



# Katastrophenschutz- Leuchttürme: Der eingriffsrechtliche Rahmen

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. 13/2015

Herausgeber der Reihe: Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement



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



**KatLeuchttürme**  
Bevölkerungsnaher Katastrophenschutz

# Katastrophenschutz-Leuchttürme: Der eingriffsrechtliche Rahmen

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, Mai 2015

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

# Inhalt

1	Einführung in das Forschungsprojekt „Kat- Leuchttürme“ .....	3
2	Einrichtung eines Kat-Leuchtturms .....	4
2.1	Staatliche Verantwortung .....	4
2.2	Zeitpunkt der Einrichtung von Kat-Leuchttürmen .....	4
2.3	Auswahl des Standortes .....	5
2.4	Absicherung des Standortes.....	6
2.4.1	Zur Einrichtung der Anlaufstelle .....	6
2.4.2	Zur Absicherung des Standortes .....	7
2.4.3	Durchsetzung .....	8
3	Information/Kommunikation .....	9
3.1	Warnungen, Empfehlungen .....	9
3.2	Kommunikation .....	9
4	Organisation der Katastrophenhilfe .....	10
4.1	Verpflichtung/Inanspruchnahme von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen .....	10
4.2	Allgemeine Verpflichtung zu Arbeitsleistungen .....	11
4.3	Sammelstelle für spontane, freiwillige Helfer .....	12
4.4	Inanspruchnahme von Sachen, Gegenständen zur Katastrophenabwehr.....	14
4.5	Versorgungsleistungen.....	14
5	Weitere Befugnisse .....	15
5.1	Räumung/Evakuierung .....	15
5.2	Unterbringung .....	16
5.3	Schließung von Anlagen .....	16
5.4	Ansammlungen.....	16
6	Zusammenfassung der Vorschläge zur Novellierung: .....	18

# 1 Einführung in das Forschungsprojekt „Kat- Leuchttürme“

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Verbundvorhaben *Katastrophenschutz-Leuchttürme als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Krisensituationen (Kat-Leuchttürme)* erforscht und konzipiert innovative Sicherheitsarchitekturen und -lösungen für die Information, Kommunikation und Grundversorgung der Bevölkerung in Krisenfällen. Ausgehend vom Szenario eines lang anhaltenden regional flächendeckenden Stromausfalls in Berlin wird ein System von Anlaufstellen für die Bevölkerung für die Bewältigung der Krise bzw. Katastrophe unter aktiver Einbeziehung der Bevölkerung in den Prozess entwickelt und erprobt. Dabei werden sowohl sozialwissenschaftliche, rechtliche, organisatorische als auch kommunikationswissenschaftliche und technische Rahmenbedingungen im nationalen und europäischen Kontext betrachtet.

Das jetzige Projekt ist aus dem früheren Forschungsvorhaben „Tanknotstrom“<sup>1</sup> hervorgegangen, welches die Auswirkungen eines **länger anhaltenden Stromausfalls** in Berlin (und Brandenburg) untersucht hat. Entwickelt wurde ein Management- und Logistiksystem, das bei solchen Stromausfällen in der Lage ist, die Versorgung mit Kraftstoff sowohl von Notstromaggregaten als auch von Einsatz- und Rettungsfahrzeugen zu ermöglichen. Das **Projekt „Kat-Leuchttürme“** führt diese Erkenntnisse fort mit der Vorstellung, für die Bevölkerung entsprechend notstromversorgte und weitere **Anlaufstellen** zu schaffen, die im Fall von Katastrophen – oder anderen Großschadensereignissen – neben der umfassenden Bereitstellung von Informationen auch die Versorgung der Bevölkerung mit dem Notwendigsten sowie eine funktionierende Krisenkommunikation sicherstellen. Es geht bei dem Projekt mithin um ein bürgernahes Krisenmanagement aus sozialwissenschaftlicher wie rechtlicher Perspektive.

Ausgehend von den Erfahrungen der beteiligten Praxispartner Berliner Feuerwehr, Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin, Charité - Universitätsmedizin Berlin sowie der Beuth Hochschule für Technik Berlin als Entwicklungspartner werden die Erwartungen der Bevölkerung an das Krisen- bzw. Katastrophenmanagement betrachtet. Von der HWR Berlin wird darüber hinaus der Hilfebedarf und die Hilfsbereitschaft der heterogenen Bevölkerungsgruppen erforscht. Aufbauend auf diesen Ergebnissen wird ein Konzept entworfen, das umfasst, mit welchen **Modulen** ein Katastrophenschutz-Leuchtturm ausgestattet sein, wie die regionale Verteilung geplant werden muss und wie das System in die Arbeit der Katastrophenschutzbehörden integriert werden kann. Zusammen mit dem Forschungszentrum Katastrophenrecht e.V. der Humboldt-Universität zu Berlin begleitet die HWR Berlin das Vorhaben auf juristischer Ebene und analysiert die rechtlichen Rahmenbedingungen des Katastrophenschutzes in Deutschland und Europa.

Mit dem Konzept wird in Deutschland erstmalig ein integrativer Ansatz zur Verfügung stehen, der im Krisenfall die Erwartungen und Möglichkeiten von Seiten der Katastrophenschutzbehörden als auch von Seiten der Bevölkerung – insbesondere hinsichtlich der Informationsversorgung bei Ausfall der Kommunikationsinfrastruktur – berücksichtigt und einen Baukasten zur Umsetzung von Katastrophenschutz-Leuchttürmen bietet. Im Folgenden werden die rechtlichen Erfordernisse an notstromversorgte Anlaufstellen dargestellt. Dabei wird von der weitestgehenden Ausstattung eines Kat-

---

<sup>1</sup> Vgl: <http://www.tanknotstrom.de>.

Leuchtturms ausgegangen, um eine umfassende Beurteilung zu gewährleisten. Das heißt, die rechtlichen Befugnisse müssen sich darauf richten,

- den Standort der Anlaufstelle abzusichern, u.U. also Platz zu schaffen für die Einrichtung selbst sowie als Sammelstelle für möglicherweise zahlreich eintreffende Helfer und Unterstützer;
- ausreichend Ermächtigungen für Information und Kommunikation unter Beachtung der Datenschutzregeln bereitzustellen;
- die Katastrophenhilfe zu organisieren, u.U. bestimmte Versorgungsleistungen vorzunehmen (wie die Inanspruchnahme von Personen und Sachen) oder auch die Selbstorganisation der Helfenden zu ermöglichen und effektiv zu koordinieren.

## 2 Einrichtung eines Kat-Leuchtturms

### 2.1 Staatliche Verantwortung

Katastrophenschutz ist Teil der Gefahrenabwehr und originäre staatliche Aufgabe; der Staat gewährleistet den Schutz seiner Bürger und hat insofern das Gewaltmonopol. Andererseits gibt es bei der **Durchführung** des Schutzes kein staatliches Monopol zur Gewaltausübung. Die private Hilfestellung beim Katastrophenschutz ist keineswegs ausgeschlossen und teilweise sogar gefordert, im System der Kat-Leuchttürme z.B. hinsichtlich der sog. Kat-Informations- und -Interaktionspunkte (Kat-I)<sup>2</sup> zur Organisation der Selbsthilfe der Bevölkerung, aber auch hinsichtlich des Katastrophenschutzdienstes der privaten Hilfsorganisationen nach dem KatSG.<sup>3</sup> Letztlich entscheidet die Zweckmäßigkeit – auch als Ermessen der Verwaltung bezeichnet – über den jeweiligen Einsatz privater Kräfte. Die Durchführung von voll ausgestatteten, insbesondere notstromversorgten Kat-Leuchttürmen als rein private Anlaufstellen dürfte jedoch wohl zu kostspielig sein im Vorhalten entsprechender Strukturen, aber gleichzeitig auch fraglich im Hinblick auf die notwendige hierarchische Struktur einer effektiven Gefahrenabwehr (Durchsetzung von Maßnahmen, Haftung). Das wird Kooperationen in Teilbereichen gleichwohl nicht ausschließen z.B. durch *public private partnership*. Darüberhinaus besteht auch die Möglichkeit, Private mit hoheitlichen Befugnissen im Wege der Beleihung auszustatten.

### 2.2 Zeitpunkt der Einrichtung von Kat-Leuchttürmen

*Wann sollten Kat-Leuchttürme eingerichtet bzw. aktiviert werden?*

Die umfassende Anwendung der Katastrophenschutzgesetze und insbesondere ihre speziellen Ermächtigungsgrundlagen zur Abwehr von Katastrophen setzt regelmäßig voraus, dass **Katastrophenalarm** ausgelöst oder die Katastrophe festgestellt worden ist.<sup>4</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

---

<sup>2</sup> Kat-I bilden die unterste Ebene im KS-System, sie sind nicht stromversorgt und verfolgen den Zweck, die „freien“ Hilfeleistungen von Mitbürgern (sog. Nachbarschaftshilfe) effektiv zu organisieren, aber auch die Verbindung zu nächsten Ebene der Kat-Leuchttürme herzustellen; Kat-I sind „kiezabhängig“.

<sup>3</sup> § 12 Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (KatSG) in Verbindung mit der Verordnung über den Katastrophenschutzdienst vom 20.12.2001.

<sup>4</sup> Zum Unterschied s. H.Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S.212 f.

auf Vorschlag der zuständigen KS-Behörde (§ 3)

bei Eintritt einer Katastrophe oder der Annahme, dass eine solche „droht“.

Ähnlich ist die Regelung in Baden-Württemberg, im Saarland und in Sachsen („Voralarm“).<sup>5</sup> Mit dieser Feststellung können die Ermächtigungsgrundlagen des KatSG angewendet werden.<sup>6</sup> In der Feststellung des Katastrophenfalls ist somit nicht lediglich ein deklaratorischer, sondern vielmehr ein konstitutiver Akt zu sehen. Das bedeutet auch, dass die „allgemeinen“ Befugnisse zur Gefahrenabwehr (für Berlin des ASOG) jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt bestehen bleiben.<sup>7</sup>

Natürlich erscheint es vorteilhaft, so früh wie möglich die Ressourcen des Katastrophenschutzes und des Kat-Leuchtturms bereitzustellen. Andererseits werden die Anlaufstellen insbesondere zur Information und Organisation der Bevölkerung erst dann richtig benötigt, wenn feststeht, dass es sich nicht mehr „nur“ um ein größeres Schadensereignis, sondern um eine Katastrophe handelt oder handeln wird und der Katastrophenalarm von der Senatsverwaltung für Inneres ausgelöst wird, § 7 Abs.1 KatSG Bln. Diese Gefahrenschwelle sollte folglich überschritten sein, bevor die Anlaufstellen vollständig in Betrieb genommen werden.

### 2.3 Auswahl des Standortes

Es sind etwa 3 bis 4 Kat-Leuchttürme pro Bezirk vorgesehen, in Berlin somit insgesamt ca. 50 Stück. Sicherlich ist es sinnvoll, die Standorte der Kat-Anlaufstellen vorher festzulegen und bekannt zu machen, insbesondere wenn es sich um **voll ausgestattete Kat-Leuchttürme** (z.B. notstromversorgte Rathäuser) handelt. Je bekannter diese Anlaufstellen sind, desto eher wenden sich die Bürger im Stromausfall an sie und suchen nicht die überlasteten Dienststellen der Feuerwehr und der Polizei auf, bei welchen sie auch eher als belastend für die originäre Tätigkeit der Einsatzorganisationen angesehen werden. Es verspricht ebenso wenig, die Standorte der Kat-Leuchttürme als Anlaufstellen für die Bevölkerung in Beziehung zu vorstellbaren Gefahren- und Schadensquellen zu setzen, da diese viel zu unterschiedlich bzw. auch irrelevant sein können, wie das Beispiel eines länger anhaltenden, flächendeckenden Stromausfalls zeigt, den das gemeinsame Projekt zugrunde gelegt hat.

Andererseits können die Auswirkungen einer Katastrophe auch für Kat-Leuchttürme die Wahl eines völlig neuen Standortes erfordern (z.B. bei Überschwemmung bestimmter Gebiete im Rahmen einer Hochwasserkatastrophe). Dieser Anforderung trägt allerdings die beabsichtigte **Mobilität der technischen Einrichtungen** der Anlaufstelle von vornherein Rechnung (sog. **mobile Kat-Leuchttürme**). Dann gilt es, diesen neuen Standort und die Funktionen der Anlaufstelle abzusichern. Das sind – neben der Sicherung des Standorts – hauptsächlich die Funktionen<sup>8</sup> als Informationsquelle und -vermittlung, zur Organisation der Katastrophenhilfe sowie zur Koordination der Versorgungsleistungen.

#### Wer ist zuständig?

In Berlin gibt es das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG). Nach **§ 3 Abs. 1 und 2 AZG** nimmt die Hauptverwaltung (Senatsverwaltungen, deren nachgeordnete Behörden und Sonderbehörden) die

---

<sup>5</sup> §§ 18, 22 LKatSG BaWü; § 21 Abs.2 u.3 SBKG; §§ 46, 47 SächsBRKG.

<sup>6</sup> „behördlicher Organisationsakt“, s. M. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts S. 241 (Rn.75).

<sup>7</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>8</sup> s. die folgenden Kapitel 3-5.

**Aufgaben** von gesamtstädtischer Bedeutung wahr, v.a. die Leitungsaufgaben. Alle anderen Aufgaben hingegen obliegen den Bezirksverwaltungen.

Eine vorrangige Regelung der **Zuständigkeit** im (spezielleren) KatSG Bln<sup>9</sup> ist nicht ersichtlich (ausgenommen die Zuständigkeit der Polizei für die Errichtung von Personenauskunftsstellen in § 10). Allerdings wird die Zuständigkeit jedoch offensichtlich **vorausgesetzt**, so sprechen § 5 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 KatSG Bln von der „zuständigen“ bzw. der „überwiegend zuständigen“ KS-Behörde. Bedeutsam sind auch § 4 Abs. 5 und Abs. 6 sowie § 7 Abs. 1 KatSG Bln, wonach die Senatsverwaltung für Inneres das Zusammenwirken der KS-Behörden sicherstellt und unterstützt bzw. den Katastrophenalarm auslöst. Das spricht einerseits für die Beibehaltung der grundsätzlichen Aufgabenstellung des § 3 AZG auch im Katastrophenfall und andererseits auch für die Beibehaltung der grundsätzlichen Zuständigkeit der **Bezirksverwaltungen** für die Durchführung der Kat-Leuchttürme, also für deren Planung und Aktivierung. Das Kat-System wäre damit auch Ordnungsaufgabe des Bezirksamtes (s. Nr. 37 Abs. 2 Zust-KatOrd) und könnte insoweit vom Krisenstab des jeweiligen Bezirks geführt werden.

## 2.4 Absicherung des Standortes

Im Fall der notwendigen Wahl eines neuen Standortes muss sowohl für die Anlaufstelle selbst ausreichend Platz geschaffen werden, darüber hinaus aber auch für die (möglicherweise zahlreich eintreffende) Bevölkerung sowie die Berichterstatter und die Medien. Das erfordert u.U.

- Platzverweise, Betretungsverbote, ggf. Aufenthaltsverbote,
- Absperrungen,
- Räumungen.

Die folgenden Maßnahmen sind somit in Betracht zu ziehen:

### 2.4.1 Zur Einrichtung der Anlaufstelle

*Kann § 8 Abs. 2 KatSG Bln für die Inanspruchnahme und Nutzung von Grundstücken herangezogen werden, soweit das zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich erscheint?*

Das ist insofern zweifelhaft, da die Vorschrift lediglich eine **Duldungsverpflichtung** der Eigentümer und Besitzer enthält. Durch Auslegung ist daher zu ermitteln, ob darin auch eine ausreichende **Ermächtigung** zum Erlass diesbezüglicher Verfügungen gesehen werden kann. Dies ist wohl grds. zu bejahen, da die Anforderungen an eine Ermächtigung hinsichtlich Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß des Eingriffs durchaus hinreichend bestimmt sind.<sup>10</sup> Fraglich ist aber, ob die **Erforderlichkeit** schon vorher oder erst mit Eintritt der Gefahr bzw. des Katastrophenfalls bejaht werden kann.

Letzteres gilt in jedem Fall für **§ 7 Abs. 2 KatSG Bln**, der als Generalklausel für alle „notwendigen Maßnahmen“ herangezogen werden kann. Nach **§ 7 Abs. 3 KatSG Bln** können die „von einer Katastrophe betroffenen oder bedrohten Gebiete und ihre Zugangs- und Zufahrtswege zu Sperrgebieten“ erklärt werden. Abgesehen davon, dass es schon nicht sinnvoll ist, Kat-Leuchttürme als Anlaufstelle

---

<sup>9</sup> auch das ASOG enthält keine Regelung von Zuständigkeiten im Katastrophenfall; s. § 4 Abs. 2 AZG.

<sup>10</sup> s. schon BVerfGE 9 S.147; 83 S.130/142; vgl. M. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.244 (Rn.86,88).

für die Bevölkerung in diesen Gebieten anzusiedeln, sind sie bei einem Stromausfall auch nur schwer zu definieren (es sei denn, der Stromausfall bewirkt weitere Gefahrenquellen).

Jedenfalls kann § 8 Abs. 2 KatSG Bln nur die Grundlage für **kurze** Eigentumsbeschränkungen sein (Art. 14 Abs. 1 GG), da endgültiger bzw. auch langfristiger Entzug wohl als Enteignung einzustufen ist und somit ein ausdrückliches Gesetz erfordert (Art. 14 Abs. 3 GG). Im Zweifel ist somit bei zumindest **langfristigen** Lösungen von einer Enteignung privater Grundstücke auszugehen für die eine entsprechende Grundlage im KatSG Bln jedoch fehlt. Etwas anderes gilt nur, soweit öffentliche Liegenschaften dafür zur Verfügung gestellt werden oder vertraglich gebunden werden können. Diese Möglichkeiten sollte somit jedenfalls vorrangig verfolgt werden.

#### 2.4.2 Zur Absicherung des Standortes

Für dann aktuelle Maßnahmen, die Anlaufstelle abzusichern, enthält das KatSG Bln nur eingeschränkt rechtliche Grundlagen.

##### Platzverweisung/Betretungsverbot:

Mangels spezieller Ermächtigungsgrundlage stellt sich die Frage, ob die Generalklausel des § 7 Abs. 2 KatSG Bln hierfür ausreicht. Das hängt maßgeblich von dem davon betroffene **Grundrecht** ab: In Betracht kommt zunächst die **Bewegungsfreiheit** in **Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG**.<sup>11</sup> Diese wird aber insbesondere von der Rechtsprechung<sup>12</sup> körperlich interpretiert und erfordert deshalb für die Annahme ihrer Beschränkung (auch im Sinne von Art. 104 GG) einen eng begrenzten Raum, wie er bei Festnahme, Haft, Sistierung und ähnlichen Maßnahmen unzweifelhaft gegeben ist. Verlangt wird die Beschränkung außerdem für eine gewisse Mindestdauer, allseitig bzw. auf einem engen Raum.<sup>13</sup> Für derartige Eingriffe ist zudem eine speziell darauf gerichtete Ermächtigung erforderlich (Gesetzesvorbehalt in Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG), die im KatSG Bln gerade nicht gegeben ist (s.o.).

Folgt man dieser Rechtsprechung, dann betreffen Platzverweisung und Betretungsverbot die in **Art. 2 Abs. 1 GG** geschützte **Handlungsfreiheit**, da die Bewegungsmöglichkeit davon nur einseitig beeinträchtigt wird. Konsequenterweise wird dann als Rechtsgrundlage auch keine „spezielle“ Vorschrift benötigt, sondern es genügt eine einfach-gesetzliche Regelung wie z.B. einer Generalklausel.<sup>14</sup> Somit ist die Generalklausel des **§ 7 Abs. 2 KatSG Bln** – mit der Zuständigkeit der KS-Behörden - ausreichende Ermächtigungsgrundlage für Platzverweisung und Betretungsverbot.

##### Aufenthaltsverbote:

Bei länger andauernden Verweisungen kann es sich um eine Beschränkung des **Aufenthaltsrechts (Art. 11 GG)** handeln. Dieses Recht auf „Freizügigkeit“ besteht darin, seinen Aufenthalt und Wohnsitz frei wählen zu können. Es ist beeinträchtigt, wenn Betroffene am Wohnen (verbunden mit der Über-

<sup>11</sup> Rachor in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, F 442; Jarass/Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 16 Rn. 4; Maunz/Dürig GG Band 1, Art. 2 Rn. 49; M. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.243 (Rn.82).

<sup>12</sup> BVerfGE 83 S. 24/31; 94 S. 166; BVerwGE 6 S. 354; 62 S. 325/328; vgl. VGH München NVwZ 2000 S. 454.

<sup>13</sup> Schoch in Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2.Kap. Rn. 211; Jarass/Pieroth, GG Art. 2 Rn. 61; Baller/Eiffler/Tschisch, ASOG, § 29 Rn. 2.

<sup>14</sup> Im ASOG ist die Rechtsgrundlage allerdings als besondere Standardmaßnahme des § 29 Abs. 1 geregelt (wenn auch mit den gleichen Voraussetzungen wie im § 17 Abs. 1 ASOG).

nachtung) gehindert werden, wie z.B. bei der längerfristigen Räumung von Wohnungen. Damit unterscheidet sich dieses Grundrecht von der Handlungs- und Bewegungsfreiheit in substantieller, zeitlicher und örtlicher Hinsicht.<sup>15</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 im KatSG Bln so nicht vorhanden ist; auf die Generalklausel des § 7 Abs. 2 KatSG Bln kann insofern nicht zurückgegriffen werden.<sup>16</sup> Da das Aussprechen von Aufenthaltsverboten allerdings durchaus erforderlich werden kann, besteht insoweit ein **Ergänzungsbedarf** für das KatSG Bln (unter Beachtung des Zitiergebotes).<sup>17</sup>

### 2.4.3 Durchsetzung

Auch hinsichtlich der Durchsetzung der Maßnahmen bleibt es bei der grundsätzlichen Regelung zur **Zuständigkeit** im Katastrophenfall.

Die **Absperrung** eines bestimmten Gebietes ist rechtlich gesehen eine Vollstreckungsmaßnahme zur Durchsetzung von Platzverweisungen und Betretungs- bzw. Aufenthaltsverboten. Zuständig für die Vollstreckung ist die Behörde, welche die Grundverfügung erlassen hat, § 7 VwVG. Die Anwendung von unmittelbarem Zwang (§ 12 VwVG) bleibt aber bestimmten **Vollzugsbeamten** – der Polizei an erster Stelle – zur Durchsetzung überlassen (§ 3 UZwG Bln). Die Absperrung erfolgt entweder durch Absperrgitter oder durch Flatterbänder der Polizei. **Rechtlich** sind das Hilfsmittel der körperlichen Gewalt gemäß **§ 2 Abs. 2 UZwG**. Zwar erscheint dies für Flatterbänder eher abwegig, kann aber gleichwohl entsprechend zu verstehen sein, wenn „Polizei“ darauf steht („psychologischer“ Zwang). Zur Vollstreckung gehört auch das Abschleppen/Umsetzen von Fahrzeugen z.B. zur Durchsetzung von Platzverweisungen (**Räumung**).

Daraus folgt, dass zur zwangsweisen Durchsetzung der genannten Maßnahmen grundsätzlich immer die **Mitwirkung der Polizei** erforderlich ist. Die Feuerwehr ist zwar ebenfalls in § 3 UZwG Bln aufgeführt,<sup>18</sup> allerdings ist sie zur Zwanganwendung grundsätzlich nur im Rahmen ihrer Aufgaben nach § 1 FwG Bln befugt sowie zur Ausübung ihrer Hilfszuständigkeit nach § 3 ASOG („Erstzugriff“). Sobald jedoch eine andere Behörde tätig werden kann, ist letztere nicht mehr gegeben.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Rachor in Lisken/Denninger, aaO F 448; Jarass/Pieroth, aaO Art. 11 Rn. 2; M. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S. 243 (Rn.82).

<sup>16</sup> Die §§ 29 und 29a ASOG meinen andere Tatbestände für ein Aufenthaltsverbot: Verhinderung bestimmter Straftaten bzw. der häuslichen Gewalt.

<sup>17</sup> M. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.243 (Rn.85).

<sup>18</sup> Nicht ausdrücklich, jedoch durch Auslegung der Nr. 6 „sonstige Bedienstete ..... die mit der Anwendung des Verwaltungszwanges beauftragt sind“, was angenommen wird, s. Baller/Eiffler/Tschisch, ASOG Kommentar, § 3 ASOG Rn. 8 und § 3 UZwG Rn. 7.

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

### 3 Information/Kommunikation

Jede – auch gegenseitige – Information dürfte eine der Hauptaufgaben eines Kat-Leuchtturms sein, sei es, dass „Lagebilder“ vor Ort erstellt und an die verschiedenen Einsatzleitungen (Krisenstab des Bezirks, Gemeinsame und Zentrale Einsatzleitungen) weitergeleitet werden, sei es, dass umgekehrt die „große Lage“ von oben nach unten vermittelt wird.

#### 3.1 Warnungen, Empfehlungen

Derartige Hinweise (z.B. bestimmte Verhaltensempfehlungen) sind in aller Regel „neutral“, also ohne grundrechtliche Relevanz.

Der **Eingriffscharakter** ist nur dann zu bejahen, wenn vor ganz bestimmten Produkten oder von ganz bestimmten Herstellern gewarnt wird oder deren Nichtverwendung empfohlen wird, so dass eine Beeinträchtigung von Art. 12 GG möglich ist.<sup>20</sup> Für solche Fälle ist dann zur Rechtfertigung eine spezielle Rechtsgrundlage erforderlich, die im KatSG Bln jedoch nicht ersichtlich ist.<sup>21</sup> In Betracht kommen dann nur andere spezielle Rechtsgrundlagen wie z.B. §§ 20, 31 Produktsicherheitsgesetz.

Bei einem entsprechenden Stromausfall ist das zwar eher nicht zu erwarten, aber auch nicht völlig ausgeschlossen (z.B. bei Hinweisen auf die Nicht-/Verwendung bestimmter Gegenstände).

#### 3.2 Kommunikation

Mit dem Kat-Leuchtturm soll darüber hinaus die Möglichkeit zur Kommunikation von „Privat zu Privat“ gegeben sein. Insoweit sind Datenschutzregeln zu beachten. Mit jeder Vermittlung kann der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (RiS; Art. 2 Abs. 1 in Verb. mit Art. 1 Abs. 1 GG)<sup>22</sup> verbunden sein.

Relevant ist dabei 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 ebenfalls relevanten **Datenverarbeitung** nach § 4 Abs. 2 BlnDSG „das Erheben, Speichern, Verändern, Übermitteln, Sperren, Löschen sowie Nutzen personenbezogener Daten.“

Auf welchem Niveau der Datenschutz hier durchgeführt werden muss (kann eine einfache Verschlüsselung genügen? Wie hat die u.U. notwendige Speicherung auszusehen?), hängt stark von der technischen Machbarkeit ab und ist der weiteren Klärung im Projekt vorbehalten.

Das KatSG Bln weist lediglich zwei Ermächtigungen zur Erhebung von Daten auf: § 4 Abs. 4, um die Erreichbarkeit der Katastrophenschutzmitarbeiter sicherzustellen und § 10 zur Durchführung der Personenauskunftsstelle seitens der Polizei.

Im Übrigen enthält das KatSG Bln allerdings keine **Datenschutzregeln**, so dass auf die Vorschriften der §§ 42 ff. ASOG zurückgegriffen werden muss. Diese Vorschriften enthalten Regelungen über die

---

<sup>20</sup> BVerfGE 105 S.252 „Glykolwein“; BverwGE 87 S.37 „Glykol“; OLG Stuttgart NJW 1990 S.2690 „Flüssigei-Skandal“.

<sup>21</sup> s. auch M. Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S. 248 (Rn.98 ff).

<sup>22</sup> Im sog. „Volkszählungsurteil“ durch das BVerfG erstmals entwickelt, BVerfGE 65, 1.

weitere Datenverarbeitung innerhalb des öffentlichen Sektors wie auch zur Datenübermittlung an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs (§ 45 ASOG). Letztlich ist auch die Vorschrift des § 48 ASOG zur Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten für die schnelle Handhabung im Katastrophenfall anwendbar, aber gleichzeitig sehr kompliziert. Bereits für die **Erhebung** von Daten gibt keine eindeutigen Regelungen bzw. Voraussetzungen. Zumal die Regelungen im ASOG auch im Katastrophenfall nicht immer erfüllt sein müssen.<sup>23</sup>

## 4 Organisation der Katastrophenhilfe

Das aktuelle Projekt vermittelt verschiedene Ebenen des Katastrophenschutzes: zunächst die hier im Vordergrund stehende staatliche Hilfe durch Kat-Leuchttürme, dann aber auch die Ebene der „Hilfe zur Selbsthilfe“ bei den Kat-I (s. Fn. 2), mit deren Hilfe sich die Bevölkerung selbst organisieren und die notwendige Hilfe erbringen soll.

Rechtlich gesehen ist diese Selbsthilfe nicht weiter relevant, es sei denn, auch diese Form wird staatlich beeinflusst z.B. im Wege bestimmter Aufträge zur Abwehr von Gefahren, was an sich Aufgabe der Polizei und Ordnungsbehörden/Kat-Leuchttürme ist (s. unten C.III. zur Erfassung und Einbindung der Spontanhelfer).

Natürlich wird die gesamte Katastrophenhilfe weder vollständig noch überwiegend auf den Schultern der Kat-Leuchttürme ruhen. Gleichwohl ist die Katastrophenhilfe zusammen mit den Kat-Leuchttürmen zu organisieren. Zu denken ist an folgende Maßnahmenbereiche:

- Verpflichtung/Inanspruchnahme von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen,
- Allgemeine Verpflichtung zu Arbeitsleistungen,
- Sammelstelle für spontane, freiwillige Helfer,
- Inanspruchnahme von Sachen, Gegenständen zur Katastrophenabwehr,
- Versorgungsleistungen.

### 4.1 Verpflichtung/Inanspruchnahme von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen

*Wie notwendig ist die Inanspruchnahme bestimmter Berufsgruppen im Katastrophenfallszenario des lang anhaltenden, flächendeckenden Stromausfalls durch die Kat-Leuchttürme?*

Die **Relevanz für die Anlaufstelle** bei einem Stromausfall kann sich z.B. aus der Notwendigkeit sofortiger medizinischer Betreuung ergeben (Beschaffung von Medikamenten, Pflege, ärztliche Soforthilfe). Ansonsten können Krankentransporte für Patienten notwendig werden. Denkbar sind aber auch Transportleistungen zur Heranschaffung von Medikamenten aus Lagern von Großhändlern (was im Zweifel die Sicherstellung oder sogar die Enteignung voraussetzt, wenn die Materialien nicht zurückgegeben werden können).

Betroffen ist das Grundrecht aus **Art. 12 Abs. 1 GG** bei Deutschen und allen EU-Ausländern. Hiernach sind Eingriffe nur möglich auf Grund spezieller, darauf gerichteter Ermächtigungen unter Beachtung

---

<sup>23</sup> In Betracht kommen z.B. die § 18 Abs. 1 und § 21 Abs. 1 ASOG; s. auch zur Funktion des Kat-L als Sammelstelle für Helfer.

bestimmter Voraussetzungen (Dreistufenlehre des BVerfG).<sup>24</sup> Bei allen anderen Personen ist „nur“ Art. 2 Abs. 1 GG betroffen, dessen Einschränkung auf Grund einfacher Gesetze möglich ist, z.B. durch „Generalklauseln“.

Anerkannt sind Einschränkungen für sog. **berufliche Nebenpflichten** (als umgekehrte „subjektive“ Zulassungsregel); z.B. für

- Kassenärzte zu Notfalldiensten (BVerwG),
- private Geschäfts- und Betriebsinhaber zu Werkleistungen (Instandsetzung, Versorgung, Verkehrsleistung entsprechend dem normalen Geschäftsbetrieb), sofern diese nur von den genannten Personen erbracht werden können.

Als **Rechtsgrundlage** für die Inanspruchnahme der Personen kommen folgende Möglichkeiten im KatSG Bln in Betracht:

- Die Generalklausel in **§ 7 Abs. 2**: Diese ist allerdings nicht die im Zweifel geforderte Spezialregelung und scheidet aus (s.o.).
- **§ 8 Abs. 1** ermöglicht die Inanspruchnahme von Personen zur Mitwirkung bei der Abwehr der Katastrophe, aber nur unter den Voraussetzungen des **§ 16 Abs. 1 ASOG** (Inanspruchnahme von sog. „nicht verantwortlichen“ Personen). Diese Vorschrift gilt also generell für alle Personen und nicht ausdrücklich zur Realisierung von beruflichen Nebenpflichten, sodass auch hier die notwendige Spezialregelung fraglich ist. Abgesehen davon erscheint ihre Anwendung im Katastrophenfall unnötig **kompliziert**, da sie u.a. voraussetzt, dass eine „Beauftragung“ derselben oder einer anderen Person nicht möglich ist (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 ASOG), was eine Feststellung ist, die zu praktischen Schwierigkeiten führen kann.
- Außerdem bereitet die **Zuständigkeit** zur Anordnung einer solchen Inanspruchnahme von Personen Bedenken, da § 8 Abs. 1 KatSG Bln zwar die KS-Behörden ermächtigt, die Möglichkeit zum Erlass der Maßnahmen aber der allgemeinen Zuständigkeitsregelung in der Gefahrenabwehr folgt.

## 4.2 Allgemeine Verpflichtung zu Arbeitsleistungen

Betroffen ist **Art. 12 Abs. 2 GG**, der jeden Arbeitszwang verbietet. Die Freiheit von Zwang zu bestimmten Arbeitsleistungen kann von allen Personen geltend gemacht werden („niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden“). Erlaubt wird jedoch eine Verpflichtung „im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht“; das heißt:

- Gruppen von Menschen können verpflichtet werden (nicht als einzelne Personen, sondern „allgemein“)
- zu herkömmlichen Hilfsdiensten also entsprechend der Nothilfepflicht aus § 323 c StGB („unterlassene Hilfeleistung“)
- in einem Not- und Katastrophenfall
- unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Als Rechtsgrundlage kommt erneut **§ 8 Abs. 1 KatSG Bln** in Betracht, was aber wieder bedenklich ist hinsichtlich der praktischen Schwierigkeiten in der rechtlichen Verbindung mit § 16 Abs. 1 ASOG.

---

<sup>24</sup> BVerfGE 25 S. 1 ff.; 7 S. 377/397.

Die verpflichteten Personen haben dann nach § 8 Abs. 1 S. 2,3 KatSG Bln die Rechtsstellung von „Helfern im Katastrophenschutzdienst“ entsprechend § 14 Abs. 2 KatSG Bln.<sup>25</sup>

### 4.3 Sammelstelle für spontane, freiwillige Helfer

Diese Funktion des Kat-Leuchtturms kann besonders relevant sein, auch für die Katastrophe eines Stromausfalls. Zumindest ist nicht auszuschließen, dass sich spontan zahlreiche Bürger entschließen, gemeinsam die Folgen der Katastrophe eines Stromausfalls abzuwehren. Zu unterscheiden sind grundsätzlich verschiedene Kategorien von Mitwirkenden und Helfern im Katastrophenschutz:

#### 1. Mitwirkung beim Katastrophenschutz, § 11 KatSG Bln

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

Nr. 2: **Helfer im Katastrophenschutzdienst** (§ 14)<sup>26</sup>

Personen, die sich freiwillig zur ehrenamtlichen Mitwirkung beim Katastrophenschutz in Einheiten und Einrichtungen der privaten Hilfsorganisationen verpflichtet haben (Nr. 1).

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 Bln.).

Nr. 5: natürliche und juristische Personen, die von KS-Behörden zu Hilfeleistungen beim Katastrophenschutz in Anspruch genommen werden (§ 8).  
Für die Dauer der Inanspruchnahme erhalten sie die „**Rechtsstellung** eines freiwilligen Helfers“; § 14 Abs.2 KatSG Bln gilt entsprechend, aber die Inanspruchnahme ist nur unter den Voraussetzungen des § 16 Abs.1 u.2 ASOG möglich (die Entschädigungsregelungen des ASOG gelten ebenfalls).

#### 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 sein dürfte) oder durch **Beauftragte** abwehren können, was eine Beurteilung in jedem Einzelfall erfordert. Die Anwendung dieser Regelung auf „Spontanhelfer“ setzt jedoch zumindest eine entsprechende vertragliche Erfassung voraussetzt (was schwierig ist angesichts einer Vielzahl von hilfswilligen Menschen).

#### 3. Schadensausgleich bei freiwilliger Mitwirkung, § 59 Abs.3 ASOG

Sofern Helfer mit Zustimmung von Ordnungsbehörden oder Polizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben tätig werden wird im Schadensfall ein Ausgleich nach § 59 Abs. 3 ASOG gewährt (vgl. § 8 Abs. 3 KatSG Bln).

4. **§ 8 Abs. 3 KatSG Bln** spricht darüber hinaus von einer „freiwilligen Hilfeleistung“ und gewährt einen Schadensausgleich nach Maßgabe der §§ 59-65 ASOG, wenn „jemand“ dadurch einen Schaden erleidet.

---

<sup>25</sup> Die Entschädigungsregelung ist gemäß § 8 Abs. 3 KatSG den §§ 59 – 65 ASOG zu entnehmen.

<sup>26</sup> § 14 KatSG Bln nennt sie auch „freiwillige Helfer im Katastrophenschutzdienst“; vgl. M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenschutzrechts, S.257 (Rn.151 ff).

5. **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.
6. **spontane Unterstützer**, deren „Hilfeleistung“ in der Erbringung von Nebenleistungen besteht, die nicht direkt der Katastrophenabwehr dienen, sondern andere Helfer bei ihrer Hilfeleistung unterstützen (durch Verpflegung, Unterhaltung, Aufmunterung, Ablenkung).

Relevant für die Funktion eines Kat-Leuchtturms als **Sammelstelle** für freiwillige Helfer sind offensichtlich nur die in Ziff. 3 - 6 angesprochenen Personen. Ziff. 1 betrifft Helfer, die schon in den einschlägigen privaten Hilfsorganisationen organisiert sind und insoweit geordnet zum Einsatz kommen. Ziff. 2 hingegen betrifft einzelne Beauftragte.<sup>27</sup> Für alle weiteren **freiwilligen** Helfer ist der Haftungs- und Versicherungsschutz bedeutsam, der naturgemäß nur dann wirksam werden kann, wenn die betroffene Person bekannt, also sinnvoller Weise **praktisch erfasst** ist. Das kann auf verschiedene Weise geschehen, z.B. durch erstmalige Aufnahme in eine private Hilfsorganisation (s.o.), aber auch durch eine „Registrierung“ im Rahmen einer – sicherlich außergewöhnlichen – Nachbarschaftshilfe, die entsprechende Gefahren abwehrt, was eigentlich Aufgabe von Polizei und Ordnungsbehörde ist, s. den Wortlaut von § 59 Abs. 3 ASOG.<sup>28</sup> Zu beachten ist, dass die dazu notwendige **Zustimmung** auch nachträglich erfolgen kann<sup>29</sup> z.B. durch *Erfassung der fraglichen Tätigkeit* am Kat-I und nachfolgender *Registrierung der Helfer* am Kat-L.

Mit der Erfassung ist allerdings auch eine Datenerhebung nach § 4 BlnDSG verbunden. Fraglich ist, ob der Grundrechtseingriff (in das RiS aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) nicht dadurch entfällt, dass die betreffende Person mit der Erfassung einverstanden ist, um den entsprechenden Versicherungsschutz zu erhalten. 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. 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 folglich keine ausreichende Norm für die Erfassung von Freiwilligen. In diesem Fall könnte **§ 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.“ Das Vorliegen einer einfachen (konkreten) Gefahr im Sinne des § 17 Abs.1 ASOG würde schon ausreichen.<sup>30</sup> Allerdings ist es

<sup>27</sup> die bei „Weigerung“ als sog. Notstandsverantwortliche verpflichtet werden können, § 16 Abs. 1 Nr.4 ASOG.

<sup>28</sup> § 59 Abs. 3 ASOG: „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.“

<sup>29</sup> Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht – Berliner Kommentar, 2009, § 59 Rn. 20 f.; Balzer/Eiffler/Tschisch, ASOG Berlin, 2004, § 59 Rn. 10.

<sup>30</sup> Nach § 17 Abs. 1 muss „eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr)“ gegeben sein; diese wird allgemein beschrieben als nach allgemeiner Lebenserfahrung hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines (nicht bloß geringfügigen) Schadens für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit; BVerfGE 115 S.320; BVerwGE 45 S.51/57. Die Feststellung einer Gefahr unterliegt aller-

natürlich schwierig, die Herbeiführung des Versicherungsschutzes als Abwehr einer „Gefahr“ zu qualifizieren. Zuständig zur Anwendung von § 18 Abs.1 S.2 ASOG wären jedenfalls die Ordnungsbehörden, die Polizei hingegen nur im „Eilfall“ (§ 4 Abs. 1 ASOG).

#### 4.4 Inanspruchnahme von Sachen, Gegenständen zur Katastrophenabwehr

Regelmäßig kann es im Katastrophenfall 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 bzw. in die Verfügbarkeit der Berechtigten einzugreifen (Art. 14 GG).

Als Rechtsgrundlage im KatSG Bln kommt zunächst erneut **§ 8 Abs. 1** in Betracht, aber auch nur – wie schon bei der Heranziehung von Personen – unter den Voraussetzungen von § 16 Abs.1 ASOG. Außerdem ist zusätzlich zu beachten, dass dies nur zum Zweck der „Gestellung von Hilfsmitteln oder Fahrzeugen“, also nicht verbunden mit dem endgültigen Verlust von Besitz oder Eigentum erfolgen darf (vorübergehende Nutzung). Bei der Versorgung mit Verbrauchsgütern scheidet § 8 Abs. 1 KatSG daher regelmäßig aus, da z.B. Kerzen oder gar frische Lebensmittel nicht mehr zurückgeben können, so dass in dieser Hinsicht tatsächlich und rechtlich eine **Enteignung** vorliegen dürfte,<sup>31</sup> welche eine speziell darauf gerichtete gesetzliche Ermächtigung erfordert, die weder im KatSG Bln noch im ASOG vorhanden ist (s. bereits oben).

Eine **spezielle Variante** enthält allerdings **§ 8 Abs. 2 KatSG Bln**; hiernach ist „das Entfernen von Einfriedungen, Pflanzen, baulichen Anlagen“ u.ä. durch die KS-Behörden von Eigentümern und Besitzern zu dulden, der Verlust muss also hingenommen werden. Hierbei handelt es sich nicht um eine Güterbeschaffung, sondern um eine Zerstörung von Sachen. Insofern enthält diese Vorschrift eine „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ des Art. 14 GG. Es ist allerdings strittig, ob aus der Formulierung in § 8 Abs. 2 KatSG Bln auf eine ausreichende Ermächtigung für die KS-Behörden und deren Beauftragte geschlossen werden kann. Maßgeblich ist nach dem BVerfG<sup>32</sup> die hinreichende Bestimmbarkeit und Begrenzbarkeit von Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß des Eingriffs. Der Eingriff muss für den betroffenen Bürger messbar und vorhersehbar sein. Zwar dürften diese Anforderungen in § 8 Abs. 2 KatSG Bln erfüllt sein<sup>33</sup>, allerdings fehlt die Zitierung des Grundrechts aus Art. 14 GG in § 20 KatSG Bln.

#### 4.5 Versorgungsleistungen

Es ist denkbar, dass an einer Anlaufstelle nicht nur Informationen über bestimmte, noch vorhandene Versorgungsmöglichkeiten gegeben werden, sondern – auch bei Stromausfall - eine gewisse **Grundversorgung** erfolgen kann bzw. muss. Dabei ist eine medizinische Versorgung, wie auch die Versorgung mit Lebensmitteln (soweit überhaupt vorhanden), Sachgegenständen (z.B. Kerzen) oder Kraftstoff denkbar.

---

dings nicht dem Ermessen der handelnden Person, sondern ist Tatfrage, d.h. sie ist entweder gegeben oder nicht.

<sup>31</sup> M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S.246 (Rn.92).

<sup>32</sup> S. schon BVerfGE 9 S.147; 83 S. 130/142.

<sup>33</sup> s. auch M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S. 244 (Rn. 88,90).

Die Verteilung und Versorgung mit notwendigen Gegenständen stellt eine Begünstigung betroffener Personen dar, worin in der Regel **kein Eingriff** liegt. Das gilt insbesondere dann, wenn der Begünstigte zustimmt, wovon regelmäßig auszugehen ist. Eine gesetzliche Grundlage ist daher nicht notwendig, zumal sich die „Belastung darin erschöpft, die Erreichung des mit der Zuwendung verfolgten Zweckes sicherzustellen,“<sup>34</sup> was im Fall der Katastrophe wohl offensichtlich ist.

## 5 Weitere Befugnisse

Welche weiteren Befugnisse vom Kat-Leuchtturm ausgeübt werden müssen oder von dort ausgehen, hängt sicherlich von den einzelnen Umständen der jeweiligen Schadenslage ab. Es geht um relevante Eingriffe in Grundrechte von Betroffenen, die mit **jeder Abwehr von Gefahren** verbunden sein können, vorstellbar also auch bei einem Stromausfall.

### 5.1 Räumung/Evakuierung

Die Räumung/Evakuierung von Gebäuden und Gebieten – über die bereits angesprochene Standort-sicherung hinaus - weist verschiedene rechtliche Aspekte auf.

Soweit es sich um das „Sperrgebiet“ gemäß **§ 7 Abs. 3 KatSG Bln** handelt, richtet sich deren Räumung ebenfalls nach dieser Vorschrift. Zuständig sind die KS-Behörden. Bei Stromausfall ist das Gebiet allerdings schwer zu bestimmen (s. schon oben). Im Übrigen enthält das KatSG Bln keine weiteren Befugnisse zur Räumung von Gebieten oder zur Evakuierung von Wohnungen/Gebäuden.

Nach **Art. 13 Abs. 7 1.Hs. GG** können Wohnräume (ebenso wie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume) „zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen“ ohne weitere Voraussetzungen **betreten** werden (soweit letzteres überhaupt einen Grundrechtseingriff darstellt, was angesichts von Öffnungszeiten bzw. Publikumsverkehr bezweifelt wird). Jedenfalls liegt darin sogar eine unmittelbare Ermächtigung.<sup>35</sup>

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.Hs. GG). Diese wäre mit § 36 Abs. 1 Nr. 3 ASOG gegeben, jedoch ist hierfür entweder eine richterliche Entscheidung oder das Vorliegen einer „Gefahr im Verzug“ erforderlich (§ 37 Abs. 1 ASOG i.V.m. Art. 28 Abs. 2 VvB) und für die Polizei erneut den „Eilfall“ voraussetzt.<sup>36</sup>

Die eigentliche Evakuierung ist dann als Platzverweisung bzw. Betretungsverbot vorzunehmen gemäß § 7 Abs. 2 KatSG Bln, sofern die Maßnahme nur kurzfristig gelten soll (Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG)<sup>37</sup>, was bei einem länger dauernden Stromausfall und ihn begleitenden Gefahren für die Betroffenen gerade nicht anzunehmen ist. Dauern Platzverweisung und Evakuierung einen längeren Zeitraum,

---

<sup>34</sup> Bull/Mehde, aaO Rn. 184; M.Kloepfer, Katastrophenschutzrecht, VerwArchiv 2007 S. 163/193; vgl. BVerwGE 20 S: 101.

<sup>35</sup> vgl. Papier in Maunz/Dürig, GG Band 2, Art. 13 Rn. 172; Rchor in Liskin/Denninger, aaO F 625.

<sup>36</sup> zur Problematik vgl. M.Kloepfer, Handbuch des Katastrophenrechts, S. 244 (Rn. 89).

<sup>37</sup> strittig; s. schon oben zur Standortabsicherung.

wird das Grundrecht der **Freizügigkeit, Art. 11 GG**, beeinträchtigt (s.o.). Die grundsätzliche Zulässigkeit solcher Maßnahmen ergibt sich schon aus dem Grundrechtswortlaut von Abs. 2: „zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen“. Allerdings fehlt es erneut an der notwendigen speziellen Ermächtigung im KatSG Bln (wie auch im ASOG).

## 5.2 Unterbringung

Mit der Evakuierung von Wohnungen /Häusern verbunden ist die dann u.U. notwendige **Unterbringung** von betroffenen Personen. Zunächst ist diese Art der Unterbringung zu unterscheiden von der „polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von Obdachlosen“, wie sie zum Behördenalltag der Bezirksverwaltung gehört.<sup>38</sup> Denn 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.

Mehr Relevanz liegt in der **Sicherstellung** der notwendigen Räumlichkeiten zur Abwehr der mit der (zeitweiligen) Evakuierung verbundenen „Obdachlosigkeit“. Rechtsgrundlage wäre § 38 Nr.1 ASOG (Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr) in Verbindung mit § 16 Abs. 1 ASOG zur Adressatenregelung: Inanspruchnahme einer eigentlich nicht verantwortlichen Person (sog. „Notstandsstörer“, s. schon zu § 8 Abs.1 BlnKatSG). Das setzt erneut voraus, dass es keine andere Möglichkeit gibt, als genau diese Gebäude sicherzustellen. Zur Bereitstellung von **öffentlichen** Gebäuden, z.B. bei Schulen und Verwaltungsgebäuden, wird die Auffassung vertreten, dass eine nachhaltige Beeinträchtigung ihrer Verwaltungsaufgaben grundsätzlich nicht gerechtfertigt ist; was zeitlich begrenzte Ausnahmen aber keineswegs ausschließt.<sup>39</sup>

## 5.3 Schließung von Anlagen

Die möglicherweise notwendige **Schließung einer gewerblichen Anlage** erscheint bei länger andauerndem Stromausfall nicht völlig ausgeschlossen. Die 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).

## 5.4 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.

---

<sup>38</sup> Nach h.M. ist die Einweisungsverfügung ein VA mit Doppelwirkung, begünstigend im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeit, belastend wegen des damit verbundenen Verlustes eines Anspruchs, wenn von der Möglichkeit kein Gebrauch gemacht wird; vgl. K.-H.Ruder NVwZ 2001 S.1223/1227; a.A. Baller/Eiffler/Tschisch aaO, § 16 Rn.22.

<sup>39</sup> Schoch in Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg), aaO, 2.Kap. Rn.184.

Sollte es sich hierbei um eine **Versammlung** handeln,<sup>40</sup> kommt das Versammlungsgesetz zur ausschließlichen Anwendung. Zuständig ist allein die Polizei als Sonderordnungsbehörde gemäß Nr. 23 Abs. 2 ZustKat Ord zum ASOG (Aufgabe der Versammlungsaufsicht). Rechtsgrundlage für die mögliche Auflösung der Versammlung wäre dann § 15 Abs. 3 in Verb. mit Abs. 1 VersG,<sup>41</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>42</sup>

Ist keine Versammlung 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 hingegen immer nur gegen einzelne Personen richten.

---

<sup>40</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>41</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>42</sup> Das BVerfG behandelt die Anmeldepflicht des § 14 VersG als Kooperationsangebot zum Schutz der Versammlung; vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, § 14 Rn. 5 ff.; Schoch in Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), aaO, 2.Kap. Rn. 262.

## 6 Zusammenfassung der Vorschläge zur Novellierung:

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. Das müsste verstärkt auf den Katastrophenfall abgestimmt werden durch entsprechende Ergänzungen 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, v.a. 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).

## Impressum

Herausgeber der Reihe  
Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement

Auflage  
100

Druck  
HWR Berlin

Berlin, Juni 2015