniert und wichtige Informationen an alle Anwohner weitergeleitet werden. Ein Kat-I dient dabei auch zur Entlastung der regulären Einsatzkräfte und der Kat-L.

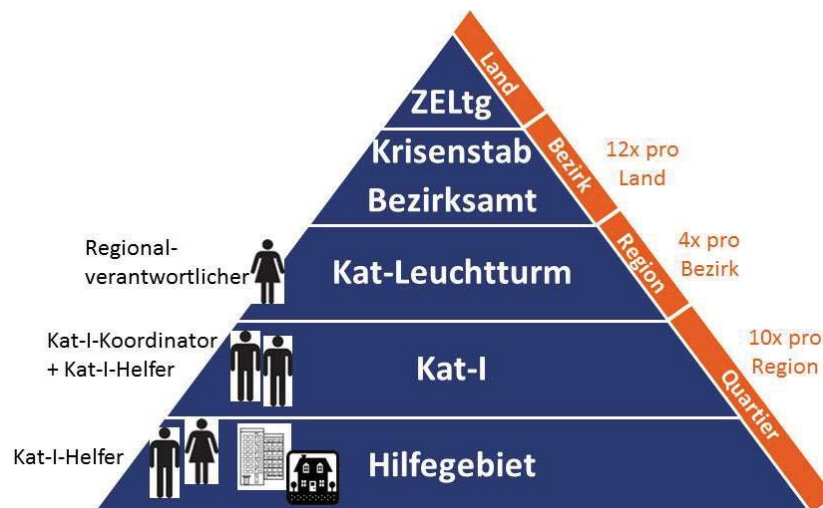


Abbildung 1: Aufbau des Kat-Leuchttürme-Systems

Der Katastrophenalarm, aufgrund dessen regelmäßig die Kat-L ihren Dienst aufnehmen werden, hebt nicht die bestehende Rechtsordnung auf. Durch die einschlägigen Gesetze erhalten die (staatlichen) Einsatzkräfte u.a. Möglichkeiten, in die Grundrechte der Bürger einzugreifen und so effektiv und verhältnismäßig die Katastrophe bekämpfen zu können. Andererseits werden die staatlichen Einsatz-

<sup>1</sup> Weitere Informationen zum Kat-Leuchtturm-System auf der Projekt-Homepage: [www.kat-leuchtturm.de](http://www.kat-leuchtturm.de).

<sup>2</sup> Ohder/Röpcke/Sticher/Geißler/Schweer, Hilfebedarf und Hilfsbereitschaft bei anhaltendem Stromausfall. Ergebnisse einer Bürgerbefragung in drei Berliner Bezirken, 2014

kräfte dahingehend begrenzt, nicht willkürlich und ohne Rechtsgrundlage in das Leben ihrer Bürger einzugreifen, soweit es nicht für die Bekämpfung der Katastrophe notwendig ist.

Die HWR Berlin und das Forschungszentrum Katastrophenrecht e.V. der Humboldt-Universität zu Berlin haben im Kat-Leuchttürme-Projekt die rechtswissenschaftliche Begleitforschung durchgeführt. Als Ergebnis der dreijährigen Forschung stellt dieses Handbuch die rechtliche Grundlage für die Einrichtung und den Betrieb der Kat-L und Kat-I dar. Das Handbuch ist in drei wesentliche Teile gegliedert. Im ersten Teil (Kapitel 2) werden die Zuständigkeiten und Handlungsanweisungen für die Einrichtung und den Betrieb der Kat-L und Kat-I kurz und prägnant erläutert. Aus praktischen Gründen wurde hier auf eine allzu detaillierte Darstellung der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Katastrophenbewältigung verzichtet; so kann im Einsatzfall ein schneller Überblick gewährt werden. Im zweiten Teil (Kapitel 3) werden die Darstellungen aus dem ersten Teil gespiegelt und eingehender begründet. Dabei wird auch ausführlich auf die gesetzlichen Grundlagen und auf weitere Hinweise eingegangen.

Im dritten Teil (Kapitel 4) werden weitere projektrelevante Forschungsergebnisse präsentiert. Diese geben zum einen vertiefende Einblicke in die rechtliche Katastrophenforschung auf Landes-, Bundes-, Verfassungs-, und EU-Ebene. Zum anderen werden Fragen nach der wettbewerbs- und vergaberechtlichen Handhabung bei der praktischen Umsetzung des Kat-Leuchttürme-Konzeptes beantwortet und die Besonderheiten des Datenschutzes erläutert. Abschließend wird der durch die rechtswissenschaftliche Forschung erkannte notwendige Novellierungsbedarf der einschlägigen Gesetze festgestellt.

## 2 Zuständigkeiten und Handlungsanweisungen für die Errichtung und den Betrieb von Kat-L und Kat-I

### 2.1 Zuständigkeit

Das Bezirksamt ist die zuständige Katastrophenschutzbehörde (KSB) zur Errichtung und Durchführung des Kat-Leuchtturms und damit auch zum Erlass der notwendigen Maßnahmen. Dieses trifft auch auf die Aktivierung und Betreuung der Kat-I zu.

Technisches Hilfswerk (THW) und private Hilfsorganisationen (HiO) haben keine Anordnungsbefugnis, auch nicht im Auftrag. Für die zwangsweise Durchsetzung der Maßnahmen (Anwendung des BlnUZwG) sind nur Vollzugsbeamte (insb. der Polizei) heranzuziehen und um Vollzugshilfe zu bitten.

### 2.2 Errichtung von Kat-L / Standortsicherung

Die Standortsicherung ist insbesondere bei der Errichtung von portablen Standorten von Bedeutung. Aber auch bei der Verlegung von festen Kat-L können weitere Maßnahmen notwendig werden.

#### **Private Grundstücke**

können gemäß § 8 Abs. 2 KatSG Bln. in Anspruch genommen werden mit der Aufforderung, den Bereich dem Kat-L zur Nutzung zu überlassen, aber nur, soweit das „zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich“ ist. Zu beachten ist damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (GdV).

#### **Dritte Personen**

können nach § 7 Abs. 2 KatSG Bln. des Platzes verwiesen werden (Räumung); für die längerfristige Verweisung fehlt die notwendige spezielle Ermächtigung.

#### **Fahrzeuge**

können gemäß § 8 Abs. 2 KatSG Bln. entfernt werden, „soweit zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich“ (GdV). Zur Durchsetzung kann das Abschleppen angeordnet werden (Vollstreckungsmaßnahme).

#### **Absperrung**

ist eine Vollstreckungsmaßnahme und den Vollzugskräften (UZwG Bln.) zu überlassen.

### 2.3 Information/Kommunikation

Personenbezogene Daten dürfen nur auf Grund spezieller Ermächtigungen erhoben und verarbeitet werden; der Rückgriff auf Vorschriften des ASOG erweist sich als sehr kompliziert (siehe 3.3).

### 2.4 Inanspruchnahme von Personen

Katastrophenhilfe durch „nicht-organisierte“ Personen

#### **Alle Personen**

auch Angehörige bestimmter Berufsgruppen können gemäß § 8 Abs. 1 KatSG Bln. „zur Mitwirkung bei der Katastrophenabwehr“ herangezogen werden, wenn die folgenden Merkmale des § 16 Abs. 1 ASOG vorliegen:

- Abwehr einer gegenwärtigen, erheblichen Gefahr,

- Unmöglichkeit von Maßnahmen gegen die eigentlichen Verursacher,
- keine Abwehrmöglichkeit durch Ordnungsbehörden und Polizei oder durch Beauftragung von Dritten,
- keine Gefährdung des Betroffenen und keine Verletzung höherwertiger Pflichten.

### **Sammelstelle**

Spontane, freiwillige Helfer können zur Mitwirkung registriert, in jedem Fall aber für einen ausreichenden Haftungs- und Versicherungsschutz erfasst werden. Das kann auch nachträglich geschehen, z.B. für Helfer am Kat-I (die Erfassung ersetzt dann die „Zustimmung“ gemäß § 59 Abs. 3 ASOG). Die Erfassung der persönlichen Daten wie Namen, Anschrift und Geburtsdatum benötigt keine Ermächtigungsgrundlage, wenn die Angaben bewusst freiwillig erfolgen. Dieses erfordert eine vorangehende Belehrung über die Freiwilligkeit der Datenherausgabe sowohl für den versicherungs- und haftungsrechtlichen Schutz als auch für jede weitergehende Registrierung von Kontaktdaten zur Hilfeleistung.

## 2.5 Inanspruchnahme von Sachen und Gegenständen

Personen können gemäß § 8 Abs. 1 KatSG Bln. „zur Gestellung von Hilfsmitteln oder Fahrzeugen“ verpflichtet werden, wenn die folgenden Merkmale des § 16 Abs. 1 ASOG vorliegen:

- Abwehr einer gegenwärtigen, erheblichen Gefahr,
- Unmöglichkeit von Maßnahmen gegen die eigentlichen Verursacher,
- keine Abwehrmöglichkeiten durch Ordnungsbehörden und Polizei oder durch Beauftragung von Dritten,
- keine Gefährdung des Betroffenen und keine Verletzung höherwertiger Pflichten.

Für den endgültigen Verlust von Eigentum z.B. bei der Sicherstellung von Lebensmitteln, Kraftstoff fehlt die ausreichende Ermächtigung (Enteignung).

Eigentümer und Besitzer können gemäß § 8 Abs. 2 KatSG Bln. verpflichtet werden, Einfriedungen, Pflanzen und bauliche Anlagen zu entfernen, „soweit zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich“, was auch zum endgültigen Verlust führen kann.

Die Verteilung mit Gütern einer medizinischen oder sonstigen Grundversorgung z.B. Kerzen, Kraftstoff enthält regelmäßig keinen Eingriff und bedarf somit auch keiner Ermächtigung.

## 2.6 Räumung und Evakuierung

### **Räumung von Sperrgebieten**

Innerhalb eines (von der Katastrophe betroffenen) „Sperrgebietes“ können Personen nach § 7 Abs. 3 Satz 2 KatSG Bln. des Platzes verwiesen werden, „soweit zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich“. Hierbei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

An anderen Örtlichkeiten können Personen nach § 7 Abs. 2 KatSG Bln. des Platzes verwiesen werden und Fahrzeuge entfernt werden nach § 8 Abs. 2 KatSG Bln. (Abschleppen nach VwVG).

### **Betreten und Durchsuchen von Wohnungen, Gebäuden**



Jedermann ist unmittelbar durch Art. 13 Abs. 7 1.Halbsatz GG berechtigt, Wohn-, Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume zu betreten zur Abwehr von Katastrophen („gemeine Gefahr“) oder bei Lebensgefahr für einzelne Personen.

Eine Durchsuchung von Wohn- und Betriebsräumen, um Personen oder Gegenstände zu finden, ist nach § 36 Abs. 1 Nr. 3 ASOG anzuordnen, da im KatSG Bln. keine Befugnis vorhanden ist.

Zur Räumung von Gebieten und Evakuierung von Wohnungen und Gebäuden können erneut Platzverweisungen bzw. Betretungsverbote gemäß § 7 Abs. 2 KatSG Bln. angeordnet werden; für längerfristige Eingriffe (in Art. 11 GG) fehlt eine spezielle Ermächtigung.

### **Unterbringung**

Die zur Unterbringung der betroffenen Personen benötigten Unterkünfte können nach § 38 Nr. 1 ASOG zur „Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr“ sichergestellt werden. Sofern erneut die folgenden Merkmale von § 16 Abs. 1 ASOG vorliegen:

- Abwehr einer gegenwärtigen, erheblichen Gefahr,
- Unmöglichkeit von Maßnahmen gegen die eigentlichen Verursacher,
- Keine Abwehrmöglichkeiten durch Ordnungsbehörden und Polizei oder durch Beauftragung Dritter,
- Keine Gefährdung des Betroffenen und keine Verletzung höherwertiger Pflichten.

### **Anmerkung:**

Zu weiteren Maßnahmen s. Kapitel 3.6.

## 2.7 Amtshilfe

Grundsätzlich setzt die Amtshilfe ein Amtshilfeersuchen voraus.

### **Wer darf anfordern?**

- Nach Art. 35 GG: jedes Land.
- Nach § 7 Abs. 2 KatSG Bln.: die KSB, die die notwendigen Maßnahmen treffen sollen.
- Nach § 16 Abs. 1 KatSG Bln.: Anforderung durch eine KSB; zu beachten ist die grundsätzliche Verteilung der Zuständigkeit zwischen Land/Senatsverwaltung und Bezirksamt (insb. Kat-Leuchtturm-Leiter).

### **Wer darf angefordert werden?**

- Zur „allgemeinen Amtshilfe“ (Art. 35 Abs. 1 GG): Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.
- Zur „gesteigerten Amtshilfe“ (Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG): Bundespolizei. Voraussetzung: Gefahr für die „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“, die von der Landespolizei nicht mehr allein bewältigt werden kann.
- zur „Katastrophenhilfe“, Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG: Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte (Personen) und Einrichtungen (sachliche Mittel) anderer Länder, Bundespolizei, Streitkräfte (auch begrenzter Einsatz militärischer Mittel). Voraussetzung: Naturkatastrophe oder besonders schwerer Unglücksfall (schon bei Gefährdung).

### **Welche Befugnisse haben die angeforderten Kräfte?**

Alle angeforderten Kräfte handeln auf der Grundlage des lokal geltenden Berliner Landesrechts, was ihnen ausdrücklich gestattet wird durch § 16 Abs. 2 KatSG Bln. Aber: Keine Begründung neuer oder Erweiterung der „eigenen“ Befugnisse; das heißt z.B. für das THW: Da ihm schon grundsätzlich keine Befugnisse für grundrechtsrelevante Eingriffe zustehen (s. THWG), kann die Katastrophenhilfe auch keine begründen.

## 2.8 Private Hilfsorganisationen

### **Wer darf anfordern?**

Anordnung des Einsatzes durch KSB; nach der grundsätzlichen Zuständigkeitsverteilung durch Land oder Bezirksamt; durch andere KSB nur, soweit ihr eigener Zuständigkeitsbereich als Behörde betroffen ist, § 12 Abs. 4 KatSG Bln. (z.B. durch Feuerwehr gemäß § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 FwG). Die Anforderung erfolgt in jedem Fall über die Berliner Feuerwehr, Abs. 4 Satz 2. Die Hilfsorganisationen handeln im Auftrag der KSB, Abs. 4 Satz 1.

### **Wer darf angefordert werden?**

Private Hilfsorganisationen, die ihre Bereitschaft zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz schriftlich erklärt haben und denen die zuständige KSB (Land, Bezirksamt) ausdrücklich zugestimmt hat, § 12 Abs. 2 KatSG Bln. Bereits zugestimmt wurde: Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfallhilfe, Malteser Hilfsdienst, vgl. § 12 Abs. 3 KatSG Bln.

### **Welche Befugnisse haben die privaten HiO?**

Keine Übertragung von Eingriffsermächtigungen durch KatSG Bln. oder FwG. Private HiO werden im Katastrophenfall als Verwaltungshelfer tätig: unselbständig, nach Weisung durch die KSB.

## 2.9 Spontanhelfer

### **Was ist spontane Mithilfe?**

Nicht gemeint ist die ehrenamtliche Mitwirkung im Katastrophenschutz, § 11 KatSG Bln. Spontan hilft jede Person, die nicht bereits Mitglied der jeweiligen HiO, freiwilligen Feuerwehr oder THW ist und nicht von der KSB gemäß § 8 Abs. 1 KatSG Bln. (Verwaltungshelfer) oder sonst verpflichtet bzw. beauftragt wird.

Kein Mensch kann zu Hilfstätigkeiten gezwungen werden, es sei denn es handelt sich um eine Verpflichtung „im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstpflicht“ (Art. 12 Abs. 2 GG), d.h. es ist kein Einzelfall, sondern die Verpflichtung einer Gruppe von Menschen zu entsprechenden Hilfsdiensten in einem Not- und Katastrophenfall (Maßstab ist der Tatbestand der unterlassenen Hilfeleistung des § 323c StGB).

### **Welche Hilfstätigkeiten dürfen Spontanhelfer übernehmen?**

Spontanhelfer können – wie auch alle anderen Helfer - alle Dienstleistungen übernehmen, sofern sie keinen Eingriff in Grundrechte darstellen, insbesondere auch Nachbarschaftshilfe leisten. Weiterhin dürfen die Tätigkeiten keine Selbst- oder Fremdgefährdung verursachen und keine besondere Ausbildung voraussetzen.

Zur Registrierung siehe zur Sammelstelle oben 2.4.

#### 2.10 Kat-Informations- und Interaktionspunkte

Die Kat-Informations- und Interaktionspunkte (Kat-I) sind durch die Bürger selbst betriebene Anlaufstellen in ihren Quartieren. Sie sind Teil der staatlichen Infrastruktur innerhalb des Kat-Leuchttürme-Systems, der Betrieb erfolgt jedoch rein privatrechtlich durch die Anwohner der jeweiligen Quartiere selbst. Es entsteht kein Weisungsverhältnis gegenüber dem Kat-L.

Zu Unterstützung der Helfer am Kat-I ist die Bestimmung eines Regionalverantwortlichen seitens des Kat-L notwendig, welcher die erforderlichen Aufgaben wahrnimmt um einen effektiven Betrieb und einen versicherungs- und haftungsrechtlichen Schutz der Helfer zu gewährleisten.

Grundsätzlich gelten für die helfenden Freiwilligen am Kat-I die gleichen Rechte und Pflichten wie für Spontan-Freiwillige am Kat-L.

## 3 Begründungen

### 3.1 Zuständigkeit

§ 3 KatSG Bln.<sup>3</sup> sagt ganz allgemein, dass alle Ordnungsbehörden, nachgeordnete Ordnungsbehörden mit Ordnungsaufgaben (Sonderbehörden) sowie die Polizei auch die Katastrophenschutzbehörden (KSB) sind. Ordnungsbehörden sind Senatsverwaltung und Bezirksämter, nachgeordnet sind die Sonderbehörden des Senats, denen Ordnungsaufgaben obliegen, § 2 Abs.2 und 3 ASOG<sup>4</sup> in Verb. mit § 2 Abs.2 AZG.<sup>5</sup> Der Senat als Hauptverwaltung nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr u.a. die Leitungsaufgaben, aber auch die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung; alle anderen Aufgaben liegen bei der jeweiligen Bezirksverwaltung, § 3 Abs. 1 und 2 AZG.<sup>6</sup> Es existiert keine spezielle Zuweisung der Aufgabe des Katastrophenschutzes an eine besondere Behörde.

Das KatSG Bln. schafft keine neue Zuständigkeitsordnung, sondern ergänzt die bisherigen Zuständigkeitsbereiche um die Aufgabe des Katastrophenschutzes bzw. setzt die aktuelle Ordnung der Zuständigkeiten voraus. Das folgt aus mehreren Bestimmungen des KatSG Bln. wie z.B. aus § 5 Abs. 1 oder § 7 Abs. 1, die von der zuständigen bzw. der überwiegend zuständigen KSB sprechen. Eindeutig sind auch die Formulierungen von § 4 Abs. 5 und 6 sowie § 7 Abs. 1, wonach die Senatsverwaltung für Inneres das Zusammenwirken der KSB unterstützen und den Katastrophenalarm auslösen soll (Zentrale Einsatzleitung).

Jede KSB ist somit im eigenen Bereich für den Katastrophenschutz zuständig, die festgelegten Bereiche bleiben auch im Katastrophenfall erhalten. Die überwiegend zuständige KSB ist damit das jeweilige Bezirksamt entsprechend dem Geschäftsverteilungsplan des § 3 AZG und der Regelung der Polizei- und Ordnungsaufgaben im ASOG mit Anhang ZustKatOrd;<sup>7</sup> letztlich sind immer die Bezirksämter zuständig (Nr. 37 Abs. 2 ZustKatOrd). Innerhalb des Bezirksamtes gibt es keine eigenständig zuständige KSB; personell repräsentiert der Bürgermeister eines Bezirks zugleich die (überwiegend) zuständige KSB.

Polizei und Feuerwehr haben gegenüber anderen Berliner Behörden eine Eil- bzw. Hilfszuständigkeit, §§ 4 und 3 ASOG,<sup>8</sup> sowie als Sonderbehörden mit Ordnungsaufgaben entsprechend unmittelbare

---

<sup>3</sup> § 3 KatSG Bln.: „Katastrophenschutzbehörden sind die Ordnungsbehörden, die nachgeordneten Ordnungsbehörden und die Sonderbehörden, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind, sowie die Polizei.“

<sup>4</sup> § 2 Abs.2 ASOG: „Ordnungsbehörden sind die Senatsverwaltungen und die Bezirksämter“.

Abs.3: „Nachgeordnete Ordnungsbehörden sind die Sonderbehörden der Hauptverwaltung, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind.“

<sup>5</sup> § 2 Abs.2 AZG: „Die Hauptverwaltung umfasst die Senatsverwaltungen, die ihnen nachgeordneten Behörden (Sonderbehörden) und nicht rechtsfähigen Anstalten und die unter ihrer Aufsicht stehenden Eigenbetriebe.“

<sup>6</sup> § 3 Abs.1 AZG: „Die Hauptverwaltung nimmt die Aufgaben von gesamtstädtischer wahr. Dazu gehören:

1. die Leitungsaufgaben ....
2. die Polizei-, Justiz- und Steuerverwaltung,
3. ....“

Abs.2: „Die Bezirksverwaltungen nehmen alle anderen Aufgaben der Verwaltung wahr.“

<sup>7</sup> § 4 Abs.2 AZG: „Die Zuständigkeiten bei Polizeiaufgaben und Ordnungsaufgaben werden durch besonderes Gesetz mit zusammenfassenden Zuständigkeitskatalog geregelt.“

<sup>8</sup> § 4 Abs.1 Satz 1 ASOG: „Die Polizei wird im Rahmen der Gefahrenabwehr mit Ausnahme der Fälle des § 1 Abs.1 Satz 2 und Abs.3 in eigener Zuständigkeit nur tätig, soweit die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.“

Zuständigkeiten nach Nr. 23 und 25 ZustKatOrd; die Polizei hat darüber hinaus eine ausschließliche Zuständigkeit für bestimmte Standardmaßnahmen des ASOG (z.B. zur Gewahrsamnahme).

Die Berliner Feuerwehr übt ihre „Hilfszuständigkeit“ zur vollen Gefahrenabwehr (auch in Anwendung des ASOG) bis zu dem Zeitpunkt aus, an dem Polizei oder andere Ordnungsbehörden die Entscheidungsbefugnis übernehmen können (§ 3 ASOG). Die Polizei hat diese Befugnis dann solange, wie die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint (§ 4 ASOG). Darüber hinaus können beide Behörden um Amtshilfe gebeten werden sowie auch um Vollzugshilfe, wenn es darum geht, entsprechende Maßnahmen mit unmittelbarem Zwang durchzusetzen, s. § 1 Abs. 5 und § 3 Abs. 2 ASOG<sup>9</sup> in Verb. mit dem VwVG und UZwG Bln.

Zum Einsatz von THW und privaten Hilfsorganisationen s. unten zu 3.7 und 3.8.

### 3.2 Errichtung von Kat-L/ Standortsicherung

Es ist sinnvoll, die Standorte von Kat-L vorher festzulegen und bekannt zu machen, insbesondere wenn es sich um die voll funktionsfähigen Kat-L handelt. Die Auswirkungen einer Katastrophe können andererseits die Wahl eines neuen Standortes erfordern, dann gilt es, diesen neuen Standort und die Funktionen der Anlaufstelle abzusichern. Das ist erst recht bedeutsam für den effektiven Einsatz der möglichen portablen Kat-L.

#### **Inanspruchnahme privater Grundstücke**

Die Befugnis folgt aus der Duldungspflicht von Eigentümern und Besitzern in § 8 Abs. 2 KatSG Bln.;<sup>10</sup> hierin ist eine ausreichende Ermächtigung zum Erlass diesbezüglicher Verfügungen zu sehen, da die verfassungsmäßigen Anforderungen an eine Ermächtigung hinsichtlich Gegenstand, Zweck und Ausmaß des Eingriffs hinreichend bestimmt sind.<sup>11</sup> Die Feststellung der Erforderlichkeit zur Bekämpfung der Katastrophe ist dann Tatfrage, d.h. abhängig von Eintritt und Umfang der Gefahr bzw. der Katastrophe; ebenso die notwendige weitere Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (GdV).

#### **Absicherung gegenüber Dritten**

Räumung bzw. Platzverweisung von störenden Personen sind Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 GG (Handlungsfreiheit)<sup>12</sup>, ausreichende Ermächtigung dafür ist § 7 Abs. 2 KatSG Bln.<sup>13</sup> als „Generalklausel“ für

---

§ 3 Abs.1 Satz 1 ASOG: „Die Berliner Feuerwehr wird im Rahmen der Gefahrenabwehr hilfsweise tätig, soweit im Zusammenhang mit den ihr obliegenden Aufgaben eine Gefahr abzuwehren ist, deren Abwehr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.“

<sup>9</sup> § 1 Abs. 5 ASOG: „Die Polizei leistet anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Vollzugshilfe (§§ 52 bis 54).“

§ 3 Abs. 2 ASOG: „Die Berliner Feuerwehr leistet anderen Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen Vollzugshilfe (§§ 52 bis 54).“

<sup>10</sup> § 8 Abs. 2 KatSG Bln.: „Soweit es zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich ist, haben die Eigentümer und Besitzer insbesondere die Nutzung und sonstige Inanspruchnahme von Grundstücken, Gebäuden, Schiffen und Fahrzeugen aller Art sowie das Entfernen von Einfriedungen, Pflanzen, baulichen Anlagen, Schiffen, Fahrzeugen oder sonstigen Gegenständen durch die Katastrophenschutzbehörden oder die in ihrem Auftrag handelnden Personen zu dulden.“

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 83 S.130/142; vgl. M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.244.

<sup>12</sup> BVerfGE 83 S.24/31; BverwGE 62 S. 325/328.

<sup>13</sup> § 7 Abs. 2 KatSG Bln.: „Die Katastrophenschutzbehörden treffen nach pflichtgemäßem Ermessen die für die Bekämpfung der Katastrophe notwendigen Maßnahmen.“ Vgl. die Formulierung in § 17 Abs. 1 ASOG („Generalklausel“).

alle zur Bekämpfung der Katastrophe notwendigen Maßnahmen (soweit keine speziellen Befugnisse für Grundrechtseingriffe erforderlich sind).

Bei länger andauernden Verweisungen handelt es sich allerdings um die Beschränkung des Aufenthaltsrechts (Grundrecht aus Art. 11 GG). Dieses Recht auf „Freizügigkeit“ besteht darin, seinen Aufenthalt und Wohnsitz frei wählen zu können; es ist beeinträchtigt, wenn Betroffene am Wohnen (verbunden mit der Übernachtung) gehindert werden, wie z.B. bei einer längerfristigen Räumung von Wohnungen. Damit unterscheidet sich dieses Grundrecht von der Handlungs- und Bewegungsfreiheit in substantieller, zeitlicher und örtlicher Hinsicht.<sup>14</sup> Art. 11 GG kann zwar ausdrücklich „zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen“ eingeschränkt werden, dafür braucht es aber gemäß Abs. 2 eine - auf den Eingriff in Art. 11 GG gerichtete - spezielle gesetzliche Ermächtigung, die so nicht vorhanden ist, auch nicht im ASOG.

Für das Entfernen von Fahrzeugen kann erneut § 8 Abs. 2 KatSG Bln. herangezogen werden unter Beachtung des GdV (Erforderlichkeit, Angemessenheit). Die Durchsetzung (Abschleppen, Umsetzen) richtet sich dann nach dem VwVG: Beauftragung eines privaten Unternehmens (§ 10)<sup>15</sup> oder als „Selbstvornahme“ der Vollzugsbehörde (§ 12).<sup>16</sup>

### **Absperrung**

Jede Absperrung (sichtbare Verdeutlichung durch Absperrgitter oder „Polizei“-Flutterband) ist ebenfalls eine Maßnahme des unmittelbaren Zwangs: Vollstreckung der Grundverfügung (Verweisung, Räumung) gemäß § 12 VwVG in Verb. mit § 2 Abs. 3 UZwG Bln.,<sup>17</sup> die nur durch einen Berliner Vollzugsbeamten aus der Liste des § 3 UZwG Bln.<sup>18</sup> angeordnet werden kann. Daraus folgt, dass zur zwangsweisen Durchsetzung der genannten Maßnahmen grundsätzlich immer die Mitwirkung der Polizei (Nr.1) erforderlich ist. Die Feuerwehr ist zwar ebenfalls in § 3 UZwG Bln aufgeführt (durch Auslegung von Nr.6), sie ist zur Zwangsanwendung grundsätzlich aber nur im Rahmen ihrer Aufgaben

---

<sup>14</sup> Rachor in Lisken/Denninger, aaO., F 448; M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.243.

<sup>15</sup> § 10 VwVG „Ersatzvornahme: „Wird die Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist (vertretbare Handlung), nicht erfüllt, so kann die Vollzugsbehörde einen anderen mit der Vornahme der Handlung auf Kosten des Pflichtigen beauftragen.“

<sup>16</sup> § 12 VwVG „Unmittelbarer Zwang: Führt die Ersatzvornahme oder das Zwangsgeld nicht zum Ziel oder sind sie untunlich, so kann die Vollzugsbehörde den Plichtigen zur Handlung, Duldung oder Unterlassung zwingen oder die Handlung selbst vornehmen.“

<sup>17</sup> § 2 Abs. 3 UZwG Bln.: „Hilfsmittel der körperlichen Gewalt sind insbesondere Fesseln, Reiz- und Betäubungsmittel, Diensthunde, Dienstpferde, Wasserwerfer und technische Sperrmittel sowie zum Sprengen bestimmte explosionsfähige Stoffe (Sprengmittel).“

<sup>18</sup> § 3 UZwG Bln.: Vollzugsbeamte des Landes Berlin im Sinne dieses Gesetzes sind

1. die Polizeivollzugsbeamten,
2. die Bediensteten im Justizvollzugsdienst,
3. die Justizwachtmeister,
4. die Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft, soweit nicht für sie das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes gilt,
5. die Bediensteten oder Gruppen von Bediensteten anderer Berliner Behörden, die der Senat mit bestimmten Befugnissen der Polizeibehörde ausgestattet hat,
6. die sonstigen Bediensteten, insbesondere die Dienstkkräfte im Rahmen des allgemeinen Ordnungs- und Verkehrsüberwachungsdienstes der bezirklichen Ordnungsämter, die mit der Anwendung des Verwaltungszwanges beauftragt sind.

nach § 1 FwG befugt oder zur Ausübung ihrer Hilfszuständigkeit nach § 3 ASOG („Erstzugriff“), die dann nicht mehr gegeben ist, wenn eine andere Behörde tätig werden kann.<sup>19</sup>

### 3.3 Information und Kommunikation

Eine Information kann, jede Kommunikation ist mit einer Datenverarbeitung verbunden, insbesondere wenn sie am Kat-L von „Privat zu Privat“ geschehen und durch Registration des Nutzers (Datenerhebung) erfolgen soll. Betroffen ist dann das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (RiS) in Art. 2 Abs. 1/Art. 1 Abs. 1 GG.<sup>20</sup> Relevant ist jede Verarbeitung von personenbezogenen Daten; das sind nach § 4 Abs. 1 BlnDSG „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person (Betroffener)“. Ferner gehört zur relevanten Datenverarbeitung nach § 4 Abs. 2 BlnDSG „das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten.“ Jede Erhebung und Verarbeitung dieser Daten bedarf nach dem BVerfG einer ganz speziellen Ermächtigungsgrundlage, die im KatSG Bln. nicht vorhanden ist. Die § 4 Abs. 4 sowie § 10 KatSG Bln. zur Personenauskunftsstelle (PAS) verfolgen andere Ziele.

Der dann notwendige Rückgriff auf das ASOG ist kompliziert:

- § 18 Abs. 1 Satz 2 ASOG ermöglicht den Ordnungsbehörden und der Polizei (dieser nur im Notfall, § 4 ASOG) die Datenerhebung von jedermann, „wenn das zur Abwehr einer Gefahr oder zur Erfüllung der durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben erforderlich ist.“ Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist Tatfrage sowohl hinsichtlich der Gefahren-, Katastrophenlage als auch inwieweit die private Kommunikation der Aufgabenerfüllung der KSB dienen kann.
- Gleiches gilt grundsätzlich für die spezielle Möglichkeit der Registration durch Identifizierung gemäß § 21 Abs. 1 ASOG; insoweit aber auch nur anwendbar auf „Störer“ als Adressaten gemäß §§ 13 – 16 ASOG.<sup>21</sup>
- Zu beachten sind ferner die Vorschriften der §§ 42 ff. ASOG<sup>22</sup> zur Regelung der Datenverarbeitung innerhalb des öffentlichen Sektors (Datenübermittlung von Kat-L zu Kat-L) wie auch zur Übermittlung von Daten an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches (§ 45 ASOG). Letztlich ist auch § 48 ASOG zur Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten für die schnelle Handhabung im Katastrophenfall sehr kompliziert.

Siehe auch Kapitel 4.4.

### 3.4 Inanspruchnahme von Personen

Hier geht es um die Verpflichtung und Heranziehung von Helfern, die nicht schon über die bekannten privaten Hilfsorganisationen organisiert und somit nur durch Art. 12 Abs. 2 GG<sup>23</sup> geschützt sind. Nun können alle Personen nach § 8 Abs. 1 KatSG Bln. „zur Mitwirkung bei der Katastrophenabwehr“ verpflichtet werden. Das Gesetz macht keinen Unterschied, ob die betroffene Person einer bestimmten

---

<sup>19</sup> Baller/Eiffler/Tschisch, aaO., § 3 Rn.5 f. ASOG und § 3 UZwG Rn.7.

<sup>20</sup> BVerfGE 65 S.1.

<sup>21</sup> § 13 ASOG: „Verantwortlichkeit für das Verhalten einer Person“, § 14 ASOG: „Verantwortlichkeit für Tiere oder den Zustand einer Sache“, § 16 ASOG: „Inanspruchnahme von nicht verantwortlichen und nicht verdächtigen Personen.“

<sup>22</sup> §§ 42 ff ASOG: „Befugnisse für die weitere Datenverarbeitung“.

<sup>23</sup> Art. 12 Abs. 2 GG: „Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.“

Berufsgruppe angehört (die u.U. schon aus beruflicher Nebenpflicht zur Hilfeleistung verpflichtet ist wie z.B. Ärzte oder unersetzbare Handwerker).

§ 8 Abs. 1 KatSG Bln. erlaubt die Inanspruchnahme der Personen ausdrücklich aber nur unter den Voraussetzungen von § 16 Abs. 1 ASOG, die den Einsatz unverhältnismäßig komplizieren. Es ist stets zu prüfen, ob die Gefahrenlage weder durch die Behörden selbst noch durch (zivilrechtliche) Beauftragung einer dritten Person (also auch des Betroffenen selbst) abgewehrt werden kann. Diese jeweils im Einzelfall notwendige Feststellung führt sicher zu praktischen Schwierigkeiten im Katastrophenfall.

### **Sammelstelle für spontane, freiwillige Helfer**

Nicht gemeint ist hier die Mitwirkung beim Katastrophenschutz gemäß § 11 KatSG Bln. (private HiO, deren Mitglieder, THW, Freiwillige Feuerwehr oder die Freiwilligen Helfer des § 8 Abs. 1 KatSG Bln.). Es geht um die – u.U. sehr zahlreichen – spontanen und freiwilligen Helfer, die bei jeder Katastrophe oder schwerwiegendem Unfall helfen wollen. Ihre Erfassung und Registrierung erscheint aus verschiedenen Gründen notwendig: Einerseits um auch zu einem späteren Zeitpunkt auf sie als „Reserve“ zurückgreifen zu können, andererseits um einen ausreichenden Haftungs- und Versicherungsschutz zu ermöglichen. Für letzteres genügt jede Erfassung eines Helfers durch Kat-L (auch mit Hilfe der Kat-I), z.B. auch nachträglich als Zustimmung gemäß § 59 Abs. 3 ASOG (s. unten 3.9).<sup>24</sup>

Mit jeder Registrierung und Erfassung ist erneut eine Datenerhebung im Sinn von § 4 BlnDSG<sup>25</sup> verbunden. Der Eingriff in das RiS entfällt nicht dadurch, dass die betreffende Person mit der Erfassung einverstanden ist. Die Annahme einer insoweit rechtlich wirksamen „Einwilligung“ (die den Eingriff entfallen lassen und eine Ermächtigung erübrigen würde) setzt regelmäßig eine genau darauf gerichtete Aufklärung voraus, wovon bei einer möglichen Vielzahl von freiwilligen Helfern kaum ausgegangen werden kann. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass die Zustimmung allein auf die Herbeiführung des Versicherungsschutzes gerichtet ist und nicht auf den Eingriff in das RiS durch die Datenerhebung. Im Zweifel sollte eine solche Ermächtigungsgrundlage deshalb zur Verfügung stehen.

Das KatSG Bln. enthält keine ausreichende Norm für die Erfassung von Freiwilligen; in diesem Fall könnte wieder § 18 Abs. 1 S.2 ASOG herangezogen werden. Die Vorschrift erlaubt die Erhebung personenbezogener Daten von jedermann, „wenn das zur Abwehr einer Gefahr oder zur Erfüllung der durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgabe erforderlich ist.“ Natürlich ist es schwierig, die Herbeiführung des Versicherungsschutzes als Abwehr einer „Gefahr“ zu qualifizieren oder als „erforderlich zur Aufgabenerfüllung“ (s. oben 3.3).

### 3.5 Inanspruchnahme von Sachen, Gegenständen

Regelmäßig wird es darum gehen, z.B. Fahrzeuge (zum Transport) und andere Hilfsmittel (Kerzen, Batterien, Radios, Decken, aber auch Lebensmittel oder Toiletteneinrichtungen) zu requirieren und damit in das Eigentum, in die Verfügbarkeit der Berechtigten einzugreifen (Art. 14 GG).

---

<sup>24</sup> Pewestorf/Söllner/Tölle, aaO., § 59 Rn.20 f.; Baller/Eiffler/Tschisch, aaO., § 59 ASOG Rn.10.

<sup>25</sup> § 4 Abs. 2 Satz 1 BlnDSG: „Datenverarbeitung ist das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten.“



Als Rechtsgrundlage im KatSG kommt zunächst erneut § 8 Abs. 1 KatSG Bln. in Betracht, aber auch nur – wie schon bei der Heranziehung von Personen – unter den schwierigen Voraussetzungen von § 16 Abs.1 ASOG. Außerdem ist die Ermächtigung zweckgebunden: „zur Gestellung von Hilfsmitteln und Fahrzeugen“, also keineswegs verbunden mit dem endgültigen Verlust von Besitz oder Eigentum (vorübergehende Nutzung). Der endgültige Verlust des Eigentums, so insbesondere bei Verbrauchsgütern wie Lebensmittel, Kraftstoff gegeben, ist rechtlich gesehen eine Enteignung,<sup>26</sup> die eine speziell darauf gerichtete gesetzliche Ermächtigung erfordert (Art. 14 GG), welche aber weder im KatSG Bln. noch im ASOG vorhanden ist.

Einfacher ist die Veranlassung von Eigentümern und Besitzern, gemäß § 8 Abs. 2 KatSG Bln. die Entfernung Einfriedungen, Pflanzen und baulichen Anlagen zu dulden und den Verlust hinzunehmen. Hier handelt es sich nicht um eine Güterbeschaffung, sondern um die Zerstörung von Sachen; insofern enthält die Vorschrift eine „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ des Art. 14 GG, die hingenommen werden muss. Auch hier folgt aus der konkretisierten Duldungspflicht die ausreichende Ermächtigung zum Verfügungseingriff (BVerfG).<sup>27</sup>

Die Verteilung von requirierten Gegenständen z.B. zur medizinischen und sonstigen Grundversorgung enthält keinen Eingriff, auch nicht für mögliche nicht-begünstigte Dritte. Deren Belastung erschöpft sich darin, die Erreichung des mit der Zuwendung verfolgten Zwecks sicherzustellen,<sup>28</sup> was im Katastrophenfall, aber auch nach Beendigung der Katastrophenalarms augenscheinlich ist. Eine Ermächtigung kann somit entfallen.

### 3.6 Räumung und Evakuierung

Welche weiteren Befugnisse bei der Durchführung von Kat-L ausgeübt werden müssen, hängt von der jeweiligen Schadens- und Gefahrenlage ab. Hier sollen relevante Eingriffe in Grundrechte von Betroffenen angesprochen werden, die häufig mit der Abwehr von Katastrophen oder anderen schwerwiegenden Gefahren notwendig werden.

#### **Sperrgebiet**

Innerhalb eines von der Katastrophe direkt betroffenen und von der KSB so erklärten „Sperrgebietes“ können Personen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 KatSG Bln. des Platzes verwiesen werden, „soweit zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich“, also unter besonderer Beachtung des GdV.

#### **Betreten und Durchsuchen von Wohnungen und Gebäuden**

Im Übrigen enthält das KatSG Bln. keine weiteren Befugnisse zur Räumung von Gebieten oder zur Evakuierung von Wohnungen und Gebäuden. Insbesondere die Evakuierung setzt zumindest das „Betreten“ von Wohnungen oder Gebäuden voraus, wodurch in Art. 13 GG eingegriffen werden muss. Für das einfache Betreten liefert allerdings Art. 13 Abs. 7 1. Halbsatz GG<sup>29</sup> sogleich die unmit-

---

<sup>26</sup> M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.246.

<sup>27</sup> BVerfGE 83 S.130/142.

<sup>28</sup> Vgl. BverwGE 20 S.101.

<sup>29</sup> Art. 13 Abs. 7 GG: „Eingriffe und Beschränkungen dürfen im Übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.“

telbare Berechtigung,<sup>30</sup> wenn das zur Abwehr einer gemeinen Gefahr (Katastrophe) oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen geschieht; diese Berechtigung besteht nicht nur für Behörden und Polizei, sondern auch für jeden privaten Dritten, allerdings berechtigt dieses nicht zur Zwangsanwendung.

Soweit grundrechtlich geschützte Wohn- und Betriebsräume nicht nur betreten werden, sondern auch nach Personen zur Verweisung gesucht werden muss, ist eine spezielle Ermächtigungsgrundlage notwendig (Art. 13 Abs. 7 2. Halbsatz. GG), die dann mit § 36 Abs. 1 Nr. 3 ASOG gegeben ist, jedoch entweder eine richterliche Entscheidung erfordert oder das Vorliegen einer „Gefahr im Verzug“ (§ 37 Abs. 1 ASOG in Verb. mit Art. 28 Abs. 2 VvB).<sup>31</sup>

### **Evakuierung**

Die eigentliche Evakuierung ist gemäß § 7 Abs. 2 KatSG Bln. dann als Platzverweisung bzw. Betretungsverbot vorzunehmen, wenn die Maßnahme nur kurzfristig gelten soll (Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG). Dauern Platzverweisung und Evakuierung einen längeren Zeitraum wird das Grundrecht der Freizügigkeit, Art. 11 GG, beeinträchtigt. Die grundsätzliche Zulässigkeit solcher Maßnahmen ergibt sich schon aus dem Grundrechtswortlaut von Abs. 2: „zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen“; es fehlt aber die notwendige spezielle Ermächtigung im KatSG Bln. (wie auch im ASOG).

### **Unterbringung**

Regelmäßige Folge der Evakuierung von Wohnungen und Gebäuden ist die schnelle Unterbringung der betroffenen Personen. Davon zu unterscheiden ist eine „polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen“, die auch ohne Katastrophe zum Behördenalltag der Bezirksverwaltung gehört.

Mit der Einweisung der von einer Katastrophe betroffenen Personen dürfte regelmäßig kein klassischer Eingriff in Grundrechte verbunden sein, soweit die Maßnahme nicht gegen den Willen der Betroffenen erfolgt bzw. ihnen freigestellt ist, auch anderweitige Unterbringungsmöglichkeiten zu nutzen.

Rechtlich relevant bleibt aber die Sicherstellung der notwendigen Räumlichkeiten zur Abwehr der mit der (zeitweiligen) Evakuierung verbundenen „Obdachlosigkeit“. Rechtsgrundlage wäre § 38 Nr.1 ASOG (Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr; diese ist gegeben, wenn der Schaden unmittelbar schon eingetreten ist oder sich jederzeit, also auch sofort ereignen kann). Ferner muss § 16 Abs. 1 ASOG zur Adressatenfrage geprüft werden: Inanspruchnahme einer eigentlich nicht verantwortlichen Person (sog. „Notstandsstörer“, s. schon zu § 8 Abs. 1 KatSG Bln.). Das setzt erneut voraus, dass es keine andere Möglichkeit gibt, als genau diese Wohnungen und Gebäude sicherzustellen.

### **Anmerkung zu weiteren Maßnahmen:**

---

<sup>30</sup> Papier in Maunz/Dürig, aaO., Art. 13 Rn.172; Rachor in Lisken/Denninger, aaO., F 625.

<sup>31</sup> § 37 Abs. 1 Satz1 ASOG: „Durchsuchungen dürfen außer bei Gefahr im Verzug nur durch den Richter angeordnet werden.“ Art. 28 Abs. 2 Satz 2 VvB: „Eine Durchsuchung darf nur auf richterliche Anordnung erfolgen oder bei Verfolgung auf frischer Tat durch die Polizei, deren Maßnahmen jedoch binnen 48 Stunden der richterlichen Genehmigung bedürfen.“ Maßgeblich ist die Verfassung von Berlin für die Auslegung, da es sich beim ASOG um ein Landesgesetz handelt.

### **Schließung von Anlagen**

Unter Umständen kann es notwendig werden, eine gewerbliche Anlage im Katastrophenfall zu schließen. Eine derartige Maßnahme müsste aber nicht gewerberechtlich begründet werden sondern rein gefahrenrechtlich zur Abwehr einer Katastrophe bzw. deren Auswirkungen. Denn im Vordergrund steht dann nicht ein Eingriff in die Berufsfreiheit oder die Berufsausübung. Die Schließung beträfe vielmehr gezielt nur die Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, die keinem speziellen Gesetzesvorbehalt unterliegt, sondern durch jedes einfache Gesetz eingeschränkt werden kann, insoweit also auf der Grundlage von § 7 Abs. 2 KatSG Bln. (als Generalklausel).

### **Ansammlungen**

Nicht auszuschließen sind ferner Maßnahmen gegen u.U. störende Ansammlungen von Personen, z.B. auf einem Gelände, das noch nicht als solches abgesperrt wurde.

Sollte es sich hierbei um eine Versammlung handeln,<sup>32</sup> kommt das Versammlungsgesetz zur ausschließlichen Anwendung; zuständig ist allein die Polizei als Sonderordnungsbehörde gemäß Nr. 23 Abs. 2 ZustKatOrd zum ASOG (Aufgabe der Versammlungsaufsicht). Rechtsgrundlage für die mögliche Auflösung wäre dann § 15 Abs. 3 in Verb. mit Abs. 1 VersG,<sup>33</sup> wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar (erheblich) gefährdet ist. Die fehlende Anmeldung würde keine Rolle spielen, s. dazu den Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 GG („unangemeldet“).<sup>34</sup>

Ist keine Versammlung (mehr) anzunehmen, lässt sich die Ansammlung nur wieder durch Platzverweisung gemäß § 7 KatSG Bln. auflösen. Das Aufenthaltsverbot des § 29 Abs. 2 ASOG für den Fall, dass erhebliche Straftaten zu erwarten sind, kann sich immer nur gegen einzelne Personen richten.

## 3.7 Amtshilfe

Erläuterung der verschiedenen Arten der verfassungsrechtlichen Amtshilfe.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Nach der Definition kommen mehrere Personen zur gemeinschaftlichen Erörterung und Kundgebung zusammen mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, BVerfGE NJW 2001 S.2459.

<sup>33</sup> Es gilt das VersG des Bundes; Berlin hat von der grundsätzlichen Landeskompetenz nur begrenzt Gebrauch gemacht, nur für die Regelungsmaterie „Aufnahmen und Aufzeichnung von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen“, Gesetz vom 23.4.2013 GVBl. S. 103.

<sup>34</sup> Nach dem BVerfG liegt darin ein Kooperationsangebot, s. Dietel/Gintzel/Kniesel, aaO., § 14 Rn.5 f.

<sup>35</sup> Art 35 GG: (1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.  
(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.  
(3) Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

### 3.7.1 Art. 35 Abs.1 GG

Grundsätzlich sind alle Behörden des Bundes und der Länder verpflichtet, sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe zu leisten; das Weitere regeln Ausführungen in besonderen Verwaltungsverfahrensgesetzen, insbes. die §§ 4 – 8 VwVfG des Bundes (das auch in Berlin gilt gemäß § 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung).

- **Rechtshilfe** ist gerichtliche Prozesshilfe, also Hilfe zwischen Gerichten.
- **Amtshilfe** ist die ergänzende Hilfeleistung zwischen Behörden; sie wird da notwendig, wo die ersuchende Behörde mit ihren eigenen (gesetzlichen) Mitteln und Möglichkeiten nicht weiter kommt und insoweit auf die Unterstützung einer anderen Behörde angewiesen ist – ohne dass es allerdings zu einer hauptsächlichen Aufgabenverlagerung kommt. Die zulässige Amtshilfe ergänzt die Zuständigkeitsregelung; die ersuchte Behörde handelt dann innerhalb ihrer Zuständigkeit (und am eigenen Ort), ohne dass eine Weisungsgebundenheit vorliegt oder die erbetene Handlung schon zu ihrem Aufgabenbereich gehört.<sup>36</sup>
- Die **Zulässigkeit der ersuchten Maßnahme** richtet sich nach dem für die ersuchende Behörde maßgeblichen Recht, für ihre Durchführung gilt jedoch das Recht der ersuchten Behörde (vgl. § 7 VwVfG).
- Die Bundeswehr ist ebenso zur Amtshilfe verpflichtet, allerdings nicht unter Verwendung ihrer spezifisch militärischen Mittel (da das ausschließliche Aufgabe der Bundeswehr ist und keine Amtshilfe sein kann). Die Bundeswehr kann deshalb lediglich technische Unterstützung gewähren (s. auch Art. 87a Abs. 2 GG).<sup>37</sup>

### 3.7.2 Art. 35 Abs.2 GG

#### „gesteigerte“ Amtshilfe (Satz 1)

So wird die Anforderung der Bundespolizei durch ein Land gemäß Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG bezeichnet.<sup>38</sup> Voraussetzung ist eine besondere (polizeirechtliche) Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die allein von der Landespolizei nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten bewältigt werden kann. Die Bundespolizei wird dann außerhalb des originären Zuständigkeitsbereiches tätig: „an einem anderen Ort, nach anderem Recht und unter anderer Weisung“ (Pieroth);<sup>39</sup> s. auch im Folgenden.

#### „Katastrophenhilfe“ (Satz 2)

In jedem Fall kompetenzüberschreitend sind die Regelungen zur „Katastrophenhilfe“ in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG. Hiernach kann ein Bundesland „Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutz (Bundespolizei) und der Streitkräfte anfordern“ zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall. Die umstrittene Frage, ob und inwieweit die Katastrophe, die Gefahr bereits eingetreten sein muss oder auch nur drohen kann, hat das BVerfG in seiner Plenarentscheidung zum Luftsicherheitsgesetz dahingehend entschieden, dass der katastrophale Schaden „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in Kürze eintreten müsse.“<sup>40</sup> Diese hohe Schwelle der Gewissheit ist sicherlich für den Rückgriff auf den

<sup>36</sup> Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, Rn. 672; Jarass/Pieroth, aaO Art. 35 Rn. 4.

<sup>37</sup> vgl. Fastenrath, JZ 2012 S.1128.

<sup>38</sup> Jarass/Pieroth, GG, Art. 35 Rn. 6.

<sup>39</sup> Jarass/Pieroth, aaO Art. 35 Rn. 5; Schlink, Die Amtshilfe, 1982 S.161 ff.

<sup>40</sup> Plenum (auf Anfrage des 2.Senats) vom 3.7.2012, BVerfGE 132, 1 (Rn. 47) = NVwZ 2012 S.1239/1244; vgl. die Entscheidung des 1.Senats zum Luftsicherheitsgesetz vom 15.2.2006, BVerfGE 115, 118/145.

Einsatz der Streitkräfte wie im Fall des Luftsicherheitsgesetzes gerechtfertigt,<sup>41</sup> erscheint aber allgemein im Hinblick auf den Wortlaut von Art. 35 Abs. 3 GG nicht verständlich, da hier für die Anordnungsbefugnis der Bundesregierung zum Einsatz von Bundespolizei und Bundeswehr die bloße Gefährdung durch Naturkatastrophe oder Unglücksfall ausreicht (s. unten).

Auch im Fall von Abs. 2 Satz 2 sollen die angeforderten Kräfte außerhalb ihres eigentlichen Kompetenz- und Zuständigkeitsbereichs eingesetzt werden; sie sind damit eigentlich (verfassungsrechtlich) unzuständig. Die Überwindung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung benötigt dann ebenfalls eine Verfassungsnorm: Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG „berechtigt nicht nur zur Anforderung der genannten Kräfte, sondern ermächtigt auch landesfremde Organe außerhalb ihres regulären örtlichen Zuständigkeitsbereichs tätig zu werden.“<sup>42</sup>

Dann stellt sich die weitere Frage, welche Ermächtigungsgrundlagen den landesfremden Kräften für ihre hoheitlichen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Umstritten ist das „rechtliche Modell“ des landesfremden Einsatzes; vertreten wird, dass es sich um Organleihe, Mandat oder eine Sonderform der Amtshilfe handelt.<sup>43</sup> Einigkeit besteht nur, als die angeforderten Kräfte auf der Grundlage des örtlich geltenden Landesrechts tätig werden und dieses also anwenden, da sie insoweit eine Fremdaufgabe wahrnehmen, deren Durchführung sich nach dem Katastrophenrecht des ersuchenden Landes richtet (mit Ausnahme für die Bundeswehr).<sup>44</sup> Die ausnahmsweise Übertragung der Befugnisse muss aber – über Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG hinaus – ausdrücklich gestattet werden; in Berlin ist das mit § 16 Abs. 2 KatSG Bln. für „Kräfte des Bundes, der Länder sowie der Kreise und Gemeinden anderer Länder“ ausdrücklich geschehen (ohne allerdings Bundespolizei oder Bundeswehr ausdrücklich zu nennen).

Andererseits darf die Amtshilfe nicht zur Erweiterung von Befugnissen der ersuchten Behörde führen. Dem THW sind jedoch – von vornherein – keine Grundrechtseingriffe zugestanden, auch nicht durch das einschlägige THW-Gesetz; der Einsatz zur Katastrophenhilfe würde also zur Erweiterung seiner Befugnisse führen, würde § 16 Abs. 2 KatSG Bln. als eine entsprechende Ermächtigung angesehen. Folgerichtig ist dieser Begriff für das THW nur eingeschränkt auszulegen. Mit dem Ergebnis, dass das THW zwar hoheitlich auftreten kann, aber keine Befugnis zum Erlass grundrechtsrelevanter Maßnahmen hat.

- Nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG können sowohl Polizeikräfte anderer Länder als auch Kräfte (Personen) und Einrichtungen (sachliche Mittel) anderer staatlicher Verwaltungen (insbesondere damit das THW) sowie Bundespolizei und Streitkräfte angefordert werden. Letztere sind dabei nicht auf einen bloß technischen Hilfeinsatz beschränkt (wie im Fall von Art. 35 Abs.1 GG), sondern zur wirksamen Abwehr der Katastrophe ist der Einsatz von spezifisch militärischen Mitteln nicht generell ausgeschlossen, aber auch nur unter engen Voraussetzungen erlaubt (s. schon die strikte Begrenzung eines bewaffneten Einsatzes der Streitkräfte im Innern durch Art. 87a Abs.4 Satz 4 GG).<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> vgl. Fastenrath, JZ 2012 S.1128 f.

<sup>42</sup> Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S. 125 ff.

<sup>43</sup> Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 88 ff; Walus, aaO S. 117 f.

<sup>44</sup> Sattler, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung, NVwZ 2004 S. 1286/1287; Walus, aaO S. 131; s. BVerfGE 115 S. 118/148.

<sup>45</sup> BVerfGE 132,1 = NVwZ 2012 S.1239/1242 (Rn. 31 und 40 ff).

- Zur Anforderung berechtigt ist das „Land“; in Berlin wird die Anforderung von Katastrophenhilfe regelmäßig eine Angelegenheit der Zentralen Einsatzleitung sein. Es sollte aber nicht ausgeschlossen sein, dass eine KSB wie das Bezirksamt einen entsprechenden Auftrag erteilt, dessen Zulässigkeit sich dem Wortlaut von § 16 Abs. 2 KatSG Bln. entnehmen lässt zur Mitwirkung der angeforderten Kräfte „insbesondere im Rahmen der ihnen von Katastrophenschutzbehörden erteilten Aufträge.“

### 3.7.3 Art. 35 Abs.3 GG

Die Regelung betrifft den überregionalen Katastrophenfall, wenn also Naturkatastrophe oder Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes „gefährdet“. Dann wird die Bundesregierung ermächtigt, andere Landesregierungen anzuweisen, ihre Polizeikräfte den betroffenen Ländern zur Verfügung zu stellen sowie Bundespolizei und Bundeswehr zur Unterstützung einzusetzen. Darin liegt rechtlich keine Bitte um Amtshilfe, sondern die Möglichkeit zur Bundesintervention (allerdings auch nur, soweit zur wirksamen Bekämpfung erforderlich).<sup>46</sup> Daraus die Ansicht abzuleiten, dass Bundespolizei und Bundeswehr eigene Kompetenzen wahrnehmen und für ihre Hilfsmaßnahmen nur das Bundesrecht maßgeblich sein kann, ist strittig.<sup>47</sup> Auch wenn ihr Einsatz gegen den Willen der betroffenen Länder erfolgen kann,<sup>48</sup> soll die Koordinierung der verschiedenen Kräfte doch bei diesen Ländern verbleiben.<sup>49</sup> Es erscheint nur folgerichtig, wenn Durchführung und Weisungsbefugnis im angeordneten Einsatz dann ebenfalls den Grundsätzen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 GG entsprechen und dafür dann das Recht des Einsatzlandes maßgeblich wird.<sup>50</sup> So sieht es auch § 8 Abs. 2 ASOG, wonach die Tätigkeiten der Polizeikräfte anderer Länder und des Bundes nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gleich gesetzt werden: „Sie haben die gleichen Befugnisse wie die des Landes Berlin. Ihre Maßnahmen gelten als Maßnahmen des Polizeipräsidenten; sie unterliegen insoweit dessen Weisungen.“

### 3.8 Private Hilfsorganisationen

Die Mitwirkung der HiO im Katastrophenfall bestimmt sich nach dem KatSG Bln. als dem spezielleren Recht. Nach § 11 Nr. 1 i.V.m. den §§ 12 und 13 KatSG Bln. wirken die privaten Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz mit. Die Anforderung der HiO selbst erfolgt *über* die Feuerwehr (§ 12 Abs. 4 Satz 2 KatSG Bln.). Die Feuerwehr übernimmt grundsätzlich lediglich den *formalen Akt der Anforderung*. Die Einschätzung, *ob* eine Anforderung erfolgen soll, obliegt der anfordernden (d.h. zuständigen) Katastrophenschutzbehörde, da der Einsatz der HiO in ihrem Auftrag erfolgt und die HiO ihr unterstehen (§ 12 Abs. 4 Satz 1 KatSG Bln.). Etwas anderes gilt nur, sofern die Feuerwehr gleichzeitig auch die *zuständige Katastrophenschutzbehörde* für den eigenen Bereich ist.

Grundsätzlich richtet sich die Mitwirkung der privaten HiO nach einem spezifischen Anerkennungsverfahren, welches in § 12 Abs. 2 KatSG Bln. geregelt ist.<sup>51</sup> Nach § 12 Abs. 3 KatSG Bln. wurde die

<sup>46</sup> Walus, m aaO, S.235 ff.

<sup>47</sup> Erbguth, in Sachs, GG, 5.Auflage, Art.35 Rn.41; v.Danwitz, in v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6.Aul., Art.35 Rn.82 ff.

<sup>48</sup> Walus aaO, S.245 ff.; Bauer, in Dreier, GG, 2.Aufl., Art.35 Rn.33.

<sup>49</sup> Erbguth aaO Rn.43; Walus aaO S.256.

<sup>50</sup> Jarass/Pieroth, GG, 4.Aufl. Art.35 Rn.8.

<sup>51</sup> § 12 Abs. 2 KatSG Bln: Private Hilfsorganisationen wirken beim Katastrophenschutz mit, soweit ein Bedarf besteht, sie die Bereitschaft zur Mitwirkung schriftlich erklärt haben und die zuständige Katastrophenschutzbehörde ihrer Mitwirkung zugestimmt hat. Hierzu werden geeignete, nach Fachdiensten gegliederte Einheiten und Einrichtungen gebildet (Katastrophenschutzdienst). Die Senatsverwaltung für Inneres wird ermächtigt, Stärke, Gliederung, Ausstattung, Ausrüstung und Ausbildung der Einheiten und Einrichtungen,

Zustimmung bereits für den Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfall-Hilfe und den Malteser Hilfsdienst erteilt.

Die HiO sind in der Regel privatrechtlich als eingetragene Vereine organisiert und treten gegenüber den Bürgern auch im Katastrophenschutz als Subjekte des Privatrechts und gerade nicht hoheitlich auf. Nach Art. 33 Abs. 4 GG sind zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse (inkl. Eingriffe in Grundrechte der Bürger) *in der Regel* nur Angehörige des öffentlichen Dienstes befugt. Im Umkehrschluss bedeutet dies zwar, dass ausnahmsweise *auch Private* dazu befugt sind, allerdings nur, sofern ihnen Hoheitsrechte zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden im Rahmen der sog. *Beleihung*. Der Beleihung sind jedoch verfassungsrechtlich enge Grenzen gesetzt. So bedarf es dafür etwa einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die im KatSG Bln. fehlt. Der in § 8 Abs. 2 KatSG Bln. vorhandene Hinweis auf Anordnungen durch die KSB „oder die in ihrem Auftrag handelnden Personen“ vermag auch nicht den Erfordernissen der ausdrücklichen, verfassungsgemäßen Beleihung zu genügen.

Es ist anerkannt, dass die privaten Hilfsorganisationen im Wege der *Verwaltungshilfe* im Katastrophenschutz tätig werden. Das bedeutet, dass keine Hoheitsbefugnisse übertragen werden, sondern die Tätigkeit *unselbständig* und streng *nach Weisung* der (Katastrophenschutz-) Behörden erfolgt, welche sich der Verwaltungshelfer lediglich zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Die Hilfsorganisationen werden im Katastrophenschutz als „verlängerter Arm des Staates“ tätig.

Wenn die HiO durch die Feuerwehr in eigener Angelegenheit angefordert werden, unterstehen sie allein der Berliner Feuerwehr und handeln in deren Auftrag, § 4 Abs. 3 Satz 1 FwG; allerdings sollen sie dann nach Satz 2 „bei der Erledigung der ihnen im Einsatz übertragenen Aufgaben dieselben Befugnisse wie die Angehörigen der Berliner Feuerwehr“ haben. An Eingriffsermächtigungen stehen der Feuerwehr sowohl der § 3 Abs. 1 Satz 1 FwG als „Generalklausel“ zur Abwehr entsprechender Gefahren als auch § 14 FwG für bestimmte Grundrechtseingriffe (Betreten, Inanspruchnahme in Verb. mit § 8 Abs. 1 und 2 KatSG Bln.) zur Verfügung. Aber auch bei diesen Einsätzen sind die Angehörigen der HiO lediglich Verwaltungshelfer, die unselbständig und nach Weisung tätig werden. Für eine zur Ausübung insbesondere von Eingriffsermächtigungen notwendige Beleihung fehlt erneut jeder Anhaltspunkt. Der Begriff „Befugnis“ in § 4 Abs. 3 Satz 2 FwG muss also ebenfalls dahingehend ausgelegt werden, dass den HiO daraus keine Ermächtigung für Grundrechtseingriffe erwächst.

### 3.9 Spontanhelfer

Zu unterscheiden sind grundsätzlich verschiedene Kategorien von Mitwirkenden und Helfern im Falle einer Katastrophe oder eines Notfalles:

#### **(1) Mitwirkung beim Katastrophenschutz, § 11 KatSG Bln.**

Nr. 1: private Hilfsorganisationen (§§ 12 und 13);

Nr. 2: Helfer im Katastrophenschutzdienst (§ 14): Personen, die sich freiwillig zur ehrenamtlichen Mitwirkung beim Katastrophenschutz in Einheiten und Einrichtungen der privaten Hilfsorganisationen verpflichtet haben (Nr. 1)

---

die Kriterien für die fachliche Eignung sowie das Zustimmungs- und Entpflichtungsverfahren durch Rechtsverordnung zu regeln.

Nr. 4: Kräfte und Einrichtungen des Bundes, der Länder sowie der Kreise und Gemeinden anderer Länder (§ 16); dazu gehören u.a. die Helfer des THW, die sich freiwillig zum ehrenamtlichen Dienst verpflichtet haben (§ 2 THWG) sowie die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren Berlins (§ 5 Abs. 2 FwG);

Nr. 5: natürliche und juristische Personen, die von KSB zu Hilfeleistungen beim Katastrophenschutz in Anspruch genommen werden (§ 8); für die Dauer der Inanspruchnahme erhalten sie die „Rechtsstellung eines freiwilligen Helfers“; § 14 Abs. 2 gilt entsprechend; aber Inanspruchnahme nur unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 u.2 ASOG (Entschädigung nach ASOG).

- (2) **Unmittelbare Anwendung von § 16 Abs. 1 ASOG:** Nach Ziff. 3 dürfen Nicht-Verantwortliche als sog. Notstandsstörer auch nur herangezogen werden, wenn Ordnungsbehörden und Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst (was im Katastrophenfall regelmäßig zu bejahen ist) oder durch Beauftragte abwehren können, was eine Beurteilung in jedem Einzelfall erfordert und die entsprechende vertragliche Erfassung voraussetzt (schwierig angesichts einer Vielzahl von hilfswilligen Menschen).
- (3) **Schadensausgleich bei freiwilliger Mitwirkung, § 59 Abs. 3 ASOG<sup>52</sup>** mit Zustimmung von Ordnungsbehörden oder Polizei bei Wahrnehmung von deren Aufgaben (was eine Registrierung und Erfassung voraussetzt, z.B. die freiwilligen „Teams“).
- (4) **Personen im Sinn des § 2 Nr. 13 a SGB VII**, die – ungebunden und ohne Organisation – „bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not Hilfe leisten oder einen anderen aus erheblicher gegenwärtiger Gefahr für seine Gesundheit retten“, sind kraft Gesetzes versichert.
- (5) **spontane Unterstützer**, deren „Hilfeleistung“ in der Erbringung von Nebenleistungen besteht, die nicht direkt der Katastrophenabwehr dienen, sondern andere Helfer bei ihrer Hilfeleistung unterstützt (durch Verpflegung, Unterhaltung, Aufmunterung, Ablenkung).

Relevant für die Funktion eines Kat-Leuchtturms als Sammelstelle für spontane Helfer sind offensichtlich nur die in Ziff. (3) – (5) angesprochenen Personen; Ziff. (1) betrifft Helfer, die schon entsprechend organisiert sind und insoweit geordnet zum Einsatz kommen; und die Ziff. (2) betrifft einzelne Beauftragte.

Bedeutsam für alle spontanen Helfer ist die rechtliche Absicherung ihrer Hilfeleistung in einem Schadens- oder Haftungsfall, also ihr Haftungs- und Versicherungsschutz. Bei eigenen körperlichen Schäden greift regelmäßig die gesetzliche Unfallversicherung gemäß § 2 Nr.13a SGB VII für den „Nothelfer“ ein,

- wenn er Hilfe leistet bei schweren Unglücksfällen oder allgemeiner Gefahr (Not) und das Unterlassen der Hilfe den Tatbestand des § 323c StGB erfüllen würde, oder
- wenn er einen Dritten aus erheblicher gegenwärtiger Gefahr für seine Gesundheit rettet, s. oben Nr. (4).

Die Schwelle ist demnach sehr hoch. Unterhalb dieser Schwelle kann der Spontanhelfer dennoch Ansprüche auf Ersatz für alle seine Schäden erhalten gemäß § 59 Abs. 3 ASOG als „Polizeihelfer“,

- wenn mit seiner Hilfe tatsächlich „Gefahren“ abgewehrt werden, deren Abwehr eigentlich Aufgabe von Polizei und Ordnungsbehörden ist und

---

<sup>52</sup> „Der Ausgleich ist auch Personen zu gewähren, die mit Zustimmung der Ordnungsbehörden oder der Polizei bei der Wahrnehmung von Aufgaben dieser Behörden freiwillig mitgewirkt oder Sachen zur Verfügung gestellt und dadurch einen Schaden erlitten haben.“



- diese der Mitwirkung zugestimmt haben, s. oben Nr. (3).

Zum Schutz derartiger „Polizeihelfer“ kann die erforderliche Zustimmung auch nachträglich erfolgen und „sogar, wenn er ohne Wissen der Behörde handelte, die Zustimmung aber erteilt worden wäre, sofern die Behörde Kenntnis gehabt hätte.“<sup>53</sup> Ein Sachverhalt, der insbesondere für die Nachbarschaftshilfe am Kat-I Bedeutung erlangt.

Die Feststellung und Einschätzung der Situation als polizeirechtliche „Gefahr“ ist allerdings Tatfrage und liegt nicht im Ermessen der handelnden Personen. Bei irrtümlicher Annahme einer Gefahr kommt es darauf an, inwieweit ein solcher Irrtum objektiv vorwerfbar ist, was letztlich nur gerichtlich geklärt werden kann.

Letzteres betrifft auch Haftungsfragen für Drittschäden, wenn also der „Polizeihelfer“ einer anderen Person Schaden zugefügt hat. Der entsprechende Anspruch aus Amtshaftung wird nur dann in Betracht kommen, wenn der Handelnde als verlängerter Arm von Ordnungsbehörden oder Polizei angesehen werden kann. Beim „nachträglichen“ Polizeihelfer dürfte das schwierig werden, da insoweit keine Weisungsabhängigkeit gegeben sein kann.

Spontane Nebenleistungen (s. oben Nr. 5) verdienen zwar Respekt aber keinen staatlichen Versicherungs- und Haftungsschutz; es sei denn, die KSB hält auch insoweit eine Beauftragung und Heranziehung als Verwaltungshelfer auf Grund ganz besonderer Umstände für notwendig: dann ein Fall des § 8 Abs. 3 KatSG Bln.

Jeder Haftungs- und Versicherungsschutz kann naturgemäß nur dann wirksam werden, wenn die betroffene Person bekannt, also sinnvoller Weise praktisch erfasst und registriert ist. Die Registrierung dient dem Zweck der Identifizierung der Personen bei nachträglich zu klärenden Streitigkeiten und insbesondere bei nachträglicher Geltendmachung der Helfer von versicherungs- und haftungsrechtlichen Ansprüchen (gegen den Staat). Mit der Erfassung ist wiederum eine Datenerhebung im Sinne von § 4 BlnDSG verbunden. Fraglich ist, ob der Grundrechtseingriff nicht dadurch entfällt, dass die betreffende Person mit der Registrierung einverstanden ist. Regelmäßig setzt die Annahme einer rechtlich wirksamen Einwilligung die darauf gerichtete Aufklärung voraus, wovon bei einer möglichen Vielzahl von freiwilligen Helfern kaum ausgegangen werden kann, auch wenn hierbei auf eine schriftliche Bestätigung verzichtet werden kann. Im Zweifel sollte eine solche Ermächtigungsgrundlage deshalb zur Verfügung stehen. Das KatSG Bln. enthält keine ausreichende Norm für die Erfassung aller Freiwilligen.

### 3.10 Kat-Informations- und Interaktionspunkte

Kat-I sind zwar einem bestimmten Kat-L zugeordnet und grundsätzlich als Teil der staatlichen „Sicherheitsarchitektur“ organisiert, ihre Durchführung und Aktivitäten bleiben aber allein Sache der beteiligten Bevölkerung (Hilfe zur Selbsthilfe). Zu ihrer Unterstützung bestimmt der Kat-L aus seinem Personal den sog. Regionalverantwortlichen (RV), der die Verbindung zwischen Kat-I zum jeweiligen Kat-L sichert. Seine Aufgabe besteht darin

---

<sup>53</sup> Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, Berliner Kommentar, § 59 Rn.20 und 21; vgl. Bal-ler/Eiffler/Tschisch, ASOG Berlin, § 59 Rn.10.

- unter den freiwilligen Helfern am Kat-I eine Person als Ansprechpartner und sog. Kat-I-Koordinator zu finden,
- Informationen zu geben als auch zu sammeln (zur Verwendung am Kat-L),
- falls notwendig, die amtliche Unterstützung des Kat-L zu veranlassen.

Eine weitergehende Beschreibung zu den Aufgaben und dem Betrieb der Kat-I sind im entsprechenden Kat-I-Kapitel im Katastrophenschutz-Leuchtturm-Handbuch abgedruckt.

Der Kat-I-Koordinator erhält wichtige rechtliche Auskünfte zum Einsatz von freiwilligen Helfern durch „Rechtliche Hinweise zum Einsatz von freiwilligen Helfern“, welche als Anlage zu den „Hinweisen für den Kat-I-Koordinator bei Stromausfall“ beigefügt sind.

Eine Verpflichtung zur (Nachbarschafts-) Hilfe besteht nicht; keine Person kann zu Hilfeleistungen verpflichtet werden: Ziel der Kat-I ist die freiwillige und selbständige Durchführung der Hilfe aus der Bevölkerung heraus im jeweiligen Quartier (s. auch vorstehend zu 3.9 „spontane Mithilfe“).

Grundsätzlich sind die Helfer am Kat-I nicht speziell versichert. Für die Hilfe bei Unglücksfällen oder allgemeiner Gefahr und Not oder bei Rettung einer Person aus erheblicher und gegenwärtiger Lebensgefahr besteht eine gesetzliche Unfallversicherung gemäß § 2 Abs. 1 Nr.13a SGB VII für „Nothelfer“ (s. oben zur „Sammelstelle“ 3.4).

Wenn die Hilfstätigkeit über die bloße Nachbarschaftshilfe hinausgeht und Gefahren direkt abwehrt, deren Abwehr eigentlich zur Aufgabe von Polizei und Ordnungsbehörden gehört, dann kann ein Ausgleich für etwaige Schäden nach § 59 Abs. 3 ASOG erfolgen. Das setzt aber eine Erfassung der betroffenen Person voraus, die vom Kat-I-Koordinator zu veranlassen ist und dem Regionalverantwortlichen am Kat-L zur Registrierung zugeführt werden muss. Diese nachträgliche „Zustimmung“ ist als zulässig anerkannt. Die Erfassung sollte folgende Angaben enthalten: Nachname, Vorname, Geburtsdatum, Wohnanschrift, Art der Mithilfe und – soweit möglich – Unterschrift.

Durch ihre Mithilfe am Kat-I erlangen die Anwohner keine gesonderten Rechte und Pflichten. Da sie nicht Mitarbeiter des Bezirksamtes werden, verfügen sie über keine hoheitlichen Rechte, insbesondere nicht zum Eingriff in die Grundrechte Dritter. Die freiwilligen Helfer können nur ihre allgemeinen Bürgerrechte wahrnehmen, dabei besonders das sog Jedermann-Festnahme-Recht nach § 127 Abs. 1 StPO bei Vorliegen einer Straftat auf frischer Tat (das eigentlich nur eine Rechtfertigung der tatbestandsmäßig gegebenen Nötigung durch Jedermann darstellt). Sie sind weiterhin grundsätzlich zur Hilfeleistung bei Unglücksfällen oder einer gemeinen Gefahr verpflichtet („unterlassene Hilfeleistung“ nach § 323c StGB) und fungieren dann als Nothelfer (s.o.). Darüber hinaus sind sie verpflichtet, Brände oder Notfälle, bei denen Menschen, die Umwelt oder sonstige bedeutsame Rechtsgüter gefährdet sind, unverzüglich zu melden oder melden zu lassen, vgl. § 13 Abs. 1 FwG.

## 4 Weitere Forschungsergebnisse

### 4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

#### 4.1.1 Katastrophenschutz als Gefahrenabwehr

Katastrophenschutz ist ein Teil der Gefahrenabwehr. Kat-Leuchttürme dienen als Anlaufstellen dem Schutz der Bevölkerung in der Prävention und Abwehr von besonderen Gefahren, die sowohl von Menschenhand als auch von Naturereignissen ausgehen können. Von der klassischen, alltäglichen Gefahrenabwehr unterscheiden sich die besonderen Gefahren durch ihre Größe und den möglichen immensen Schadensumfang. In allen Fällen dient das **Polizei- und Ordnungsrecht (POR)**<sup>54</sup> als Rechtsgrundlage für Abwehrmaßnahmen: Spezielle gesetzliche Regelungen („Besonderes POR“) gibt es zur Abwehr von bekannten Gefahren in bestimmten Bereichen (bereichstypische Gefahren),<sup>55</sup> die durch das ASOG mit seiner „Generalklausel“ in § 17 Abs. 1 und bestimmten Standardmaßnahmen, §§ 18 ff., als allgemeines POR ergänzt werden. Das Katastrophenschutzgesetz, KatSG Bln., ist besonderes POR zur Abwehr von Katastrophen und derartigen Schadensereignissen, das ebenso bei entsprechenden Lücken durch das ASOG ergänzt wird, § 17 Abs. 2 ASOG.

Die **verfassungsrechtliche Absicherung** für den Katastrophenschutz als besondere Gefahrenabwehr kann sich aus dem Staatszweck, den Staatszielen und den Staatsaufgaben ergeben.

#### Staatszweck

Im Staatszweck zeigt sich die Legitimation eines Staates durch die politische Gemeinschaft. Nach der in Deutschland herrschenden Staatsphilosophie besteht schon der genuine Staatszweck in der Sicherung des inneren Friedens, der Gewährleistung der Freiheit sowie im sozialen Ausgleich.<sup>56</sup> Er findet seinen besonderen Ausdruck im Gewaltmonopol des Staates, beruhend auf dem Verzicht des Bürgers auf Gewalt gegen Sicherung und Schutz vor Gewalt durch Monopolisierung der Gewalt beim Staat bzw. in seiner Ordnungs- und Sicherheitsfunktion.<sup>57</sup> Der Katastrophenschutz ist somit eine zentrale Aufgabe, die unmittelbar aus der staatlichen Souveränität („Sicherheitsstaat“) erwächst und schon grundsätzlich zur Verteidigung des Landes sowie zur Abwehr jeder Art von Gefahren verpflichtet.<sup>58</sup>

#### Staatsziele

Die Staatsziele finden sich in den sog. Staatszielbestimmungen der Verfassung. Sie geben Aufschluss darüber, wie die Schutzpflichten, also auch der Katastrophenschutz durchzuführen sind: unter Beachtung der **Strukturprinzipien** in Art. 20 und 20a GG, d.h. insbesondere von Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip. Daraus folgt, auch der Katastrophenschutz hat

- den **rechtsstaatlichen** Erfordernissen zu genügen wie der Beachtung der Grundrechte, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes), des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowie der Gewährung eines ausreichenden Rechtsschutzes; praktisch

---

<sup>54</sup> Besser: Polizei- und Ordnungsbehördenrecht.

<sup>55</sup> z.B. Umweltschutzrecht, Waffengesetz, Versammlungsrecht, Feuerwehrgesetz etc.

<sup>56</sup> s. Chr. Starck in v.Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar Bd. 1, 5.Aufl. 2005, Präambel Rn. 33; M. Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004, S.173; D. Grimm in Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1.Aufl. 1994, S. 10.

<sup>57</sup> D.Grimm, aaO, Bilanz S. 772 m.w.Nachweisen; G. Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 154.

<sup>58</sup> M. Knauff, aaO, S. 174; Chr. Starck in v.Mangoldt/Klein/Starck, aaO, Art. 1 Abs. 3 Rn. 193 sowie Art. 2 Abs. 2 Rn. 189; U.K.Preuß, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, aaO, S. 523 ff.

führt das hier zur Notwendigkeit von (gesetzlichen) Ermächtigungsgrundlagen für alle Eingriffsmaßnahmen;<sup>59</sup>

- nach dem **Demokratieprinzip** die Bürger angemessen zu beteiligen, insbesondere durch transparente Entscheidungen und umfassende Informationen;
- nach dem **Sozialstaatsprinzip** den Schutz für alle Bürger gleichermaßen zu gestalten (Solidarität) sowie existenzielle Verhältnisse zu schaffen und zu erhalten.<sup>60</sup>

### Staatsaufgaben

Sie sind Gegenstand **staatlicher Ordnung** (im Gegensatz zur gesellschaftlichen Ordnung).<sup>61</sup> Soweit sich die Staatsaufgaben nicht schon aus Staatszweck und Strukturprinzipien ergeben, müssen sie sich auf die Verfassung zurückführen lassen: Es gibt keine Staatsaufgaben außerhalb der Verfassung.<sup>62</sup> Die Schutzpflicht des Staates beruht – neben Staatszweck und Strukturprinzipien – auf den Grundrechten sowie auf konkreten einfachgesetzlichen Regelungen:

- Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG<sup>63</sup> ist in den **Grundrechten** eine „objektive Wertentscheidung“ zum Schutz des Bürgers angelegt, nicht nur gegen staatliche Maßnahmen (Abwehrfunktion) sondern auch vor Rechtsgutverletzungen durch Dritte oder Naturgewalten.<sup>64</sup> Gestützt wird diese Auslegung insbesondere auf die **Menschenwürde** (Art. 1 Abs. 1 GG) und das **Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit** (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie alle weiteren Freiheitsrechte, wie ausdrücklich zur Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 3 GG) und zur Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 4 GG) festgestellt wird.<sup>65</sup>
- Der Schutz vor Katastrophen kommt ebenso in sekundären, einfachen **gesetzlichen** Grundlagen zum Ausdruck, insbesondere natürlich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder, aber auch in speziellen Rechtsgrundlagen wie dem Gesetz über den Deutschen Wetterdienst (DWDG) oder dem Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG).

Als Ergebnis kann festgestellt werden, dass der Katastrophenschutz als staatliche Aufgabe durch die Verfassung sowie daraus abgeleitete (einfache) Gesetze abgesichert ist. **Katastrophenschutz ist (klassische) Verfassungspflicht!**<sup>66</sup>

#### 4.1.2 Abgrenzung zur Risikovorsorge

Inwieweit sind besondere Gefahrenabwehr und **Risikovorsorge** voneinander abzugrenzen oder wird beides vom Katastrophenschutz erfasst? Die Antwort ist schwierig, soweit von beherrschbaren und

---

<sup>59</sup> Stober/Eisenmenger, Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005 S.121/124.

<sup>60</sup> Stober/Eisenmenger, aaO, S. 124; F. Ekardt, Umweltverfassung und Schutzpflichten, NVwZ 2013 S. 1105/1107: ohne ein Existenzminimum dürfte Freiheit nicht sinnvoll denkbar sein.

<sup>61</sup> D.Grimm, aaO, S. 10; Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8.Aufl. 2009, Rn. 338.

<sup>62</sup> M. Knauff, aaO, S. 177, 181; D.Grimm, aaO, Bilanz S.773; G. Hermes, aaO, S. 137.

<sup>63</sup> BVerfGE 35 S.79/114; E.Denninger in Lischen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3.Aufl. 2001, E 20; J.Dietlein, Verfassungsrechtliche Grundlagen des staatlichen Schutzauftrages, 1992, S.17 ff.

<sup>64</sup> Möllers/Pflug, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Schutzes kritischer IT-Infrastrukturen, in M.Kloepfer (Hrsg.), Schutz kritischer Infrastrukturen, 2010, S. 53 f.; R. Schmidt, Grundrechte, 2012, S. 129.

<sup>65</sup> F. Ekardt, aaO, S. 1106: Grundrechte sind zudem das stärkste Element einer liberal-demokratischen Verfassung; R. Schmidt, aaO, S. 129

<sup>66</sup> Das heißt: Sie unterliegt keinem Ermessen, keinen Zweckmäßigkeitserwägungen. Vgl. H.Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S.60 f.

nicht beherrschbaren Katastrophen die Rede ist.<sup>67</sup> In der Literatur wird auch zwischen einer zwar unbestimmten, aber mit Hilfe der allgemeinen Lebenserfahrung grundsätzlich ermittelbaren Gefahr und dem Risiko als einer abschließenden Prüfung nicht mehr zugänglichen (Rest-) Ungewissheit unterschieden.<sup>68</sup> Zu den beherrschbaren Katastrophen werden z.B. die Gefahren durch Hochwasser gezählt, denen mit entsprechend präventiven Maßnahmen begegnet werden kann – auf der Grundlage des **klassischen (polizeilichen) Gefahrenbegriffs**, welcher an der bisherigen Erfahrung orientiert ist.<sup>69</sup> Die „Gefahr“ wird gekennzeichnet als etwas im Grunde Bekanntes, dem durch bereits erprobte Methoden begegnet werden kann.<sup>70</sup> Hierbei gilt auch hinsichtlich des Rechtsschutzes betroffener Bürger die Perspektiven des sog. objektiven Beobachters für die Annahme entsprechender Gefahren.<sup>71</sup> Demgegenüber kann der Begriff des Risikos dazu dienen, die **Ungewissheit** auf der Ebene des objektiven Beobachters zu kennzeichnen für Sachlagen, in denen das verfügbare Wissen an seine Grenzen stößt,<sup>72</sup> aber z.B. die (zunächst) vorstellbare geringe Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens im Fall seiner Realisierung ein katastrophales Ausmaß annehmen kann.<sup>73</sup> Dieser Fall kann mit Hilfe des klassischen Gefahrenbegriffs („hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts“) nicht erfasst werden.<sup>74</sup> Insbesondere neuartige technologische Schadensmöglichkeiten lassen sich damit nicht mehr beschreiben als klare lineare Modelle von Ursache und Wirkung.<sup>75</sup>

Die Unterscheidung zwischen Gefahr und Risiko wird auch von der **Rechtsprechung** gemacht, wenn von der „bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorwahrung“ die Rede ist.<sup>76</sup> Daraus folgt andererseits, dass der Katastrophenschutz letztlich beides umfassen wird: die Abwehr von Gefahren (im klassischen polizeirechtlichen Sinn) ebenso wie die Risikovorwahrung, die sich dann allerdings vor allem in den Maßnahmen zur Prävention unterscheiden muss. Auch der Vorsorgegedanke ist auf dieselben verfassungsrechtlichen Grundlagen zu stützen.<sup>77</sup> Insofern genügt die entfernte Wahrscheinlichkeit bzw. die Möglichkeit für den Schadenseintritt, um die staatliche Schutzpflicht grundsätzlich auszulösen.<sup>78</sup> In dem Moment allerdings, wo sich das Risiko tatsächlich in einem Schaden **realisiert**, handelt es sich dann wieder um die klassische Gefahrenabwehr – allerdings als besondere Gefahrenabwehr wegen des immensen Umfangs einer Katastrophe.

Mit der Einrichtung der Kat-Leuchttürme kann das Risiko des Eintritts einer Gefahr nicht vermindert werden, sie können und sollen aber dazu beitragen, die mit den beherrschbaren wie nicht beherrschbaren Katastrophen verbundenen konkreten, also tatsächlichen Gefahren zu vermeiden oder Schäden zu verringern.

---

<sup>67</sup> Stober/Eisenmenger, aaO, S. 127.

<sup>68</sup> L.Jaeckel, Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010, S. 50 ff; s. auch U.K.Preuß, aaO, S.529 ff.

<sup>69</sup> Stober/Eisenmenger, aaO, S. 127.

<sup>70</sup> L.Jaeckel, aaO, S. 79, 88 ff.

<sup>71</sup> L.Jaeckel, aaO, S. 116, 128.

<sup>72</sup> L.Jaeckel, aaO, S. 289.

<sup>73</sup> L.Jaeckel, aaO, S. 58.

<sup>74</sup> Auch der Begriff des Gefahrenverdachts hilft hier nicht, bei dem zwar Zweifel am Schadenseintritt bestehen, aber ebenso tatsächliche Hinweise.

<sup>75</sup> L.Jaeckel, aaO, S. 151.

<sup>76</sup> L.Jaeckel, aaO, FN 747, 719, 806.

<sup>77</sup> L.Jaeckel, aaO, S. 294.

<sup>78</sup> vgl. z.B. für atomare Gefahren BVerwGE 72 S. 300 „Why!“; s. auch L.Jaeckel, aaO, S. 65.

### 4.1.3 Abgrenzung zur „Daseinsvorsorge“

#### 4.1.3.1 Begriff

Inhaltlich stellt sich vordringlich die Frage nach der Klärung, was eigentlich mit „Daseinsvorsorge“ gemeint sein kann. Erst in den letzten beiden Jahrzehnten gewinnt der Begriff in Deutschland genauere Konturen. Er wird heute durchweg als umfassende Schutzverpflichtung des Staates für die Lebensumstände seiner Bürger verstanden, als verfassungsrechtlich begründete staatliche Aufgabe zur Risikovorkehr. Der Staat muss sich schützend und fördernd vor die Grundrechte des Grundgesetzes (GG) stellen, insbesondere in Bezug auf die Schutzgüter Leben und Gesundheit.<sup>79</sup> Schon nach traditionellem Verständnis hat der Staat die Sicherheit zu gewährleisten durch eine Abwehr von Gefahren, klassisch verstanden als Abwehr konkreter (also tatsächlicher) Gefahren, hauptsächlich durch die Polizei (s. oben 4.1.1). Nach heutiger Auffassung geht die Daseinsvorsorge darüber hinaus und zielt auf die **gesamte Daseinssicherung**, nicht nur als Leistung für den sozial Schwächeren (Anspruch aus Art. 2 Abs. 1 GG), sondern auch für die Allgemeinheit insgesamt als Vorsorge zur optimalen Freiheitsverwirklichung.<sup>80</sup> Hiervon erfasst wird ebenso die Verantwortung des Staates für die notwendigen und ausreichenden **Infrastrukturen** – als ungeschriebener Bestandteil der Verfassung.<sup>81</sup> Ohne eine infrastrukturelle Grundausstattung könne eine soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Gemeinschaft nicht existieren (Hermes).<sup>82</sup>

#### 4.1.3.2 Gewährleistung

Ohne Zweifel gehören alle Verkehrsbereiche zur genannten staatlichen Infrastrukturverantwortung, ebenso Versorgungswirtschaft (insbesondere Energieversorgung), Telekommunikation, aber auch Grundversorgungen wie Rundfunk, Finanzwesen oder Bildungs-, Sozial-, Gesundheits-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen.<sup>83</sup> Wie weit geht die strukturelle Verantwortung des Staates, welche Infrastruktur hat er zu „gewährleisten“? Grundsätzlich hat er die **gesamte Daseinsvorsorge** zu gewährleisten; bei der Umsetzung verfügt er aber über einen erheblichen Spielraum:<sup>84</sup> Entweder wird er durch (klassische) Intervention tätig, dann regelt er alles selbst mit eigenem Personal, eigener Infrastruktur und entsprechenden Dienstleistungen,<sup>85</sup> oder diese „Erfüllungsverantwortung“ wird ersetzt durch die in diesem Zusammenhang ausdrücklich so bezeichnete „Gewährleistungsverantwortung“, welche nun den Einsatz und die Erfüllung durch private Organisationen oder zivile Einrichtungen zulässt,<sup>86</sup> aber auch eine staatliche Regulierungsmöglichkeit beinhaltet (Liberalisierung der Daseinsvorsorge).<sup>87</sup> Die Frage, **wann und unter welchen Bedingungen** diese Gewährleistung Platz greifen kann oder sogar muss, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet;<sup>88</sup> Stichworte sind „der schlanke Staat“ oder das Verhältnis von Markt und Staat mit besonderem Bezug auf die jetzige Finanzkrise. Schon jetzt lässt sich feststellen, dass sich der frühere Leistungs- und Interventionsstaat auf zahlreichen Aufga-

---

<sup>79</sup> vgl. BVerfGE 49 S. 89 u. 53 S. 30 zur Gefährdung durch bestimmte AKW; s. auch Art. 87e Abs. 4 und 87f Abs. 1 GG).

<sup>80</sup> Ronellenfitch in Handbuch des Staatsrechts Band IV, S. 32 ff.

<sup>81</sup> G.Hermes, aaO., S. 353.

<sup>82</sup> aaO S. 323.

<sup>83</sup> Ronellenfitch, aaO S. 33.

<sup>84</sup> BVerfGE 46 S. 160; 56 S. 54; 85 S. 191.

<sup>85</sup> Ronellenfitch, aaO S. 48.

<sup>86</sup> K. Grupp, Infrastrukturgewährleistung und Fachplanung, in Magiera/Sommermann, Daseinsvorsorge und Infrastrukturgewährleistung, S. 65 f.; F.Schoch, Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft, NVwZ 2008 S. 241.

<sup>87</sup> R. Schmidt, Der Staat, 2003.

<sup>88</sup> K. Grupp, aaO S. 67.

benfeldern zum Gewährleistungsstaat gewandelt hat, ohne jedoch dabei auf bestimmte Regulierungen und Rahmenrichtlinien zu verzichten.<sup>89</sup>

Die Einrichtung von Kat-Leuchttürmen ist sicherlich Teil der staatlichen Sicherheitsarchitektur, aber kein Teil einer direkten Infrastrukturverantwortung, soweit diese als leitungsgebundene Infrastruktur (Netzgebundenheit) verstanden wird, für die eine ganz besondere Verantwortung des Staates begründet ist, als nur ihm obliegende wesentliche Aufgabe, die einen modernen westlichen Staat ausmacht.<sup>90</sup>

#### 4.1.4 Begriff der Katastrophe

Für den Begriff der Katastrophe kann eine gängige **Definition der Vereinten Nationen** herangezogen werden,<sup>91</sup> als einer gravierenden Störung der Gemeinschaft mit schweren menschlichen, materiellen, wirtschaftlichen Verlusten oder Umweltschäden, deren Abwehr die regelmäßig vorhandenen Kräfte überfordert. Dieser Abhängigkeit von örtlichen Gegebenheiten muss jedoch ein rechtlicher Aspekt beigefügt werden: In den deutschen Katastrophenschutzgesetzen muss eine Katastrophe als solche erst erklärt und festgestellt werden, um entsprechende Folgen und Befugnisse auszulösen.

Der **Katastrophenschutz** beinhaltet nach deutschem Verständnis vier Stufen

- die Vermeidung von Katastrophen (Verhütung als Prävention),
- die Vorsorge (als Vorbereitung der eigentlichen Abwehr),
- die Bekämpfung der (eingetretenen) Katastrophe,
- die Katastrophen-Nachsorge (Beseitigung der Folgen).

Ausgeschlossen hiervon ist der sog. Zivilschutz (im Verteidigungsfall), der aber zusammen mit dem Katastrophenschutz vom „Bevölkerungsschutz“ als Oberbegriff umfasst wird. Auf europäischer Ebene ist die Zweiteilung nicht vorhanden, so dass die dort vorhandene Bezeichnung des Schutzes der Bevölkerung allein mit dem Katastrophenschutz gleichzusetzen ist.

Ebenso wenig wird der Begriff „**Notstand**“ europäisch definiert. In Deutschland wird zwischen dem äußeren Notstand (Spannungs- und Verteidigungsfall, Art. 80a, 87a Abs. 3, 87b GG sowie Art. 115a und 115c GG) und dem inneren Notstand (Art. 91 Abs. 1, 87a Abs. 4 GG) unterschieden, letzterer kann die Pflicht zur Amts- und Rechtshilfe aller Behörden und insbesondere der Sicherheitsbehörden auch in Fällen einer Katastrophe auslösen, Art. 35 Abs. 1 bis 3 GG.

#### 4.1.5 Durchführung des Katastrophenschutzes

Wie muss der Katastrophenschutz durchgeführt werden: Effektiv? Mit Ermessensspielraum?

##### 4.1.5.1 Effektiver Katastrophenschutz

Es ist die staatliche Aufgabe, durch geeignetes Tätigwerden kritische Situationen zu verhindern.<sup>92</sup> Beinhaltet die Wahrnehmung dieser Aufgabe auch die Verpflichtung zu einer ganz bestimmten Art

---

<sup>89</sup> F. Schoch, aaO S. 243.

<sup>90</sup> G.Hermes, aaO S.168 und 323 ff.

<sup>91</sup> Im Rahmen der internationalen Katastrophenhilfe: „a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources“.

<sup>92</sup> M.Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004, S. 173.

und Weise des Katastrophenschutzes, ist dessen Effektivität das verfassungsrechtlich „**übergeordnete Leitprinzip**“, wie von A. Walus angenommen wird?<sup>93</sup> Er bezieht sich insbesondere auf Formulierungen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder, die auf die Durchführung der für eine „Bekämpfung der Katastrophen notwendigen Maßnahmen“ (§ 14 Abs. 1 HmbKatSG) abstellen.<sup>94</sup> Ein darauf gestütztes Effektivitätsgebot als verfassungsrechtliches Leitprinzip für den Katastrophenschutz anzunehmen, erscheint jedoch sehr fraglich. Weder entspricht diese Auffassung der höchstrichterlichen Rechtsprechung, noch lassen sich dafür weitere Anhaltspunkte der Literatur finden.

Sowohl das BVerfG<sup>95</sup> als auch das BVerwG<sup>96</sup> sprechen zwar von einer „Effektivität der Problembewältigung“ bzw. vom „effektiven Schutz der Bevölkerung“, sehen darin aber nur ein Kriterium der Ausübung des pflichtgemäßen **Ermessens** und der Anwendung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** (GdV) für eine „bestmögliche Gefahrenabwehr“.<sup>97</sup>

Im POR wird das Effektivitätsgebot allerdings bei der Auswahl der verantwortlichen Personen zur Gefahrenabwehr erörtert,<sup>98</sup> aber insoweit auch nur als Kriterium einer pflichtgemäßen Ermessensausübung<sup>99</sup> oder sogar verbunden mit dem Kriterium der Geeignetheit des GdV.<sup>100</sup> Es wird bezweifelt, ob es darüber hinaus einen eigenständigen Rechtsgrundsatz der Effektivität staatlicher Aufgabenerfüllung geben kann;<sup>101</sup> vielmehr wird der GdV als wirksamer Maßstab für staatliches Handeln begründet: „Die Verfasstheit des staatlichen Gemeinwesens mit seinen materiellen und prozeduralen Freiheitsrechten und seiner komplexen Organisationsstruktur ist im Gegenteil als Ausdruck eines Grundsatzes der Hemmung der Effektivität staatlichen Handelns zugunsten der Freiheit des einzelnen zu verstehen.“<sup>102</sup>

#### 4.1.5.2 Pflichtgemäßes Ermessen

Untersucht man die jeweiligen Katastrophenschutzgesetze der Länder, so wird den Katastrophenschutzbehörden tatsächlich regelmäßig ein **Ermessensspielraum** bei der Anwendung und Durchführung von Katastrophenschutz-Maßnahmen zugebilligt, sowohl schon bei der Prävention wie auch bei der Abwehr von konkreten Katastrophen (vgl. § 4 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 KatSG Bln.)<sup>103</sup>. Nach dem BVerfG wird schon dem Gesetzgeber der erhebliche Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt zur bestmöglichen Gefahrenabwehr.<sup>104</sup> Im Katastrophenschutzrecht gilt also grundsätzlich „optionales Recht“, für das der Opportunitätsgrundsatz steht.<sup>105</sup> Das heißt, den Katastrophenschutz-

<sup>93</sup> A. Walus, Katastrophenorganisationsrecht, BBK Wissenschaftsforum Band 10, 2012 S.25 u. 31.

<sup>94</sup> A. Walus aaO, S. 36.

<sup>95</sup> BVerfGE 105 S. 252 „Glykol“.

<sup>96</sup> BVerwGE 87 S. 37 „Glykol“ (Vorentscheidung).

<sup>97</sup> BVerfGE 49 S. 89 (zu § 7 AtomG).

<sup>98</sup> vgl. §§ 13, 14 ASOG.

<sup>99</sup> Baller/Eiffler/Tschisch, ASOG Berlin, § 13 Anm. 18.

<sup>100</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Anm. 88 ff. und § 10 Anm. 22.

<sup>101</sup> Das gemeinschaftsrechtliche Effektivitätsgebot beruht dagegen auf der Verpflichtung der EU-Mitgliedsländer aus Art. 4 Abs. 3 EUV (früher Art. 10 EGV), die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen; vgl. Frotscher/Kramer, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 5. Auflage, Rn. 586.

<sup>102</sup> Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch der Polizei, 3. Auflage, F 241.

<sup>103</sup> vgl. M. Klopfer, Katastrophenschutzrecht, VerwArchiv 2007 S. 163/192.

<sup>104</sup> BVerfGE 49 S. 89 (zu § 7 AtomG).

<sup>105</sup> R. Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, S 43/56.



behörden (bzw. allgemein allen das Gesetz vollziehenden Behörden) ist Ermessen eingeräumt, wenn sie „die Wahl zwischen verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten“ haben, wozu auch das Abwarten (Nichtstun) gehört; hiermit wird einer Behörde erlaubt, „entsprechend den gesetzlichen Zielvorstellungen konkrete Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen und zu einer sachgerechten Lösung zu gelangen; sie kann Zweckmäßigkeit- und Billigkeitserwägungen anstellen.“(F.J. Peine)<sup>106</sup>

In jedem Fall muss das eingeräumte Ermessen **pflichtgemäß**, also ohne Rechtsverstoß ausgeübt werden (§ 40 VwVfG), dem entspricht dann die gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit (§ 114 VwGO), also der Feststellung von möglichen Rechtsfehlern ohne dass die Ermessensentscheidung und die zugrunde liegende Zweckmäßigkeit des Handelns einbezogen wird.<sup>107</sup> Die Entscheidung für ganz bestimmte Maßnahmen kann allerdings im Katastrophenrecht „auf Null“ reduziert sein und sich zu einer **Entscheidungspflicht** verdichten, was insbesondere auf die Abwehr konkreter Katastrophen zutreffen kann, also bei besonders hoher Intensität der Störung oder besonders schweren Gefahrenfällen.<sup>108</sup>

#### 4.1.5.3 Kat-Leuchttürme

Für die Errichtung von Kat-Leuchttürmen stellt sich somit die Frage, ob ihre Einrichtung und Ausgestaltung schon **präventiv** so zwingend ist, dass für diese Entscheidung keinerlei Spielraum mehr besteht. Ist der Kat-Leuchtturm ein zentraler Gegenstand des staatlichen Interesses, dessen Vorhaltung eine zwingende zentrale Aufgabe darstellt?<sup>109</sup>

Natürlich ist der Katastrophenschutz als staatliche Aufgabe zwingend; Kat-Leuchttürme sind aber nicht die einzige Möglichkeit, den Zweck von Anlaufstellen für die Bevölkerung zu erreichen. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass bislang insbesondere die Einrichtungen von Feuerwehr und Polizei diese Funktion wahrgenommen haben, mehr oder weniger, da entsprechende Auswirkungen und Belastungen der Einrichtungen festzustellen waren. Auch wenn das Konzept der Kat-Leuchttürme diesen Schwierigkeiten begegnen will durch stärkere Einbeziehung und Reglementierung der Bevölkerung, so bleibt es doch immer nur eine **Möglichkeit** der sinnvollen und effektiven Gefahrenabwehr. Das kann zumindest zum jetzigen Zeitpunkt für eine präventive Errichtung von Kat-Leuchttürmen gelten; es bleibt jedem Land, jeder Kommune überlassen, ob und wann ein Kat-Leuchtturm eingerichtet wird. Es gibt andererseits grundsätzlich auch keinen Rechtsanspruch des Bürgers auf eine derartige Einrichtung.

Inwieweit Kat-Leuchttürme (erst) im Fall einer konkreten Katastrophe oder eines besonders schweren Schadensereignisses, also schnell eingerichtet wird oder werden muss, das hängt sicher auch von der Ausgestaltung und Ausstattung einer solchen Anlaufstelle ab sowie von der jeweiligen Gefahrenlage. Mit anderen Worten, für **bestimmte, eilbedürftige Maßnahmen** wird sicher die Reduzierung des grundsätzlichen Ermessens zu bejahen sein, allerdings kann auch dann offen bleiben, in welchem Rahmen das zu geschehen hat.

---

<sup>106</sup> F.-J.Peine, Verwaltungsrecht, 9.Auflage, Rn. 203 und 206; Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8.Auflage, Rn. 584: höhere Einzelfallgerechtigkeit.

<sup>107</sup> R.Stober aaO.

<sup>108</sup> F.-J.Peine aaO Rn. 224; Bull/Mehde aaO Rn. 598; BVerwGE 16 S. 218, 11 S. 95.

<sup>109</sup> vgl. G.Hermes, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 335.

Andererseits soll auch nicht ausgeschlossen werden, dass im Laufe der Zeit die praktischen Erfahrungen mit bereits installierten Kat-Leuchttürmen zu der Erkenntnis führen kann, zumindest ausreichend **Vorsorge** nur auf diesem Wege zu treffen.

#### 4.1.6 Katastrophenschutz-Regelungen

##### **Bundesländer**

Nur das Land NRW hat kein Katastrophenschutzgesetz, alle anderen Bundesländer haben mehr oder weniger detaillierte Regelungen zum Brand- und Katastrophenschutz, zu den Rettungsdiensten sowie zur Feuerwehr, regelmäßig in eigenen Gesetzen (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder – auch teilweise – zusammengefasst (Brandenburg, Hessen, Bremen, Sachsen).<sup>110</sup> Am weitesten entwickelt erscheint das Sächsische Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz von 2004; entsprechende Lücken weist das Berliner Katastrophenschutzgesetz auf.<sup>111</sup>

Katastrophenschutzbehörden (KSB) sind in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen die Landkreise und kreisfreien Städte oder Gemeinden bzw. deren Landräte oder (Ober-) Bürgermeister; in Bayern neben den Kreisverwaltungsbehörden auch die Regierungen und das Staatsministerium des Inneren; in Berlin alle Ordnungs- und Sonderbehörden (s. Kapitel 3.1) und in Hamburg die „dazu bestimmten Behörden“ (§ 3 Abs. 1 HmbKatSG).

Die Leitung der Katastrophenabwehr und des Katastrophenschutzes ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.<sup>112</sup> In Berlin gibt es im Katastrophenfall mehrere Leitungsgremien: die Zentrale Einsatzleitung (§ 9 KatSG Bln.), die Gemeinsame Einsatzleitung von Feuerwehr und Polizei sowie die Krisenstäbe der Bezirke. Die Kat-Leuchttürme sollen in der Verantwortung der Bezirksverwaltung eingerichtet werden (s. Kapitel 3.1).

Wann sollten Kat-Leuchttürme eingerichtet bzw. aktiviert werden? Die Anwendung des KatSG Bln. und insbesondere der speziellen Ermächtigungsgrundlagen zur Abwehr von Katastrophen setzt regelmäßig voraus, dass ein Katastrophenalarm ausgelöst oder die Katastrophe festgestellt wird.<sup>113</sup> Nur in wenigen Bundesländern kann das bereits bei einer drohenden Katastrophe oder einem entsprechenden Großschadensereignis geschehen. In Berlin wird der **Alarm nach § 7 Abs. 1 KatSG Bln.** ausgelöst

- durch die Senatsinnenverwaltung
- auf Vorschlag der zuständigen KSB (§ 3)
- bei Eintritt einer Katastrophe oder Annahme, dass sie „droht“.

---

<sup>110</sup> Kloepfer, Katastrophenrecht, 2009.

<sup>111</sup> Von Stoephasius/Schweer, Rechtliche Beurteilung möglicher Eingriffsmaßnahmen der Katastrophenschutzkräfte bei einem anhaltenden Stromausfall in Berlin, HWR Berlin, FB 5 Nr.07/2011.

<sup>112</sup> s. Walus, aaO. S.91 ff.

<sup>113</sup> Zum Unterschied s. H.Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S.212 f.

Ähnlich ist die Regelung in Baden-Württemberg, im Saarland und in Sachsen („Voralarm“).<sup>114</sup> Mit dieser Feststellung können die Ermächtigungsgrundlagen des KatSG Bln. angewendet werden. Darin ist ein konstitutiver, nicht nur deklaratorischer Akt zu sehen; d.h. auch, dass die „allgemeinen“ Befugnisse zur Gefahrenabwehr (ASOG) in jedem Fall bis zu diesem Zeitpunkt möglich sind.<sup>115</sup> Aus polizeilicher Sicht ist ein ausdrücklicher **Voralarm** wichtig und notwendig, um entsprechende Ressourcen besser bereitstellen zu können.<sup>116</sup> Auch für die Bevölkerung kann es nur von Vorteil sein, so früh wie möglich über die geplanten Anlaufstellen zu verfügen.

### Regelungen des Bundes

Die Regelungen betreffen insbesondere den Schutz Kritischer Infrastrukturen. Zu unterscheiden sind sog. Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze:

- Sicherstellungsgesetze enthalten spezielle Bestimmungen für den Spannungs- und Verteidigungsfall (Notstand), z.B. Bundesleistungsgesetz, Sicherstellungsgesetze zu den Bereichen Post- und Telekommunikation (PTSG), Erdölbevorratung (ErdölBevG), Energie (EnSiG), Ernährung (ESG), Verkehr (VerkSiG), Arbeit (ASG), Wirtschaft (WiSiG 1965), Wasser (WasSiG).<sup>117</sup>
- Vorsorgegesetze betreffen die Regelungen bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen; hier interessant u.a.
  - **Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG):** zum Katastrophenschutz wird auf die Zuständigkeit der Länder verwiesen (§ 11) und die entsprechende Hilfe des Bundes angeboten (§ 12) bzw. die Kooperation mit den Bundesländern insbes. zur Erstellung von Risikoanalysen (§ 18); hierbei werden die Aufgaben des Bundes vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) auf der Grundlage des BBKG wahrgenommen.
  - **Ernährungsvorsorgegesetz (EVG):** mit Ermächtigungen für den Erlass entsprechender Verordnungen (§ 2).

In weiteren Spezialgesetzen können Regelungen enthalten sein, die keinen eindeutigen Katastrophenschutz bezwecken, gleichwohl in Katastrophenfällen herangezogen werden können.

## 4.2 Europäische Regelungen (EU)

Grundsätzlich gilt im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten derselbe Grundsatz wie im Verhältnis Bund/Länder in Deutschland: Die EU hat als zentrale Organisation nur die Kompetenzen, die ihr ausdrücklich in den Verträgen zugewiesen sind nach dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**, Art. 5 Abs. 1 EUV. Für den Katastrophenschutz ist in der EU-Kommission die Generaldirektion „Internationale Zusammenarbeit, Humanitäre Hilfe und Krisenreaktion“ (ECHO) unter der Leitung des Kommissars Christos Stylianides zuständig. Im Primärrecht (Vertrag über die EU: EUV, und Vertrag über die Arbeitsweise der EU: AEUV)<sup>118</sup> gibt es verschiedene Regelungen zum Katastrophenschutz mit unterschiedlicher sektorspezifischer Zuständigkeit der EU:

---

<sup>114</sup> §§ 18, 22 LkatSG BaWü; § 21 Abs.2 u.3 SBKG; §§ 46, 47 SächsBRKG.

<sup>115</sup> A.Walus, Katastrophenorganisationsrecht, 2012, S.286; M.Kloepfer, Katastrophenschutzrecht, VerwArchiv 2007 S.163/192; H.Leupold, Die Feststellung des Katastrophenfalles, 2012, S. 42 ff. und 152 f.; H.Sattler aaO, S.213.

<sup>116</sup> Ergebnis einer Besprechung mit dem PolPräs Berlin, Dezember 2013.

<sup>117</sup> umfassende Darstellung in BBK, Aktualisierung der Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs KRITIS (bearbeitet von B.Schweer, HWR Berlin), 2010.

<sup>118</sup> Sekundäre Regelungen sind aufgeführt in der BBK-Analyse, s. vorstehende FN.

#### 4.2.1 Art. 196 AEUV

Ausdrücklich ist der Katastrophenschutz in Art. 196 aufgeführt; in diesem Bereich wird die Union gemäß Art. 6 lit. f AEUV (nur) zu Ergänzungs-, Unterstützungs- und Koordinierungsmaßnahmen aufgefordert mit dem Ziel, den Katastrophenschutz wirksamer zu gestalten. Bedeutsam ist allerdings, dass die insoweit erforderlichen Maßnahmen nicht zu irgendwelcher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsländer führen dürfen (Abs. 2).

Wichtigstes Ergebnis des europäischen Krisenmanagements ist das Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz („Unionsverfahren“). Auf der Grundlage der Entscheidung des Rates 2001/792/EG, Euratom vom 23.10.2001<sup>119</sup> wurde mit dem Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013<sup>120</sup> das neue Katastrophenschutz-Verfahren der Union geschaffen, mit dem einem von einer Katastrophe betroffenen Land ergänzende Katastrophen- und anderweitige Nothilfe gewährt werden kann.

Anwendung des früheren Gemeinschaftsverfahrens:<sup>121</sup>

- im Jahr 2010: 28 mal (innerhalb und außerhalb der EU bei Überschwemmungen, Erdbeben, Tropenstürmen, Ölpest, Choleraepidemie, Waldbrand, Schneefall),
- im Jahr 2011: 18 mal (bei Explosionen, Waldbrand, Erdbeben, Überschwemmungen, Tsunami).

Die hierbei gemachten Erfahrungen führten zu einer Verstärkung von Prävention und vorbereitenden Maßnahmen, so auch für das neue Gemeinschaftsverfahren und dessen Finanzierung; außerdem soll einer besseren Vernetzung der Partner und einer effizienteren Zusammenarbeit und Nutzung aller Ressourcen Rechnung getragen werden.<sup>122</sup> Die Kommission hat dabei eine Koordinierungsfunktion innerhalb des europäischen Katastrophenschutzes für den gemeinsamen Einsatz von Einsatzkräften der Mitgliedstaaten.

#### 4.2.2 Art. 168 AEUV

Angeführt werden kann in diesem Zusammenhang auch zum Gesundheitswesen Art. 168, wonach die EU erneut (nur) Fördermaßnahmen zur Bekämpfung schwerwiegender, grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren treffen kann (wieder nur unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsländer; Abs. 5).

#### 4.2.3 Art. 107 Abs.2 lit. b AEUV

Mit dieser wettbewerbsrechtlichen Vorschrift hat die EU-Kommission sogar die ausschließliche Zuständigkeit (Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV), Subventionen (**Beihilfen**) eines Mitgliedstaates zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, als „vereinbar mit dem Binnenmarkt“ zu erlauben (Legal Ausnahme).

---

<sup>119</sup> ABl. 2001 L 297/7, in der Fassung der Entscheidung 2007/779/EG, Euratom (ABl. 2007 L 314/9) sowie der Finanzierung (Entscheidung 2007/162/EG, Euratom).

<sup>120</sup> ABl. EU 2013 L 347/924; s. auch den Durchführungsbeschluss der Kommission vom 16.10.2014 – C (2014) 7489 final.

<sup>121</sup> KOM (2011) 343 endg., S. 4 u. 6; und COM (2012) 489 final, p.5 u. 8.

<sup>122</sup> COM (2012) 489 final, p.4 u. 9.

#### 4.2.4 Art. 122 Abs. 2 AEUV

Im Rahmen der EU-Wirtschaftspolitik kann der Rat durch Beschluss (auf Vorschlag der Kommission) einem Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen und entsprechenden Schwierigkeiten einen **finanziellen** Beistand gewähren.

#### 4.2.5 Art. 222 AEUV

Ganz generell enthält Art. 222 eine **Solidaritätserklärung** von Union und Mitgliedstaaten, um einem Mitgliedstaat zu helfen, der von einem Terroranschlag oder einer Natur- bzw. von Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Das setzt allerdings ein Ersuchen um Hilfe des betroffenen Mitgliedstaates voraus (Abs. 2); zur Vorbereitung führt der Europäische Rat regelmäßig Einschätzungen von Bedrohungslagen für die Union durch (Abs. 4).

#### 4.2.6 Art. 214 AEUV

Diese Bestimmung betrifft die Hilfe der Union im Bereich humanitärer Hilfe für **Drittländer** (außerhalb der EU), wenn diese von entsprechenden Katastrophen heimgesucht werden, auf der Grundlage der „Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union.“

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die EU konkrete Maßnahmen eines Mitgliedstaates wie die Einrichtung von Kat-Leuchttürmen als Anlaufstellen der Bevölkerung nicht direkt unterstützen kann. Ferner hat sich herausgestellt, dass zum jetzigen Zeitpunkt ein umfassender Vergleich der Katastrophenschutzmaßnahmen in anderen europäischen Ländern im Hinblick auf eine derartige Einbeziehung der Bevölkerung nicht ergiebig erscheint.

### 4.3 Wettbewerbs- und vergaberechtliche Beurteilung

#### 4.3.1 Relevanter Sachverhalt

Das Katastrophenschutz-Leuchtturm-System fällt in die Zuständigkeit des Bezirksamts. Entwickelt wurde es im Rahmen des Forschungsprojekts „Katastrophenschutz-Leuchttürme als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisenzeiten“, grundlegende Arbeit wurde bereits im Forschungsprojekt „TankNotstrom“ geleistet. In beiden Projekten ist die Fa. TimeKontor (TK) beteiligt (neben weiteren Konsortialpartnern).

Auf der Basis von TankNotStrom (TNS) wurde TK ein Patent erteilt; die Erfindung betrifft das „System zur Notstromversorgung bei Ausfall eines Stromnetzes“ (Patent WO2009143834A1), basierend auf Notstromaggregaten, die automatisch über Sensoren und Rechneinheiten ein autarkes Telekommunikationsnetz aufbauen und über dieses Netz Daten zum Betriebszustand (Verbrauch, Veränderung, Bedarf) des Versorgungssystems sowie gegebenenfalls weitere Daten übermitteln. Das Kommunikationsmodul kann somit für den Kat-Leuchtturm genutzt werden, wie es der Feldtest am 24./25. April 2015 aufgezeigt und vorgeführt hat. Das Telekommunikationssystem erscheint zwar als solches austauschbar (mit entsprechender Funksequenz), die Kombination mit der Notstromversorgung ist jedoch insoweit patentgeschützt und ein Alleinstellungsmerkmal von TK. Die datenmäßig notwendige Weiterentwicklung zum Einsatz des Systems für – stationäre wie portable – Kat-L geschieht im Rahmen des Projekts in Zusammenarbeit mit der Beuth-Hochschule für Technik Berlin.

Technisch beruht das System auf verschiedenen Komponenten (für den jeweiligen Einsatz im Kat-L wie an jedem weiteren Standort z.B. bei der Einsatzleitung oder im Krisenstab): dem Server, einem Bildschirm, der Kommunikationstechnik (TNS) mit dem entsprechenden Notstromaggregat sowie einem WLAN-Router zur Kommunikation mit der Bevölkerung in unmittelbarer Nähe. Die jeweiligen Komponenten können für den portablen Einsatz in (Transport-)Kisten verpackt oder fest an einem Standort eingebaut werden.

Der Einsatz der Telekommunikations- und Funktechnik als Basis des Kat-L-Systems bedingt insbesondere den Erwerb der Software von TK sowie den Abschluss eines „Lizenzvertrages“ als Wartungs- und Servicevertrag für mindestens ein Jahr. Naturgemäß ist der künftige tatsächliche Aufwand zur Zeit nur schwer zu berechnen und letztlich abhängig vom späteren Auftragswert, wobei die Kosten für die verwendete Hardware nur einen kleinen Teil ausmachen dürften. Als Alternative für diese Technik käme nur eine kabelmäßige Verbindung aller Kat-L in Betracht, was den Einsatz portabler Kat-L ausschließen würde.

Nach dem Projektergebnis sind zunächst (nur) die jeweiligen Bezirksämter auch die Nachfrager/Abnehmer; bei Übernahme des Kat-L-Systems für ganz Berlin dann auch das Land.

#### 4.3.2 Kartellrechtliche Beurteilung

In Betracht kommt in erster Linie eine Anwendung des **deutschen GWB** (Kartellgesetz), da die – ansonsten im Wortlaut identischen – europäischen Vorschriften der Art. 101 ff. AEUV eine grenzüberschreitende Bedeutung (Vermarktung) voraussetzen (s. das Tatbestandsmerkmal der „Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels“ in den Art. 101, 102, 106 AEUV).

Nach § 1 GWB sind die Kartellvorschriften anwendbar auf „**Unternehmen**“; dieser Begriff ist funktional zu verstehen: Unternehmen ist jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung (EuGH Slg. 1991, I-1979 „Höfner und Elser“; ständ. Rspr.).<sup>123</sup> Staaten, ihre Behörden und Einrichtungen können somit grundsätzlich Unternehmen und insoweit Normadressaten der Wettbewerbsvorschriften sein, z.B. bei normalen Beschaffungsvorgängen, der Nachfrage nach bestimmten wirtschaftlichen Gütern. Die Qualität der Einkaufstätigkeit ist jedoch nicht zu trennen von dessen späterer Verwendung; so ist die staatliche Nachfrage dann nicht als „unternehmerisch“ zu bezeichnen, „wenn der spätere Verwendungszweck der nachgefragten Güter oder Dienstleistungen einem nichtwirtschaftlichen Zweck zukommen soll“ (M.Kling).<sup>124</sup> Zu nennen sind insoweit

- jede soziale Tätigkeit (EuGH Slg. 2006, I-6295 „FENIN“),
- bestimmte technische Kooperationen (EuGH Slg. 2009, I-2207 „SELEX“),
- Fälle der Daseinsvorsorge (Gemeinwohlverpflichtungen).<sup>125</sup>

Diese Rechtsprechung stößt allerdings auf erhebliche Kritik.<sup>126</sup>

Übereinstimmung besteht andererseits, dass die **wesentlichen Staatsaufgaben** einen Bereich darstellen, der als nichtwirtschaftliche Tätigkeit zu qualifizieren ist, auf den die Wettbewerbs-

---

<sup>123</sup> Vgl. M.Kling, Staatliches Handeln, Daseinsvorsorge und Kartellrecht, FIW Heft 248 (2014) S. 11/FN 50.

<sup>124</sup> aaO.

<sup>125</sup> Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 270 endg.

<sup>126</sup> s. bei M.Kling aaO, S. 19.

Vorschriften von AEUV oder GWB nicht anwendbar sind. Das trifft vor allem dort zu, „wo der Staat in seiner Funktion als Hoheitsträger tätig wird.“<sup>127</sup>

Nach der EU-Kommission gehört dazu u.a. die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit.<sup>128</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH ist das der Fall, wenn staatliche Allgemeininteressen durch die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durchgesetzt werden, z.B. durch Polizei und Militär.<sup>129</sup> Diese Tätigkeiten sind unzweifelhaft dem **Bereich der Gefahrenabwehr** zuzuordnen, der originär dem Staat vorbehalten ist: Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.<sup>130</sup> Katastrophenschutz ist besondere Gefahrenabwehr, auch in der Gestaltung als Kat-L-System. Das bedeutet hier, dass auf die Beschaffung der zur Durchführung notwendigen Komponenten die Wettbewerbsvorschriften keine Anwendung finden, da ihre Verwendung hier unmittelbar hoheitliche Zwecke und keinem wirtschaftlichen Erwerbszweck dient. Letzteres wäre nur der Fall, wenn der entgeltliche Vorgang von der eigentlich hoheitlichen Aufgabe getrennt werden könnte. Ohne die Beschaffung der Funk-Komponenten könnte die Aufgabe des Kat-Leuchtturms hier nicht wahrgenommen werden.<sup>131</sup>

#### 4.3.3 Vergaberechtliche Beurteilung

Diese Beurteilung ist unabhängig von der kartellrechtlichen Betrachtung durchzuführen, zumal sich die Normadressaten unterscheiden: Zwar können staatliche Einrichtungen auch zu den kartellrechtlich relevanten Unternehmen zählen, das Vergaberecht meint aber ausschließlich den **öffentlichen Auftraggeber** (§ 98 GWB). Vergaberechtlich ist der Auftraggeber zu einer möglichst transparenten und diskriminierungsfreien Beschaffung im Wettbewerb (am Markt) nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit verpflichtet (vgl. § 97 Abs. 1 und 2 GWB). Das heißt, diese Grundsätze gelten auch dann, wenn eigentlich Gemeinwohlinteressen verfolgt werden wie z.B. bei der Beschaffung im sensiblen Bereich der Verteidigung.<sup>132</sup>

#### 4.3.4 Europäische Regelungen

Systematisch beruht das europäische Vergaberecht nur auf sekundären Vorschriften, auf Richtlinien, die gemäß Art. 288 Satz 4 AEUV in nationales Recht umzusetzen sind. Das ist mit den §§ 97 ff. GWB geschehen. Die Vorschriften des GWB sind aber nur anwendbar auf Beschaffungsaufträge, die den europäisch festgelegten **Schwellenwerten** entsprechen bzw. diese überschreiten. Nach der RL 2014/24/EU<sup>133</sup> sind das für Liefer- und Dienstleistungsaufträge zur Zeit 207 Tsd. Euro.

Die gesamten Entwicklungskosten für TNS bzw. die Weiterentwicklung (als Grundlage für jede Kalkulation) dürften mehrere 100 Tsd Euro betragen. Hier ist aber vor allem zu berücksichtigen, dass das System der Kat-L schon in einem Bezirk den mehrfachen Einsatz der Komponenten erfordert und deshalb von einem relativ hohen Einsatzpreis auszugehen ist, erst recht, wenn die Kosten für das Land Berlin zu berechnen sind. Genauere Zahlen lassen sich zur Zeit des Projekts nicht ermitteln.

---

<sup>127</sup> M.Kling, aaO S. 45.

<sup>128</sup> Kommission, Mitteilung „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“, ABl.EG 2001 C 17/4.

<sup>129</sup> s. bei M.Kling aaO, S. 46.

<sup>130</sup> M.Kling aaO, S. 47.

<sup>131</sup> zur Trennbarkeit s. bei M.Kling aaO S.51 sowie FN 238 und zu Rettungsdienstleistungen S. 20

<sup>132</sup> s. Kommission, RL 2009/81/EG „BeschaffungsRL“, ABl.EU 2009 L 216/76.

<sup>133</sup> ABl.EU 2014 L 94/65.

Das Vergaberecht kennt aber auch (insgesamt zahlreiche) Ausnahmetatbestände, die hier greifen könnten. Diese Vorschriften sind hinsichtlich der **Ausnahmetatbestände** neu strukturiert worden (§§ 100 – 100c GWB). Als Ausnahmeregelung kommt hier in Betracht:

§ 100a Abs. 4 GWB; sie betrifft „Aufträge, die hauptsächlich den Zweck haben, dem Auftraggeber die Bereitstellung oder den Betrieb öffentlicher Telekommunikationsnetze oder die Bereitstellung eines oder mehrerer Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit zu ermöglichen.“<sup>134</sup> Das öffentliche Telekommunikationsnetz wird definiert als „öffentliche Telekommunikationsinfrastruktur, mit der Signale zwischen definierten Netzabschlusspunkten über Draht, über Richtfunk, auf optischem oder anderem elektromagnetischen Wege übertragen werden können“ und öffentliche Telekommunikationsdienste sind „Dienste, die ganz oder teilweise in der Übertragung und Weiterleitung von Signalen auf dem Telekommunikationsnetz durch Telekommunikationsverfahren bestehen, mit Ausnahme von Rundfunk und Fernsehen.“<sup>135</sup>

Mit der Telekommunikations- und Funktechnik von TK als Basis des Kat-L-Systems wird der Bezirksverwaltung ein derartiges Telekommunikationsnetz zur Verfügung gestellt, so dass in diesem Fall von der Ausnahme auszugehen ist. Das heißt, die mögliche Beauftragung der TK durch die Bezirksverwaltung ist vom europäischen Vergaberecht des GWB ausgenommen, auch wenn die Schwellenwerte sicherlich erreicht werden.

Dagegen ist § 100 Abs. 4 Nr. 2 (a.F. § 100 Abs.2 lit. n), wonach Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen ausgenommen werden,<sup>136</sup> hier nicht einschlägig, soweit es sich um den praktischen Einsatz von Kat-L handelt.

#### 4.3.5 Nationale Vergabevorschriften

Wenn der Auftrag durch die GWB-Vorschriften ausgenommen ist (oder die Schwellenwerte nicht erreicht werden) gelten „lediglich“ die **Haushaltsvorschriften**, hier die Berliner LHO, und die ersten Abschnitte der Vergabe- und Vertragsordnungen, hier also der VOL/A, sofern der öffentliche Auftraggeber dem Haushaltsrecht unterworfen ist.<sup>137</sup> In der Berliner LHO selbst ist zwar kein Hinweis zur Einhaltung der VOL/A enthalten; auch § 55 LHO fordert nur die Pflicht zur Ausschreibung, „sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen“. In den Ausführungsbestimmungen zu § 55 LHO wird jedoch die Heranziehung der VOL/A vorgeschrieben.<sup>138</sup>

Nach § 3 VOL/A kann eine „freihändige“ Vergabe in bestimmten Fällen erfolgen (d.h. ohne förmliches Verfahren); hier erscheint **§ 3 Abs. 5 lit. b)** einschlägig, soweit es sich um „Anschlussaufträge nach Entwicklungsleistungen“ handelt. Zweck der Ausnahmeregelung ist die „**Absatzgarantie**“ für private Entwicklungskosten, um das Kalkulations- und Investitionsrisiko schon in der Phase der Entwicklung abzumildern.<sup>139</sup> Zu bedenken ist hier jedoch, dass die Entwicklungskosten von TK infolge der Teil-

---

<sup>134</sup> § 100 Abs. 2 lit. f GWB a.F.; die frühere volle Ausnahme ist jetzt eingeschränkt.

<sup>135</sup> Höß in Heuvels/Höß/Kuß/Wagner, Vergaberecht, § 100a GWB Anm. 20.

<sup>136</sup> Höß aaO, § 100 GWB Anm.12.

<sup>137</sup> Höß aaO, § 100 GWB Anm.2.

<sup>138</sup> Nr. 1.2.2 für Aufträge oberhalb und 2.2.2 für Aufträge unterhalb der Schwellen.

<sup>139</sup> Kulartz/Marx/Portz/Prieß, Kommentar zur VOL/A, 2.Auflage 2011, § 3 VOL/A Anm.55; Schneider in Heuvels/Höß/Kuß/Wagner, aaO, § 3 VOL/A Anm.35.



nahme an beiden vom BMBF geförderten Projekten bereits deutlich herabgesetzt erscheinen, somit eine Absatzgarantie eigentlich nicht erforderlich ist (s. auch den Vorteil der Patentanmeldung).<sup>140</sup>

In Betracht kommt ferner **§ 3 Abs. 5 lit. c)** als (neue) Möglichkeit zur freihändigen Vergabe bei der „Erfüllung wissenschaftlich-technischer Fachaufgaben“. Betroffen ist erneut die Grundlagenforschung aber auch jede experimentelle Entwicklung, was auf das Kat-L-System zutreffen dürfte. Allerdings müssen die Forschungs- und Entwicklungsziele dabei das ausschließliche Ziel für die Beschaffung sein.<sup>141</sup>

In Betracht kommt weiter **§ 3 Abs. 5 lit. I)**, wenn für die Leistungen aus besonderen Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt, was hier möglich erscheint infolge des Patentes von TK.

Eine freihändige Vergabe bedeutet aber nicht, dass der Auftrag ohne weiteres an ein Unternehmen erteilt werden kann;<sup>142</sup> vielmehr wird auch insoweit von einer allerdings **begrenzten Anzahl von Verfahrensteilnehmern** ausgegangen.<sup>143</sup> Bei fehlender oder nicht ausreichender Marktübersicht wird zudem ein Teilnahme-Wettbewerb empfohlen, für den die Grundsätze von Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung gelten sollen (§ 2 VOL/A).<sup>144</sup>

Dem entspricht die Auffassung der EU-Kommission, dass alle Aufträge – unabhängig von den europäischen Schwellenwerten - den **Anforderungen des EU-Rechts** genügen sollen: angemessene Bekanntmachung, diskriminierungsfreies Verfahren mit entsprechendem Rechtsschutz. Dem entspricht es, dass die Kommission nach einer Mitteilung schon ab einem Auftragsvolumen von 40 Tsd. Euro einschreiten will.<sup>145</sup>

Ergebnis: Vergaberechtlich erscheint die **freihändige Vergabe** möglich (Entscheidung mit Ermessensspielraum); aber auch insoweit sind bestimmte Anforderungen zu beachten.

## 4.4 Datenschutz

### 4.4.1 Grundlagen

Datenschutzregeln dienen insbesondere dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (RiS) sowie dem ergänzenden Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme; beides sind Grundrechte, die vom BVerfG aus Art. 2 Abs. 1 in Verb. mit Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt wurden.<sup>146</sup> Daneben schützt Art. 10 Abs. 1 GG u.a. das sog. Telekommunikationsgeheimnis.<sup>147</sup>

---

<sup>140</sup> Schneider aaO, Anm.37.

<sup>141</sup> Schneider aaO, Anm.38.

<sup>142</sup> Nach der Begriffsbestimmung in § 3 Abs.1 Satz 3 VOL/A handelt es sich um „Verfahren, bei denen sich die Auftraggeber mit oder auch ohne Teilnahmewettbewerb grundsätzlich an mehrere ausgewählte Unternehmen wenden, um mit einem oder mehreren über die Auftragsbedingungen zu verhandeln.“ Vgl. § 101 Abs.5 GWB.

<sup>143</sup> Kulartz/Marx u.a., aaO, § 3 Anm. 28 f. und 52.

<sup>144</sup> Schneider aaO, Anm.17 ff.

<sup>145</sup> Kulartz/Marx u.a., aaO, § 1 Anm.12.

<sup>146</sup> BVerfGE 65, 1 „Volkszählungsurteil“; BVerfGE 120, 274 zur Online-Durchsuchung.

<sup>147</sup> BVerfGE 125, 260 zur Vorratsdatenspeicherung.

#### 4.4.1.1 *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*

Im Katastrophenschutzrecht steht das RiS im Vordergrund. Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis jeder einzelnen Person, selbst über Preisgabe und Verwendung seiner „personenbezogenen“ Daten zu bestimmen. Mit jeder Erhebung, Speicherung, Verarbeitung, Nutzung und Weitergabe wird in das Grundrecht eingegriffen (s. zur „Datenverarbeitung“ § 4 Abs. 2 BlnDSG), wofür eine speziell darauf gerichtete Ermächtigungsgrundlage notwendig ist (Parlaments- oder Gesetzesvorbehalt, Art. 19 Abs. 1 GG). Jeder Eingriff ist ferner am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, insbesondere an seiner **Erforderlichkeit** sowie an seiner **Zweckbindung**: Personenbezogene Daten dürfen nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dem sie erhoben wurden.<sup>148</sup>

#### 4.4.1.2 *Gesetzesvorbehalt*

Das RiS kann nach dem BVerfG nur „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ eingeschränkt werden (siehe Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 GG).

- Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) regelt den Datenschutz für die Bundesbehörden sowie den privaten Bereich, d.h. für alle Wirtschaftsunternehmen, Verbände, Vereine zum Schutz natürlicher Personen; das betrifft auch staatliche Stellen, soweit sie sich wirtschaftlich, also im Wettbewerb betätigen.
- Landesdatenschutzgesetze wie das Berliner DSG regeln die Verarbeitung personenbezogener Daten durch ihre Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen, § 1 BlnDSG; nach § 2 Abs. 3 werden einige Vorschriften dann durch das BDSG ersetzt, soweit öffentliche Stellen „am Wettbewerb teilnehmen“. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist aber nur zulässig, wenn besondere gesetzliche Vorschriften das erlauben, s. § 6 Abs. 1 BlnDSG.

Für den Bereich der Gefahrenabwehr enthalten jedoch weder das BSDG noch das BlnDSG die notwendigen speziellen Eingriffsermächtigungen; insoweit sind dann das ASOG und das KatSG Bln. heranzuziehen (s. Kapitel 3.3).

#### 4.4.1.3 *Personenbezogene Daten*

Personenbezogene Daten sind nach der Definition in § 4 Abs. 1 BlnDSG „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener).“ Hiernach sind eigentlich alle Daten, die eine Beziehung zu einer Person haben oder aufzeigen, rechtlich relevant; dagegen sind rein sachliche Daten rechtlich überhaupt nicht bedeutsam, da ihre Verwendung keinen Eingriff in ein „persönliches“ Grundrecht darstellen kann. Realistisch betrachtet, sind im Zweifel alle verfügbaren Daten in eine Personenbeziehung zu bringen.

### 4.4.2 **Katastrophenschutzrecht (Berlin)**

#### 4.4.2.1 *Berliner Datenschutzgesetz (BlnDSG)*

Der Berliner Datenschutz unterscheidet zwischen der Datenübermittlung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Bereichs, §§ 12, 13 BlnDSG. Soweit die Kat-Leuchttürme im öffentlichen Bereich angesiedelt z.B. bei den Bezirksämtern,<sup>149</sup> ist die Datenübermittlung gemäß § 12 Abs. 1 BlnDSG

---

<sup>148</sup> BVerfGE 65, 1/46; Kloepfer, Handbuch des Katastrophenschutzrechts, § 10 Rn.13; s. auch §§ 9 und 11 BlnDSG.

<sup>149</sup> Schwierig erscheint andererseits die Qualifizierung einer möglichen privaten Ausrichtung von Kat-Leuchttürmen; letztlich ließe sich aber auch dann die Zugehörigkeit zum öffentlichen Bereich des Katastrophenschutzes bejahen.

grundsätzlich dann zulässig, wenn eine der Tatbestände des § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 – 3 BlnDSG gegeben ist; hier die Nr. 1, die auf die Voraussetzungen von § 6 Abs. 1 BlnDSG verweist, letztlich also auf eine Ermächtigung durch

- das BlnDSG selbst (Nr. 1),
- eine besondere Rechtsvorschrift (Nr. 2) oder
- die Einwilligung des Betroffenen (Nr. 3).

Das BlnDSG scheidet für den Katastrophenschutz aus; die Einwilligung eines Betroffenen setzt eine entsprechende Belehrung voraus, für die im Ernstfall kaum Zeit bestehen dürfte und nicht in das „Kleingedruckte“ abgeschoben werden kann (siehe schon Kapitel 3.4); in Betracht kommt Nr. 2, d.h. das ASOG und das KatSG Bln. mit möglichen Ermächtigungen.

#### 4.4.2.2 *KatSG Bln., ASOG*

Das KatSG Bln. enthält Ermächtigungen zur Datenerhebung und entsprechenden zweckgebundenen Nutzung nur in § 4 Abs. 4 zur Erreichbarkeit bestimmter Personen (Mitarbeiter der KSB) und in § 10 für die Polizei zur Durchführung der Personenauskunftsstelle (PAS). Das ASOG bietet verschiedene Möglichkeiten zum Eingriff in das RiS, hier sind insbesondere zu nennen die §§ 18, 21 und 42 ff. (s. schon Kapitel 3.3).

- § 21 Abs.1 erlaubt den Ordnungsbehörden und der Polizei (also auch den Katastrophenschutz-Behörden) die Identitätsfeststellung (IdF) einer Person, „wenn das zur Abwehr einer Gefahr<sup>150</sup> oder zur Erfüllung der ihnen durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben (§ 1 Abs. 2)<sup>151</sup> erforderlich ist.“
- § 18 Abs.1 Satz 2: Ordnungsbehörden und Polizei „können ... personenbezogene Daten über die in den §§ 13, 14 und 16 genannten und andere Personen erheben, wenn das zur Abwehr einer Gefahr oder zur Erfüllung der ihnen durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben erforderlich ist.“<sup>152</sup>
- Die §§ 42 ff sind Vorschriften über die „weitere Datenverarbeitung“, die eine rechtmäßige Erhebung der Daten z.B. gemäß §§ 18 Abs. 1 oder § 21 Abs. 1 schon voraussetzen; insoweit ist allerdings § 44 für die Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereiches bedeutsam, da auch sie „zur Erfüllung ordnungsbehördlicher oder polizeilicher Aufgaben erforderlich“ sein muss. Ferner gilt die Zweckbindung des § 42 Abs. 2, wonach die Datenverarbeitung nur zu dem Zweck erfolgen darf, zu dem die Daten erlangt wurden. § 48 enthält eine sehr komplizierte Vorschrift zur Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten.

Katastrophenschutz ist Gefahrenabwehr. Es ist jedoch fraglich, ob jede Handlung, die während der Dauer einer Katastrophe – oder auch vorher – schon deshalb eine Abwehr der Gefahr ist bzw. zu diesem Zweck vorgenommen wird: z.B. wenn Helfer zu ihrem eigenen Schutz (Versicherung, Haftung) mit ihren persönlichen Daten erfasst und registriert werden (s. Kapitel 3.4) oder wenn die Kat-Leuchttürme zur „privaten“ Kommunikation genutzt werden (was angestrebt wird).

Die notwendige Datenerhebung auf das Merkmal der „Erfüllung anderer übertragener Aufgaben“ zu stützen, setzt aber voraus, dass entsprechende Aufgaben im KatSG Bln. formuliert sind, was diesbe-

---

<sup>150</sup> Im Sinne der Definition in § 17 Abs.1 ASOG.

<sup>151</sup> gemeint sind andere Gefahrenabwehrgesetze wie das BlnKatSG.

<sup>152</sup> Erneut der Hinweis auf andere Gefahrenabwehrgesetze; ansonsten ist der Wortlaut missverständlich, da er letztlich dazu ermächtigt, jede Person zu erfassen.

zöglich nicht der Fall ist. Mehr Rechtssicherheit verspricht in jedem Fall die Lösung, die notwendigen Ermächtigungsgrundlagen zur Datenerhebung, wie auch zur weiteren Datennutzung in das KatSG Bln. direkt aufzunehmen und insoweit auch deren Zweckbindung im Katastropheneinsatz festzulegen ebenso wie den Zeitpunkt einer Löschung der Daten vorzusehen. Insoweit können auch einfache Formen der Datenerhebung zum Zuge kommen, ohne dass mit dem Begriff der „mutmaßlichen“ Einwilligung gearbeitet werden muss z.B. bei der privaten Kommunikation oder im Hinblick auf die Löschung von Angaben nach Ende der Katastrophe.

#### **4.4.2.3 Beispiel Sächsisches BRKG**

Im SächsBRKG wird ebenfalls unterschieden:

- § 37 Abs. 2 dient der eigentlichen Datenerhebung und
- § 72 der weiteren Datenverarbeitung und dem Datenschutz (Abs. 4).

Gemäß § 37 Abs. 2 Satz 1 dürfen „die unteren Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörden bis zur Aufhebung des Katastrophenalarms personenbezogene Daten bei Dritten erheben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Abs. 1 Nr. 1 – 5 erforderlich ist. Diese haben die personenbezogenen Daten zu übermitteln.“ Die Vorschrift enthält somit drei Einschränkungen: Die Datenerhebung ist zeitlich begrenzt, muss erforderlich, also die geringste Belastung sein und der Aufgabenerfüllung dienen. Die Heranziehung und Registrierung von Helfern gehört sicher zu den Aufgaben im Katastrophenschutz; die Datenübermittlung zur privaten Kommunikation ist andererseits schwerer einzuordnen; im Zweifel fehlt dafür auch im SächsBRKG eine ausreichende Ermächtigung.

Nicht ganz einzusehen ist, warum die von den Leitstellen gespeicherten Daten erst nach 5 Jahren gelöscht werden sollen (§ 72 Abs. 4 SächsBRKG), sofern ihre Aktualität auch mit dem Ende der Katastrophe erlischt, zumindest bei den spontanen, ungebundenen Helfern. Andererseits kann der Versicherungsschutz auch eine längere Aufbewahrung rechtfertigen.

#### 4.5 Novellierungsbedarf

In der Veröffentlichung „Katastrophenschutz-Leuchttürme: Der eingriffsrechtlichen Rahmen“<sup>153</sup> wurden im Ergebnis Vorschläge zur Novellierung insbesondere des Berliner KatSG gemacht und wie folgt zusammengefasst.

Der effektive Katastrophenschutz im Wege des Kat-Systems erfordert eine **Änderung und Ergänzung** der bestehenden Rechtsgrundlagen:

- Notwendig ist eine Ermächtigung zur Beschränkung des **Aufenthaltsrechts** als Eingriff in Art. 11 GG bei längerfristigen Platzverweisungen und Evakuierungen, begrenzt auf den Katastrophenfall und deshalb nur als Vorschrift des KatSG Bln.
- Die zwangsweise Durchsetzung von Eingriffsmaßnahmen ist bislang hauptsächlich den Kräften von Polizei und Feuerwehr überlassen, es ist zu überlegen, ob der Kreis der Vollzugskräfte im **§ 3 UZwG Bln.** nicht auf bestimmte Angehörige des Kat-Leuchtturms erweitert werden kann.
- Die Vorschriften zur **Datenverarbeitung** des ASOG sind wenig geeignet z.B. zur einfachen Erhebung von Daten und ihrer weiteren Verwendung, was verstärkt auf den Katastrophenfall abgestimmt werden müsste durch Ergänzung des KatSG Bln.
- Zur Organisation der Katastrophenhilfe fehlt eine ausreichende Regelung für den Eingriff in Art. 12 GG, um Personen bestimmter Berufsgruppen im Katastrophenfall einfacher heranziehen zu können, so durch **Verzicht auf die Anwendung des § 16 Abs. 1 ASOG.**
- Zur Erfassung von **freiwilligen, spontanen Helfern** bedarf es einfacher Datenregelungen, um deren Versicherungsschutz zu ermöglichen bzw. auch Haftungsfragen zu klären.
- Da auch Enteignungen nicht ausgeschlossen werden können, erscheint eine Vorschrift im KatSG Bln. notwendig, die über § 8 Abs. 2 KatSG Bln. hinaus die **langfristige Übernahme** von Hilfsmitteln und Fahrzeugen regelt (unter Beachtung des Zitiergebotes).

---

<sup>153</sup> v.Stoephasius/Dittes/Schweer, Katastrophenschutz-Leuchttürme: Der eingriffsrechtliche Rahmen, HWR Berlin FB 5 Nr.13/2015.

## 5 Literaturverzeichnis

**Baller/Eiffler/Tschisch**, ASOG Berlin UZwG, 1.Auflage 2004

**Bauer, Hartmut**, in Dreier, Grundgesetz, 3.Auflage 2013, zu Art. 35 GG

**Braun, Christian**, Europarechtlicher Vergaberechtsschutz unterhalb der Schwellenwerte, VergabeR 2007 S.17

**Broß, Siegfried**, Daseinsvorsorge – Wettbewerb . Gemeinschaftsrecht, JZ 2003 S.874

**Bull/Mehde**, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 8.Auflage 2009

**Cronenberg, Ulrich**, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe, in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008, S. 21

**Dietel/Gintzel/Kniessel**, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12.Auflage 2000

**Dietlein, Johannes**, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992

**Ekardt, Felix**, Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge: Möglichkeiten, Grenzen und Vorgaben, in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, S.61

**Ekardt, Felix**, Umweltverfassung und Schutzpflichten, NVwZ 2013 S.1105

**Eller, Klaas Hendrik**, Grundrechte im Katastrophenschutz? PDF ([fzk.rewi.hu-berlin.de](http://fzk.rewi.hu-berlin.de))

**Erbguth, Wilfried**, Neues Hafensicherheitsrecht: Erstellung der Risikobewertung und des Gefahrenabwehrplans, DVBl 2007 S.1202

**Fastenrath, Ulrich**, Anmerkung zum Plenarbeschluss zum internen Einsatz der Bundeswehr, JZ 2012 S.1128

**Frenz, Walter**, Die Ausschreibungspflicht kommunaler Kooperationen auf dem Prüfstand des Europarechts, VergabeR 2006 S.831

**Frotscher/Kramer**, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 5.Auflage 2005

**Grimm, Dieter (Hrsg.)**, Staatsaufgaben, 1.Auflage 1994

**Grimm, Dieter**, Vorwort und Bilanz, in Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, S.9 und 771

**Grupp, Klaus**, Infrastrukturgewährleistung und Fachplanung, in Magiera/Sommermann (Hrsg.), Daseinsvorsorge und Infrastrukturgewährleistung, S.65

**Hattig/Ruhland**, Kooperationen der Kommunen mit öffentlichen und privaten Partnern und ihr Verhältnis zum Vergaberecht, VergabeR 2005 S.425

**Haudenschild, Ueli**, Bewältigung von Engpässen in der Stromversorgung, Die Volkswirtschaft 2005 S.28

**Hermes, G**, Staatliche Infrastrukturverantwortung, 1998

**Herrmann/Polster**, Die Vergabe von sicherheitsrelevanten Aufträgen, NVwZ 2010 S.341

**Heuvels/Höß/Kuß/Wagner**, Vergaberecht, 2013

**Jachs, Siegfried**, Einführung in das Katastrophenmanagement, 2011

**Jaeckel, Liv**, Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010

**Jarass/Pieroth**, Grundgesetz, 4.Auflage 1997

**Kämmerer, Jörn Axel**, Daseinsvorsorge als Gemeinschaftsziel oder: Europas „soziales Gewissen“, NVwZ 2002 S.1041

**Kaufmann, Franz-Xaver**, Diskurse über Staatsaufgaben, in Grimm (Hrsg), Staatsaufgaben, S.15

**Kiefer, Günther**, Die Beleihung: (K) ein unbekanntes Wesen? NVwZ 2011 S.1300

**Klein, Hans Hugo**, Markt und Staat – res publica rediviva?, in Magiera/Sommermann (Hrsg.), Daseinsvorsorge und Infrastrukturgewährleistung, S.17

**Kling, Michael**, Staatliches Handeln, Daseinsvorsorge und Kartellrecht, FIW Heft 248 2014

**Kloepfer, Michael (Hrsg.)**, Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, 2008

**Kloepfer, Michael (Hrsg.)**, Schutz kritischer Infrastrukturen, 2010

**Kloepfer, Michael**, Handbuch des Katastrophenrechts, 2015. 1. Auflage

**Kloepfer, Michael**, Katastrophenschutzrecht, VerwArchiv 2007 S.163

**Knauff, Matthias**, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004

**Koenig, Christian**, Daseinsvorsorge durch Wettbewerb!, EuZW 2001 S.481

**Kulartz/Marx/Portz/Prieß (Hrsg.)**, Kommentar zur VOL/A, 2.Auflage 2011

**Leupold, Hendrik**, Die Feststellung des Katastrophenfalls, 2012

**Lisken/Denninger**, Handbuch des Polizeirechts, 3.Auflage 2001

**Lüder, Sascha Rolf**, Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, 3. Auflage 2011

**Maunz/Dürig**, Grundgesetz Band 2, (Loseblattsammlung)

**Meyer-Teschendorf, Klaus G.**, Das Rechts- und Amtshilfeangebot des Art. 35 Abs.1 GG, DÖV 1988 S.901

**Möllers/Pflug**, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Schutzes kritischer Infrastrukturen, in Kloepfer (Hrsg.), Schutz kritischer Infrastrukturen, S.53

**Onder/Röpcke/Sticher/Geißler/Schweer.;** „Hilfebedarf und Hilfsbereitschaft bei anhaltendem Stromausfall. Ergebnisse einer Bürgerbefragung in drei Berliner Bezirken“, 2014, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Online: <http://www.kat-leucht.turm.de/assets/content/images/pdfs/Bericht%20B%C3%BCrgerbefragung%202014.01.16.pdf> (Stand: 28.09.2015)

**Papier,** in Maunz/Dürig, Grundgesetz Bd.2, (zu Art. 13 GG)

**Peine, Franz-Josef,** Allgemeines Verwaltungsrecht, 9.Auflage 2008

**Pewestorf/Söllner/Tölle,** Polizei- und Ordnungsrecht – Berliner Kommentar, 2009

**Pieroth/Schlink/Kniesel,** Polizei- und Ordnungsrecht, 2014

**Preuß, Ulrich K.,** Risikovorsorge als Staatsaufgabe, in Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, S.523

**Probst, Rechten,** Die Vergabe von Sicherdienstleistungen, NVwZ 2010 S.346

**Reichenbach/Göbel/Wolff/Stokar von Neuforn,** Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland, Grünbuch des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, 2008

**Ronellenfitsch, Michael,** Daseinsvorsorge und service d'intérêt général im Interventionsstaat, in Magiera/Sommermann (Hrsg.), Daseinsvorsorge und Infrastrukturgewährleistung, S.27

**Ronellenfitsch, Michael,** in Handbuch des Staatsrechts Band IV, 3.Auflage 2006, § 98 (Abschnitt D. Rechtliche Bindungen)

**Ruder, Karl-Heinz,** Die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Obdachlosen, NVwZ 2001 S.1223

**Sattler, Henriette,** Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008

**Sattler, Henriette,** Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetz-Änderung, NVwZ 2004 S.1286

**Schlink, Bernhard,** Die Amtshilfe, 1982

**Schmidt, Rolf,** Der Staat, 2003

**Schmidt, Rolf,** Grundrechte, 14.Auflage 2012

**Schneider,** in Heuvels/HöB/Kuß/Wagner, Vergaberecht, zu § 3 VOL/A

**Schoch, Friedrich,** Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft, NVwZ 2008 S.241

**Schoch, Friedrich,** in Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14.Auflage 2008

**Schulze- Fielitsch, Helmuth,** in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Vosskuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I 2006, § 12 Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung



- Schwarze, Jürgen**, Daseinsvorsorge im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts, EuZW 2001 S.334
- Schweer, Benedikt**, Aktualisierung der Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs KRITIS, 2010, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Stern, Klaus**, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010 S.241
- Stober, Rolf (Hrsg.)**, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in Jahrbuch des Sicherheitsgewerbes 2007, FORSI 2008
- Stober, Rolf (Hrsg.)**, Der Beitrag der Sicherheitswirtschaft und der Unternehmenssicherheit zum Schutz kritischer Infrastrukturen, in Jahrbuch des Sicherheitsgewerbes 2008/2009, FORSI 2010
- Stober, Rolf**, Gesetzlich normierte Kooperation zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, 2007
- Stober/Eisenmenger**, Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005 S.121
- Trute, Hans-Heinrich**, Katastrophenschutzrecht - Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebietes, KritV 2005 S.343
- Unger, Christoph**, Ist Deutschland auf Katastrophen vorbereitet? In Kloepfer, Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, S.89
- v. Stoephasius/Schweer**, Rechtliche Beurteilung möglicher Eingriffsmaßnahmen der Katastrophenschutzkräfte bei einem anhaltenden Stromausfall in Berlin, HWR Berlin FB 5 Nr. 07/2011
- v. Mangoldt/Klein/Starck**, GG-Kommentar Band 1, 5.Auflage 2005
- v. Stoephasius/Dittes/Schweer**, Katastrophenschutz-Leuchttürme: Der eingriffsrechtliche Rahmen, HWR Berlin FB 5 Nr. 13/2015
- Walus, Andreas**, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010 S.152
- Walus, Andreas**, Katastrophen-Organisationsrecht, 2012
- Weiß, Wolfgang**, Privatisierung und Staatsaufgaben, 2002
- Weyand, Rudolf**, Vergaberecht, 3.Auflage 2011
- Wolf, Rainer**, Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes, KritV 2005 S.399
- Wolff/Bachof/Stober/Kluth**, Verwaltungsrecht Band II, 7.Auflage (Dritter Abschnitt: Kooperation mit Privaten und Privatisierung)

## 6 Abkürzungsverzeichnis

|            |   |
|------------|---|
| AEUV       | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union  |
| ASG        | Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung          |
| ASOG       | Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin   |
| AtomG      | Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren  |
| AZG        | Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung  |
| BBKG       | Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe   |
| BDSG       | Bundesdatenschutzgesetz   |
| BlnDSG     | Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung  |
| BlnUZwG    | Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Landes Berlin            |
| BMBF       | Bundesministerium für Bildung und Forschung   |
| BVerfG     | Bundesverfassungsgericht  |
| BVerfGE    | Bundesverfassungsgerichtsentscheidung   |
| BVerwG     | Bundesverwaltungsgericht  |
| BVerwGE    | Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung   |
| DWDG       | Gesetz über den Deutschen Wetterdienst  |
| ECHO       | Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission  |
| EnSiG      | Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung  |
| ErdölBevG  | Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen   |
| ESG        | Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft |
| EU         | Europäische Union   |
| EuGH       | Europäischer Gerichtshof  |
| EUV        | Vertrag über die Europäische Union  |
| EVG        | Ernährungsvorsorgegesetz  |
| FwG        | Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin  |
| GdV        | Grundsatz der Verhältnismäßigkeit   |
| GG         | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland  |
| GWB        | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen  |
| HiO        | Hilfsorganisation   |
| HmbKatSG   | Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz  |
| Kat-I      | Katastrophenschutz-Informations- und Interaktionspunkte   |
| Kat-L      | Katastrophenschutz-Leuchtturm   |
| KatSG Bln. | Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Berlin)  |
| KSB        | Katastrophenschutz-Behörde  |
| LHO        | Landeshaushaltsordnung (Berlin)   |
| PAS        | Personenauskunftsstellen  |
| POR        | Polizei- und Ordnungsrecht  |

|            |  |
|------------|--|
| PTSG       | Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen                       |
| RiS        | Recht auf informationelle Selbstbestimmung   |
| SächsBRKG  | Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz   |
| SGB VII    | Siebttes Buch Sozialgesetzbuch   |
| StGB       | Strafgesetzbuch  |
| StPO       | Strafprozessordnung  |
| THW        | Bundesanstalt Technisches Hilfswerk  |
| THWG       | Gesetz über das Technische Hilfswerk   |
| TK         | TimeKontor AG  |
| TNS        | TankNotStrom   |
| VerkSiG    | Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs   |
| VersG      | Versammlungsgesetz   |
| VOL/A      | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A   |
| VvB        | Verfassung von Berlin  |
| VwGO       | Verwaltungsgerichtsordnung   |
| VwVfG      | Verwaltungsverfahrensgesetz  |
| VwVG       | Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz   |
| WasSiG     | Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung                |
| WiSig 1965 | Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs |
| ZSKG       | Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes   |
| ZustKatOrd | Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben   |

## Impressum

Herausgeber der Reihe  
Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

Auflage  
100

Druck  
HWR Berlin

Berlin, Oktober 2015

[www.hwr-berlin.de](http://www.hwr-berlin.de)