

Grundrechte im Katastrophenschutz

von **Klaas Hendrik Eller**, LL.M., Köln/Paris

Grundrechte im Kontext von Katastrophen zu beleuchten, eröffnet ein Spannungsverhältnis: während Grundrechte als über langen Zeitraum historisch gewachsene, gesellschaftliche Wertentscheidungen und Pfeiler moderner Staatstheorie das Beständige im Recht ausmachen, sind Katastrophen aufrüttelnde, außergewöhnliche und punktuelle Ereignisse mit gravierenden Schadensfolgen für Mensch und Natur.

Katastrophenfälle sind bekanntlich – und notwendigerweise! – die Stunde der Exekutive; einer Staatsgewalt, die nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden ist. Die Diskussion um den rechtspolitisch brisanten Befehl zum Abschuss von als Waffe missbrauchten Passagierflugzeugen hat erst kürzlich eine Frage ins mediale Rampenlicht gerückt, deren Antwort auf dem Feld grundrechtlicher Implikationen im Katastrophenschutz zu suchen ist¹. Wie katastrophenfest sind Grundrechte, was darf, was muss der Staat zur Vorbeugung, Abwehr und Nachsorge von Katastrophen tun?

Einleitung

Der für den Katastrophenschutz einschlägige, grundrechtliche Normbestand ist nur vermeintlich karg: Im Rahmen der ohnehin nicht zusammenhängend geregelten², verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Katastrophenschutz fallen aus dem Bereich der Grundrechte auf den ersten Blick nur wenige ins Auge. Ein ausdrücklicher Gefahrenvorbehalt findet sich in den Schranken der Art. 11 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 7 GG für Naturkatastrophen, Seuchen und besonders schwere Unglücksfälle. Daneben aber stehen die aus den Grundrechten lediglich ableitbaren, katastrophenschutzrechtlichen Vorgaben, deren Gehalt es zu bestimmen gilt und aus denen sich Leitlinien des Katastrophenschutzes ergeben. Die Systematik der grundrechtlichen Bezugnahme auf Katastrophenfälle entspricht dabei der im Grundgesetz vorgenommenen Unterscheidung von Zivilschutz im Verteidigungsfall und Katastrophenschutz zu Friedenszeiten³.

Um das weite Feld grundrechtlich relevanter Problemkreise im Kontext des Katastrophenschutzes schematisch zu durchleuchten, bietet sich eine Betrachtung nach Grundrechtsfunktionen an. Es soll zunächst querschnittsartig aufgezeigt werden, wie die Grundrechte zur Vorsorge bzw. im konkreten Katastrophenfall die Staatsgewalt binden und staatliches

Handeln in verschiedenen Katastrophenstadien begrenzen.

In einem zweiten Schritt soll nach dem Bestehen und dem Umfang einer grundrechtlich gebotenen Schutzpflicht des Staates für den Bürger im Katastrophenkontext – also von der Prävention über die Abwehr bis hin zur Katastrophenhilfe – gefragt und dort nach eventuellen Besonderheiten spezifischer Katastrophentypen geforscht werden.

Ein dritter Abschnitt ist grundrechtlichen Fragen die Arbeit und den rechtlichen Status von Hilfsorganisationen betreffend gewidmet.

Die bereits das materielle Katastrophenschutzrecht betreffende Frage, ob die derzeitigen Regelungen der Schutzpflicht gerecht werden, ist andernorts thematisiert worden⁴ und soll hier zurückstehen. Auch soll der Gegenstand der Untersuchung auf die Grundrechte des Grundgesetzes beschränkt bleiben; die völkerrechtlich verbrieften, internationalen Grundrechte der EMRK und der Grundrechtecharta der Europäischen Union werden ausgeklammert. Ebenso nicht betrachtet werden die – dogmatisch anders gestalteten und in der rechtlichen Griffigkeit hinter den Grundrechten zurückstehenden⁵ – Staatszielbestimmungen, insbesondere das Sozialstaats- und das Rechtsstaatsprinzip⁶.

A. Grundrechtsrelevante Fragen nach Grundrechtsfunktionen

I. Grundrechtsfunktionen nach Jellinek

Die auf Jellinek⁷ zurückgehende, dreigliedrige Aufgliederung der Grundrechtsfunktionen – *status negativus*, *positivus* und *activus* – beschreibt die Beziehung des Einzelnen im Verhältnis zum Staat. Die im Katastrophenkontext relevanten Funktionen der Grundrechte sind dabei dem *status negativus* und *status positivus* zuzuordnen.

II. Status negativus

Der als Abwehrrechte formulierte Großteil der Grundrechte räumt dem Einzelnen Freiheit vom Staat ein. Freiheitsrechte und Eigentum sollen unabhängig von staatlicher Einmischung und Beschränkung zur Disposition des Einzelnen stehen⁸.

Zentrale, hier aufzuwerfende Fragen sind grundrechtlich im Bereich des *status negativus* zu verorten⁹: wie

⁴ Vgl. zusammenfassend Wien (Fn. 2), S. 122.

⁵ Degenhart, Staatsrecht, 23. Aufl., Rn. 566.

⁶ Vgl. zu deren Implikationen Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124), Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (176f.) sowie Stober, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht. Grundlagen und Perspektiven, S. 41f.

⁷ Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 94ff.

⁸ Piroth/Schlink, Grundrechte, 24. Aufl., Rn. 58.

⁹ Einige der folgenden Fragen sind zitiert in Anlehnung an Ekardt, Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge: Möglichkeiten, Grenzen und Vorgaben, in: Kloepfer (Fn. 1), S. 59.

¹ Zur Diskussion um das Luftsicherheitsgesetz vgl. Ekardt, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, S. 66 mit umfangreichen Literaturnachweisen.

² Vgl. zur Terminologie des Grundgesetzes Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (168) sowie Wien, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, S. 8ff.

³ Vgl. dazu Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (168f.).

einschneidend dürfen Maßnahmen des Klimaschutzes gestaltet sein? Wie weit darf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Terrorismusabwehr eingeschränkt werden? Ist die Inanspruchnahme eines Grundstücks für Zwecke des Hochwasserschutzes Enteignung oder Inhaltsbestimmung? Den Fragen ist gemein, dass sie den Grad des bürgerlichen Freiheitsopfers¹⁰ im Katastrophenkontext zu bestimmen versuchen.

Dieses Opfer ist vielgestaltig und im Kern unumgänglich: eine effektive Katastrophenvorsorge setzt – dies gilt für alle Katastrophenarten nach der gängigen Typisierung¹¹ – staatliches Tätigwerden im Schutzbereich der Abwehrgrundrechte voraus. Bürger sind so nicht nur durch die Katastrophe selbst, sondern auch durch deren staatliche Bewältigung, von der Prävention bis zur Nachsorge, betroffen. Die Grundrechte als negative Kompetenznormen¹² stellen in ihrer abwehrrechtlichen Funktion die für staatliches Katastrophenmanagement wichtigste Grenze dar. Ihr gegenüber steht regelmäßig das Schutzbedürfnis der Allgemeinheit bzw. der gefährdeten Bürger, sowie weitere ideelle (etwa: Naturschutz) und personen- oder allgemeinheitsbezogene, materielle Werte (Privatgrundstück bei Flutkatastrophe, Kulturgüterschutz bei Erdbeben o.ä.).

Das Feld der Eingriffsmaßnahmen, die hier zu diskutieren sind, ist weit. Die Darstellung soll sich auf die gesetzestechnisch benannten, qualifizierten Vorbehalte konzentrieren. Exemplarisch werden daneben Eingriffe in die Berufsfreiheit im Katastrophenkontext betrachtet¹³.

1. Schranke des Art. 11 Abs. 2 GG

Das Grundrecht der Freizügigkeit, Art. 11 Abs. 1 GG, ist durch den Notstandsvorbehalt für den inneren Staatsnotstand sowie durch den Katastrophenvorbehalt auch für Seuchen, Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle einschränkbar. Bemerkenswert ist, dass die beiden letztgenannten Vorbehalte vom Bundesgesetzgeber nicht in Anspruch genommen werden, sondern die Einschränkung der Freizügigkeit im Katastrophenkontext auf den Verteidigungsfall, Art. 17 a Abs. 2 GG, beschränkt bleibt¹⁴. Die nach der norddeutschen Flutkatastrophe von 1962 ins Grundgesetz aufgenommene Schranke bleibt auf bundesgesetzlicher Ebene bislang ohne Anwendungsbereich. Dies bedeutet freilich nicht, dass sie sich rechtspolitisch oder grundrechtsdogmatisch nicht bewährt hat, schließlich ist unter beiderlei Gesichtspunkten zu begrüßen, dass nicht jeder Vorbehalt einfachgesetzlich genutzt wird.

Von der nach ganz überwiegender Ansicht¹⁵ möglichen Einschränkung des Art. 11 Abs. 2 GG durch Landesgesetz macht etwa Art. 18 BayKatSG Gebrauch.

2. Schranke des Art. 13 Abs. 7 GG

Die in Art. 13 Abs. 1 GG garantierte Unverletzlichkeit der Wohnung wird in Abs. 7 „zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ eingeschränkt. Die folgenden Regelbeispiele sind in ihrer Schutzrichtung zusammenhangslos. In den Katastrophenkontext passt allein die „Bekämpfung von Seuchengefahren“. Zwar dürften über die Regelbeispielstechnik auch in Zeiten drohender Natur-, Technik- und Terrorkatastrophen Einschränkungen möglich sein, doch wirken die genannten Beispiele redaktionell aus heutiger Sicht willkürlich, da in hohem Maße zeitgebunden¹⁶. Heute relevante Fragen der Terrorismusbekämpfung etwa fehlen. Es wäre im Sinne der Klarheit des Abs. 7, die Regelbeispiele entweder zu streichen oder zu ergänzen. Den Seuchenvorbehalt nutzt § 73 III, III a TierSG.

3. Einschränkung der Berufsfreiheit durch Dienst- und Werkleistungspflichten im Katastrophenfall

Die in Art. 12 Abs. 1 GG garantierte Berufsfreiheit wird tangiert, wenn Einzelpersonen oder Unternehmen Dienst- und Werkleistungspflichten im Katastrophenfall auferlegt werden können.

In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder wird die Möglichkeit genannt, Zivilpersonen zu einem Hilfsdienst im Katastrophenschutz zu verpflichten. Dieser kann sich über mehrere Tage erstrecken¹⁷. Den Betroffenen steht ein Recht zur Ablehnung nur dann zu, wenn sie sich selbst erheblich gefährden oder anderweitige Pflichten verletzen würden¹⁸. Die Regelung dient dem besonderen Bedarf an zivilen Helfern im Katastrophenfall und trägt wohl der Erkenntnis Rechnung, dass lokale Helfer bei Großschadensereignissen von großem Nutzen sind.

Eine solche Indienstnahme könnte bei verfassungsrechtlicher Qualifikation gegen das Verbot der Zwangsarbeit nach Art. 12 Abs. 2 GG verstoßen. Jedoch ist sie ihrer Art und Dauer nach mit Feuerwehr- und Deichschutzpflichten gleichzusetzen, die vom *BVerfG* als herkömmliche, allgemeine, für alle gleiche Dienstleistungspflichten im Sinne des Art. 12 Abs. 2 anerkannt sind¹⁹. Werden daher die Auswahlkriterien (Alter, körperliche Tauglichkeit), Ablehnungsgründe und zeitlichen Begrenzungen respektiert, liegt eine zulässige Einschränkung des Art. 12 Abs. 2 GG vor.

¹⁰ Auf die terroristische Bedrohung bezogen ein „Bürgeropfer“ fordernd *Deppenheuer*, Selbstbehauptung des Rechtsstaats, S. 75ff.

¹¹ Vgl. *Kloepfer*, *VerwArch* 2007, 163 (170).

¹² *Pieroth/Schlink*, *Grundrechte*, Rn. 73.

¹³ Vgl. für zahlreiche weitere Beispiele *Stober/Eisenmenger*, *NVwZ* 2005, 121 (128f.).

¹⁴ *Kunig*, in: von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, 5. Aufl., Art. 11 Rn 23f.

¹⁵ *BayVerfGH*, *Entsch.* v. 2.8.1990 – Vf.3-VII-89, Vf.4-VII-89, Vf.5-VII-89 – *NVwZ* 1991, 664 (666); *OVG Bremen*, *Urt.* v. 24.3.1998 – 1 BA 27/97 – *NVwZ* 1999, 314 (316); *Kunig*, in: von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, Art. 11 Rn 21.

¹⁶ *Kunig*, in: von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, Art. 13 Rn 64.

¹⁷ Hessen und Saarland haben zeitliche Beschränkungen festgelegt, sie betragen drei Tage nach § 15 Satz 1 HKatSG (Hessen) und fünf Tage nach § 13 LKatSG (Saarland).

¹⁸ Vgl. u.a. § 28 II NKatSG (Niedersachsen) und § 25 II LKatSG (Baden-Württemberg) sowie *Wien*, *Katastrophenschutz*, S. 91 mit einer umfangreicheren Betrachtung der Einzelgesetze.

¹⁹ Für die Feuerwehripflicht *BVerfG*, *Beschl.* v. 17.10.1961 – 1 BvL 5/61 – *BVerfGE* 13, 167 (170); für die Deichschutzpflicht *BVerfG*, *Beschl.* v. 29.11.1967 – 1 BvR 175/66 – *BVerfGE* 22, 380 (383).

Spezifischere Pflichten²⁰ bestehen für Post- und Telekommunikationsdienstleister, denen eine vorrangige Behandlung bestimmter Aufträge abverlangt werden kann²¹ und die zur Vorsorge für den Katastrophenfall verpflichtet werden können²². Diese Regelungen sind zumindest auf die Branche bezogen als allgemeine, für alle gleiche Dienstleistungspflichten zu verstehen und vor dem Hintergrund der noch nicht lange zurückliegenden Privatisierung des Sektors auch materiell „herkömmlich“.

4. Entschädigungsansprüche nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG

Für den Katastrophenfall enthalten zahlreiche Fachgesetze eine Ermächtigung, von Bürgern nicht nur die beschriebenen Dienst- und Werkleistungen, sondern auch Sachleistungen zu verlangen²³. Dies greift, wie etwa auch die Beschlagnahmung von Tieren zum Seuchenschutz²⁴, in die alle vermögenswerten Rechtspositionen schützende Eigentumsfreiheit²⁵ ein und verpflichtet damit zur Kompensation nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG²⁶. Teils ist daneben ein ausdrücklicher Aufwendungsersatzanspruch festgeschrieben²⁷.

5. Zwischenfazit

Katastrophenfälle lassen kategorische Festlegungen der Grundrechtsgewähr im Vorfeld ihres Eintritts schwer zu. Als neuralgischer Punkt der Grundrechtseingriffe präsentiert sich deshalb regelmäßig die Verhältnismäßigkeitsprüfung²⁸. Hierfür allgemein gültige Maßstäbe zu entwerfen, verlangt enorme Anstrengung: sie wären nicht weniger als eine grundlegende Doktrin der Sicherheit, die das Verhältnis von Katastrophenschutz und Schutz rechtstaatlicher Garantien kalibrieren müsste. Dies fällt umso schwerer und ist umso unangenehmer, als es an Fixpunkten der Abwägung zu mangeln scheint²⁹. Hier kann die Grundrechtssystematik allein keine Abhilfe schaffen, sondern nur einen rechtstaatlichen Rahmen aufzeigen. Lehren für die – letztendlich politische – Entscheidungsfindung können daneben aus der modernen Rechtsgeschichte gezogen werden.

III. Status positivus

Die dem *status positivus* zugehörigen Grundrechte schaffen Freiheit nicht vom, sondern durch den Staat, indem

sie Schutz-, Leistungs- und Verfahrensgarantien festlegen³⁰. Der Textbestand ist spärlich (etwa Art. 6 Abs. 4 GG) und im Katastrophenkontext nicht einschlägig.

Jedoch hat das *BVerfG* – angefangen mit der *Lüth-Entscheidung*³¹ – ein über den abwehrrechtlichen Charakter der Grundrechte hinausgehendes Verständnis als objektiv-rechtliche Grundnormen entwickelt. Dieses soll die Vagheit der aus dem *status positivus* ableitbaren Rechtsansprüche der Bürger durch schutzrechtliche Funktionen und subjektiv-öffentlicher Rechte ausgleichen und ihnen nicht nur Schutz vor dem Staat, sondern auch voreinander gewähren. Den Grundrechten sind demnach objektive Wertenscheidungen und Prinzipien zu entnehmen.³² Sie repräsentieren das Bild eines Staates, an den neben dem Anspruch der Liberalität auch derjenige sozialen Schutzes gestellt wird.

Der Schutz vor und die Bewältigung von Katastrophen ist in diesem Kontext von besonderem Interesse, sind doch Katastrophen *per definitionem* Ereignisse, bei denen der einzelne Bürger zum Selbstschutz nicht mehr im Stande ist. In Katastrophenereignissen aller Art³³ ist heute eine der durch die ständige (zumindest gefühlte) Gefahrenkulisse zentralen Gefahren für friedvolles, sorgenfreies Zusammenleben moderner Gesellschaften zu sehen. An diesem Befund ist die Qualität staatlicher Schutzmaßnahmen zu messen.

1. Staatliche Pflicht zum Schutz vor Katastrophengefahren

Der Gefahrenschutz ist Teil des dogmatischen Verständnisses der Grundrechte als Schutzpflichten des Staates. Dessen Grundlagen hat das *BVerfG* in den Entscheidungen zur Abtreibungsfrage³⁴ und zum Entführungsfall Hanns-Martin Schleyer³⁵ geschaffen. Danach ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Pflicht zum Schutz von Leben gegenüber dem Individuum ebenso wie gegenüber der Allgemeinheit³⁶. Ein Verfassungsauftrag zu schützendem Einschreiten zugunsten der Bürger - bzw. präziser: der gefährdeten Individualrechtsgüter³⁷ - ist heute im Grundsatz anerkannt³⁸. Umstritten bleiben sowohl Reichweite als auch dogmatische Wurzeln³⁹ dieser Pflicht. Nach überwiegender Ansicht ergibt sie sich aus

³⁰ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 60.

³¹ *BVerfG*, Urt. v. 15.1.1958 – 1 BvR 400/51 – BVerfGE 7, 198 (198ff.); *Böckenförde*, NJW 1974, 1529 (1533).

³² Vgl. hierzu *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 76.

³³ Fast turnusmäßig scheinen je einzelne Katastrophenarten die politische Diskussion und mediale Berichterstattung zu beherrschen, Fixpunkte sind dabei teils tatsächliche Katastrophenfälle (etwa die Frage des Tsunami-Frühwarnsystems nach dem Seebeben im Indischen Ozean 2004), teils tatsächliche Gefahrenszenarien (terroristische Bedrohung) und teils mediale und politische „Dauerbrenner“ (Klimawandel). Zur politischen Wiederentdeckung vgl. *Kloepfer*, in: ders. (Fn. 1), S. 1f.

³⁴ *BVerfG*, Urt. v. 25.2.1975 – 1 BvF 1/74, 1 BvF 2/74, 1 BvF 3/74, 1 BvF 4/74, 1 BvF 5/74 – BVerfGE 39, 1 (42).

³⁵ *BVerfG*, Urt. v. 16.10.1977 – 1 BvQ 5/77 – BVerfGE 46, 160 (162).

³⁶ *Ekardt*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 69 spricht daher von der „Multipolarität“ der Grundrechte als Schutzrechte und gleichzeitig Schutz gebietende Rechte.

³⁷ *Murswiek*, Die staatliche Verantwortung für Risiken der Technik, S. 88.

³⁸ Vgl. *Klein*, NJW 1989, 1633 (1637); *Wien* (Fn. 2), S. 17.

³⁹ Hierzu umfassend *Kolb*, Die Pflicht des Staates zum Schutz von Leben und Gesundheit des Einzelnen im Rahmen der Daseinsvorsorge für den Katastrophenfall, S. 6 ff.

²⁰ Das Fehlen einer ausdrücklichen Dienstverpflichtung für Ärzte kritisiert aus verfassungsrechtlicher Sicht *Wien* (Fn. 2), S. 92ff.

²¹ § 3 III PTSG.

²² §§ 2 I, 4 ff. PTZSV.

²³ Art. 9 I, II BayKatSG; § 27 I NWFSHG.

²⁴ §§ 24 ff. TierSG.

²⁵ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 901ff.

²⁶ Vgl. ausführlicher *Armbrüster*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 77; *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 (129).

²⁷ Art. 13 f. BayKatSG; §§ 6 ff. TierSG.

²⁸ Nicht überzeugen können *Stober/Eisenmenger*, NVwZ 2005, 121 (128), die kein Grundrecht für „katastrophenfest“ halten und die Menschenwürdegarantie etwa bei Unmöglichkeit der Gewähr des Existenzminimums oder von lebensnotwendigen Ressourcen (z.B. Impfstoffen) beschränkt wissen wollen. Nicht der Anspruch als solcher wird in solchen Situationen beschnitten, lediglich seine Durchsetzung wird zeitweise nicht gelingen, wenn es am Genannten tatsächlich fehlt.

²⁹ Zu Abwägungskriterien instruktiv *Ekardt*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 71.

dem Bedeutungsgehalt einzelner Grundrechte und entgegen dem Indiz im Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG („zu schützen ist Verpflichtung“) nicht bereits aus der Menschenwürdegarantie⁴⁰.

2. Individualrechtlicher Schutzanspruch

Ein explizites „Recht auf Sicherheit“ war zwar vom parlamentarischen Rat in einem Entwurf vorgesehen⁴¹, letztendlich jedoch nicht ins Grundgesetz aufgenommen. Eine Literaturansicht, nach der ein solches Recht dennoch bestehe⁴², hat sich nicht durchzusetzen vermocht: ein allgemeines Recht auf Sicherheit scheidet bereits an seiner mangelnden Bestimmtheit⁴³.

Dennoch ist, wenn man staatliche Schutzpflichten als Teil des objektiv-rechtlichen Verständnisses der Grundrechte anerkennt, die Frage nahe liegend, ob damit auch ein subjektives Recht des einzelnen Grundrechtsträgers einhergeht. Das *BVerfG* hat sich einer eindeutigen Positionierung zunächst (mit Mühe) durch einen objektiv-rechtlichen Fokus in der Argumentation enthalten können⁴⁴. Aus der Tatsache, dass subjektive Schutzrechte in der Diktion des *BVerfG* zumindest nicht mehr explizit abgelehnt werden, sowie aus der Bindung der Schutzpflicht an einen Adressaten („gegenüber dem Einzelnen“, „gegenüber der Gesamtheit aller Bürger“) wird jedoch abgeleitet, dass ein einklagbarer Individualanspruch eines Bürgers auf Schaffung bestimmter gesetzlicher Schutzmaßnahmen im Sinne der Grundrechtsdogmatik nicht kategorisch ausgeschlossen ist⁴⁵.

Jedoch steht einem solchen Anspruch zumeist der dem Gesetzgeber vom *BVerfG* eingeräumte Entscheidungsspielraum⁴⁶ entgegen, der sich aus zahlreichen Einzelfaktoren und Charakteristika der drohenden Gefahr sowie dem Grad des bestehenden Schutzes ergibt⁴⁷. Die mit Gefahrensituationen verbundenen Wertentscheidungen im Grundsatz einem legislativen Mandat zu überlassen und nur auf die Wahrung der in den Grundrechten manifestierten Grundentscheidungen hin zu überprüfen, ist Ausfluss der Gewaltenteilung. Die Schwelle zur Verletzung der staatlichen Schutzpflicht, die zu einem individualrechtlichen Anspruch führt, ist durch die Grundrechte nicht näher präzisiert. Sie wird in verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung hoch angelegt und gilt erst als erreicht, „wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich unge-

eignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben.“⁴⁸ Sind diese Voraussetzungen einmal tatsächlich gegeben, so kann das *BVerfG* dem Gesetzgeber keine Maßnahme *in concreto* abverlangen, sondern nur ein bestimmteres Hinwirken auf ein Ziel (etwa Reduktion des CO₂-Ausstoßes) verlangen⁴⁹.

Steht eine staatliche Schutzpflicht in der Katastrophenvorsorge ebenso wie bei Eintritt des Katastrophenfalls zwar außer Frage, so wird ein Anspruch aus dem *status positivus* gegenüber dem Gesetzgeber daher nur höchst selten, gegenüber der Exekutive etwas leichter begründbar sein⁵⁰.

3. Konturen des grundrechtlichen Auftrags zum Katastrophenschutz

Zur näherungsweisen Bestimmung des Inhalts der Schutzpflichten – und gegebenenfalls eigenen Ansprüche – soll im Folgenden nach Katastrophenarten und ihrem jeweiligen Verursacher, Katastrophenstadien und gefährdeten Rechtsgütern unterschieden werden.

a) Differenzierung nach Katastrophenarten

Da staatliche Schutzpflichten nach traditionellem Verständnis die Abwehr von Gefahren durch Bürger von Bürgern zu Ziel haben, ist in Bezug auf Katastrophen bestritten worden, dass auch nicht zurechenbare (etwa Natur-) Katastrophen vom Schutz umfasst sind⁵¹. Diese Ansicht führt nicht nur zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten, weil sie die Verursachung von Naturkatastrophen durch menschliches Verhalten zum zentralen Abgrenzungskriterium macht. Sie überzeugt auch deshalb nicht, weil der Gefahrenquelle für die Gewähr staatlichen Schutzes im Text des Grundgesetzes keine Bedeutung zukommt und sie im Sinne des Lebens- und Gesundheitsschutzes auch nicht von Belang sein darf. Die Rechte des Bürgers sind gegenüber Angriffen anderer daher ebenso wie vor nicht personenverursachten Gefahren zu schützen⁵².

Diese Argumente stehen auch der Literaturansicht⁵³ entgegen, die ein staatliches Verschulden bzw. eine staatliche (Mit-)Verursachung der Katastrophe zur Bedingung für die objektiv-rechtliche Schutzpflicht machen will. Ein Rückgriff auf das Sozialstaatsprinzip⁵⁴ ist nicht vonnöten, da sich im Hinblick auf die objektiv-rechtliche Schutzdimension ein strenges Verursacherprinzip nicht schlüssig begründen lässt. Der Einwand, der Staat könne nicht gegenüber jeder potentiellen Gefahr tätig werden, ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit als Frage der konkreten Maßnahmen zu entkräften.

⁴⁰ So aber *Seewald*, Zum Verfassungsrecht auf Gesundheit, S. 69, 79, der daneben einen Verfassungsauftrag aus den Grundrechtsschranken entnehmen will.

⁴¹ *Parlamentarischer Rat*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1948/49), S. 42.

⁴² *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, passim.

⁴³ Vgl. *Ekardt*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 67.

⁴⁴ *BVerfG*, Urt. v. 25.2.1975 – 1 BvF 1/74, 1 BvF 2/74, 1 BvF 3/74, 1 BvF 4/74, 1 BvF 5/74, 1 BvF 6/74 – BVerfGE 39, 1 (41f.); *BVerfG*, Beschl. v. 16.12.1980 – 2 BvR 419/80 – BVerfGE 55, 349 (364); dazu *Wien* (Fn. 2), S. 20 m.w.N.

⁴⁵ Vgl. mit weiteren Argumenten *Ekardt*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 68f.

⁴⁶ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 97.

⁴⁷ *BVerfG*, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 – BVerfGE 49, 89 (para 117): „Ob, wann und mit welchem Inhalt sich eine solche Ausgestaltung von Verfassungen wegen gebietet, hängt von der Art, der Nähe und dem Ausmaß möglicher Gefahren, der Art und dem Rang des verfassungsrechtlich geschützten Rechtsguts sowie von den schon vorhandenen Regelungen ab.“

⁴⁸ *BVerfG*, Urt. v. 10.1.1995 – 1 BvF 1/90, 1 BvR 342/90, 1 BvR 348/90 – BVerfGE 92, 26 Rn. 74.

⁴⁹ Vgl. *Ekardt*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 70.

⁵⁰ So auch *Kloepfer*, *VerwArch* 2007, 163 (176); *Kolb* (Rn. 39), S. 12ff.; *Wien* (Fn. 2), S. 18ff.

⁵¹ *Hermes*, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, S. 231f.

⁵² So auch *Trute*, *KritV* 88 (2005), 342 (358) mit weiteren Literaturnachweisen.

⁵³ *Wien* (Fn. 2), S. 40ff, 55 beruft sich auf das „fehlende Näheverhältnis des Staates zu diesen Gefahrenquellen“.

⁵⁴ *Kolb* (Fn. 39), S. 50.

So ist bei technischen Einrichtungen und den daraus entstehenden Gefahren eine Abstufung nach der Intensität staatlicher Beteiligung geboten. Für eine rein staatlich betriebene Anlage – staatliche Forschungszentren oder Militärstützpunkte – kann ein höheres Maß an Vorkehrungen verlangt werden als für eine privat geführte Anlage, die lediglich einer staatlichen Genehmigung bedarf⁵⁵.

Grundsätzlich werden die Nutzbarmachung technischen Fortschritts und dessen wirtschaftliche Bedeutung in der Abwägung mit eventuell verbleibenden Restrisiken solcher Einrichtungen überwiegen. Mit anderen Worten: einen Anspruch auf absolute Sicherheit kann es schon praktisch nicht geben, ein gewisses Restrisiko muss nicht selten toleriert werden⁵⁶. Gleichwohl kommt eine Pflicht zur Anpassung von Normen in Betracht, wenn neue technische oder gesellschaftliche Entwicklungen eine Grundrechtsbeeinträchtigung in neuem Licht erscheinen lassen. Gerade im Hinblick auf Katastrophenereignisse und Fortschritte in der technischen Risikoprognose kann staatlicher Katastrophenschutz nicht statisch bleiben. Vielmehr ergibt sich daraus eine fortwährende Pflicht zur Überprüfung der tolerablen Gefahrenschwelle⁵⁷.

Im Zusammenhang mit jeder Katastrophenart gewinnt staatliches Informationsmanagement immens an Bedeutung. Technische Gefahrendaten, Klimawerte und geheimdienstliche Erkenntnisse in Bezug auf terroristische Bedrohungen liegen dem Bürger typischerweise nicht vor und sind oftmals gar ausschließlich in staatlicher Hand. Während bei geheimdienstlichen Erkenntnissen ein Informationsvorsprung durchaus vertretbar ist, gestaltet sich die Frage der Offenlegungspflicht anderer Gefahrendaten als heikel. Ohne derartige Informationen preiszugeben, ist dem Bürger eine Einschätzung der Gefahrenlage bei komplexen technischen oder natürlichen Zusammenhängen nicht möglich; gleichzeitig sind die Schutzmaßnahmen, der er für sich persönlich ergreifen kann, sehr beschränkt. Beides erhöht die Anforderungen an staatliche Schutzmaßnahmen. Eine Pflicht zur Veröffentlichung technischer Daten, etwa der Ergebnisse einer Untersuchung in einem Atommeiler, ist für den Bürger schließlich kein großer Gewinn. Anders ist dies freilich bei Warnungen bezüglich unmittelbar bevorstehender Gefahren⁵⁸, wie Unwetter oder Flutkatastrophen.

b) Differenzierung nach Katastrophenstadien

Präventive Maßnahmen zur Katastrophenvermeidung können die zu befürchtenden Schadensfolgen mit höchster Gewissheit minimieren und sich daher primär Gegenstand der staatlichen Schutzpflicht⁵⁹. Im Katastro-

phenfall selbst muss Infrastruktur aufrechterhalten und eine Notversorgung geleistet werden. Aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt sich in der Garantie des Existenzminimums auch eine nachsorgende Pflicht⁶⁰, die über Katastrophenschutz im engeren Sinne hinaus auch soziale und medizinische⁶¹ Unterstützung in der Folgezeit und Reparaturmaßnahmen umfassen kann. Festzuhalten ist demnach, dass staatlicher Schutz nicht erst im Katastrophenfall, sondern im Vorfeld dessen anzusetzen hat und sich im Übrigen auf alle Katastrophenstadien erstreckt.

c) Differenzierung nach betroffenen Individualrechtsgütern

Zu den von Katastrophen bedrohten, grundrechtlich geschützten Individualrechtsgütern zählen insbesondere Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG). Aufgrund des herausgehobenen Stellenwerts des Rechtsguts „Leben“ besteht zwischen ihnen ein Stufenverhältnis, sodass die Schutzpflicht bezüglich des Lebens früher greift und sich in umfassenderen Maßnahmen realisieren muss als diejenige bezüglich des Eigentums⁶².

Auf einen Schutz des Eigentums zielen im Übrigen auch die Regelungen zur Deckungsvorsorge ab. Sie dienen zur Abfederung finanzieller Risiken im Zuge von Katastrophenereignissen, die nicht mehr gänzlich versicherbar sind⁶³. Nach § 13 AtomG⁶⁴ etwa werden nach behördlicher Prüfung Betreiber von Atomanlagen zur finanziellen Vorsorge für den Fall gesetzlicher Schadensansprüche verpflichtet. Die Höhe des regelmäßig neu festzulegenden Betrags bestimmt sich nach der Gefährlichkeit der Anlage (§ 13 II Nr. 1 AtomG). Im Katastrophenfall soll so die Zahlungsfähigkeit des Schadensersatzpflichtigen und damit schlussendlich die Effizienz des Haftungsrechts sichergestellt werden: mit der hohen Gewinnspanne von Atomanlagen geht eine risikoadäquate Pflicht zur finanziellen Katastrophenvorsorge einher. Grundrechtlich lässt sich eine solche, im Lichte eines Eingriffs in Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, zumindest aber Art. 2 Abs. 1 GG zu sehende Norm über die staatliche Schutzpflicht der Bürger vor den Gefahren der Kernkraft rechtfertigen.

4. Zwischenfazit

Es besteht eine staatliche Verpflichtung zu effektivem, den technischen Möglichkeiten angepasstem Schutz vor Katastrophengefahren über alle Stadien hinweg und im Kern unabhängig von Fragen staatlicher Verantwortlichkeit. Um die Grundrechte nicht als unbegrenzte Eingriffsermächtigung auszunutzen, kommt abermals der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zentrale Bedeutung

⁵⁵ So auch *Wien* (Fn. 2), S. 36ff.

⁵⁶ *Ekardt*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 71; *Robbers* (Fn. 42), S. 161; *Wien* (Fn. 2), S. 48f.

⁵⁷ In verfassungsgerichtlichen Entscheidungen genannte Beispiele betreffen etwa die zunächst empirisch unzureichend erforschten Gefahren durch Fluglärm und die Gefährlichkeit von zivil genutzter Atomkraft, vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 – BVerfGE 49, 89 (143f.) sowie *BVerfG*, Urt. v. 14.1.1981 – 1 BvR 612/72 – BVerfGE 56, 84 (para 62).

⁵⁸ Vgl. *Armbrüster*, in: *Kloepfer* (Fn. 1), S. 77.

⁵⁹ *Wien* (Fn. 2), S. 37, 54.

⁶⁰ *Kunig*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 1 Rn. 30; *Wien* (Fn. 2), S. 24.

⁶¹ Hierzu speziell *Kolb* (Fn. 39), S. 6ff.

⁶² *Wien* (Fn. 2), S. 35.

⁶³ Vgl. *Kloepfer*, *VerwArch* 2007, 163 (185) mit Verweis auf Naturkatastrophen, Kriegs- und Terrorereignisse, die versicherungstechnisch als „höhere Gewalt“ bewertet werden.

⁶⁴ Vergleichbare Regelungen enthalten § 94 I AMG, § 19 I UmweltHG und § 36 I GenTG.

zu, weil die schützenden Einzelmaßnahmen anderen gegenüber als Grundrechtseingriff darstellen werden⁶⁵.

IV. Katastrophengerechtigkeit aus dem Blickwinkel des Verfassungsgebots der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG

Aus dem Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich eine Pflicht zur Katastrophenhilfe nach egalitärem Ansatz⁶⁶. Opfer desselben Katastrophenfalls im Bezug auf Katastrophenhilfe (*tertium comparationis*) wesentlich ungleich zu behandeln, wird in aller Regel gegen Art. 3 GG verstoßen, wenn man davon ausgeht, dass Katastrophen als sich mehr oder minder zufällig ereignende Schadensfälle jeden Menschen gleichermaßen treffen können.

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet damit gleichen Zugang zu staatlicher, medizinischer und sozialer Grundversorgung im Katastrophenfall. Eine selektive staatliche Hilfe, wie sie in den USA nach dem Wirbelsturm *Katrina* geleistet wurde, wäre daher mit dem Gleichheitsgebot unvereinbar. Dennoch begegnet die praktische Gewähr eines solchen, gleichen Zugangs zu Hilfsgütern und die politische Entscheidung von Verteilungsfragen im Ernstfall erheblichen Hürden. Gegenwärtig ist die Beantwortung dieser Fragen – implizit – Expertenstäben und medizinischem Personal vorbehalten⁶⁷ und es kann bezweifelt werden, ob gesetzgeberische Festlegungen im Vorfeld tatsächlich zu einer effizienteren Hilfe führen würden.

Nur auf den ersten Blick problematisch ist die Frage, ob aus dem Gleichheitsgebot eine Homogenität der staatlichen Hilfe bei verschiedenen Katastrophenereignissen herzuleiten ist, ob also bei einer Oderflut mit gleichen Ausmaßen wie 2002 auch vergleichbare Hilfsmaßnahmen zu ergreifen wären. Die spezifischen Umstände jedes Katastrophenfalls dürften es in der Praxis wohl an Vergleichbarkeit mangeln lassen.

Einem Gleichheitsverstoß wegen Ungleichbehandlung verschiedener Katastrophenarten ist durch die allgemein gehaltenen Katastrophenschutzgesetze der Länder vorgebeugt.

V. Sonderproblem Zitiergebot

Wie bereits angeführt, sind mit dem Gros katastrophenschutzrechtlicher Maßnahmen Grundrechtseinschränkungen zumindest des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG verbunden, so dass die einschränkenden Katastrophenschutzgesetze das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG zu wahren angehalten sind⁶⁸. Zwar sind Kataloge eingeschränkter Grundrechte in den Fachgesetzen durchaus enthalten⁶⁹. Demgegenüber wird jedoch bemängelt, dass die zitierten Grundrechte nicht regelmäßig der Bandbreite der tatsächlich eingeschränkten Grundrechte entsprechen⁷⁰. Hier

wahrheitsgemäß vorzugehen, ist nicht nur rechtstaatlich geboten sondern liefert auch Erkenntnisse über die Tragweite von Katastrophenschutznormen und ist damit für eine ehrliche rechtspolitische Diskussion unerlässlich.

B. Grundrechtliche Fragen zu Arbeit und Status von Hilfsorganisationen

Staatliches Katastrophenmanagement wäre unzureichend ohne die komplexen, auf Zivilebene bestehenden Strukturen gemeinnütziger Hilfsorganisationen mit ihren (zumeist ehrenamtlichen) Helfern. Weil Katastrophenereignisse die Gesamtgesellschaft herausfordern, ist die Kooperation zivilgesellschaftlicher Organisationen mit staatlichen Einrichtungen beim Katastrophenschutz unerlässlich. Auf diesem Feld ergeben sich grundrechtlich relevante Fragen der Reichweite der Tätigkeitsfelder ziviler Organisationen.

Für private (inländische) Hilfsorganisationen, die – wie etwa der Malteser-Hilfsdienst, die Johanniter-Unfall-Hilfe oder der Arbeiter-Samariter-Bund – in der Regel als eingetragene Vereine agieren⁷¹, gelten die Grundrechte gem. Art. 19 Abs. 3 GG, soweit sie ihrem Wesen nach anwendbar sind⁷². Als einschlägig können sich hier insbesondere die wirtschaftlichen und berufsbezogenen Grundrechte, aber auch Art. 4 Abs. 1 GG erweisen, soweit die Hilfstätigkeit auf eine Weltanschauung zurückzuführen ist, was sich aus den Gründungsgeschichten und Zielsetzungen der genannten Vereine wohl ergeben dürfte.

Die Mitwirkung von Organisationen wird in § 20 Zivilschutzgesetz als nach landesrechtlichen Vorschriften geregelt beschrieben. Der Verweis lässt nicht nur erahnen, dass die Wirkungskraft des Engagements von Zivilorganisationen je nach Bundesland bereits aus rechtlichen Gründen verschieden ausfallen muss. Weil in landesgesetzlichen Regelungen die Mitwirkung der Zustimmung der Katastrophenschutzbehörde bedarf, sind Situationen denkbar, in denen trotz fehlender Zustimmung (oder gar bei Verweigerung) der Katastrophenschutzbehörde Hilfsengagement ausgeübt wird. Der Genehmigungsvorbehalt mag in seiner rechtspolitischen Aussage gegenüber den Hilfsorganisationen fragwürdig sein. Der damit verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit und – je nach Hilfsmotiv – Weltanschauungsfreiheit ist über die Notwendigkeit qualifizierter Helfer (und die Möglichkeit zur Ablehnung Unqualifizierter) verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

Der einzelne Helfer tritt durch seine Rolle im staatlichen Katastrophenschutz – eine genuin hoheitliche Aufgabe – in ein besonderes Verhältnis zum Staat. Diese früher als besonderes Gewaltverhältnis, heute als öffentlich-rechtliche Sonderverbindung bezeichnete Beziehung hat jedoch keine Einschränkung des grundrechtlichen Schutzes zur Folge, da mit dem Urteil des *BVerfG* zum Strafvollzug⁷³ den Grundrechten auch in einer besonderen Rechtsbeziehung in gleichem Umfang

⁶⁵ *Ekardt*, in: Klopfer (Fn. 1), S. 69; *Wien* (Fn. 2), S. 22.

⁶⁶ Zur eher transnationale Gerechtigkeit beschreibenden Notion der „environmental justice“ vgl. *Ekardt*, in: Klopfer (Fn. 1), S. 73 m.w.N.

⁶⁷ Vgl. *Trute*, *KritV* 88 (2005), 342 (359).

⁶⁸ Vgl. *Stober/Eisenmenger*, *NVwZ* 2005, 121 (129); *Stober*, in: Klopfer (Fn. 1), S. 54.

⁶⁹ Etwa Art. 18 BayKatSG; § 20 BerlKatSG; § 38 NWFSHG; § 25 ZSG; § 24 TierSG.

⁷⁰ *Stober*, in: Klopfer (Fn. 1), S. 54.

⁷¹ Vgl. zur Rechtstellung der Hilfsorganisationen *Wien* (Fn. 2), S. 56ff.

⁷² Vgl. ausführlicher *Pieroth/Schlink*, *Grundrechte*, Rn. 142ff

⁷³ *BVerfG*, *Beschl. v. 14.3.1972 – 2 BvR 41/71 – BVerfGE* 33, 1ff.

Geltung beigemessen wurde. Ihre Einschränkung bedarf daher eines formellen Gesetzes⁷⁴.

Eine andere Frage ist, ob die privaten Helfer als *Beliehene*, also mit der hoheitlichen, aber eigenständigen Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben Betraute⁷⁵, womöglich selbst grundrechtlich gebunden sind. Da hier nicht der Staat wählt, durch wen er seine Aufgabe zum Katastrophenschutz erfüllt, sondern sich vielmehr private Helfer selbst und unterstützend anbieten, also auch keine völlige Verlagerung auf private Helfer stattfindet, dürfte ein solcher Status jedoch abzulehnen sein.

C. Fazit

Die Grundrechte erweisen sich mit ihrer doppelten Einschlägigkeit auch im Katastrophenrecht als leitende Normen. In der abwehrrrechtlichen Funktion entstehen unumgänglich Reibungen mit beinahe allen katastrophenschutzrechtlichen Normen, die sich im Kern als Probleme der Verhältnismäßigkeit herauskristallisieren. Ob sich schützende Maßnahmen gegenüber wachsenden Katastrophengefahren als verhältnismäßig erweisen, ist eine zeitgebundene, mehr rechtspolitisch als grundrechtsdogmatisch zu beantwortende Frage, die sich dem *BVerfG* mit einiger Gewissheit in Zukunft in vielerlei Einkleidung stellen wird. Eine soweit möglich einheitliche Linie ist hier – nicht zuletzt im Sinne der Vorhersehbarkeit für den Gesetzgeber – wünschenswert. Gemeinsam mit der strikten Befolgung des grundrechtssystematisch Gebotenen (insbesondere des Zitiergebots) kann eine klare Linie helfen, einen Dammbreach im grundrechtlichen Schrankensystem, wie ihn zumindest rechtspolitische Forderungen gelegentlich befürchten lassen, zu verhindern.

Ein objektiv-rechtliches Verständnis der Grundrechte zeigt darüber hinaus eine zunächst einmal alle Katastrophenarten und –stadien abdeckende staatliche Schutzpflicht, die bei krassen Versäumnissen auch in einen individualrechtlichen Anspruch eines Bürgers münden kann. Wenn hier Bürger vor den Gefahren durch andere Bürger geschützt werden sollen, dürfen Grundrechte nicht als Eingriffsermächtigungen genutzt und ihrem ursprünglichen Zweck gegenüber *ad absurdum* geführt werden. Hier dürften – wie die Diskussion zum Luftsicherheitsgesetz zeigt – die schärfsten Abwägungsprobleme auftreten, da insbesondere terroristische Gefahren hier an einer Stelle ansetzen, die die Grundrechtssystematik zumindest partiell auszuhebeln in der Lage sind.

In Bezug auf beide Grundrechtsdimensionen darf nicht vergessen werden, dass der rechtspolitische Wert der Grundrechte unter dem Einfluss aktueller Katastrophenängste und -erfahrungen und damit letztlich unter dem Vorbehalt neuer Katastrophenfälle steht – Katastrophenrecht hat sich in der Vergangenheit anhand solcher Fälle entwickelt und lässt sich weitgehend auf konkrete Katastrophenerfahrungen zurückführen. Auch dem Katastrophenfall, nicht nur dessen Vorstellbarkeit gegenüber müssen Grundrechte ihre Festigkeit bewahren.

⁷⁴ Vgl. *Wien* (Fn. 2), S. 85.

⁷⁵ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 167.