



Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

Rechtliche Beurteilung möglicher Eingriffsmaßnahmen der Katastrophenschutzkräfte bei einem anhaltenden Stromausfall in Berlin

Bericht zum Projekt „Energie- und Kraftstoffversorgung von Tankstellen
und Notstromaggregaten bei Stromausfall“ (TankNotStrom)

Hans-Peter von Stoephasius ■ Benedikt Schweer

Beiträge aus dem Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
Nr. 07/2011

Herausgeber: Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement



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



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Beiträge des Fachbereichs 5 – Nr. 07/2011

Rechtliche Beurteilung möglicher Eingriffsmaßnahmen der Katastrophenschutzkräfte bei einem anhaltenden Stromausfall in Berlin

Bericht zum Projekt „Energie- und Kraftstoffversorgung von Tankstellen
und Notstromaggregaten bei Stromausfall“ (TankNotStrom)

Hans-Peter von Stoephasius, Benedikt Schweer

Herausgeber

Dekan des FB Polizei und Sicherheitsmanagement
Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin
Fon: 030 9021-4416, Fax: 030 9021-4417
www.hwr-berlin.de, gabriele.ringk@hwr-berlin.de

© copyright

bei den jeweiligen Autoren

ISBN

978-3-940056-67-2

Auflage

100

Druck

HWR Berlin - Vervielfältigung

Inhaltsverzeichnis

1	VORWORT	3
2	PLATZVERWEISUNG, BETRETUNGSVERBOTE, EVAKUIERUNG	5
2.1	Rechtslage.....	5
2.2	Probleme	6
2.3	Lösungen.....	7
3	BETRETUNGS- UND DURCHSUCHUNGSRECHTE	8
3.1	Rechtslage.....	8
3.2	Problem	9
3.3	Lösung.....	9
4	INANSPRUCHNAHME VON PERSONEN	10
4.1	Rechtslage.....	10
4.1.1	Grundrecht, Art. 12 GG.....	10
4.1.2	Regelungen des KatSG Bln.	12
4.2	Probleme	12
4.3	Lösung.....	13
5	INANSPRUCHNAHME VON SACHEN UND GRUNDSTÜCKEN.....	14
5.1	Rechtslage.....	14
5.2	Probleme	15
5.3	Lösungen.....	16
6	DATENVERARBEITUNG UND DATENSCHUTZ.....	17
6.1	Rechtslage.....	17
6.2	Probleme	18
6.3	Lösung.....	18
7	ERGEBNIS	19
8	DANKSAGUNG	20

1 Vorwort

Die Versorgung unserer Gesellschaft mit Elektrizität hat eine extrem hohe Bedeutung, da durch dessen Ausfall alle anderen Bereiche einer Gesellschaft nachhaltig beeinträchtigt würden. Der Ausfall der elektrischen Energie kann als Schlüsselereignis bezeichnet werden, da alle wichtigen Kritischen Infrastrukturen auf eine sichere Versorgung mit dieser angewiesen sind. Fällt anhaltend und großflächig der Strom aus, so fallen nach und nach auch die meisten Infrastruktursysteme aus, die für ein geordnetes Zusammenleben in unserer vielschichtigen Gesellschaft notwendig sind. Unabhängig von der Verursachung eines Blackouts würden, am Beispiel der Stadt Berlin, die für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden das Ereignis voraussichtlich nicht mehr mit eigenen Kräften und Mitteln angemessen bewältigen können.

Durch Ausrufung einer Katastrophe erhalten die Einsatzkräfte durch das Berliner Katastrophenschutzgesetz weitreichende Befugnisse zur Abwehr der Schadenslage. Die durchgeführte gutachtliche Stellungnahme listet die elementarsten Eingriffsmaßnahmen der Einsatzkräfte auf und bewertet sowohl die gegenwärtige Rechtslage, als auch mögliche rechtliche Probleme. Insbesondere bei Eingriffen in Grundrechte ist die eindeutige Rechtmäßigkeit der Maßnahmen unerlässlich. So werden neben den auftretenden Problemen auch Lösungsansätze präsentiert um die Handlungsgrundlage, das Berliner Katastrophenschutzgesetz, an die Einsatzgegebenheiten anzupassen und notwendige Grundrechtseingriffe zu legitimieren.

Diese rechtliche Beurteilung stellt einen Bericht des Forschungsprojektes „Energie- und Kraftstoffversorgung von Tankstellen und Notstromaggregaten bei Stromausfall“ (TankNotStrom) dar, welches im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird.

Im Rahmen dieser Sicherheitsforschung soll auf der Basis von Szenarien, die z. B. den Ausfall Kritischer Infrastrukturen zum Gegenstand haben, Sicherheitslösungen unter Beteiligung verschiedener Akteure - Forscher, Vertreter von Behörden und der Privatwirtschaft - erarbeitet werden. Damit soll die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass „passfähige Systeminnovationen“ das Ergebnis der Forschung sind.

In dem Szenario „Stromausfall“ wird nun ein Aspekt intensiver untersucht: die Kraftstoffversorgung. Selbst eine überbrückende Notstromversorgung verfügt normaler Weise nur für ca. 8 bis maximal 72 Stunden über genügend Kraftstoff zur Aufrechterhaltung der Funktionsfä-

higkeit. Nach dieser Zeitspanne müssen die Notstromaggregate mit Kraftstoff von Tankstellen und Tanklagern versorgt werden. Diese verfügen jedoch im Allgemeinen über keine eigene Notversorgung, weshalb sie im Krisenfall vollständig ausfallen. Somit steht kein Treibstoff sowohl für Notstromaggregate als auch für Einsatzwagen zur Verfügung.

Das Gesamtziel des Projektes ist es nun, dieses Problem zu lösen und folglich die Betriebsfähigkeit (ausgewählter) Tankstellen aufrechtzuerhalten, um die Treibstoffversorgung anderer Infrastrukturen sicher zu stellen. Darüber hinaus bedarf es aber noch eines Management- und Logistiksystems, damit bei Stromausfall die rechtzeitige Kraftstoffversorgung der Notstromaggregate und der Fahrzeuge der Einsatz- und Rettungskräfte sichergestellt werden kann.

Übergeordnete Aufgabe ist es, die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einer Stadt (Beispiel Berlin) und in einem Flächenland (Beispiel Brandenburg) auch bei Eintritt eines länger andauernden Stromausfalls aufrecht zu erhalten. Hierzu sind aber eine technische Lösung und ein Management- und Logistiksystem allein nicht ausreichend. Das Krisenmanagement im Fall des länger andauernden Stromausfalls muss auch die Rechtstaatlichkeit der Maßnahmen, die von den Einsatzkräften ausgeführt werden, berücksichtigen. Und genau an dieser Stelle ist die „Begleitforschung“ notwendig, die hier im Mittelpunkt stehen soll.

2 Platzverweisung, Betretungsverbote, Evakuierung

Diese Maßnahmen bezwecken, jede **Behinderung und Gefährdung der Katastrophenbekämpfung** durch unbeteiligte Anwesende (insbes. Schaulustige) zu unterbinden und Personen aus gefährdeten oder gefährlichen Räumen zu entfernen. Die Regelungen betreffen u.a. Absperrung, Verkehrsumleitung, Zurückdrängen von Zuschauern; der Begriff „Räumung“ schließt die Evakuierung von Wohnungen und Grundstücken ein.¹

2.1 Rechtslage

Platzverweisung und Betretungsverbot sind Eingriffe in das Grundrecht auf „Freiheit der Person“ (Bewegungsfreiheit; **Art. 2 Abs. 2 S.2 GG**); nach allgemeinem Verständnis sollen sie nur vorübergehend, für einen kurzen Zeitraum wirken; soweit ein längeres Verweilen untersagt werden soll, also länger als eine Übernachtung dauert (12 Stunden), so liegt darin dann ein **Aufenthaltsverbot** und ein Eingriff in **Art. 11 GG** („Freizügigkeit“).

Mögliche Ermächtigungsgrundlagen nach § 7 KatSG Bln.:

- Abs. 2: Ermächtigung für alle notwendigen Maßnahmen (Generalklausel)
- Abs. 3 S.1:² Einrichtung von Sperrgebieten (inkl. Zugang)
- Abs. 3 S.2: Ermächtigung zur Räumung, Absperrung, Sicherung (Sperrgebiet, inkl. Einsatzort), mit Genehmigungsvorbehalt (Satz 4)
- Abs. S.3: Verpflichtung zur Entfernung mitgeführter Fahrzeuge aus dem Sperrgebiet

Gegenüber Pressevertretern sind Platzverweisungen, Betretungsverbote und Aufenthaltsverbote zulässig, soweit das zur Bekämpfung der Katastrophe erforderlich ist, § 7 Abs. 3 KatSG Bln..

Betroffen sind nicht nur das Katastrophengebiet selbst, sondern auch abgelegene Einsatzorte z.B. zur Bereitstellung von Einsatzkräften. Außerhalb dieser Gebiete lassen sich Maßnahmen nur auf § 8 KatSG Bln. und entsprechende Hilfeleistungspflichten stützen.³

¹ Vgl. J. Plaggenborg, Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, Kommentar (2007), § 58 Rn. 2

² „Die Katastrophenschutzbehörden können die von einer Katastrophe betroffenen oder bedrohten Gebiete und ihre Zugangs- und Zufahrtswege zu Sperrgebieten erklären.“

³ S. die Kapitel 4 und 5 über die Inanspruchnahme von Personen und Sachen.

2.2 Probleme

Die Maßnahmen können in **unterschiedliche** Grundrechte eingreifen: Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 S.2 GG) und Freizügigkeit (Art. 11 GG). Beide Grundrechte erfordern spezielle Rechtsgrundlagen, also Ermächtigungen nur für diese Eingriffe, Art. 2 Abs. 2 S.3 GG⁴ bzw. Art. 11 Abs. 2 GG⁵; eine Anwendung der Generalklausel § 7 Abs. 2 KatSG Bln. kommt deshalb nicht in Betracht.

Problematisch ist, dass § 20 KatSG Bln. nur Art. 2 Abs. 2 S.2 zitiert und nicht auch Art. 11 GG (notwendig gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG).⁶ Der Gesetzgeber soll sich aber im Klaren sein, in welches dieser Grundrechte eingegriffen wird.

Probleme können auch bei der **Durchsetzung** (Verwaltungszwang) der Maßnahmen bestehen: Gemäß § 7 VwVG sind die Katastrophenschutzbehörden als Erlassbehörden auch zuständig für die Vollstreckung der Maßnahmen, die u.U. notwendige Gewaltanwendung gemäß § 12 VwVG („unmittelbarer Zwang“) ist jedoch auf die Polizei beschränkt bzw. auf die Vollzugsbeamten, die in § 3 UzwG aufgelistet sind.

Insoweit stellt sich auch die Frage, ob etwaige **Widersprüche** von Betroffenen gemäß § 80 Abs. 1 VwGO ihre aufschiebende Wirkung entfalten, da § 80 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO diese Wirkung nur für unaufschiebbare Maßnahmen der Polizei wegfallen lässt.

Ferner fragt sich, inwieweit etwaige **übergeordnete** Pflichten bei den Betroffenen als Einschränkung für ihre Inanspruchnahme zu beachten sind (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

⁴ „In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“

⁵ „Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes [...] eingeschränkt werden.“

⁶ „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, [...] muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.“

2.3 Lösungen

1. Gesetzliche Ergänzung von § 20 KatSG Bln. durch das weitere Zitat von Art. 11 GG (Zitiergebot).
2. Aufnahme eines weiteren Absatzes in § 7 KatSG Bln. (zur Verdeutlichung): Alle im Katastrophen- oder Einsatzgebiet anwesenden Personen haben den Anordnungen nach § 7 Abs. 3 KatSG Bln. unverzüglich (ohne schuldhaftes Zögern) zu folgen.⁷
3. Anordnung des Wegfalls der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen bzw. von Rechtsmitteln gegen Maßnahmen der Katastrophenschutzbehörden.⁸

⁷ vgl. § 58 Abs. 2 SächsBRKG

⁸ vgl. § 59 SächsBRKG; die Anordnung der „sofortigen Vollziehung“ gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO ist keine Lösung, sofern diese nur mündlich erfolgen kann und damit der Nachweis fraglich erscheint.

3 Betretungs- und Durchsuchungsrechte

Als mögliche **Eingriffe** im Katastrophenfall kommen in Betracht:

- grundsätzlich, wenn der Staat gegen den Willen des Inhabers/Berechtigten in einen geschützten Bereich eindringt oder darin verweilt;
- Rettungskräfte betreten ein Grundstück, z.B.
 - um Rettungswege oder ein Materiallager anzulegen;
 - um Gefahrgüter oder andere bestimmte Güter (Benzintanks) zu suchen und zu finden;
 - um Personen zu retten, die sich weigern, Wohnung oder Haus zu verlassen, oder auch hilflos sind;
- Einquartierung von Verletzten, Evakuierten oder Anordnung, den Aufenthalt Dritter zu dulden.

3.1 Rechtslage

Das betroffene Grundrecht, Art. 13 GG, schützt die „**Unverletzlichkeit der Wohnung**“; gemeint ist die räumliche Sphäre, in der sich das Privatleben entfaltet (als elementarer Lebensraum), wovon auch Geschäfts- und Betriebsräume erfasst werden können;⁹ freie Grundstücksflächen dann, wenn sie zum privaten Bereich bestimmt sind als Rückzugsbereich der individuellen Lebensgestaltung und ein Mindestmaß an räumlicher Abschottung aufweisen.

Im **KatSG Bln.** sind keine eindeutigen Ermächtigungsgrundlagen zu finden:

- § 8 Abs. 2 formuliert eine Duldungspflicht von Eigentümern und Besitzern hinsichtlich Nutzung und Inanspruchnahme von Grundstücken, Gebäuden usw.¹⁰

Art. 13 Abs. 7 Alt.1 GG wird als spezielle (unmittelbare) Ermächtigung für Eingriffe und Beschränkungen des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) aufgefasst,¹¹ wobei die Abwehr einer „gemeinen“ Gefahr, also **im Katastrophenfall**,¹² ausdrücklich genannt wird!

⁹ allerdings mit geringeren Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen (BVerfG).

¹⁰ Zur weiteren Nutzung von dort angeführten Schiffen, Fahrzeugen aller Art, s. Kapitel 5

¹¹ als Einschränkung „im Übrigen“, wenn es sich also nicht um Durchsuchungen oder technische Überwachungen handelt (Art. 13 Abs. 1-6 GG)

¹² oder bei Lebensgefahr für einzelne Personen.

Für Maßnahmen zur Verhütung **dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit** besteht dagegen erneut ein Gesetzesvorbehalt, der also eine spezielle gesetzliche Ermächtigung notwendig macht (mit Zitiergebot); insoweit kann das ASOG herangezogen werden.

Daraus folgt:

- Für das Betreten und die sonstige Inanspruchnahme von Grundstücken im Katastrophenfall ist Art. 13 Abs. 7 GG die ausreichende Ermächtigungsgrundlage.
- Für eine (sonstige) Durchsuchung können die §§ 36, 37 ASOG, allerdings unter Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung, herangezogen werden; zuständig sind alle Ordnungsbehörden, die Polizei allerdings grundsätzlich nur im Eilfall, § 4 Abs. 1 ASOG; andererseits sind gemäß § 3 KatSG Bln. Katastrophenschutzbehörden alle Ordnungsbehörden, nachgeordneten Ordnungsbehörden, Sonderbehörden und die Polizei.
- Ohne **richterliche** Entscheidung ist eine Durchsuchung gemäß § 37 ASOG nur bei „Gefahr im Verzug“ möglich, ein Begriff, dessen Anwendung durch die Polizei von einer Auslegung des **Art. 28 Abs. 2 VvB**¹³ abhängig ist.

3.2 Problem

Bei **Durchsuchungen** ist die Polizei nur im Eilfall zuständig, bei Katastrophen also regelmäßig nicht, wenn andere Katastrophenschutzbehörden anwesend sind.

Der Wortlaut von Art. 28 Abs. 2 VvB („Verfolgung auf frischer Tat“) erscheint eher strafprozessual ausgerichtet (vgl. § 127 Abs. 1 StPO); im Recht der Gefahrenabwehr macht die Vorschrift nur Sinn, wenn nicht die „frische Tat“ betont wird, sondern die „Verfolgung“ als Abwehr drohender Gefahren.

3.3 Lösung

Ausdrückliche Regelung im KatSG Bln., dass die Polizei im (festgestellten) Katastrophenfall nicht dem Eilfall-Prinzip des § 4 ASOG unterliegt, sondern auch insoweit als gleichberechtigt wie die anderen Katastrophenschutzbehörden anzusehen ist.¹⁴

Bestätigung der entsprechenden **Auslegung** von Art. 28 Abs. 2 VvB für den Bereich der Gefahrenabwehr.

¹³ „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.“

¹⁴ s. auch § 55 SächsBRKG

4 Inanspruchnahme von Personen

Mögliche Eingriffsmaßnahmen: **Verpflichtung von Personen/Berufsgruppen zur Hilfeleistung** im Katastrophenfall; hierbei ist zu unterscheiden:

- die Inanspruchnahme von Angehörigen **bestimmter Berufe**, z.B. Ärzte, Fuhrunternehmer, Handwerker; sowie
- die Heranziehung größerer Gruppen zu einfachen **Hilfsarbeiten** (unabhängig von einer beruflichen Qualifikation).

4.1 Rechtslage

4.1.1 Grundrecht, Art. 12 GG

Betroffen ist die **Berufsfreiheit** in beiden o.a. Fällen.

- Art. 12 Abs. 1 GG ist anzuwenden auf die Verpflichtung einschlägiger Berufe;¹⁵
- Art. 12 Abs. 2 GG (Verbot des Arbeitszwangs) gilt für Arbeit ohne Vorkenntnisse.¹⁶

Nach dem BVerfG handelt es sich um jeweils eigene Schutzbereiche, die sich ergänzen aber nicht überschneiden und auch **gesonderten Regelungsmöglichkeiten** unterliegen.

Ferner gilt Abs. 1 nur für **deutsche Personen und EU-Ausländer** (für diese strittig, in dem Fall wäre alternativ Art. 2 Abs. 1 GG als sog. Auffanggrundrecht heranzuziehen). Abs. 2 gilt wiederum für **alle Personen** („niemand darf gezwungen werden“).

Es bestehen unterschiedliche Anforderungen:

4.1.1.1 Berufsbezogene Verpflichtungen

Für bestimmte Berufe ergeben sich neben der Hauptarbeitspflicht sog. berufliche Nebenpflichten, z.B.

- für **Kassenärzte** zu Notfalldiensten (BVerwG)

¹⁵ „Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.“

¹⁶ „Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.“

- für private **Geschäfts- und Betriebsinhaber** zu Werkleistungen (z.B. Instandsetzungsarbeiten) oder Verpflegungsleistungen oder Verkehrsleistungen entsprechend dem normalen Geschäftsbetrieb, die im Notfall gemäß **§ 2 Abs. 1 Nr. 9 Bundesleistungsgesetz (BLG)**¹⁷ angefordert werden können.

Diese Leistungen nach dem **Bundesleistungsgesetz** können gemäß **§ 1 Abs. 1 BLG** angefordert werden; nach

- **Nr.1:** zur Abwendung einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes,
- **Nr.4:** zur Unterbringung von Personen oder Verlegung von Betrieben und öffentlichen Einrichtungen, die wegen einer Inanspruchnahme von Grundstücken für Zwecke der Nummern 1-3 notwendig ist.

Nach **§ 4 Abs. 1 BLG** können alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen innerhalb und außerhalb des Bundesgebietes herangezogen werden (allerdings nur mit ihrem im Bundesgebiet befindlichen Vermögen).

4.1.1.2 Hilfstätigkeiten (Art. 12 Abs. 2 GG)

Die Berufsfreiheit umfasst auch die **Freiheit von Arbeitszwang**, d.h. die Freiheit von Zwang zu bestimmten Arbeitsleistungen.¹⁸ Diese sog. „negative“ Berufsfreiheit gilt nicht nur für Deutsche sondern für alle („niemand darf gezwungen werden“) und betrifft jede Art der Arbeit, also jede körperliche oder geistige Tätigkeit, die mehr als einen unbedeutenden Aufwand verursacht und keine bloße Geld- oder Sachleistung darstellt.

Ausnahmsweise erlaubt wird jedoch eine Arbeit „im Rahmen einer **herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstpflicht**“; mithin die Verpflichtung von Gruppen von Menschen¹⁹ für entsprechende Hilfsdienste²⁰ in einem Not- und Katastrophenfall (soweit sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, also geeignet, erforderlich und angemessen sind).

¹⁷ „Als Leistungen können angefordert werden: 9. Werkleistungen, insbesondere Instandsetzungsleistungen, sowie Verpflegungsleistungen, soweit diese Leistungen im Rahmen des allgemeinen Geschäftsbetriebs des Leistungspflichtigen vorgenommen zu werden pflegen, ferner Verkehrsleistungen von Eigentümern oder Besitzern von Verkehrsmitteln, auch wenn es sich nicht um Verkehrsunternehmen handelt;“

¹⁸ Die Freiheit von Zwangsarbeit ist in Art. 12 Abs. 3 GG geregelt.

¹⁹ „allgemein“, also nicht im Einzelfall

²⁰ „herkömmlich“, also entsprechend der Nothilfepflicht gemäß § 323c StGB (Straftat wegen „unterlassener Hilfeleistung“)

Inwieweit solche gesetzlichen Verpflichtungen dann dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG unterliegen, ist allerdings strittig.

4.1.2 Regelungen des KatSG Bln.

Mögliche Ermächtigungsgrundlagen:

- **§ 7 Abs. 2** ermächtigt generell zu notwendigen Maßnahmen.
- Nach **§ 8 Abs. 1** können ganz allgemein – unter den Voraussetzungen von § 16 Abs. 1 und 2 ASOG zur „Inanspruchnahme von nicht verantwortlichen Personen“ – Personen zur Mitwirkung bei der Katastrophenabwehr als freiwillige Helfer entsprechend § 14 Abs. 2 KatSG Bln. herangezogen werden (d.h. in Anwendung der Vorschriften des Feuerwehrg).
- **§ 16 Abs. 1 ASOG** enthält kumulative Voraussetzungen:
 1. Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr
 2. Maßnahmen gegen Verursacher der Gefahr sind nicht möglich
 3. Ordnungsbehörden /Polizei können die Gefahr nicht selbst oder durch Beauftragte abwehren; die wohl regelmäßige Feststellung im Fall der Katastrophe (s. § 2 Abs. 1 KatSG Bln.) ist nicht ausreichend; notwendig ist die Einzelfallprüfung vor Ort und das Vorliegen aller Voraussetzungen zum Zeitpunkt der Entscheidung;²¹
 4. keine erhebliche eigene Gefährdung oder Verletzung höherwertiger Pflichten.
- **§ 8 Abs. 3** verweist bei eintretenden Schäden für derartige Hilfsleistungen auf §§ 59 – 65 ASOG („Schadensausgleich, Erstattungs- und Ersatzansprüche“).

4.2 Probleme

Es wird im KatSG Bln. **keine Unterscheidung** gemacht zwischen der Verpflichtung auf Grund von beruflichen Nebenpflichten und der allgemeinen Dienstleistungspflicht in Notfällen, welche letztlich (nur) der auch strafrechtlich abgesicherten Nothilfpflicht gemäß § 323c StGB entspricht (=herkömmlich). Die Anwendung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** müsste diesem Unterschied ebenfalls entsprechen, da für berufliche Nebenpflichten die Inanspruchnahme eher möglich sein dürfte: niedrigere Schwelle bei grundsätzlich gleicher Anwendung von § 16 Abs. 1 und 2 ASOG.

²¹ vgl. Baller/Eiffler/Tschisch, ASOG Berlin, Kommentar, § 16 Rn.1

Die Frage der **Entschädigung** betrifft ebenfalls den o.a. Unterschied, zunächst allerdings nicht bei der Vergütung:

- bei Inanspruchnahme von beruflichen Nebenpflichten wird bei Selbständigen eine marktgerechte Vergütung für notwendig gehalten (es sei denn, die Vergütung wird von anderer Seite geleistet;²²
- bei Inanspruchnahme der freiwilligen Helfer werden entsprechende Regeln der §§ 8 bis 10 FwG herangezogen.

Der Unterschied betrifft jedoch etwaige Schäden, die nach dem KatSG Bln. gemeinsam für beide Gruppen gemäß den §§ 59 bis 65 ASOG zu erstatten sind:

- also nur mit **angemessenem** Ausgleich von Vermögens- oder Gesundheitsschäden, was der – wenn auch nebenberuflichen – Ausübung eines bestimmten Berufes kaum entsprechen dürfte,
- ebenso fraglich erscheint, dass die Regelung für freiwillige Helfer gerade in diesem Punkt hinter den **weitergehenden Regelungen des FwG** bleibt.²³

Für die Inanspruchnahme von Personen auf Grund bestimmter nebenberuflicher Pflichten ist das **Zitiergebot** (Art. 19 Abs. 1 GG) nach dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 GG zu beachten.

4.3 Lösung

- Aufnahme der erforderlichen Regelungen **in § 8 KatSG Bln.** für die unterschiedliche Inanspruchnahme von **nebenberuflichen** Hilfeleistungen bzw. im Rahmen der **allgemeinen** Dienstverpflichtung.
- **Verbesserung des § 8 Abs. 3 KatSG Bln.** durch differenziertere Entschädigungsregelungen, auch unter Berücksichtigung der §§ 20 bis 33 BLG.²⁴
- Ergänzung des **§ 20 KatSG Bln.** durch Zitat des Art. 12 Abs. 1 GG.

²² vgl. Sattler S. 148 FN 106

²³ Keine Benachteiligung im Arbeits-/Dienstverhältnis; Weiterzahlung des Arbeitsentgeltes; Ersatz der Auslagen; ergänzende Unfallfürsorge nach Beamtenversorgungsgesetz; Ersatz von Sachschäden.

²⁴ vgl. auch § 60 SächsBRKG

5 Inanspruchnahme von Sachen und Grundstücken

Mögliche **Eingriffsmaßnahmen** im Katastrophenfall:²⁵

- Nutzung von Transportfahrzeugen,
- Nutzung eines Grundstücks als Sammelplatz für Evakuierte, als Verbandsplatz,
- Inanspruchnahme von Versorgungsgütern (Nahrungsmittel, Decken, Kleidung, Treibstoff, Verbandsmittel),
- zielgerichtete Zerstörung.

5.1 Rechtslage

Betroffenes Grundrecht ist **Art. 14 GG** („Eigentum“; soweit es sich nicht um das Betreten oder die Durchsuchung von Grundstücken handelt). Erfasst werden vom Begriff „Eigentum“ alle vom Gesetzgeber gewährten **vermögenswerten** Rechte; so gehören zum sog. hier interessierenden **Grundeigentum**: Grundstücke und bewegliches Zubehör, z.B. Fahrzeuge (LKW, Traktoren, Boote), Maschinen (Generatoren, medizinische Geräte), Decken, Kleidung, Nahrungsmittel. **Besitz** ist relevant, wenn er ausschließlich wie Sacheigentum einer Person zugeordnet ist;²⁶ diese Definition ist übertragbar auf geleaste, sicherungsübereignete oder unter Eigentumsvorbehalt stehende Sachen.²⁷

Mögliche Ermächtigungsgrundlagen:

- § 7 Abs. 2 KatSG Bln.: Generalermächtigung für alle notwendigen Maßnahmen.
- § 8 Abs. 1 KatSG Bln.: Verpflichtung zur Mitwirkung (Personen, gemäß § 16 ASOG) insbes. zur Gestellung von Hilfsmittel oder Fahrzeugen (s. freiwillige Helfer gemäß § 14 Abs. 2 KatSG Bln.)
- § 8 Abs. 2 KatSG Bln.: Duldungspflicht der Eigentümer und Besitzer insbes. hinsichtlich Nutzung und sonstiger Inanspruchnahme von Grundstücken, Gebäuden, Schiffen und Fahrzeugen aller Art, sowie hinsichtlich des Entfernens von Einfriedungen, Pflanzen, baulichen Anlagen, Schiffen, Fahrzeugen oder sonstigen Gegenständen.

²⁵ Zum Betreten bzw. Durchsuchen von Grundstücken s. oben Abschnitt B

²⁶ BVerfG: eigene Nutzungs- und Verfügungsbefugnis, z.B. Besitzrecht des Wohnraummieters.

²⁷ Nicht dazu zählt der Fremdbesitz zum privaten Gebrauch (z.B. Möbel, Fernseh- und Elektrogeräte)

Subsidiär kommt auch § 38 ASOG (Sicherstellung zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr) in Betracht.²⁸

Bestimmte Leistungen können hier besonders nach § 2 BLG angefordert werden (s. Kapitel 4.1.1.1) bei Personen und Personenvereinigungen mit ihren in der Bundesrepublik vorhandenen Vermögensgegenständen.

Die Entschädigungsregelung in § 8 Abs. 3 KatSG Bln. verweist wieder auf §§ 59 - 65 ASOG. Auch das BLG enthält in den §§ 49 bis 65 Regelungen zur Entschädigung und Ersatzleistung.

5.2 Probleme

Bei den jeweiligen Maßnahmen kann es sich um eine **Enteignung** (Art. 14 Abs. 3 GG) oder um eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung** zum Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG)²⁹ handeln.

- Nach dem **BVerfG** handelt es sich um eine Enteignung, wenn die Maßnahme auf die vollständige oder teilweise **Entziehung** konkreter subjektiver Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet ist; um eine Inhalts- oder Schrankenbestimmung dagegen, wenn Rechte und Pflichten hinsichtlich des Eigentums vom Gesetzgeber **generell und abstrakt** festgelegt werden.
- Beide Rechtsinstitute schließen sich gegenseitig aus. Kennzeichnend für die Enteignung ist nicht der Rechtsverlust sondern der **hoheitlich bewirkte Wechsel des Rechtsträgers**; kennzeichnend für die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die Festlegung der Belastung des Eigentums, welche **alle Bürger/jur. Personen mit Rechten und Pflichten trifft**.

Eine Enteignung geht nur gegen Entschädigung, die Bestimmung von Inhalt und Schranken führt dagegen nur ausnahmsweise zu einer Entschädigung. Im KatSG Bln. **fehlen** entsprechende Hinweise, die das beinhalten und damit über §§ 59, 60 ASOG hinausgehen.

Im Berliner KatSG fehlt außerdem jede Regelung für entsprechende **Sachleistungen**; ebenso für bestimmte Vorsorgeverpflichtungen von Eigentümern/Besitzern.

²⁸ in Verbindung mit § 17 Abs. 2 ASOG (zur Ergänzung von insoweit lückenhaften speziellen Gesetzen).

²⁹ „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“

5.3 Lösungen

- Hinweis auf die Möglichkeit von **Sachleistungen** nach § 2 BLG in das KatSG Bln. aufnehmen.
- Verpflichtung zu **Vorsorgeleistungen**.³⁰
- Vervollständigung der **Entschädigungsregelungen** im KatSG Bln.³¹

³⁰ vgl. § 55 SächsBRKG „Pflichten von Eigentümern und Besitzern“

³¹ vgl. § 60 SächsBRKG „Entschädigung“

6 Datenverarbeitung und Datenschutz

Die maßgebliche **Definition zur Datenverarbeitung** findet sich in **§ 4 Abs. 2 BlnDSG**: Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten. Letztere sind, nach Abs. 1, Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (auch von Verstorbenen).

Mit entsprechenden Maßnahmen wird in das vom BVerfG aus **Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG** entwickelte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (RiS) eingegriffen.³² Hiernach erfordert jeder Eingriff eine speziell darauf gerichtete Ermächtigungsgrundlage (entsprechend dem speziellen Vorbehalt „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“).

6.1 Rechtslage

Im **KatSG Bln.** sind zahlreiche Vorgänge zur Datenverarbeitung (Datenerhebung oder Datennutzung) vorgesehen:

- **Katastrophenvorsorge**
 - § 4 Abs. 1, insbes. Nr. 2 (Erfassung der mitwirkenden Kräfte und Mittel)
Nr. 4 (Erreichbarkeit auch außerhalb der Dienstzeit)
Nr. 7 (Verpflichtungen aus §§ 5 und 6)
 - § 4 Abs. 2 erforderliche Auskünfte der anderen Behörden
 - § 4 Abs. 4 DE über die in der Planung erfassten Mitarbeiter/innen
 - § 4 Abs. 6, Nr. 3 zentrale DE über die im Katastrophenfall vorhandenen Kräfte und Mittel
- **Externe Notfallpläne (EG RL 96/82)³³**
 - § 5 Abs. 4 Erstellung der erforderlichen Informationen durch die Betreiber
- **Gefährliche Einrichtungen (EG RL 96/82)**
 - § 6 Abs. 1 u. 2 Verpflichtung der Betreiber zu bestimmten Informationen
- **ZEL/Koordinierung**
 - § 9 Abs. 1 Koordinierung des Zusammenwirkens aller Beteiligten in der Zentralen Einsatzleitung.

³² BVerfGE 65 S. 1

³³ Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. EG 1997 L 10 S. 13 ff.

- **Personenauskunftsstelle**
 - § 10 DE der mitwirkenden Kräfte, Einheiten und Einrichtungen
- **Private Hilfsorganisationen**
 - § 12 Abs. 1 Bildung und DE von geeigneten, nach Fachdiensten gegliederten Einheiten und Einrichtungen
- **Freiwillige Helfer**
 - § 14 Erfassung der Mitwirkung (unter Hinweis auf §§ 8, 9 und § 10 FwG)
- **Bund/Länder/Gemeinden**
 - § 16 Erfassung der Mitwirkung

6.2 Probleme

Es **fehlt** nicht nur jede Definition der Datenerhebung oder -nutzung als relevante Datenverarbeitung (DV) im Sinne von § 4 BlnDSG, sondern auch eine die DV erfassende **ermächtigende** Regelung hinsichtlich der Katastrophenvorsorge und aller Mitwirkenden, wie z.B. die Erfassung von betreuungsbedürftigen oder Dialyse-Patienten, aber auch der anschließenden Versorgung von Betroffenen.

6.3 Lösung

Heranziehung z.B. der ergänzenden Regelung in § 72 SächsBRKG zum „Datenschutz“ mit den erforderlichen **Regelungen zur Datenerhebung** u.a.

- für die Erstellung von Einsatzunterlagen/Vorsorge
- für die anschließende Versorgung von z.B. Notfallpatienten, evakuierten Personen und anderen Betroffenen.

Auch wenn es nicht üblich ist, die beiden Artikel des GG zum RiS direkt zu benennen,³⁴ erscheint es doch sinnvoll, die Bezeichnung „RiS“ unter Hinweis auf das BVerfG **als Zitat** im Sinn von Art. 19 Abs. 1 GG in § 20 KatSG Bln. aufzunehmen.

³⁴ offensichtlich, weil weder Art. 2 Abs. 1 GG noch Art. 1 Abs. 1 GG einen speziellen Gesetzesvorbehalt beinhalten.

7 Ergebnis

Das derzeitige Berliner Katastrophenschutzgesetz (KatSG Bln) ist **nicht immer eine ausreichende Rechtsgrundlage** für die vorstellbaren möglichen Nothilfemaßnahmen.

- Hinsichtlich der Eingriffe in die Bewegungsfreiheit durch Platzverweisung, Betretungsverbote (Sperrgebiet) und Evakuierung (s. Kapitel 2) gibt es in § 7 KatSG ausreichende Ermächtigungen. Es bedarf aber einer **Ergänzung von § 7 KatSG Bln.**, welche insbesondere die Verpflichtung zur Befolgung sowie die zwangsweise Durchsetzung der notwendigen Maßnahmen regelt. Außerdem ist **§ 20 KatSG Bln.** mit Art. 11 GG zu ergänzen.
- Hinsichtlich der Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung durch Betreten oder Durchsuchen (s. Kapitel 3) sind ebenfalls ausreichende Ermächtigungsgrundlagen mit Art. 13 Abs. 7 GG und dem ASOG gegeben. Notwendig ist aber eine **Klarstellung** zur unmittelbaren Zuständigkeit der Polizei bei Anwendung der §§ 36, 37 ASOG, da diese zurzeit nur im Eilfall gemäß § 4 Abs. 1 ASOG gegeben sein könnte.
- Zur Verpflichtung von Personen zur Hilfeleistung, Eingriff in Art. 12 GG (Kapitel 4), fehlt es in **Art. 8 KatSG Bln.** an der notwendigen Unterscheidung zwischen Personen mit nebenberuflichen Pflichten und solchen, die der allgemeinen Verpflichtung zur Hilfsleistung (§ 323 c StGB) unterliegen, um Art. 12 Abs. 1 und 2 GG gerecht zu werden; zumal auch bei der jeweiligen **Entschädigung** darauf abzustellen und § 8 Abs. 3 KatSG Bln. neu zu regeln ist. Außerdem ist Art. 12 Abs. 1 GG in **§ 20 KatSG Bln.** aufzunehmen.
- Bei der Inanspruchnahme von Sachen und Grundstücken z.B. als Verbands- oder Sammelplatz bzw. durch Nutzung von Versorgungsgütern und Fahrzeugen (Kapitel 5) wird dem Charakter von **Enteignungen** (Art. 14 Abs. 3 GG mit Gesetzesvorbehalt) und den gesetzlichen **Inhalts- und Schrankenbestimmungen** (Abs. 1) nicht ausreichend Rechnung getragen, ebenso wenig bei der Regelung der notwendigen **Entschädigungen**. Außerdem wird die Möglichkeit zur Inanspruchnahme nach dem **Bundesleistungsg** nicht beachtet. Schließlich ist auch Art. 14 Abs. 3 GG in § 20 KatSG Bln. zu zitieren.

- Die notwendigen Regelungen zu **Datenverarbeitung und Datenschutz** (Kapitel 6) fehlen vollständig, obgleich das KatSG Bln. zahlreiche Vorschriften zur rechtlich relevanten Datenverarbeitung aufweist.

8 Danksagung

Die Arbeiten im Rahmen des Verbundprojektes „Energie- und Kraftstoffversorgung von Tankstellen und Notstromaggregaten bei Stromausfall (TankNotStrom)“ werden unter dem Förderkennzeichen 13N9972 im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Anhang

Literaturverzeichnis

Baller, Oesten, Sven Eiffler, Andreas Tschisch, 2003: ASOG Berlin. Zwangsanwendungen nach Berliner Landesrecht -UZwG-, Stuttgart

Plaggenborg, Jürgen, 2007: Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, Stuttgart

Sattler, Henriette, 2008: Gefahrenabwehr im Katastrophenfall. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gefahrenabwehr bei Naturkatastrophen und ihre einfachgesetzliche Umsetzung, Berlin

Abkürzungsverzeichnis

ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
BLG	Bundesleistungsgesetz
BlnDSG	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung (Berliner Datenschutzgesetz)
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DE	Datenerhebung
DV	Datenverarbeitung
EG RL	Richtlinie der Europäischen Union (früher: Europäische Gemeinschaft)
EU	Europäische Union
FwG	Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin (Feuerwehrgesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
KatSG Bln.	Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz) des Landes Berlin
RiS	(Grund-)Recht auf informationelle Selbstbestimmung
SächsBRKG	Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
ZEL	Zentrale Einsatzleitung

Impressum

Herausgeber
Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

ISBN
978-3-940056-67-2

Auflage
100

Druck
HWR Berlin

Berlin Februar 2011