

# Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

Erarbeitet durch die **Arbeitsgruppe „Katastrophen und Recht“** im Rahmen des 2. Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung des deutschen Volkes

## I. Gesetzesentwurf

### 1. Teil: Ziele, Begriffe, Konkurrenzen

#### § 1 Zweck

Dieses Gesetz dient dem schnellen und wirksamen Katastrophenschutz. Dies ist insbesondere durch das Zusammenwirken der zuständigen Behörden, Hilfsorganisationen und Dritten innerhalb und außerhalb des Landes zu gewährleisten. Dazu sind alle im Einzelfall erforderlichen Ressourcen einzusetzen.

#### § 2 Begriff

(1) Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Großschadensereignis, das zu einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder die lebensnotwendige Versorgung einer Vielzahl von Menschen, für die Umwelt, für Tiere, für erhebliche Sachwerte oder für sonstige bedeutende Rechtsgüter führt und bei dem Schutz und Hilfe nur dadurch wirksam möglich sind, dass die Katastrophenschutzbehörde mit den im Katastrophenfall mitwirkenden Behörden, Hilfsorganisationen und Dritten durch ein Zusammenwirken unter einheitlicher Leitung der Katastrophenschutzbehörde tätig werden.

(2) Katastrophenschutz umfasst die Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung (Katastrophenvorsorge), die Katastrophenbekämpfung sowie die Beseitigung von Katastrophenschäden zum Schutze der Allgemeinheit (Katastrophennachsorge).

#### § 3 Anwendungsbereich

Andere Vorschriften zum Katastrophenschutz bleiben unberührt, soweit sie diesem Gesetz nicht widersprechen.

### 2. Teil : Organisation und Maßnahmen des Katastrophenschutzes

#### 1. Abschnitt: Organisation des Katastrophenschutzes

##### § 4 Aufgabenträger

Die Katastrophenschutzbehörden sind

1. als untere Katastrophenschutzbehörden die Landkreise und kreisfreien Städte
2. als obere Katastrophenschutzbehörde das Landesministerium des Inneren

##### § 5 Zuständigkeiten

(1) Zuständig für den Katastrophenschutz sind die unteren Katastrophenschutzbehörden, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

(2) Die obere Katastrophenschutzbehörde ist für den Katastrophenschutz zuständig, wenn Gefahren für das Gebiet mehrerer, unterer Katastrophenschutzbehörden bestehen und zentral organisierte Maßnahmen erforder-

lich sind. Sie unterstützt die unteren Katastrophenschutzbehörden bei der Ausfüllung ihrer Aufgaben und ist für die Landesgrenzen überschreitende Zusammenarbeit zuständig.

(3) Die obere Katastrophenschutzbehörde kann im Einzelfall den unteren Katastrophenschutzbehörden Weisungen erteilen, die Aufgabenerfüllung im Katastrophenschutz sicherzustellen. Im Falle einer Überforderung der unteren Katastrophenschutzbehörde bei der Katastrophenbekämpfung übernimmt die obere Katastrophenschutzbehörde die Aufgaben der unteren.

#### § 6 Mitwirkende beim Katastrophenschutz

Beim Katastrophenschutz können auf Anforderung der Katastrophenschutzbehörden mitwirken

1. Einheiten und Einrichtungen öffentlicher und privater Hilfsorganisationen, soweit sie ihre Bereitschaft hierzu erklärt haben und in ihrer Struktur, Ausstattung und Eignung von der oberen Katastrophenschutzbehörde anerkannt sind (Träger),
2. Sonstige Helfer, die sich zur Hilfeleistung beim Katastrophenschutz freiwillig verpflichtet haben,
3. Stellen des Bundes, der Länder, Kreise, Gemeinden im Rahmen zulässiger Amtshilfe und anderer Staaten oder Länder aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen oder Staatsvertrag und
4. die von Katastrophenschutzbehörden zu Hilfeleistungen beim Katastrophenschutz herangezogenen natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen.

#### 2. Abschnitt: Maßnahmen der Katastrophenschutzbehörden

##### 1. Unterabschnitt : Katastrophenvorsorge

##### § 7 Maßnahmen der unteren Katastrophenschutzbehörde

(1) Die untere Katastrophenschutzbehörde ist im Rahmen ihrer Zuständigkeit verpflichtet, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere

1. die regelmäßige Ermittlung möglicher Schadenslagen und des Stands der eigenen Vorbereitungsmaßnahmen zu ermitteln und die zur Mitwirkung bei der Katastrophenabwehr in Betracht kommenden Kräfte und Mittel zu erfassen und diese an die übergeordnete Behörde zu übermitteln,
2. Katastrophenschutzpläne sowie erforderlichenfalls die Erstellung und Fortschreibung von objektbezogenen Einsatzplänen.
3. die Aus- und Weiterbildung von im Katastrophenschutz Beschäftigten, sowie Überwachung von deren Einsatzfähigkeit.
4. die Erstellung einer übergemeindlichen Gefahren- und Risikoanalyse und Feststellung von Schutzziele für ihr Gebiet.

# Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

5. die Aufstellung, Abstimmung, Fortschreibung und Veröffentlichung von überörtlichen Alarm- und Einsatzplänen.
  6. das Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur wirksamen Vorsorge von Katastrophen.
  7. die Bereitstellung und Gewährleistung einer Einsatzleitung für den Katastropheneinsatz.
  8. die Bereitstellung und Koordinierung der für den Katastrophenschutz notwendigen technischen und personellen Ausstattung.
  9. die Abstimmung mit benachbarten Kreisen.
- (2) Auf Anforderung der unteren Katastrophenschutzbehörde können Maßnahmen durch Gemeinden im Zuständigkeitsbereich der unteren Katastrophenschutzbehörde erfasst werden.

## § 8 Maßnahmen der oberen Katastrophenschutzbehörde

- (1) Die obere Katastrophenschutzbehörde ist im Rahmen ihrer Zuständigkeit verpflichtet, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, insbesondere
1. Unterstützung der unteren Katastrophenschutzbehörde bei Lufteinsätzen, Gefahrenanalyse sowie Katastrophen- und Informationsmanagement.
  2. Festlegung landesweit gültiger Alarmierungs- und Warnsignale sowie Prüfnormen.
  3. Bildung einer Landeskatastropheninformationszentrale (LKIZ).
  4. Einrichtung und Unterhalt von Aus- und Fortbildungseinrichtungen für den Katastrophenschutz.
  5. Bildung eines Katastrophenbeirats mit Teilnehmern aus Vertretern der Landesverbände und beim Katastrophenschutz mitwirkenden Trägern sowie Landesfeuerwehren.
  6. Erstellung einer landesweiten Gefahren- und Risikoanalyse und Feststellung von Schutzzielen.
  7. Aufstellung, Abstimmung, Fortschreibung und Veröffentlichung von landesweiten Alarm- und Einsatzplänen.
  8. Abhalten landesweiter Katastrophenschutzübungen.
- (2) Die obere Katastrophenschutzbehörde ist befugt im Einzelfall die durch dieses Gesetz getroffene Aufgabenverteilung zu prüfen. Der zuständige Landesminister des Inneren ist befugt, durch diese Rechtsverordnung den besonderen örtlichen Begebenheiten anzupassen.

## 2. Unterabschnitt: Katastrophenbekämpfung

### § 9 Maßnahmen der Katastrophenschutzbehörde

- (1) Die Katastrophenschutzbehörde trifft alle erforderlichen Maßnahmen zur Katastrophenbekämpfung. Dabei stellt sie sicher, dass diese aufeinander abgestimmt sind.
- (2) Die Katastrophenschutzbehörden haben insbesondere
1. auf den Schutz gefährdeter Rechtsgüter im Sinne von §2 Abs.1 vor den Einwirkungen des Katastrophengeschehens hinzuwirken;
  2. den Einsatz von Kräften, die zur Bekämpfung des Katastrophengeschehens und zur Minderung seiner Auswirkungen geeignet und verfügbar sind, anzuordnen und zu leiten;
  3. erforderliche Hilfestellungen anzufordern;

4. Auskunftsstellen zur Erfassung von Personen zum Zwecke der Vermisstensuche und der Familienzusammenführung einzurichten;
  5. die Sammlung von Schadensmitteilungen zu veranlassen;
  6. die Versorgung der betroffenen Bevölkerung vorzusehen.
- (3) Die Katastrophenschutzbehörden sollen die Einrichtung von Auskunftsstellen dem Deutschen Roten Kreuz (Suchdienst) übertragen. Die in den Auskunftsstellen personenbezogenen Daten dürfen nur zum Zwecke der Vermisstensuche und der Familienzusammenführung verarbeitet oder sonst genutzt werden. Sie sind zu löschen, wenn sie für diese Zwecke nicht mehr benötigt werden.

## 3. Unterabschnitt: Katastrophennachsorge und -nachbereitung

### § 10 Nachsorge

Die Katastrophenschutzbehörde trifft alle erforderlichen Maßnahmen zur Katastrophennachsorge.

### § 11 Nachbereitung

- (1) Unter Beteiligung der Mitwirkenden beim Katastrophenschutz sind die Einsätze zur Abwehr von Katastrophen durch die Katastrophenschutzbehörden nachzubereiten.
- (2) Die Katastrophenschutzbehörden legen den kommunalen Bürgervertretungen und Landesparlamenten Berichte, die unter Beteiligung der Bevölkerung erstellt wurden vor.

## 3. Teil: Katastrophenbekämpfung

### § 12 Katastrophenalarm

- (1) Die Katastrophenschutzbehörde stellt den Zeitpunkt des Eintritts einer Katastrophe fest, bestimmt das Katastrophengebiet und löst Katastrophenalarm aus. Der Katastrophenalarm ist die Bekanntgabe des Eintritts einer Katastrophe an die Öffentlichkeit. Die obere Katastrophenschutzbehörde sowie, soweit erforderlich, auch die benachbarten Katastrophenschutzbehörden sind unverzüglich zu unterrichten.
- (2) Der Katastrophenalarm kann auch ausgelöst werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass eine Katastrophe eintreten kann. Absatz 1 gilt im Übrigen entsprechend.
- (3) Liegen die Voraussetzungen einer Katastrophe nicht mehr vor, so hat die Katastrophenschutzbehörde den Zeitpunkt des Entfallens der Katastrophe festzustellen und den Katastrophenalarm aufzuheben.

### § 13 Zentrale Einsatzleitung

- (1) Die Katastrophenschutzbehörde leitet den Katastrophenbekämpfungseinsatz, insbesondere durch Weisungen gemäß § 13 I, und stellt dabei sicher, dass alle Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind. Die örtlichen Behörden der Gefahrenabwehr sind zu beteiligen.

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

- (2) Die Mitwirkenden beim Katastrophenschutz sind verpflichtet, den Weisungen der Katastrophenschutzbehörde Folge zu leisten.
- (3) Die Katastrophenschutzbehörde bestellt einen örtlichen Einsatzleiter.

### § 14 Örtliche Einsatzleitung

- (1) Der örtliche Einsatzleiter leitet nach den Weisungen der Katastrophenschutzbehörde alle Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung vor Ort. Zu diesem Zwecke kann er den dort eingesetzten Kräften Weisungen erteilen.
- (2) Der örtliche Einsatzleiter hat zu seiner Unterstützung einen Katastrophenschutzstab zu bilden. Dieser soll aus fachlich geeigneten Personen bestehen.
- (3) Bis zur Übernahme der Leitung der Katastrophenbekämpfung durch den von der Katastrophenschutzbehörde bestellten örtlichen Einsatzleiter nimmt die am Einsatzort ranghöchste Führungsperson einer Einheit oder Einrichtung des Katastrophenschutzdienstes dessen Aufgaben wahr.

### § 15 Nachbarschaftshilfe und überörtliche Hilfe

- (1) Auf Anforderung haben sich benachbarte Katastrophenschutzbehörden gegenseitig Hilfe zu leisten, soweit dadurch nicht dringende eigene Aufgaben wesentlich beeinträchtigt werden (Nachbarschaftshilfe). Sie ordnen den Einsatz von Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes an.
- (2) Reicht die Nachbarschaftshilfe nicht aus, so fordert die Katastrophenschutzbehörde bei der oberen Katastrophenschutzbehörde überörtliche Hilfe an.
- (3) Die Pflicht zur überörtlichen Hilfeleistung umfasst auch einen Einsatz außerhalb des Landes. Einsätze in einem anderen Bundesland bedürfen der vorherigen Anzeige bei der oberen Katastrophenschutzbehörde, Einsätze im Ausland der Zustimmung der oberen Katastrophenschutzbehörde. Dies gilt nicht, wenn der Einsatz aufgrund von Vereinbarungen erfolgt. Ist eine sofortige Hilfeleistung geboten, kann sie ohne vorherige Anzeige bei oder Zustimmung der oberen Katastrophenschutzbehörde erfolgen.
- (4) Bei Katastropheneinsätzen im Gebiet einer anderen Katastrophenschutzbehörde unterstehen die eingesetzten Kräfte den Weisungen dieser Behörde.

## **4. Teil: Helfer im Katastrophenschutz**

### § 16 Helfer im Katastrophenschutz

- (1) Helfer im Katastrophenschutz sind Personen, die sich ehrenamtlich und ohne hierzu gesetzlich verpflichtet zu sein gegenüber dem Träger der Einheit oder Einrichtung für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit zum Dienst im Katastrophenschutz verpflichten, soweit ihre Mitwirkungspflicht nicht bereits auf Grund der Zugehörigkeit zum Träger besteht.
- (2) Personen, die entgeltlich im Katastrophenschutz tätig sind, werden Helfern nach Absatz 1 nur gleichgestellt, sofern sich aus dem Beschäftigungsverhältnis nichts anderes ergibt.

- (3) Wehr- und Ersatzdienstleistende werden Helfern nach Absatz 1 nur gleichgestellt, sofern gesetzliche Regelungen dem nicht entgegenstehen.
- (4) Spontanhelfer im Sinne dieses Gesetzes sind natürliche Personen, die in Katastrophenfällen Hilfe leisten, ohne hierzu verpflichtet zu sein.

### § 17 Pflichten

- (1) Der Dienst im Katastrophenschutz umfasst insbesondere die Pflicht zur Teilnahme an Einsätzen zum Katastrophenschutz sowie an Übungen, Lehrgängen und sonstigen Ausbildungsveranstaltungen. Die Helfer können aufgrund ihrer Verpflichtung im Sinne des § 16 Absatz 1 von den Trägern der Katastrophenschutzeinheit hierzu herangezogen werden. Der Träger der Katastrophenschutzeinheit hat sie rechtzeitig zur Teilnahme an geplanten Übungen und Aus- und Fortbildungen aufzufordern. Die Aus- und Fortbildungen sollen außerhalb der üblichen Arbeitszeit stattfinden und 40 Stunden jährlich nicht unterschreiten.
- (2) Der Helfer hat seinen Arbeitgeber oder Dienstherrn von der Verpflichtung im Sinne des § 16 Absatz 1 zu unterrichten. Darüber hinaus muss auch bei der Teilnahme an Aus- und Fortbildungslehrgängen, die während der vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten stattfinden, eine Mitteilung erfolgen. Die Unterrichtung soll möglichst frühzeitig erfolgen.

### § 18 Rechtsverhältnis

Rechte und Pflichten der Helfer im Sinne des § 16 Absatz bestehen nur im Verhältnis zu dem Träger, gegenüber dem sie sich zum Katastrophenschutz verpflichtet haben. Dies gilt nur, sofern gesetzliche Regelungen dem nicht entgegenstehen.

### § 19 Auswirkungen der Helferstellung auf laufendes Beschäftigungsverhältnis

- (1) Den Helfern im Katastrophenschutz dürfen aus dem Dienst im Katastrophenschutz keine Nachteile im Arbeits- oder Dienstverhältnis erwachsen. Insbesondere ist eine Kündigung oder Entlassung, die sich auf die Tätigkeit als Helfer im Katastrophenschutz stützt, unzulässig.
- (2) Nehmen Helfer im Katastrophenschutz während der Arbeits- oder Dienstzeit an Einsätzen, Übungen sowie Aus- und Fortbildungen teil, sind sie für die Dauer der Teilnahme, bei Einsätzen auch für einen notwendigen Zeitraum danach, von der Arbeits- oder Dienstpflichten freizustellen. Der Dienstherr oder Arbeitgeber kann dies jedoch ablehnen, sofern zwingende öffentliche oder betriebliche Interessen einer Freistellung entgegenstehen.

### § 20 Lohnfortzahlung, Verdienstausschlag

- (1) Der Arbeitgeber oder Dienstherr ist verpflichtet, dem Helfer im Katastrophenschutz für Zeiten im Sinne von § 19 Absatz 2 Arbeitsentgelt oder die Dienstbezüge einschließlich Nebenleistungen und Zulagen fortzuzahlen, die sie ohne Teilnahme am Katastrophenschutz erhalten hätten. Dem privaten Arbeitgeber wird der Betrag auf Antrag von dem jeweiligen Träger der Katastrophenschutzeinheit erstattet. Bei behördlich angeordneten Einsätzen, Übungen sowie Aus- und Fortbildungsmaß-

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

nahmen hat die anordnende Behörde die Lohnersatzkosten zu tragen.

(2) Einem Helfer im Katastrophenschutz, der nicht Arbeitnehmer ist, wird der Verdienstausfall bei Teilnahme an Einsätzen, Übungen sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen auf Antrag von dem jeweiligen Träger der Katastrophenschutzeinheit ersetzt. Die oberste zuständige Behörde wird ermächtigt, Höchstgrenzen durch Rechtsverordnung festzulegen

(3) Helfern, die Sozialleistungen aus öffentlichen Mitteln erhalten, sind Leistungen weiterzugewähren, die sie ohne den Dienst im Katastrophenschutz erhalten hätten.

### **§ 21 Ersatz von Auslagen, Aufwandsentschädigung**

(1) Helfer im Katastrophenschutz erhalten auf Antrag die durch die Ausübung des Dienstes einschließlich der Teilnahme an der Aus- und Fortbildung entstehenden notwendigen Auslagen von dem jeweiligen Träger der Katastrophenschutzeinheit ersetzt.

(2) Helfer, die regelmäßig über das übliche Maß hinaus ehrenamtlich Dienst leisten, erhalten zusätzlich eine Aufwandsentschädigung. Andere Helfer können eine Aufwandsentschädigung erhalten. Die zuständige Behörde wird ermächtigt, in Absprache mit der jeweiligen Katastrophenschutzbehörde die Aufwandsentschädigung festzusetzen.

### **§ 22 Sachschäden von Helfern**

(1) Sachschäden, die Helfern im Katastrophenschutz bei Ausübung oder in infolge ihre Dienstes einschließlich der Aus- und Fortbildung entstehen, sind auf Antrag von dem jeweiligen Träger der Katastrophenschutzeinheit zu ersetzen, sofern der Betroffene den Schaden nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht hat und ein anderweitiger Ersatzanspruch nicht besteht. Satz 1 gilt entsprechend für die vermögenswerten Versicherungsnachteile, die Helfer im Katastrophenschutz als Eigentümer oder Halter eines eingesetzten Kraftfahrzeugs erleiden. Die Höhe der zu ersetzenden Versicherungsnachteile bemisst sich nach den Verhältnissen zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag. Schadensersatzansprüche des Betroffenen gegen Dritte gehen auf den jeweiligen Träger der Katastrophenschutzeinheit in Höhe des von ihnen geleisteten Ersatzes über.

(2) Sofern Helfer im Katastrophenschutz Kraftfahrzeuge anderer Personen benutzen, gilt Absatz 1 entsprechend. Der jeweilige Träger der Katastrophenschutzeinheit hat die Helfer insoweit von Schadensersatzansprüchen der Eigentümer oder Halter der Kraftfahrzeuge freizustellen.

### **§ 23 Personenschäden von Helfern**

(1) Entstehen Helfern im Katastrophenschutz im Rahmen ihrer Helfertätigkeit gesundheitliche Schäden, so hat der zuständige Träger der Katastrophenschutzeinheit Entschädigung in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die Unfallversicherung nach dem Siebten Buch Sozialgesetzbuch zu gewähren.

(2) Helfern im Katastrophenschutz, die während eines Einsatzes einer besonderen psychischen Belastung ausgesetzt waren, ist eine psychologische Nachbetreuung anzubieten. Der Träger der jeweiligen Katastrophenschutzeinheit hat die anfallenden Kosten zu tragen.

### **§ 24 Schäden durch Helfer**

Die Haftung für Schäden, die ein Helfer in Ausübung des Dienstes im Katastrophenschutz einem Dritten zufügt, und die Zulässigkeit des Rückgriffs gegen den Helfer bestimmen sich nach § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuches und Artikel 34 des Grundgesetzes. Haftende Körperschaft im Sinne von Artikel 34 des Grundgesetzes ist der jeweilige Träger der Katastrophenschutzeinheit.

### **§ 25 Bescheinigungspflicht**

Auf Verlangen des Helfers ist der Träger der Einrichtung bzw. die Katastrophenschutzbehörde dazu verpflichtet, eine Bescheinigung über die Verpflichtung zum Dienst oder die Teilnahme an Einsätzen und Aus- und Fortbildungen auszustellen.

### **§ 26 Spontanhelfer**

Auf Spontanhelfer sind die Regelungen der §§ 19 – 25 anwendbar, sofern der zuständige Einsatzleiter der Tätigkeit des Spontanhelfers zustimmt.

## **5. Teil: Hilfs- und Leistungspflichten**

### **§ 27 Hilfspflichten der Bevölkerung**

(1) Jede natürliche und juristische Person ist verpflichtet, bei der Katastrophenbekämpfung und -nachsorge nach ihren Fähigkeiten und Kenntnissen Hilfe zu leisten, wenn sie dazu von der Katastrophenschutzbehörde oder dem örtlichen Einsatzleiter aufgefordert wird.

(2) Zur Hilfeleistung dürfen natürliche Personen herangezogen werden, sofern sie das 16. Lebensjahr vollendet haben. Personen, die noch nicht das 18. Lebensjahr vollendet haben, dürfen zur Hilfeleistung nur außerhalb der Gefahrenzone herangezogen werden. Die Hilfeleistung kann nur verweigern, wer durch sie einer erheblichen eigenen Gefahr ausgesetzt würde oder höherrangige Pflichten verletzen müsste.

### **§ 28 Pflichten der Inhaber von Fahrzeugen und Geräten**

Die Eigentümer, Besitzer und Halter von Fahrzeugen aller Art, Zugtieren, Maschinen, Werkzeugen, Anlagen, Einrichtungen, Geräten und sonstigen geeigneten Hilfsmitteln haben zu dulden, dass diese sowie deren Zubehör auf Anordnung der Katastrophenschutzbehörde oder des örtlichen Einsatzleiters für die Katastrophenbekämpfung und -nachsorge in Anspruch genommen werden. Wer in seinem Geschäftsbetrieb üblicherweise Instandsetzungen vornimmt, hat in diesem Rahmen auch erforderliche Ersatz- und Zubehöerteile sowie Betriebsmittel bereitzustellen.

### **§ 29 Pflichten der Inhaber von Grundstücken, Bauwerken, Luftfahrzeugen und Schiffen**

(1) Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, Bauwerken, Luftfahrzeugen oder Schiffen haben zu dulden, dass eingesetzte Kräfte und andere beim Einsatz dienstlich anwesende Personen ihre Grundstücke, Bauwerke, Luftfahrzeuge oder Schiffe betreten und benutzen, soweit dies zur Bekämpfung der Katastrophe und für die

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

unmittelbar anschließende Beseitigung erheblicher Katastrophenschäden erforderlich ist. Sie haben Roh-, Hilfs- und Betriebsmittel, die sich in ihrem Besitz befinden oder auf ihrem Grundstück gewonnen werden können, für den Einsatz bereitzustellen.

(2) Eigentümer und Besitzer der von einer Katastrophe betroffenen und der diesen benachbarten Grundstücke, Bauwerke und Schiffe haben außerdem Maßnahmen zu dulden, die die Katastrophenschutzbehörde oder der örtliche Einsatzleiter zur Katastrophenbekämpfung oder zur unmittelbar anschließenden Beseitigung erheblicher Katastrophenschäden anordnet, wie die Räumung von Grundstücken und Bauwerken sowie die Beseitigung von Bauwerken, Einfriedungen und Pflanzen.

(3) Eigentümer, Besitzer und sonstige Nutzungsberechtigte von Grundstücken und baulichen Anlagen haben auf behördliche Anordnung die Anbringung von Alarm- und Warneinrichtungen sowie Hinweisschildern für Zwecke des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes ohne Entschädigung zu dulden. Dabei sind vorrangig Gebäude, die einem öffentlichen Zweck dienen, zu nutzen.

### § 30 Pflichten der Eigentümer, Besitzer und Betreiber von Anlagen mit besonderem Gefahrenpotenzial

(1) Eigentümer, Besitzer oder Betreiber von baulichen Anlagen oder Betrieben, die besonders brand- oder explosionsgefährdet sind oder von denen im Falle eines Brandes, einer Explosion oder eines sonstigen schweren Unfalls mit Gefahren für die Gesundheit oder das Leben einer größeren Zahl von Menschen, für Tiere, erhebliche Sachwerte oder die Umwelt ausgehen können, sind verpflichtet, die Katastrophenschutzbehörde bei der Katastrophenvorsorge besonders zu unterstützen. Sie haben der Katastrophenschutzbehörde die für die Alarm- und Einsatzplanung notwendigen Informationen und die erforderliche Beratung zu gewähren, sowie sie bei einem Schadensereignis in der Anlage über zweckmäßige Maßnahmen der Gefahrenabwehr unverzüglich, sachkundig und umfassend zu beraten. Die Katastrophenschutzbehörde kann die erhaltenen Angaben unter Wahrung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses begutachten lassen.

(2) Darüber hinaus können die Eigentümer, Besitzer oder Betreiber von der Katastrophenschutzbehörde verpflichtet werden, zum Zwecke der Verhütung oder Bekämpfung von Bränden, Explosionen oder sonstigen Gefahr bringenden Ereignissen

1. die in der Anlage erforderlichen Ausrüstungen und Einrichtungen bereit zu stellen, zu unterhalten und für deren ordnungsgemäße Bedienung zu sorgen,

2. für die Bereitstellung von ausreichenden Löschmittelvorräten und anderen notwendigen Materialien in der Anlage zu sorgen,

3. alle weiteren notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, insbesondere

a) betriebliche Alarm- und Gefahrenabwehrpläne aufzustellen und fortzuschreiben,

b) Übungen durchzuführen,

c) sich an Übungen der Aufgabenträger zu beteiligen, die ein Schadensereignis in der betreffenden Anlage zum Gegenstand haben sowie

4. eine jederzeit und insbesondere auch bei Ausfall des öffentlichen Fernmeldenetzes verfügbare und gegen Missbrauch geschützte Verbindung zur zuständigen Leitstelle einzurichten und zu unterhalten.

(3) Die Einlagerung oder Verarbeitung von Sachen und Stoffen mit besonderer Brand-, Explosions- oder sonstiger Gefahr und das Erfordernis, im Falle von Bränden besondere Löschmittel einzusetzen sind der zuständigen Feuerwehr unverzüglich anzuzeigen. Soweit eine regelmäßig aktuelle Information über Ort, Art und Besonderheiten des Lager- oder Verarbeitungsgutes nicht auf andere Art und Weise sichergestellt wird, sind an den Zugängen zu den Lager- oder Verarbeitungsstätten entsprechende Hinweise über das aufbewahrte Gut anzubringen.

(4) Die Katastrophenschutzbehörde kann die Anlagenbetreiber verpflichten, Sirenen zur Warnung und Unterrichtung der Bevölkerung innerhalb und außerhalb des Betriebsgeländes aufzubauen, zu unterhalten und bei Bedarf zu betreiben.

### § 31 Räumung, Absperrung und Sicherung des Katastrophengebietes

(1) Die Katastrophenschutzbehörde kann die von einer Katastrophe betroffenen oder bedrohten Gebiete und ihre Zugangs- und Zufahrtsgebiete zu Sperrgebieten erklären.

(2) Soweit dies zur Bekämpfung einer Katastrophe erforderlich ist, kann die Katastrophenschutzbehörde Anordnungen zur Räumung, Absperrung oder Sicherung des Sperrgebietes, insbesondere des Einsatzortes, treffen. Sie kann die Entfernung von Fahrzeugen aus dem Sperrgebiet anordnen.

### § 32 Gesundheitswesen

(1) Hochschulkrankenhäuser und -kliniken sowie die Träger der Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan des Landes aufgenommen worden sind, haben Alarm- und Einsatzpläne aufzustellen und fortzuschreiben sowie mit der Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzbehörde abzustimmen. Sie haben der Katastrophenschutzbehörde die Pläne zur Verfügung zu stellen. Die Katastrophenschutzbehörde kann Ausnahmen von der Verpflichtung nach Satz 1 und 2 zulassen. In die Alarm- und Einsatzpläne sind insbesondere organisatorische Maßnahmen zur Erweiterung der Aufnahme- und Behandlungskapazität aufzunehmen. Die in Satz 1 genannten Einrichtungen können von der Katastrophenschutzbehörde verpflichtet werden, Übungen durchzuführen.

(2) In ihrem Beruf tätige Ärzte, Psychotherapeuten, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker und Angehörige sonstiger Gesundheitsberufe sind verpflichtet, sich für die besonderen Anforderungen einer Hilfeleistung bei der Katastrophenbekämpfung und -nachsorge fortzubilden. Sie können verpflichtet werden, an von der Katastrophenschutzbehörde angeordneten Übungen teilzunehmen.

(3) Die Landesärztekammer und die Landesapothekerkammer übermitteln der zuständigen Behörde auf deren Anforderung durch vom Innenministerium erlassene Rechtsverordnung festgelegte Daten der niedergelassenen Kammermitglieder. Niedergelassene Angehörige der

# Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

unter Absatz 2 genannten Berufe übermitteln der Behörde auf deren Anforderung entsprechende Daten des bei ihnen tätigen Krankenpflege-, Röntgen- oder medizinisch-technischen Laborpersonals. Die zur Übermittlung der Daten Verpflichteten unterrichten die betroffenen Personen von der Datenübermittlung. Der zuständige Minister regelt durch Rechtsverordnung die Pflicht zur Übermittlung bekannt gewordener Änderungen und Ergänzungen der Daten sowie die Modalitäten der Verarbeitung und Löschung der Daten.

## **§ 33 Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen**

Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die aufgrund von §§ 27 bis 29 sowie 31 erlassenen Anordnungen haben keine aufschiebende Wirkung.

## **6. Teil: Entschädigung und Kosten**

### **1. Abschnitt: Entschädigungen**

#### **§ 34 Entschädigungen**

(1) Sind nach diesem Gesetz getroffene Maßnahmen rechtswidrig und erleidet jemand durch diese einen Schaden, so ist ihm eine angemessene Entschädigung zu gewähren.

(2) Eine Entschädigung nach Absatz 1 ist auch bei einer rechtmäßigen Maßnahme zu gewähren, wenn ein Nichtverantwortlicher oder unbeteiligter Dritter einen Schaden erleidet und eine Entschädigung zur Abwendung von unbilligen Härten geboten ist.

#### **§ 35 Art, Inhalt und Umfang der Entschädigung**

(1) Eine Entschädigung erfolgt grundsätzlich nur bei Vermögensschäden. Für Gewinnausfälle ist eine Entschädigung nur zur Abwendung unbilliger Härten zu gewähren. Eine Entschädigung wird auch für Schäden an Leib, Leben und Freiheit gewährt. § 844 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch gilt entsprechend.

(2) Eine Entschädigung wird nicht gewährt, wenn die Maßnahmen zum Schutz des Geschädigten, der zu seinem Haushalt gehörenden Personen oder seiner Betriebsangehörigen sowie seines Vermögens getroffen worden sind.

(3) Stehen dem Verpflichteten oder Geschädigten Ansprüche gegen Dritte zu, die er unmittelbar aufgrund der Verpflichtung oder des Schadens erhält, so ist die Entschädigung nur gegen Abtretung der Ansprüche zu gewähren.

### **2. Abschnitt: Kosten**

#### **§ 36 Kostentragung durch das Land**

(1) Das Land trägt die Kosten für die in § 8 genannten Maßnahmen.

(2) Den Stadt- und Landkreisen gewährt das Land Zuschüsse zu den Kosten nach § 37.

(3) Den privaten Trägern des Katastrophenschutzes im Sinne des § 6 gewährt das Land Zuschüsse zu ihren Aufwendungen für Aufstellung, Ausbildung, Ausstattung und Unterbringung von Einheiten und Einrichtungen des

Katastrophenschutzes. Eine Förderung der Mitwirkenden im Katastrophenschutz im Sinne des § 6 durch die kreisfreien Städte und Landkreise bleibt unberührt.

(4) Das anordnende Land erstattet den Mitwirkenden im Katastrophenschutz die Kosten, die diesen bei einem Katastropheneinsatz außerhalb der Landesgrenzen nach § 12 entstehen und die nicht von anderer Seite übernommen werden. Verwaltungskosten werden nicht erstattet.

#### **§ 37 Kostentragung durch die Landkreise und kreisfreien Städte**

Die Landkreise und kreisfreien Städte tragen die Kosten, die während der Katastrophenbekämpfung und -nachsorge in ihrem Gebiet und der Mitwirkung bei der unmittelbar anschließenden vorläufigen Beseitigung erheblicher Katastrophenschäden entstehen durch

1. Leistungen zur Entschädigung an Dritte nach § 34,
2. die vertragliche Heranziehung Dritter,
3. den Einsatz der Mitwirkenden im Katastrophenschutz, soweit dieser auf Anforderung der Katastrophenschutzbehörde erfolgte,
4. die Unterstützung durch andere Länder und durch den Bund.

#### **§ 38 Kostentragung durch die im Katastrophenschutz Mitwirkenden**

(1) Die privaten Hilfsorganisationen und Betreiber von Anlagen tragen die sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz ergebenden Kosten selbst.

(2) Die Kosten, die Eigentümern, Besitzern und Betreibern von Anlagen mit besonderem Gefahrenpotenzial dadurch entstehen, dass sie ihre Pflichten nach § 30 erfüllen, sind von ihnen zu tragen.

#### **§ 39 Aufwendungsersatz für Katastropheneinsätze**

(1) Zum Aufwendungsersatz sind verpflichtet

1. die Verursacher der Katastrophengefahr,
2. die Inhaber der tatsächlichen Gewalt oder die Eigentümer einer die Katastrophengefahr auslösenden Sache oder eines die Katastrophengefahr auslösenden Tieres. Mehrere Verpflichtete haften als Gesamtschuldner.

(2) Die nach §§ 36 – 38 zur Kostentragung Verpflichteten können Ersatz der notwendigen Aufwendungen, die ihnen durch Einsätze bei Katastrophen entstanden sind, von den in Absatz 1 Verpflichteten verlangen. Ansprüche aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen, insbesondere des bürgerlichen Rechts, bleiben hiervon unberührt.

(3) Auf Aufwendungsersatz aufgrund von Absatz 1 Satz 1 kann ganz oder teilweise verzichtet werden, soweit eine Inanspruchnahme der Billigkeit widerspricht. Ob und inwieweit eine Inanspruchnahme der Billigkeit widerspricht oder unverhältnismäßig ist, entscheidet die Katastrophenschutzbehörde.

#### **§ 40 Katastrophenschutzfonds**

(1) Das für den Katastrophenschutz zuständige Ministerium unterhält und verwaltet einen Katastrophenschutzfonds. Der Katastrophenschutzfonds ist ein staatliches Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

## **Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes**

(2) Zweck des Fonds ist es, die Kostenträger bei Aufwendungen für Katastrophenvorsorge und –bekämpfung zu unterstützen, um unzumutbare Belastungen des Trägers der Aufwendungen abzuwenden, wenn dies nicht durch Inanspruchnahme anderer Leistungen möglich ist.

(3) Die Landkreise und kreisfreien Städte leisten jährlich Beiträge zum Katastrophenschutzfonds. Die Höhe dieser Beiträge wird durch eine Rechtsverordnung des zuständigen Ministeriums festgelegt. Das Land leistet jährlich den doppelten Beitrag, den die Landkreise und kreisfreien Städte zusammen erbringen.

### **7. Teil: Schlussvorschriften**

#### **§ 41 Einschränkungen von Grundrechten**

Durch Maßnahmen nach den §§ 27 - 32 dieses Gesetzes kann das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes), das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes), die Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), die Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), die Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) und die Eigentumsfreiheit (Artikel 14 des Grundgesetzes) eingeschränkt werden.

# Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

## II. Begründung

### 0. Vorbemerkung

Die oben aufgeführten Vorschriften sollen als Vorschlag eines Gesetzesentwurfs verstanden werden. Im gesamten Gesetzesentwurf wird die männliche Wortform verwendet. Dies beruht auf Gründen der einfacheren Verständlichkeit und auf der gängigen Praxis in der Gesetzgebung.

### A. Problem

Der Jurist, in seinem Bestreben, Ordnung durch Regeln in die menschliche Gesellschaft zu bringen, sieht sich durch die Katastrophe vor eine besondere Herausforderung gestellt. Die Katastrophe als Störung der Normalität durch Normen zu regeln scheint geradezu ein Widerspruch in sich zu sein. Doch gebietet es der freiheitliche demokratische Rechtsstaat auch in einer solchen Ausnahmelage seine eigenen Werte zu verteidigen und somit Klarheit zu schaffen bezüglich dessen, was erlaubt, geboten oder verboten sein soll.

Katastrophen werfen aus rechtlicher Sicht das Problem auf, dass sie sich weder in ihrem Eintreten noch ihrem Verlauf regulieren lassen, sich nicht an sachliche und räumliche Kompetenzzuordnungen halten und sehr viele Regelungsbereiche gleichzeitig betreffen (können).

Gerade im Bundesstaat wirft dies Probleme auf: Grundsätzlich trägt jede Körperschaft die Verantwortung für die Erfüllung der ihr grundgesetzlich zugeordneten Aufgaben selbst. Dabei ist die im Grundgesetz vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zwingend und kann auch nicht durch einvernehmliche Lösungen ohne Grundgesetzänderung aufgehoben werden (BVerfGE 26, 281 (296); BVerfGE 32, 145 (156); BVerfGE 63, 1 (39); Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn 8). Die eigene Staatsqualität der Länder gebietet zudem, die Souveränität anderer Länder zu achten, und verhindert so ein beliebiges Tätigwerden auf fremdem Gebiet.

Die verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz bezüglich des Katastrophenschutzes besitzen gem. Art. 70 GG die Länder. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit haben die Bundesländer 16 unterschiedliche Landesgesetze zum Katastrophenschutz entwickelt.

Der Bund hat – von eher punktuellen Bereichen abgesehen – vor allem die Kompetenz im Bereich des Zivilschutzes (Art. 73 I Nr. 1 GG) sowie bei der Vermeidung von Katastrophen (z.B. im Umweltrecht). Ansonsten besteht nur die Möglichkeit, im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 GG tätig zu werden.

In der Praxis hat der Bund den Ländern jedoch, aufbauend auf seine Zuständigkeit für den Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall, schon immer bei der Bewältigung von Großschadensereignissen – unabhängig von ihrer Ursache – Hilfe geleistet. Die Länder greifen im Bereich des Katastrophenschutzes auf die vorhandenen Ressourcen zurück. Durch das Fehlen von

einfachgesetzlichen Regelungen und die dadurch entstehende Undurchsichtigkeit von Ge- und Verboten erhöht sich die Gefahr des verfassungswidrigen Handelns. Die fehlende bundeseinheitliche Koordination der Katastrophenschutzbehörden bedingen teils ein kostenaufwändiges Nebeneinander von Ressourcen oder wiederum Lücken im Katastrophenschutz. Zum anderen besteht die Gefahr, dass effektive und effiziente Hilfe die Opfer von Katastrophen nicht rechtzeitig und ausreichend erreicht. Zudem sorgt das vielschichtige Zuständigkeitsgeflecht für eine nicht nur für die Betroffenen der Katastrophe, sondern auch und vor allem bei den Helfern für eine bisweilen undurchsichtige Rechtslage. Die Rechtsunsicherheit der Helfer wird zusätzlich dadurch verschärft, dass deren Rechte bislang oft nur rudimentär geregelt waren. Somit wird ihre Einbindung zur Katastrophenabwehr und -bekämpfung erschwert. Insgesamt erschweren sowohl die fehlende praktische Koordination des Katastrophenschutzes als auch die fehlende Rechtseinheit das Funktionieren eines effizienten integrierten Hilfeleistungssystems.

Die Notwendigkeit der Vereinheitlichung der einfachgesetzlichen Grundlage bezüglich des Eingreifens im Katastrophenfall wurde von Bund und Ländern erkannt und in einer gemeinsam verabredeten „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ (Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 5./6. Juni 2002) niedergelegt.

### B. Ziel

Der Schutz der Bevölkerung vor besonderen Gefahren, vor denen sie sich aus eigener Kraft nicht schützen kann, ist eine der vornehmsten Aufgaben des modernen Staates (Referentenentwurf Bevölkerungsschutzgesetz, S. 9). Die Gefahrenabwehr, die nicht auf polizeilicher Basis beruht, wird in Deutschland traditionell in ein vertikal gegliedertes, subsidiäres und maßgeblich auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes System etabliert (Referentenentwurf Bevölkerungsschutzgesetz, S. 9). Historisch gesehen hat sich das System bewährt.

Der Bund darf im Katastrophenschutz im Rahmen der Amtshilfe gem. Art. 35 GG tätig werden, die eigentliche Kompetenz des Katastrophenschutzes liegt bei den Ländern.

Nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich die Bedrohungslage, die bei der Ausgestaltung des Bundesengagements im Einzelfall angemessen berücksichtigt werden muss. Vor allem das Engagement im Zivilschutz als Teilgebiet des Katastrophenschutzes – für den der Bund nach Art. 73 Abs. I Nr. 1 GG ausschließlich zuständig ist – wurde wegen der veränderten Gefahrenlage stark verringert. Diese Veränderungen hatten auch Auswirkungen auf den Katastrophenschutz: So wurden seit den 1990er Jahren etwa Alarminrichtungen abgeschaltet, Medikamentendepots aufgelöst und Hilfskrankenhäuser und Schutzräume geschlossen.

Das notwendige Vorsorgebedürfnis besteht heute nicht mehr in erster Linie gegenüber einer klassischen

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

militärischen Auseinandersetzung. Eher liegen so genannte asymmetrische Bedrohungslagen mit kaum kalkulierbarem Gewaltpotential nichtstaatlicher Stellen vor. Die technisierte, vernetzte und komplexe Gesellschaft erhöht die Verletzlichkeit des Staates als neue Gefahrenquelle.

Daneben werden aber auch die Risiken und Schadenwirkungen durch extreme Naturereignisse seit Jahren größer und wohl auch künftig weiter zunehmen.

Das nationale Notfallvorsorgesystem muss sich an diesen aktuellen Bedrohungslagen ausrichten und orientieren. Entscheidend ist vor allem ein effektives Krisenmanagement, das die verschiedenen – nationalen und erforderlichenfalls auch internationalen – Ressourcen optimal zusammenführt.

Zur Gewährleistung von effizienten und einheitlichen Hilfeleistungssystemen wird dieses Mustergesetz vorgelegt. Es soll dazu dienen, im Interesse der Bevölkerung einen bestmöglichen Katastrophenschutz zu schaffen bzw. zu gewährleisten. Damit sollen die Auswirkungen einer Katastrophe minimiert werden. Außerdem soll es die Rechtssicherheit bei staatlichen wie nichtstaatlichen, organisierten, wie spontan im Katastrophenschutz Tätigen fördern. Dazu soll vor allem beitragen, dass trotz einer Landeskompetenz der Katastrophenbekämpfung im gesamten Bundesgebiet (annähernd) gleiche Rechtsverhältnisse bei Katastrophen gelten. Zugleich sollen die Regelungen die flexible Reaktion auf unvorhersehbare Katastrophenereignisse ermöglichen.

Ein besonderes Augenmerk soll zudem auf der Einbindung von Hilfsorganisationen und Privatpersonen liegen: Die hier liegenden Potentiale für den Katastrophenschutz sollen bestmöglich nutzbar gemacht werden.

Der vorgelegte Entwurf greift dazu auf die bereits vorhandenen Strukturen der Landeskatastrophengesetze zurück, will aber zugleich Anregungen für die weitere Diskussion geben und soll zudem die in der "Neuen Strategie" vereinbarten Grundsätze implementieren.

Die Harmonisierungstendenzen des Katastrophenschutzes auf europäischer Ebene betreffen zwar derzeit die Konkurrenz zwischen Landes- und Bundesgesetzgebung auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes (noch) nicht. Nichtsdestotrotz ist eine erfolgreiche Einbettung der Länder in die auf Bundesebene mit EU-rechtlichen Grundlagen etablierten Gefahrenabwehrstrategien von enormem Vorteil für einen effizienten Katastrophenschutz. Vor allem würde dies die Einbindung des deutschen Katastrophenschutzes in das europäische Gemeinschaftsverfahren „Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen“ verbessern.

### C. Einzelerläuterungen

#### 1. Teil: Ziele, Begriffe, Konkurrenzen

##### **Zu § 2 – Begriff**

###### **Abs. 1**

Die Begriffsdefinitionen für die Katastrophe und den Katastrophenschutz sind zwar nicht in allen bisherigen Landesgesetzen dem Wortlaut nach gleich. Es wird aber allgemein angenommen, dass Katastrophen Großschadensereignisse sind, die eine Überforderung für die grundsätzlich zuständigen Kräfte bedeuten und eine einheitliche Leitung erfordern (Wörterbuch der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz

([www.katastrophenvorsorge.de/pub/publications/wbuch-SKK.pdf](http://www.katastrophenvorsorge.de/pub/publications/wbuch-SKK.pdf)); siehe auch *Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, 163 (167)) In unserem Entwurf wurden diese Elemente übernommen.

Die Definition der Katastrophe ist nicht an die formale Ausrufung eines Katastrophenfalls geknüpft. Dies ermöglicht es, trotz des in der Praxis oft fließenden Übergangs zwischen "normalen" Gefahren und Katastrophen jederzeit und ohne großen bürokratischen Aufwand die erforderlichen Maßnahmen im Katastrophenfall treffen zu können (vgl. etwa Böttcher et. al., Brand- und Katastrophenschutzgesetz Thüringen, § 1, Rn 3).

Der Begriff „Großschadensereignis“ meint eine große Anzahl von Betroffenen und/oder einen sehr großen Schadensumfang (*Kloepfer*, Katastrophenschutzrecht, VerwArch 2007, 163 (167)). Damit eine Katastrophe vorliegt, muss es sich um eine gegenwärtige Gefahr des Schadenseintritts für die genannten Rechtsgüter handeln. Hierbei ist vom polizeilichen Gefahrenbegriff auszugehen. Sofern ein Schadensereignis noch nicht unmittelbar bevorsteht, besteht noch keine Gefahr im Sinne des Entwurfs. Daher berührt er gerade die Zuständigkeiten im Bereich der Katastrophenvermeidung nicht. Sobald durch die Katastrophe ein Schaden eingetreten ist, aber keine weitere Gefahr mehr ausgeht (d.h. vor allem im Bereich der Katastrophenvermeidung), ist der Anwendungsbereich des Gesetzes ebenfalls nicht (mehr) eröffnet (*Eisinger et. al.*, Brand- und Katastrophenschutzrecht, Rettungsdienst" § 1 LBKG, Punkt 1.1)

Die lebensnotwendige Versorgung von Menschen bedeutet unter anderem die Versorgung mit Flüssigkeit, Nahrungsmitteln, Medikamenten, Hygienemöglichkeiten und Energie.

Der Schutz von sonstigen bedeutenden Rechtsgütern ist hier bewusst weit gewählt und umfasst etwa absolut geschützte Rechte oder bedeutende Kulturgüter.

###### **Abs. 2**

Katastrophenschutz umfasst bewusst nicht die Katastrophenvermeidung. Diese wird speziell in anderen Rechtsbereichen wie zB dem Baurecht und dem Umweltrecht geregelt. Die Beschränkung auf die genannten Bereiche im Umgang mit der Katastrophe folgt auch bereits aus der Verwendung des Gefahrenbegriffs im oben ausgeführten Sinne und ist

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

daher deklaratorisch.

Die Beschränkung der Katastrophennachsorge auf die Schadensbeseitigung zum Schutz der Allgemeinheit soll eine allgemeine Zuständigkeit für einen Wiederaufbau bzw. eine Sanierung ausschließen und den zeitnahe Rückkehr zum rechtlichen „Normalfall“ ermöglichen.

### **Zu § 3 - Anwendungsbereich**

Dieses Gesetz soll für den speziellen Fall der Gefahrenabwehr eingreifen, in dem eine qualifizierte Gefahr in Form einer Katastrophe vorliegt. Hierzu sollen die ohnehin für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen eingebunden und bereits bestehende Befugnisse zur Abwehr der Gefahr bestehen bleiben, was über § 3 erreicht wird.

## **2. Teil : Organisation und Maßnahmen des Katastrophenschutzes**

### **Zu § 4 - Aufgabenträger**

Der aktuelle Gesetzesentwurf sieht, abweichend von der bisher üblichen und in den meisten Bundesländern im Katastrophenschutz vorherrschenden Organisationsstruktur, eine zwei statt einer dreigliedrigen Struktur vor. In der ursprünglichen Planung der Vorbereitungsgruppe für diesen Abschnitt war zunächst auch ein Weiterbestehen dieser alten Organisationsform vorgesehen. Die Gliederung sollte dabei in die Gemeinden als untere Katastrophenschutzbehörden, die Landkreise und kreisfreien Städte als mittlere und das zuständige Landesministerium für Inneres als obere Katastrophenschutzbehörde vorgenommen werden. Die bisher in vielen Ländergesetzen mit der Katastrophenorganisation betrauten Regierungsbezirke wurden hierbei bewusst ausgeklammert. Dies hatte verschiedene Gründe. Zunächst scheint die Einrichtung des Regierungsbezirks, gerade in den norddeutschen Staaten, eine aussterbende Institution zu sein, sodass zum einen die Verlagerung von Aufgaben auf eine Behörde, die möglicherweise bald oder bereits nicht mehr existiert, als sinnlos empfunden werden musste. Weiterhin sollte die Organisation so weit wie möglich, den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips im Art. 25 GG folgend, auf die kleinste, zu der Aufgabenbewältigung befähigten Struktur erfolgen. Gerade für die vorgesehenen Aufgaben im Planungs- und Notfallorganisationsbereich schienen und scheinen, wie in der im jetzigen Entwurf in §4 enthaltene Öffnungsklausel zugunsten der kleinsten Kommuneneinheiten zeigt sind die Gemeinden die geeigneten, weil örtlich und zuständig in der Nähe der Bürger, Einrichtungen, um speziell auf die örtlichen Gegeben- und Besonderheiten zugeschnittene Katastrophenverhinderungs- und Bewältigungsstrategien zu entwickeln. Sie verfügen über das detailreichste Wissen über die Strukturen in ihrem Umfeld und sind dadurch besonders kompetent, die Fähigkeiten und Beschränkungen der staatlichen Institutionen, der Privatwirtschaft sowie der Bürger vor Ort einzuschätzen.

In der Diskussion um den Vorschlag der dreigliedrigen Organisationsstruktur kristallisierten sich jedoch Bedenken der Arbeitsgruppe heraus, ob wirklich alle Gemeinden finanziell und von der organisatorischen Ausstattung

dazu in der Lage wären, die ihnen zugeordneten Aufgaben auch zu erfüllen. Dennoch herrschte Einigkeit darüber, dass eine Verlagerung des Katastrophenschutzes zu den direkt Betroffenen, d.h. auf die hierarchisch geringste Stufe, gewünscht, wenn nicht sogar notwendig sein würde. Zugleich sollten die Mitteilungs- und Befehlsweg innerhalb der Organisation so flach wie möglich sein, sodass ein Wegfall der dritten Ebene sinnvoll schien, um nicht eine zwischengeschaltete, aber eigentlich überflüssige Stufe zu erhalten, die lediglich aus Tradition weiter bestehen würde. Die bisher von dieser mittleren Ebene wahrgenommenen Aufgaben konnten zudem angemessen auf die beiden anderen Katastrophenschutzbehörden aufgeteilt werden. Somit einigte sich die Gruppe auf das Entfallen der mittleren Ebene und die Einrichtung von lediglich unteren und oberen Katastrophenschutzbehörden. Um aber gleichzeitig die Fähigkeiten einzelner Gemeinden und dort bestehende Kompetenzen im Katastrophenschutz in Anspruch nehmen zu können, wurde eine Öffnungsklausel zugunsten der Gemeinden formuliert, welche die Möglichkeit bietet, bestehende Katastrophenschutzstrukturen weiterhin zu nutzen. Insbesondere für die Erstellung wirksamer, ortsspezifischer Notfall- und Alarmpläne scheint dieses unerlässlich. Gleichzeitig gewährt dieser Abschnitt den Landesbehörden im Bedarfsfall die Möglichkeit sinnvoller Aufgabenzuordnungen, insbesondere das katastrophenrechtliche Zusammenlegen von kreisfreien Städten und den sie umgebenden Kreisen, vorzunehmen.

Auch wenn die hier beschriebene Struktur wesentliche Neuerungen bietet, so hat sie doch die Katastrophenschutzorganisation nicht neu erfunden. In vielen Punkten, gerade bei den Zuständigkeiten in der Katastrophenvorbereitung, wurden die bisher bestehenden Kompetenzen beibehalten und gegebenenfalls um solche der zuvor bestehenden mittleren Behörde erweitert.

Es ergibt sich heute damit das Bild, das regionale und örtliche Katastrophen direkt in flachen, überschaubaren und den Menschen zugänglichen Kreis- und gegebenenfalls Gemeindehierarchien geregelt werden, bei überregionaler Betroffenheit aber direkt, ohne Reibungsverluste die höchste Behörde zuständig wird. Dies garantiert nicht nur die grundgesetzlich den Gemeinden zugesprochene subsidiäre Zuständigkeit, sondern stellt auch einen optimalen Einsatz der verfügbaren Ressourcen sicher und ermöglicht für die Fälle der Vorbereitung und Bewältigung von katastrophalen Notfällen optimale Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wäre die hier beschriebene Organisationsstruktur entsprechend anzuwenden, sodass nicht die dort nicht vorhandenen Kreise, sondern vielmehr die Bezirke der Stadt als untere Katastrophenschutzbehörde zuständig wären, während auch hier das dem Ministerium entsprechende Organ des Stadtstaates als obere Katastrophenschutzbehörde fungieren soll.

### **Zu § 5 – Zuständigkeiten**

#### **Abs. 1**

In Anlehnung an das Motiv der Zweigliedrigkeit, die Katastrophenschutzbehörden soll dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 25GG entsprechend auch die grundsätz-

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

liche Zuständigkeitsvermutung auf die unterste Zuständigkeitsebene verlagert werden. Die Aufgaben und Probleme müssen möglichst auf der untersten Hierarchiestufe, nahe an den Menschen gelöst und Pläne soweit möglich auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten abgestimmt werden. Durch diese Verlagerung an die Wurzel sollen die Einsatzkräfte befähigt werden, selbst Einfluss auf die Einsatzführung und -organisation zu nehmen, somit ihr spezielles Wissen über die Örtlichkeiten nutzbar zu machen und zugleich im Einsatzfall eine besonders effektive Leitung und Notfallbekämpfung durchzuführen, sodass die im Ernstfall besonders begrenzten zeitlichen Ressourcen durch vorhandenes Wissen über die Durchführung der Katastrophenbekämpfung geschont werden, der Einsatz also effektiver und ohne Reibungsverluste durch Orientierungsabläufe von Statten geht.

### Abs. 2

*1. Satz:* Die Zuständigkeit der oberen Katastrophenschutzbehörde bezüglich der Koordination der unteren Katastrophenschutzbehörden ist die logische Konsequenz aus ihrem Wissensvorsprung aufgrund ihrer Befähigung, den Überblick über die einzelnen Maßnahmen und Pläne der unteren Katastrophenschutzbehörden zu erhalten und zu bewahren. Gemäß § 7 (1) Nr.1 sind die unteren Katastrophenschutzbehörden verpflichtet, der oberen Katastrophenschutzbehörde ihre Einsatzpläne und Gefahrenszenarien mitzuteilen. Die obere Katastrophenschutzbehörde verfügt damit als einzige über ein komplettes Bild möglicher Gefahren- und Katastrophenlagen in ihrem Zuständigkeitsbereich und nur sie kann daher die Notwendigkeit eines gezielten Vorgehens gegen gesteigerte Katastrophenherde erkennen und die den einzelnen Katastrophenschutzbehörden zugeordneten Einsatzkräfte auch über die Grenzen der und besonders ihrer unteren Katastrophenschutzbehörde optimal koordinieren. Dies schließt auch ein zu erkennen, an welchen geographischen Berührungspunkten von unteren Katastrophenschutzbehörden sich Gefahrenquellen dergestalt bilden, dass sie im Ernstfall den Einsatz auch ortsfremder Kräfte erforderlich machen oder auch Gefahrenquellen einander so beeinflussen, dass ein gemeinsames, konzentriertes Vorgehen verschiedener unteren Katastrophenschutzbehörden zugeordneter Kräfte erforderlich wird. Die Zuteilung der Kompetenz an die obere Katastrophenschutzbehörde im Fall des Betroffenseins mehrerer, selbstverständlich nicht nur angrenzender, Gebiete von unteren Katastrophenschutzbehörden, ist wie auch die gewährte Zuständigkeit zur Koordination der Zusammenarbeit mehrerer unterer Katastrophenschutzbehörden Ausdruck ihres Wissensvorsprungs und der zugeordneten Koordinationskompetenz gegenüber den untergeordneten Behörden. Die obere Katastrophenschutzbehörde ist allein in der Lage bei Simultanität von Großschadenslagen die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen und so eine Ausdehnung oder auch örtliche Eskalation des Großschadensereignisses durch Überforderung oder mangelnden Überblick der unteren Katastrophenschutzbehörden über die Gesamtlage zu verhindern. In diesem Fall ist eine Abweichung vom Subsidiaritätsprinzip aufgrund des Nichtvorliegens seiner Voraussetzun-

gen, denn die unteren Ebenen sind in den Fällen überörtlicher Gefahrenlagen nicht in der Lage die Aufgaben bestmöglich zu bewältigen, daher gerechtfertigt.

*2. Satz, 1. Halbsatz:* Die in Satz zwei Halbsatz eins angesprochene Unterstützung der unteren durch die obere Katastrophenschutzbehörde bezieht sich auf alle Aufgaben der untergeordneten Behörden und meint eine vertrauensvolle Zusammenarbeit sowohl in der Form, dass die untere bei der oberen Behörde Rat und Tat anfragen und somit das dort vorhandene Fachwissen für sich nutzen kann, aber auch, dass die obere Katastrophenschutzbehörde in die Katastrophenprävention und -bekämpfung eingebunden wird und besonders in Fällen, in denen sie Planung, Organisation und Vorbereitung von Katastrophenschutz- bzw. Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen für unzureichend hält, durch ein milderes Mittel als die in § 5 (3) genannten Weisungen auf die untere Katastrophenschutzbehörde einwirken und so eine optimale Prävention und Bekämpfung von und Vorbereitung auf Großschadensereignisse sicherstellen kann. Eine natürliche Grenze findet diese vertrauensvolle Zusammenarbeit dort, wo der Eindruck entsteht, die untere Katastrophenschutzbehörde wolle der oberen Katastrophenschutzbehörde eine ihr übertragene Aufgabe aufbürden, um so eigene Planungs- und Organisationsausgaben zu sparen. Zur genauen Handhabung dieser vertrauensvollen Zusammenarbeit beider Behörden sei daher auch auf die in diesem Gesetz vorgenommene Kostenverteilung zwischen den beiden Körperschaften verwiesen.

*2. Satz, 2. Halbsatz:* Wie dargestellt ist allein die obere Katastrophenschutzbehörde aufgrund der ihr zugewiesenen Kompetenzen aber auch ihres durch Datenübermittlung der unteren Katastrophenschutzbehörden gegebenen Wissensvorsprungs dazu befähigt, die Ballung von Gefahrenlagen oder die mögliche Überforderung der Einsatzkräfte an einzelnen Gefahrenpunkten zu erkennen und auch festzustellen, an welchen Orten ein Großschadensereignis Einfluss über die Zuständigkeitsgrenze der unteren Katastrophenschutzbehörde hinaus nehmen könnte. Dies bezieht sich nicht nur auf Kompetenzgrenzen innerhalb des Landes. Großschadensereignisse lassen sich in ihrer Wirkung nicht durch Landes- oder Staatsgrenzen aufhalten. Daher muss die obere Katastrophenschutzbehörde zum Schutz der Menschen, die im Umfeld und somit Wirkungskreis einer Gefahrenquelle leben, dazu befähigt sein, auch nicht in ihrem Kompetenzbereich wohnende Personen vor den Wirkungen einer von ihrem Kompetenzbereich ausgehenden Katastrophe wirksam zu schützen und angrenzende, nicht originär durch eigene Koordinationsmaßnahmen zu bewältigende Schadensbekämpfungs- und Begrenzungsmaßnahmen einzuleiten. Die obere Katastrophenschutzbehörde erhält daher die Kompetenz, auch über ihren Zuständigkeitsbereich über Landes- und Staatsgrenzen hinaus mit den dort zuständigen Behörden zusammenzuarbeiten und gemeinsam Wege für eine Zusammenarbeit zu eruiieren bzw. Informationen darüber zu sammeln, welche Gefahrenlagen ihrem Gebiet drohen oder darüber zu informieren welche Gefahren von ihrem Gebiet ausgehen. Als natürliche Form des Festhaltens der Ergebnisse und Ziele einer solchen Vereinbarung zur Koordination und Zu-

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

sammenarbeit bieten sich Staatsverträge zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften an.

### **Abs. 3**

*Satz 1:* § 5 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzesentwurfs enthält das wohl schärfste zur Verfügung stehende verwaltungsrechtliche Mittel, welches in der hierarchisch organisierten Zusammenarbeit zwischen Behörden zum Einsatz kommen kann, die Weisung. An dieser Stelle kommt zum Ausdruck, dass die Zuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde eine Zuständigkeit im übertragenen, nicht aber originären Wirkungskreis ist. Die obere Katastrophenschutzbehörde führt eine Fachaufsicht über die untergeordneten Behörden aus, um sicherzustellen, dass gerade im sensiblen Feld der Katastrophenvorsorge, -prävention und -bekämpfung alle notwendigen Maßnahmen getroffen wurden und die Verhinderung und Bekämpfung von Großschadensereignissen bestmöglich gewährleistet wird, könnte eine Vernachlässigung der Aufgabenwahrnehmung verheerende Folgen für die Bevölkerung und den Bestand ganzer Regionen nach sich ziehen. Diese ‚worst-case‘ Prognose rechtfertigt auch, dass der oberen Katastrophenschutzbehörde für den Fall der nicht optimalen Erfüllung der Aufgaben durch die ihr untergeordneten Behörden als ‚ultima ratio‘ die Möglichkeit gegeben wird, diese Behörden anzuweisen, die Maßnahmen zu ergreifen, die die obere Behörde aufgrund ihres besonderen Sachverständnisses und des umfassenden Überblicks über auch supra-regionale drohende Gefahrenlagen, für erforderlich hält und welche die untere Behörde auch nach Erteilung von Ratschlägen im Rahmen der Zusammenarbeit nach §5 Abs. 2 Satz 2 1.Halbsatz aus Kosten- oder sonstigen Gründen unterlässt.

*Satz 3:* Für den in Satz 3 genannten Fall der Überforderung der unteren Katastrophenschutzbehörde sind dieselben Gründe anzuführen, die oben bereits mehrfach genannt wurden. Ist die untere Katastrophenschutzbehörde nicht dazu in der Lage, das Großschadensereignis effektiv zu bekämpfen, muss die übergeordnete Behörde dazu befähigt sein, dieses Defizit auszugleichen und volle Koordinations- und Maßnahmenhoheit besitzen, um zum Schutz von Bevölkerung und Land eine Eskalation oder Ausbreitung der Katastrophe zu verhindern. Dies ist insbesondere durch die Tatsache geschuldet, dass die untere Katastrophenschutzbehörde nur im übertragenen Wirkungskreis und somit letztlich in der gesetzlichen Zuständigkeit der oberen Katastrophenschutzbehörde tätig wird, diese also in letzter Instanz die korrekte und effiziente Wahrnehmung ihrer Aufgaben sicherstellt.

### **Zu § 6 – Mitwirkende beim Katastrophenschutz**

Der § 6 benennt *abschließend* die beim Katastrophenschutz mitwirkenden Institutionen und Personen. Dies dient nicht nur der Übersichtlichkeit und Wertschätzung aller Mitwirkenden, sondern soll auch eine Aufforderung für die Katastrophenschutzbehörden sein, gerade angesichts des Wortlauts der Nr.1 Maßstäbe und Mindestanforderungen festzulegen, unter deren Beachtung und Erfüllung die Mitwirkung an Katastrophenprävention, -schutz und -bekämpfung möglich ist. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die unten exemplarisch angesproche-

nen Hilfsorganisationen im Gesetzestext explizit aufzuführen, um den besonderen geographischen Tätigkeitsschwerpunkten der Organisationen gerecht zu werden, zugleich den Text auch für nicht deutschlandweit bzw. nur regional tätige Organisationen offen zu halten und gegenüber weiteren Entwicklungen in diesem Bereich flexibel und unabhängig zu bleiben. Besonders zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass erstmalig neben den originär im Katastrophenschutz bzw. der Katastrophenbekämpfung tätigen Stellen von Bund, Ländern und Gemeinden des selben Landes oder aufgrund von Staatsverträgen auch anderer Länder oder Staaten (Nr. 3) und den üblichen, im Katastrophenschutz tätigen Hilfsorganisationen z.B. Malteser Hilfsdienst, Johanniter Unfallhilfe, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiter-samariterbund, Technisches Hilfswerk (Nr. 1) auch Spontanhelfer, also Personen, die angesichts des Großschadensereignisses tätig werden und freiwillig Aufgaben übernehmen (Nr. 2), erwähnt werden. Zugleich ist aber auch die Einbeziehung von verpflichteten Helfern, die zur Bereitstellung ihrer Arbeitskraft oder angesichts des Verfügens über bestimmte Geräte oder Materialien zur Hilfe in der gegebenen Katastrophenlage ausnahmsweise zwangsweise herangezogen werden (Nr.4), vorgesehen ist und somit schon einleitend ein umfassendes Bild des an der Katastrophenlage beteiligten Personenkreises gegeben wird.

### **Zu § 7 – Maßnahmen der unteren Katastrophenschutzbehörde**

#### **Abs. 1**

Wie im Vorhergehenden ausführlich erläutert, ist die untere Katastrophenschutzbehörde diejenige, welche über die höchste Detailkompetenz hinsichtlich der Einschätzung örtlicher Gefahren- und Hilfspotentiale verfügt. Diese Kompetenz führt zu einer immanenten Verantwortung und soll daher mithilfe der Ausführungen in § 7 detaillierter bestimmt werden.

Die primäre Aufgabe der unteren Katastrophenschutzbehörde in der Katastrophenvorsorge soll, wie in Nr. 1 beschrieben, darin liegen die Infrastruktur sowie örtlichen Begebenheiten auf mögliche Schadenslagen zu untersuchen und diese, ebenso wie die vorhandenen Mittel des Katastrophenschutzes und der Katastrophenbekämpfung zu erfassen, kontinuierlich weiter zu schreiben und die gewonnenen Informationen an die übergeordnete Behörde zu übermitteln. Weiterhin sollen im Zuge dessen übergemeindliche Gefahren- und Risikopotentiale erfasst und Schutzziele formuliert werden (Nr.4). Gemeinsam mit den privaten und öffentlichen Trägern von Einrichtungen sollen unter Zuhilfenahme von Fachkräften, orts- und gefahrenspezifische Einsatzpläne im Gebiet der unteren Katastrophenschutzbehörde erstellt, aktualisiert und den zuständigen Stellen bekannt gegeben und insbesondere auch im LKIZ veröffentlicht werden (Nr.2). Die Weiter- und Ausbildung der im Katastrophenschutz Beschäftigten soll nach Nr. 3 ebenfalls in der Verantwortung der unteren Katastrophenschutzbehörde liegen. Sollte diese innerhalb ihres Wirkensgebietes keine dafür geeigneten Einrichtungen zur Verfügung stellen können, ist die Durchführung in anderen Zentren, unter Umständen in Absprache benachbarter Gemeinden,

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

zu veranlassen. Darüber hinaus ist zur Sicherung der Integrität der Präventions- und Hilfsmaßnahmen eine Abstimmung (Nr.5) der aufgestellten und veröffentlichten Alarm- und Einsatzpläne mit anderen Katastrophenschutzbehörden, aber auch den ortsansässigen und am Katastrophenschutz beteiligten öffentlichen und privaten Hilfsorganisationen anzustreben. Dazu ist eine Miteinbeziehung anderer, z.B. benachbarter, Katastrophenschutzbehörden und ausdrücklich auch der öffentlichen bzw. privaten Hilfsorganisationen zu gewährleisten. An dieser Stelle werden in Nr. 6 die Aufgaben hinsichtlich der Prävention noch einmal hervorgehoben. Notwendige Maßnahmen z.B. zum Feuer- und Brandschutz oder zur Betriebsfähigkeit vitaler Infrastrukturen sind kontinuierlich durchzuführen. Damit für den Fall einer eintretenden Katastrophe keine Zeit bei der Benennung der Einsatzleitung verloren geht, stellt die Gemeinde fest, welcher der geeigneten Stellen/Personen diese Aufgabe zuteil wird (Nr.7). Bei Eintritt des Katastrophenfalls ist diese Stelle/Person unmittelbar zu benennen und mit den notwendigen Befugnissen auszustatten. Die technische und auch personelle Ausstattung sind von der unteren Katastrophenschutzbehörde zur Verfügung zu stellen (Nr.8). Zur Vorbeugung von gegenseitigen Behinderungen und Doppelbesetzungen hat, da Katastrophen selten nur ein einzelnes Kreisgebiet betreffen, eine stete Abstimmung der Tätigkeiten, Kompetenzen und Potentiale in der Katastrophenvorbeugung sowie Bekämpfung mit den benachbarten Kreisen zu erfolgen (Nr.9).

### **Abs. 2**

Die Öffnungsklausel des Absatzes 2 dient dazu, Gemeinden, die nicht kreisfrei sind und somit über keine eigene untere Katastrophenschutzbehörde verfügen, die jedoch aufgrund ihrer Größe, besonderen örtlichen Gefahrenpotentials oder vorhandener Katastrophenschutzstrukturen zur selbständigen Bewältigung der gesetzlich vorgesehenen Aufgaben in der Lage sind, dazu zu befähigen, diese Aufgaben wahrzunehmen, und somit am Einzelfall ausgerichtete Bewertungsmaßstäbe und differenzierte Ausnahmemöglichkeiten zu schaffen, um dem Subsidiaritätsprinzip im Einzelfall Geltung verleihen zu können und die Starrheit einer gesetzlichen Regelung dort durchbrechen zu können, wo es sinnvoll erscheint. Auf diese Weise können den Gemeinden auch dort Kompetenzen übertragen werden, wo es ihre Stärke und gegebenenfalls besondere Ausrichtung erlaubt. Dies könnte zum Beispiel auf die großen selbständigen Städte in Niedersachsen zutreffen.

### **Zu § 8 – Maßnahmen der oberen Katastrophenschutzbehörde**

#### **Abs. 1**

Die Aufgaben der oberen Katastrophenschutzbehörde treten besonders in den Zusammenhang, in dem landesweite Regelungen notwendig erscheinen, das heißt also Angelegenheiten betroffen sind, die sich nur landesweit sinnvoll regeln lassen oder Großschadensereignisse bzw. Szenarien betreffen, von denen das ganze Land umfasst wird. An erster Stelle sind damit die naturgemäß der oberen Katastrophenschutzbehörde zuzuordnenden Tätigkeiten der Festlegung landesweit gültiger Alarmie-

rungs- und Warnsignale sowie Prüfnormen zu nennen (Nr. 2), jedoch auch die Erstellung landesweiter Gefahren- und Risikoanalysen mit der Festsetzung von Schutzzielen (Nr. 6), d.h. Benennung von Orten, an denen sich Gefahrenzentren ballen bzw. die Verknüpfung verschiedener Beteiligter notwendig erscheint, sowie die Entwicklung und beständige Aktualisierung von Bewältigungsstrategien möglicher Großschadensereignisse in Gefahren- und Einsatzplänen (Nr.7) und deren praktische Übung (Nr.8) sowie deren Abstimmung mit anderen Katastrophenschutzbehörden aber auch öffentlichen und privaten Hilfsorganisationen. Zugleich gehören mit den Nummern 1 und 4 jedoch auch Aufgaben zu ihrem Wirkungsbereich, deren Betriebsaufwand sich nur landesweit rentiert, wie das Bereitstellen von Fort- und Weiterbildungseinrichtungen, die besonders in Hinblick auf kleinere Länder wie die Stadtstaaten in Kooperation mit angrenzenden Flächenländern gemeinschaftlich betrieben werden können, um ihre Auslastung sicherzustellen und so finanziell wertvolle Synergieeffekte zu erreichen, oder die im Rahmen der Nummer 1 die landesweite Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen, zur Bereitstellung von aufwändigen Gerätschaften oder speziellem Fachwissen, dessen Bereithalten eine untere Katastrophenschutzbehörde allein überfordern würde oder unausgelastete Kapazitätsgrenzen zur Folge hätte. Mit der Bildung des Katastrophenbeirats auf Landesebene (Nr.5) soll zugleich eine möglichst frühzeitige und vertrauensvolle Kooperation und Abstimmung aller am Katastrophenschutz Beteiligten erreicht werden, deren Beschlüsse und ergebnisorientierte Arbeit in die unteren Ebenen weitergeleitet und dort auf die besonderen örtlichen Gegebenheiten angepasst werden soll. Der Beirat findet seinen Zweck jedoch nicht nur in der möglichst effizienten Katastrophenbewältigung, die angesichts des Zusammentreffens aller an der Bewältigung des Großschadensereignisses beteiligten Protagonisten kurze Absprachewege gewährleistet, sondern auch als Medium zum Austausch in der Katastrophenprävention auf höchster Ebene, in dem wichtige grundsätzliche Entscheidungen nach gemeinsamer Absprache mit besonderem, vorhandenem Fachwissen getroffen werden können. Neu in der Aufgabenteilung ist die Nr.3, die die Errichtung eines Landeskatastrophenschutzinformationssystems (LKIZ) vorsieht. In dieser multimedialen Plattform sollen alle unteren und die obere Katastrophenschutzbehörde verbunden sein und in ständigem Austausch über vorhandene Katastrophenschutzkapazitäten stehen sowie Informationen über sich ereignende Schadenslagen in Echtzeit austauschen, um jederzeit einen genauen Überblick darüber zu haben, welche Einsatzkräfte für die Bewältigung einer Katastrophe zur Verfügung stehen bzw. wo Einsatzkräfte zur Bewältigung welchen Schadensereignisses benötigt werden. Jede Meldung, die im Rahmen des Dienstweges von deren oberen an die untere bzw. umgekehrt von der unteren an die obere Katastrophenschutzbehörde eingeht, ist auf dieser Informationsplattform jederzeit für die zuständigen Stellen im Land einsehbar, um einen ständigen Überblick über die Lage im Land zu haben und so ein landesweites, jederzeit aktuelles Lagebild zu haben. Zugleich soll das jeweilige LKIZ mit einer Plattform der BBK verbunden werden, um so

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

auch ein immer aktuelles Bild über die bundesweite Lage zu besitzen. Dieses Medium ermöglicht es im Notfall die richtigen Einsatzkräfte, besonders auch in angemessener Zahl zu den richtigen Stellen zu entsenden und schafft ein permanentes, korrektes und jederzeit kurzfristig abrufbares Bild über die Einsatzfähigkeit von Hilfskräften. Auf diese Weise können im Notfall Reibungsverluste durch falsche Information oder aufwändige Rückbestätigungen vermieden werden, was wertvolle Einsatzzeit spart.

### **Abs. 2**

Die zweite Öffnungsklausel in diesem Gesetz dient erneut insbesondere dazu, speziellen örtlichen Gegebenheiten gerecht werden zu können und besondere Synergieeffekte zu erzielen. Im Gegensatz zu § 7 Abs. 2 ist nicht nur eine Überprüfung der Aufgabenverlagerung möglich, sondern auch, die Zusammenlegung von Zuständigkeitsbereichen oder Umschichtung von Aufgaben an Orte, an denen es sinnvoll erscheint. Dies spielt insbesondere auf die katastrophenschutzrechtliche Vereinigung kreisfreier Städte mit den sie umgebenden Landkreisen bzw. Zusammenfassung kleinerer Landkreise oder anderer großer Städte mit ihren Metropolregionen an, bei denen eine gemeinsame Bewältigung von Aufgaben des Katastrophenschutzes nicht nur sinnvoll erscheint, sondern auch Synergien verspricht. Zugleich ermöglicht die Norm jedoch auch die Übertragung von Aufgaben auf untergeordnete Stellen, sofern diese zu ihrer Bewältigung befähigt erscheinen. Nicht nur wird die gesetzliche Aufgabenverteilung hierdurch flexibilisiert und möglichen örtlichen Besonderheiten gegenüber aufgeschlossen, auch aus verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsüberlegungen erscheint es erneut sinnvoll die Probleme dort, wo es möglich ist, nah an ihrer Wurzel mit regionalem Bezug lösen zu lassen.

### **Zu § 10 – Nachsorge**

Die Gefahren, welche von einer Katastrophe ausgehen, sind gerade, wenn in einen schweren Unglücksfall chemische oder andere gefährliche Stoffe involviert waren, aber auch, wenn Gebäudestrukturen beschädigt oder zerstört wurden, nicht mit der Abwendung der unmittelbaren Gefahr gebannt. Um negative Nachwirkungen einer Katastrophe für Mensch und Umwelt zu verhindern, müssen alle erforderlichen Maßnahmen durch die für die Bewältigung der Katastrophe zuständige Behörde getroffen werden, die von den Folgen, Überresten oder Auswirkungen der Katastrophe ausgehenden Gefahren auch nach Bewältigung des Unglücksfalls zu bannen und die von der Katastrophe bzw. der Katastrophenstelle auch nachträglich ausgehenden Gefahren und Risiken wirkungsvoll auf ein Minimum beschränken. Hierdurch soll verhindert werden, dass sich sowohl aus vernachlässigten Spätfolgen eines Unglücks eine weitere Katastrophe entwickelt, als auch dass sich unterhalb der Kategorisierung als Katastrophe negative Konsequenzen für Umwelt, Mensch, Gesellschaft oder Rechtsgüter ergeben. Zur Nachsorge gehört ferner, dass während oder durch die bewältigte Katastrophe verbrauchte Güter und Ressourcen unmittelbar wieder so aufgestockt werden, dass sich bei dem Ereignen einer Katastrophe in unmittelbarer Folge keine Versorgungsengpässe oder sonstige Nachteile für deren Bewältigung ergeben können.

telbarer Folge keine Versorgungsengpässe oder sonstige Nachteile für deren Bewältigung ergeben können.

### **Zu § 11 – Nachbereitung**

#### **Abs. 1**

Der Absatz 1 des § 11 sieht vor, dass nach Abwendung der Katastrophe unter Einbeziehung der an der Bewältigung des Geschehens Mitwirkenden eine Nachbereitung des Einsatzablaufes, der ergriffenen Maßnahmen und ihrer Bewältigung durchzuführen ist. Diese Maßnahme dient dem Ziel, die Erfahrungen, welche die Aktiven in ihrem Einsatz gesammelt haben, für die zukünftige Katastrophenprävention sowie –Bekämpfung brauchbar zu machen. Hierdurch bietet sich nicht nur die Möglichkeit, aus den Fehlern zu lernen, sondern auch Auskunft darüber zu erhalten, an welchen Stellen der Katastrophenschutz bzw. die Katastrophenbewältigung verbessert werden kann. Das Abhalten eines solchen Austausches ermöglicht es, Abläufe durch die Erfahrungen der an ihnen Beteiligten deutlich zu verbessern und so Reibungsverluste weiter zu dezimieren. Zugleich kann dadurch die Sicherheit der Einsatzkräfte verbessert und in geeignetem Umfeld auf besondere Gefahren und mögliche Sorgen der Beteiligten hingewiesen werden. Durch die Nachbereitung des Einsatzes gesammelte Erfahrungen sollen im Anschluss zur Verbesserung der Einsatzqualität genutzt werden und in die Pläne der unteren wie oberen Katastrophenschutzbehörden einfließen.

#### **Abs. 2**

Der Absatz 2 der Norm stellt einen Sonderfall der Nachbereitung dar, der auch mögliche Fehler der Einsatzkräfte oder Verantwortungsträger aufdecken und sie in geeignetem Maße zur Verantwortung ziehen soll. Durch die gesteigerten Einsatzmöglichkeiten und Befugnisse während eines Großschadensereignisses, infolgedessen mitunter wesentliche demokratische Grundsätze und Kontrollmechanismen eingeschränkt sind, besteht die Gefahr, dass Befugnisse überdehnt oder ausgenutzt werden und einzelne Bürger oder ganze Gruppen in ihren Rechten verletzt worden sein könnten. Eine solche Verletzung darf auch in Gefahrensituationen in einer Demokratie nicht ohne Nachspiel bleiben bzw. die erweiterten Befugnisse müssen zumindest nachträglich nachvollziehbar überprüfbar sein. Diese Möglichkeit eröffnet der Absatz 2 des § 9. Durch die Thematisierung des Großschadensereignisses unter besonderer Einbindung der Bürger wird ein öffentliches Forum geboten, in dem auf Rechtsverletzung aufmerksam gemacht werden kann und auch Fehler der Organisation oder in der Durchführung öffentlich und wirksam evaluiert werden können. Je nach Ausmaß des Schadensereignisses muss eine solche Aussprache entweder in den Kommunalvertretungen der Bürger oder aber in ihrer Vertretung auf Landesebene stattfinden. Die Verantwortungsträger der Institution, wie Minister oder Räte sind anschließend dazu aufgefordert, die entsprechenden personellen oder institutionellen Konsequenzen aus einem möglichen Fehlverhalten oder einer Fehlplanung zu ziehen, um zukünftig ähnliche Fehler zu vermeiden und auch in Situationen eines Großschadensereignisses demokratischen Grundsätzen unseres Staates zu Wirkung zu verhelfen. Unberührt hiervon bleibt selbstverständlich der Rechtsweg, welcher dem

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

persönlichen Schadensausgleich eines Betroffenen dienen soll. Das Instrumentarium der Nachsorge in den Bürgervertretungen dient somit vielmehr dazu, die demokratische Verantwortung des Staates auch in Notsituationen zu betonen, sowie ein wirksames, öffentliches Podium bei Rechtsverletzungen zu bieten und ebenso entsprechende politische Konsequenzen ziehen zu können, die sich aus dem Austausch mit den von dem Großschadensereignis betroffenen Bürgern ergeben.

### **3. Teil: Katastrophenbekämpfung**

#### **Zu § 12 - Katastrophenalarm**

§ 12 regelt die Feststellung des Katastrophenfalls sowie das Auslösen und das Aufheben des Katastrophenalarms. In mehreren Landesgesetzen werden Auslösung und Aufhebung des Katastrophenalarms in jeweils eigenen Paragraphen geregelt (vgl. z.B. § 18 und § 23 LKatSG von Baden-Württemberg). Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit wurden die Vorschriften zum Katastrophenalarm hier in einem Paragraphen zusammengefasst.

#### **Abs. 1**

Während die Feststellung des Katastrophenfalls in allen derzeit bestehenden Landesgesetzen geregelt ist, wird nicht in allen explizit auf den Katastrophenalarm eingegangen. Jedoch ist an die Regelung zur Feststellung des Katastrophenfalls oft eine Verpflichtung zur Bekanntgabe an die Öffentlichkeit geknüpft. Da der Begriff ‚Katastrophenalarm‘ im allgemeinen Sprachgebrauch aber bereits die öffentliche Bekanntgabe des Katastrophenfalls umfasst, kann im Gesetz auf weitere Anweisungen zur Bekanntgabe (wie z.B. in § 34 S.1 HBKG) verzichtet werden. Darüber hinaus ist es sinnvoll, in Verordnungen die Art und Weise der Bekanntgabe des Katastrophenfalls zu konkretisieren. So kann z.B. festgelegt werden, über welche Medien die Bekanntgabe erfolgen soll.

Da die Zuständigkeit bereits unter ‚Organisation und Aufgaben des Katastrophenschutzes‘ in diesem Gesetz festgelegt ist, wird hier lediglich noch auf die ‚zuständige Katastrophenschutzbehörde‘ verwiesen. Dies ist gemäß § 5 Abs. 1 in der Regel die untere Katastrophenschutzbehörde. Wenn Gefahren für das Gebiet mehrerer unterer Katastrophenschutzbehörden bestehen und hierfür zentral organisierte Maßnahmen erforderlich sind, greift jedoch § 5 Abs. 2, wonach die oberen Katastrophenschutzbehörden zuständig sind.

In Abhängigkeit der in diesem Gesetz gewählten Definition des Begriffs ‚Katastrophe‘ verfügt die zuständige Katastrophenschutzbehörde über einen mehr oder weniger umfangreichen Beurteilungsspielraum bei ihrer Entscheidung über das Vorliegen einer Katastrophe.

Derzeit ist nicht in allen bestehenden Landesgesetzen zum Katastrophenschutz explizit geregelt, dass andere Katastrophenschutzbehörden über den Katastrophenfall benachrichtigt werden müssen. Eine unverzügliche Unterrichtung der oberen Katastrophenschutzbehörde und, soweit erforderlich, auch der benachbarten Katastrophenschutzbehörden erscheint jedoch insbesondere in Fällen sinnvoll, in denen eine rasche Ausbreitung der

Katastrophe zu erwarten ist, damit diese rechtzeitig vorbereitende Maßnahmen treffen können.

#### **Abs. 2**

Insbesondere bei sich graduell entwickelnden, zeitlich absehbaren Katastrophen (wie z.B. Hochwasser) ist es nötig, frühzeitig Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen einleiten zu können, um so im besten Fall der Eintritt des Katastrophenfalles gänzlich zu verhindern. Jedenfalls soll auf diese Weise das Ausmaß der durch die Katastrophe ausgelösten Schäden begrenzt werden. Der Katastrophenalarm kann deshalb auch ausgelöst werden, wenn noch kein Katastrophenfall vorliegt, jedoch tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, dass eine Katastrophe eintreten kann. Hierbei handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde, die in den bestehenden Landesgesetzen teilweise als ‚Katastrophenvoralarm‘ entsprechend geregelt ist (vgl. § 22 LKatSG Baden-Württemberg).

Bezüglich der an den Katastrophenalarm anknüpfenden Rechtsfolgen bestehen bei dieser Regelung keine Unterschiede zu einem nach Abs. 1 ausgelösten Katastrophenalarm. Dies hat den Vorteil das frühzeitig auf umfangreiche Ressourcen (vgl. z.B. den Abschnitt ‚Hilfs- und Leistungspflichten der Bevölkerung‘) zur Bekämpfung der Katastrophe zugegriffen werden kann. Es besteht jedoch auch das Risiko einer übermäßigen Inanspruchnahme dieser Ressourcen.

#### **Abs. 3**

Liegen die Voraussetzungen einer Katastrophe nicht mehr vor, muss die zuständige Katastrophenbehörde nach § 12 Abs. 3 den Katastrophenalarm wieder aufheben, um eindeutig klarzustellen, dass nun die an den Katastrophenalarm anknüpfenden Vorschriften keine Anwendung mehr finden.

### **Zu § 13 – Zentrale Einsatzleitung**

#### **Abs. 1**

In den gegenwärtig bestehenden Landesgesetzen zum Katastrophenschutz ist stets die zuständige Katastrophenschutzbehörde für die Leitung des Katastrophenbekämpfungseinsatzes verantwortlich, auch wenn ihre Weisungsbefugnisse unterschiedlich geregelt sind. Durch die Konzentration der Einsatzleitung bei der zuständigen Katastrophenschutzbehörde kann von vornherein ein Kompetenzchaos vermieden und die Katastrophenbekämpfung wirkungsvoll gestaltet werden. Aus den gleichen Gründen erscheint es auch zweckmäßig, ihr für die Dauer der Katastrophenbekämpfung ein umfassendes Weisungsrecht zuzugestehen. Im Gesetzestext wurde auf die Lösung möglicher Konflikte bei der Ausübung des Weisungsrechts bewusst verzichtet, da eine Lösung solcher Konflikte während der Katastrophenbekämpfung kaum möglich und im Nachhinein nicht mehr sinnvoll ist. Vielmehr muss die Katastrophenschutzbehörde sicherstellen, dass alle Weisungen und die damit einhergehenden Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind. Die Ortspolizeibehörden müssen von der Katastrophenschutzbehörde an der Katastrophenbekämpfung beteiligt werden, da sie über detaillierte Ortskenntnisse verfügen und somit zu einem effektiven Katastrophenbekämpfungseinsatz beitragen können.

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

### **Abs. 2**

Alle Mitwirkenden im Katastrophenschutz sind im Katastrophenfall verpflichtet, den Weisungen der Katastrophenschutzbehörde Folge zu leisten, um den Erfolg eines Katastrophenbekämpfungseinsatzes zu gewährleisten. Wer zu den Mitwirkenden im Katastrophenschutz zählt, ist in § 6 geregelt.

### **Abs. 3**

Die Person, die von der Katastrophenschutzbehörde dazu bestimmt wird, den Bekämpfungseinsatz vor Ort zu leiten, wird in den Landesgesetzen zum Katastrophenschutz teils als ‚örtlicher Einsatzleiter‘ (z.B. in Art. 6 BayKSG) und teils als ‚technischer Einsatzleiter‘ (z.B. in § 41 HBKG) bezeichnet. In diesem Gesetz wurde der Begriff ‚örtlicher Einsatzleiter‘ gewählt, da hieraus bereits auf sein Zuständigkeitsgebiet, insbesondere in Abgrenzung zur zentralen Einsatzleitung, geschlossen werden kann. Näheres zur örtlichen Einsatzleitung ist in § 14 geregelt.

### **Zu § 14 – Örtliche Einsatzleitung**

#### **Abs. 1**

Zur Sicherstellung eines effektiven und effizienten Katastrophenbekämpfungseinsatzes muss auch der örtliche Einsatzleiter bei der Leitung sämtlicher Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen den Weisungen der Katastrophenschutzbehörde unterstehen. Aus den gleichen Gründen kann er selbst ebenfalls Weisungen an die ihm unterstellten Personen erteilen. Diesbezüglich stimmen die bestehenden Regelungen weitgehend überein.

Die Weisungen, die der örtliche Einsatzleiter den vor Ort eingesetzten Kräften erteilt, dürfen nicht im Widerspruch zu den Weisungen der Katastrophenschutzbehörde stehen.

#### **Abs. 2**

Der örtliche Einsatzleiter hat die Aufgabe, zu seiner Unterstützung einen Katastrophenschutzstab bilden. Dieser Begriff wurde in Anlehnung an § 19 LKatSG Baden-Württemberg gewählt und ist mit dem ‚gemeinsamen technischen Einsatzstab‘ des § 41 HBKG vergleichbar.

Der Katastrophenschutzstab soll sich aus ‚fachlich geeigneten Personen‘ zusammensetzen. Der Kreis der Personen, die für den Katastrophenschutzstab in Frage kommen, wurde mit dieser Formulierung bewusst weit gefasst, um es dem örtlichen Einsatzleiter zu ermöglichen, den Katastrophenschutzstab je nach Art und Bedarf der jeweiligen Katastrophe zusammenzustellen.

#### **Abs. 3**

Diese Regelung soll gewährleisten, dass auch vor der Bestellung des örtlichen Einsatzleiters durch die Katastrophenschutzbehörde die Leitung und Durchführung erster Katastrophenbekämpfungsmaßnahmen vor Ort sichergestellt ist. Für diese vorübergehende örtliche Einsatzleitung ist die am Einsatzort ranghöchste Führungsperson einer Einheit oder Einrichtung des Katastrophenschutzdienstes zuständig. Sobald eine im Rang höher gestellte Führungsperson einer Einheit oder Ein-

richtung des Katastrophenschutzdienstes am Einsatzort eintrifft, geht die vorübergehende Einsatzleitung vor Ort auf diese über.

Der Rang der Führungspersonen wird hier als Kriterium gewählt, weil angenommen wird, dass dieser ebenfalls mit einer höheren Qualifikation einhergeht und diese Person somit besser geeignet ist den Einsatz zu leiten. Zudem gewährleistet das Kriterium des Ranges eine objektive und zeitlich relativ schnell durchführbare Auswahl der zuständigen Person und ist deshalb einer Formulierung wie in § 20 des LKatSG Baden-Württemberg (‚der zuerst am Einsatzort eingetroffene Führer einer Einheit oder Einrichtung des Katastrophenschutzdienstes‘) vorzuziehen.

### **Zu § 15 – Nachbarschaftshilfe und überörtliche Hilfe**

#### **Abs. 1**

Die Nachbarschaftshilfe umfasst die Unterstützung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde durch benachbarte Katastrophenschutzbehörden. Sie ist bisher nicht in allen bestehenden Ländergesetzen geregelt, obwohl sie im Katastrophenfall regelmäßig zur schnellen und erfolgreichen Bekämpfung notwendig ist. Bezüglich der Nachbarschaftshilfe bedarf es daher einer klaren und unkomplizierten Regelung, weshalb hier auf die Einschaltung der oberen Katastrophenschutzbehörden verzichtet wird. Vielmehr kann die zuständige Katastrophenschutzbehörde selbst ihre benachbarten Katastrophenschutzbehörden direkt zur Hilfeleistung verpflichtet. Dies ermöglicht ein zügiges Vorgehen bei der Katastrophenbekämpfung.

#### **Abs. 2**

Bei der Katastrophenbekämpfung ist vorrangig die Nachbarschaftshilfe in Anspruch zu nehmen, da diese aus praktischen Gründen (Anfahrtsweg, Kosten, Ortskenntnisse, etc.) am geeignetsten erscheint. Lediglich nachrangig kann überörtliche Hilfe hinzugezogen werden. Unter überörtlicher Hilfe versteht man die Unterstützung durch Katastrophenschutzbehörden, deren Zuständigkeitsgebiet nicht direkt an das der betroffenen Katastrophenschutzbehörde grenzt. Die Initiative zur Hinzuziehung von überörtlicher Hilfe geht ebenfalls von der zuständigen Katastrophenbehörde aus, da diese in der Regel am besten über das Ausmaß der Katastrophe und die bereits ergriffenen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung informiert ist. Über die tatsächliche Umsetzung überörtlicher Hilfe sollte jedoch letztlich die obere Katastrophenschutzbehörde entscheiden, da diese in der Regel einen besseren Überblick über die überregionale Situation und insgesamt vorhandene Kapazitäten besitzt.

Ordnet die obere Katastrophenschutzbehörde überörtliche Hilfeleistung an, so müssen die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzdienstes sowie verfügbare Kräfte der Träger der Katastrophenhilfe dieser Anordnung Folge leisten. Damit eigene Aufgaben und Einsätze dieser Einheiten und Kräfte durch die überörtliche Hilfeleistung nicht beeinträchtigt werden, besteht die Möglichkeit der Anordnung in dringenden Fällen nicht oder nur im begrenzten Ausmaß nachzukommen.

#### **Abs. 3**

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

Einsätze außerhalb des Landes dürfen generell nur mit Zustimmung der oberen Katastrophenschutzbehörde angeordnet werden, sofern der Einsatz nicht in Erfüllung einer Pflicht zur Hilfeleistung im benachbarten Ausland durchzuführen ist. Diese Zustimmung wird jedoch nicht in allen Fällen schnell genug erteilt werden können, um noch rechtzeitig eine angemessene Katastrophenbekämpfung sicherstellen zu können. Deshalb erscheint eine Ausnahmeregelung für dringende Fälle, in denen sofortige Hilfeleistung geboten erscheint, notwendig.

### **Abs. 4**

Die Unterstellung der eingesetzten Kräfte unter die jeweilige Katastrophenschutzbehörde soll durch eine eindeutige Weisungsgebundenheit und klare Strukturen zu einer effizienteren Katastrophenbekämpfung beitragen.

## **4. Teil: Helfer im Katastrophenschutz**

### **Zu § 16 – Helfer im Katastrophenschutz**

§ 16 dient der Bestimmung der wichtigsten Begrifflichkeit des nachfolgenden Abschnitts, des Terminus „Helfer im Katastrophenfall“. Dieser soll über Absatz 1 streng von den beruflich im Katastrophenschutz tätigen Personen abgegrenzt werden, auf die die nachfolgenden Regelungen gemäß Absatz 2 nur anwendbar sind, sofern das jeweilige Arbeits- oder Dienstverhältnis keine entsprechenden Schutzvorschriften enthält. Absatz 2 lässt sich durch die geringere Schutzwürdigkeit begründen, die sich für die fest angestellten Helfer aufgrund der bereits aus dem Arbeitsverhältnis hervorgehenden Rechte ergibt. Gemäß Absatz 3 können auch Wehrpflichtige und Zivildienstleistende den Helfern im Katastrophenschutz gleichgestellt werden, sofern es an anderweitigen gesetzlichen Regelungen fehlt.

Da § 16 die Funktion erfüllen soll, den Helferbegriff möglichst scharf zu umreißen, liefert Absatz 4 in Abgrenzung hierzu bereits die Definition des Spontanhelfers, also solcher Personen, die mangels Verpflichtung dennoch im Katastrophenfall helfend tätig werden. Die für die Spontanhelfer anwendbare Norm bildet § 26.

### **Zu § 17 – Pflichten**

§ 17 umschreibt die mit der Stellung als „Helfer im Katastrophenschutz“ einhergehenden Pflichten. Diese umfassen insbesondere die Teilnahme an Katastrophenübungen und Katastropheneinsätzen (sofern diese tatsächlich stattfinden). Absatz 2 regelt die gegenüber dem Arbeitgeber bzw. Dienstherrn bestehenden Pflichten.

Damit der Helfer seinen Verpflichtungen aus Absatz 2 gerecht werden kann, schreibt Satz 3 des ersten Absatzes vor, dass der Träger der Katastrophenschutzseinheit ihn rechtzeitig von geplanten Aus- und Fortbildungen zu unterrichten hat. 40 Stunden an Aus- und Fortbildung pro Jahr wird in Anbetracht der im Ernstfall der Helferposition zukommenden Wichtigkeit als notwendig erachtet.

Die in Absatz 2 statuierte Informationspflicht zielt insbesondere darauf, dem Arbeits- oder Dienstherrn des „Hel-

fers im Katastrophenschutz“ Planungssicherheit zu verschaffen. Er soll zum einen darüber informiert sein, welcher seiner Arbeitnehmer grundsätzlich als Katastrophenschutz Helfer tätig ist und deshalb in regelmäßigen Abständen auch während der Arbeitszeit abwesend sein wird. Zum anderen sollen ihm die konkreten Daten der Aus- und Fortbildungen des einzelnen Helfers zugänglich gemacht werden, damit er sich, sofern nötig, möglichst frühzeitig um Aushilfs- oder Vertretungskräfte bemühen kann.

### **Zu § 18 – Rechtsverhältnis**

§ 18 kommt die Feststellungsfunktion zu, dass die Rechte und Pflichten des Helfers nur in Verhältnis zu demjenigen Träger bestehen, gegenüber dem er sich zum Katastrophenschutzdienst verpflichtet hat. Dies bedeutet insbesondere, dass Träger nicht auf ihnen überhaupt nicht verpflichtete Helfer zugreifen können, sofern nicht das explizite Einverständnis (zumindest) der Helfer vorliegt. Umgekehrt folgt hieraus jedoch auch, dass sich Helfer bei der Realisierung ihnen zustehender Ansprüche nur an ihren eigenen Träger wenden können.

### **Zu § 19 – Auswirkungen der Helferstellung auf laufendes Beschäftigungsverhältnis**

§ 19 soll gewährleisten, dass den „Helfern im Katastrophenschutz“ keine Nachteile beruflicher Art aus ihrer Helfertätigkeit erwachsen. Insbesondere hierauf fußende Kündigungen sollen ausgeschlossen werden. Gemäß Absatz 2 sind sie grundsätzlich für Aus- und Fortbildungen sowie Katastropheneinsätze von ihrer Arbeit freizustellen. Die Formulierung „zwingende öffentliche oder betriebliche Interessen“ im zweiten Satz des zweiten Absatzes, bei deren Vorliegen eine Freistellung durch den Dienstherrn oder Arbeitgeber abgelehnt werden kann, impliziert bei ihrer Anwendung in jedem Fall eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse der Teilnahme des Helfers an der jeweiligen Aus-/Fortbildung bzw. dem jeweiligen Einsatz und dem Schaden, den Dienstherr/Arbeitgeber durch die Abwesenheit des Helfers erleiden würden. Grundsätzlich sind dabei aufgrund der im Ernstfall überragenden Wichtigkeit der Helferstellung hohe Anforderungen an die Interessen von Dienstherr/Arbeitgeber zu stellen. Mögliche „zwingende Interessen“ wären beispielsweise in der Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz des Arbeitgebers zu sehen, die sich aufgrund des Freistellens des Helfers ergeben oder verschärfen würde. Bei der Abwägung soll die unterschiedliche Wichtigkeit von Aus-/Fortbildung und tatsächlichem Katastropheneinsatz Berücksichtigung finden.

### **Zu § 20 – Lohnfortzahlung, Verdienstausschluss**

§ 20 richtet sich primär an den jeweiligen Arbeitgeber oder Dienstherrn des Helfers und schreibt fest, dass diesem eine Entschädigung für die Leistungen, die er dem Helfer auch während der Ausübung von dessen Helfertätigkeit fortzugewähren hat, zusteht. Anspruchsgegner ist, je nach Art des Einsatzes, gemäß Absatz 1 der Träger oder die anordnende Behörde. Hintergedanke der Regelung des Absatz 1 ist es, dass es unbillig wäre, dem Arbeitgeber die Kosten für die im Interesse der Öffentlich-

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

keit ausgeübte Helfertätigkeit aufzubürden. Für solche „Helfer im Katastrophenschutz“, die in keinem Angestelltenverhältnis stehen, gelten die Absätze 2 und 3. Um die Attraktivität der Helferposition zu gewährleisten, soll auch dieser Gruppe die Möglichkeit gegeben werden, sich möglichst ohne finanzielle Risiken zu engagieren. Für Selbstständige gilt Absatz 2, für Sozialleistungsempfänger Absatz 3. Die Erstattungspflicht bei Selbstständigen kann jedoch nach Satz 2 des zweiten Absatzes durch Rechtsverordnung begrenzt werden. Dies scheint aufgrund von sich teils hinter der Selbstständigkeit verbergenden hohen finanziellen Risiken in Anbetracht des Gemeinwohls geboten.

### **Zu § 21 – Ersatz von Auslagen, Aufwandsentschädigung**

§ 21 normiert das den Helfern unmittelbar zustehende Recht auf Ersatz von Auslagen, die im Dienst entstanden sind. Als „notwendig“ sind die Ausgaben dann anzusehen, wenn sie für die Teilnahme an der Aus-/Fortbildung oder dem Einsatz üblicherweise entstehen. Nicht hierunter fallen hingegen offensichtlich unverhältnismäßige Aufwendungen.

Um die Attraktivität der Helferposition zu steigern, ermöglicht Absatz 2 darüber hinaus die Zahlung einer Aufwandsentschädigung insbesondere an diejenigen Helfer, die überdurchschnittlich stark im Katastrophenschutz engagiert sind.

### **Zu § 22 – Sachschäden von Helfern**

§ 22 verfolgt das Ziel, Sachschäden, die Helfer in Ausübung ihrer Tätigkeit entstehen, aus Billigkeitsgründen auf die öffentliche Hand zu übertragen. Nicht umfasst werden hiervon jedoch Sachschäden, die durch groß fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln des Helfers verursacht worden sind. Sofern dem Geschädigten Schadensersatzansprüche gegen Dritte zustehen, gehen diese gemäß Absatz 1, Satz 4 auf den jeweiligen Träger über. Absatz 2 schreibt fest, dass die Grundsätze des Absatzes 1 auch für Fälle gelten, in denen sich der Katastrophenhelfer eines Kraftfahrzeuges eines Dritten bemächtigen muss, um seine Aufgaben effektiv erfüllen zu können. Wann eine solche Situation gegeben ist, liegt dabei grundsätzlich im Ermessensspielraum des Helfers, wobei jedoch hiervon solche Fälle nicht erfasst werden, in denen es offensichtlich ist, dass auch ohne den Gebrauch des fremden Kraftfahrzeuges die Katastrophe hätte abgewendet werden können.

### **Zu § 23 – Personenschäden von Helfern**

§ 23 bildet die Parallelvorschriften zu § 7 für Personenschäden, die dem Helfer in Ausübung seiner Tätigkeit entstehen. Hierbei gilt das Siebte Buch Sozialgesetzbuch gemäß Absatz 1 in entsprechender Anwendung. Diese entsprechende Anwendung umfasst dabei insbesondere auch die §§ 63 ff. SGB 7, die bei Fragen bezüglich der Leistungen für die Hinterbliebenen eines im Einsatz oder infolge eines Einsatzes verstorbenen Helfers einschlägig sind.

Absatz 2 kommt im Gefüge von § 23 rein deklaratori-

sche Wirkung zu, soll jedoch die Wichtigkeit psychologischer Nachbetreuung unterstreichen.

### **Zu § 24 – Schäden durch Helfer**

Auch für Schäden, die der Helfer in Ausübung seiner Tätigkeit Dritten zufügt, soll der Helfer grundsätzlich nicht haften. Dies soll insbesondere verhindern, dass der Helfer im Katastrophenfall riskante, jedoch notwendige Entscheidung meidet, um eventuell folgende Schadenersatzzahlungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Aus diesem Grunde sind bei den durch den Helfer verursachten Schäden die Grundsätze der Amtshaftung entsprechend anzuwenden.

### **Zu § 25 – Bescheinigungspflicht**

§ 25 schreibt die Pflicht des Trägers der Katastrophenschutzseinheit fest, die für den Helfer notwendigen Bescheinigungen zu erstellen. Dass diese Pflicht gesetzlich normiert wird, begründet sich besonders mit der Wichtigkeit, die einer entsprechenden Bescheinigung (zum Beispiel in § 17) zukommt.

### **Zu § 26 – Spontanhelfer**

Definiert § 16 Abs. 4 den Begriff des Spontanhelfers, erläutert § 26, welche Regeln auf ihn anzuwenden sind. Eine entsprechende Anwendung findet demnach für die Paragraphen 4 bis 10 statt. Um jedoch zu verhindern, dass sich Spontanhelfer aufdrängen (etwa um von den in diesem Abschnitt normierten Rechten und Pflichten eines Helfers zu profitieren), macht § 26 die entsprechende Anwendung von der Zustimmung, also der vorherigen Einwilligung oder der nachträglichen Genehmigung, des jeweiligen Einsatzleiters abhängig.

## **5. Teil: Hilfs- und Leistungspflichten**

### **Zu § 27 – Hilfspflichten der Bevölkerung**

Im Bereich der Hilfs- und Leistungspflichten bieten die bestehenden Regelungen nicht nur Gelegenheit zu wesentlichen Harmonisierungen, sondern lassen auch rechtstaatliche und rechtstechnische Neuerungen – stets vor dem Hintergrund der Praxisberichte – erforderlich scheinen. Das vorliegende Mustergesetz trägt dem durch klare Rechtsgrundlagen Rechnung.

§ 27 regelt die Inanspruchnahme natürlicher und juristischer Personen zu Hilfsleistungen in der Katastrophenbekämpfung und unmittelbaren Katastrophennachsorge. Sie tritt neben die spezielleren Duldungspflichten zur Inanspruchnahme von Sachen in §§ 28 und 29. Alle bestehenden Landesgesetze sehen derzeit eine allgemeine Hilfspflicht im Katastrophenfall vor, deren präzise Ausgestaltung bezüglich mehrerer Aspekte jedoch Verschiedenheiten aufweist. Die Hilfspflicht trifft nicht nur Einwohner der betroffenen Gemeinde, sondern auch Besucher und Personen außerhalb des Katastrophengebiets. Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt sich, dass § 27 erst dann herangezogen werden dürfte, wenn freiwillige Helfer nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Auf Basis eines Rechtsvergleichs der Landesgesetze und im Sinne einer Harmonisierung der Regelungen legt der Entwurf eines Mustergesetzes ein besonderes

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

Augenmerk auf die derzeit divergierenden Aspekte der Vorschriften.

### a) Altersmäßige Bestimmung der Adressaten

Die bestehenden Landesregelungen reichen von einem völligen Verzicht auf eine altersmäßige Bestimmung über eine Regelung für ein Mindestalter bis hin zur Regelung eines Höchstalters. Die Unterscheidung zwischen einem Mindestalter von 16 Jahren bzw. 18 Jahren in der Gefahrenzone erlaubt es, der potentiell größeren Gefährdung Jugendlicher in der Gefahrenzone gerecht zu werden. Die Altersgrenzen entsprechen denen des Jugendschutzrechts. Einzelfälle werden korrigiert über das Recht zur Verweigerung bei erheblicher eigener Gefahr.

### b) Zeitpunkt der Hilfeleistung

Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergibt sich, dass die Hilfeleistung nur in dem Zeitraum verlangt werden kann, während dessen die Katastrophenschutzbehörde darauf angewiesen ist. Jedoch besteht zwischen den derzeitigen Landesregelungen Uneinheitlichkeit insofern, als dass einige Bundesländer eine Hilfspflicht normieren, die nach der Beendigung der Katastrophe *fortdauert*, während andere Regelungen streng auf den Zeitpunkt der Katastrophenabwehr abstellen.

Wenngleich auf Sorgfaltspflichten in der Gefahrenverhütung in diesem Gesetzesentwurf verzichtet wird, um keine zu weit gehenden, letztendlich zu vagen Pflichten in diesem grundrechtsrelevanten Gesetzesabschnitt zu formulieren, scheint es stimmig, auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme privater Helfer unmittelbar nach Ende des Katastrophenfalls nicht zu verzichten. Hier schließlich hat sich die Katastrophe bereits manifestiert und es ist nicht ersichtlich, weshalb die unmittelbaren Folgen – etwa auch zur Vorbeugung von Folgekatastrophen – nicht ebenso durch verpflichtete Private beseitigt werden können sollten. Der Gesetzesentwurf normiert daher die Hilfspflicht zur „Bekämpfung von Katastrophen und der unmittelbar anschließenden, vorläufigen Beseitigung erheblicher Katastrophenschäden“. Die vorläufige Beseitigung soll dabei nicht eine etwa mit gleichen Mitteln mögliche endgültige Beseitigung ausschließen, sondern ist als Beschränkung auf das zur nötigen Instandsetzung unmittelbar erforderliche Maß zu begreifen. Dieses Maß muss sich ebenfalls am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientieren. Eine präzisere Festlegung als die vorgenommene, mehrfache Einschränkung („unmittelbar anschließend“, „vorläufig“, „erhebliche Katastrophenschäden“), etwa auf eine bestimmte Dauer nach Ende des Katastrophenfalls, scheint nicht begründbar.

### c) Recht des Verpflichteten zur Verweigerung

Die bestehenden Landesgesetze sehen uneinheitlich und in gewisser Abstufung ein Recht zur Verweigerung der Hilfeleistung bei „Gefahr“, „erheblicher eigener Gefahr“ oder „Gefahr für Leib und Leben“ sowie bei Verletzung vorrangiger Pflichten vor.

Ein Verweigerungsrecht dürfte nicht bereits verfassungsrechtlich erforderlich sein und sich im Zweifel aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben. Im Sinne der Rechtsklarheit und der weiten Formulierung der Hilfspflicht ist eine ausdrückliche Nennung des Rechts zur

Verweigerung dennoch zu befürworten. Hinsichtlich des Grads der zu befürchtenden gesundheitlichen Schädigung muss eine gangbare Formulierung zwischen den Polen der einfachen „Gefahr“ und der restriktiven „Gefahr für Leib und Leben“ liegen. Dies erfüllt das Kriterium der „erheblichen eigenen Gefahr“, die zwar die mit jeder körperlichen Beanspruchung verbundene Gefahr ausklammert, jedoch bei besonders gefahrenbehafteten Anstrengungen und gesundheitlichen Prädispositionen ein Recht zur Verweigerung einräumt. Eine solche Gefahr kann darin bestehen, dass eine Verpflichtung spezielle Fachkenntnisse verlangt, über die er nicht verfügt. Die Formulierung soll bewusst in Einzelfällen neben körperlichen auch Sachschäden ausreichen lassen.

### d) Entsprechende Anwendung im Übungsfall

Der Musterentwurf sieht mit der Mehrzahl der bestehenden Landesgesetze von einer entsprechenden Anwendung der Normen für den Übungsfall ab. Es erscheint problematisch, die weitgehenden Hilfs- und Leistungspflichten im Katastrophenfall entsprechend für ritualisierte Übungen aufzustellen. Hierdurch würde eine implizite Pflicht zur Beteiligung an Übungen geschaffen, die im Regelfall lediglich über das ungeschriebene Kriterium der Verhältnismäßigkeit zu korrigieren wäre. Vor einer solchen Überbeanspruchung des Bürgers in der Katastrophenübung ist auch im Hinblick auf die Gefahr einer Verharmlosung des Katastrophenschutzes durch Überpräsenz abzusehen.

## Zu § 28 – Pflichten der Inhaber von Fahrzeugen und Geräten

Alle bestehenden Landesgesetze sehen eine Pflicht vor, Mobiliarwerte zur Verfügung zu stellen. Diese wird teils als Duldungspflicht, teils als Sachleistungspflicht ausformuliert. Dieser Gesetzesentwurf übernimmt die weniger einschneidende Formulierung der Duldung, die lediglich die Hinnahme der Inanspruchnahme erfordert. So wird eine klare Trennung zwischen der Pflicht, die Inanspruchnahme von Sachen zu dulden, und der aktiven Pflicht zur Hilfeleistung nach § 27 geschaffen. Durchbrochen wird dieses Prinzip nur hinsichtlich von Personen, die in einem Geschäftsbetrieb üblicherweise Instandsetzungen vornehmen. Ihnen wird die – aktive – Bereitstellung erforderlicher Mittel abverlangt. Die Verhältnismäßigkeit dieses intensiveren Eingriffs ergibt sich aus der Tatsache, dass die betroffenen Personen schon üblicherweise derartige Mittel vorrätig haben, um ihrer Beschäftigung nachzugehen.

Der zeitliche Rahmen der Inanspruchnahme ist identisch mit dem für die Hilfeleistung gem. § 27 festgelegten Zeitraum.

Ein Sonderproblem kann die Frage darstellen, ob neben der benannten Pflicht eine Geldleistungspflicht in Betracht kommt. Dies ist weder von der Formulierung her gegeben noch vom Telos des Artikels umfasst. Die Duldungspflicht zielt darauf ab, der zuständigen Behörde schnell Gegenstände zur Verfügung zu stellen, die ansonsten nur schwer erhältlich sind. Nimmt man Katastrophen eines Ausmaßes, bei dem die Staatskasse selbst in Zahlungsschwierigkeiten kommt, einmal aus, dürfte dies bei Katastrophen in aller Regel nicht der Fall sein.

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

Zudem findet die endgültige Lastenverteilung in aller Regel nach Abschluss der Katastrophe statt, sodass eine derartige Regelung im Katastrophenfall selbst keinen praktischen Nutzen besäße. Es ist so nicht wünschenswert, den Staat aus der Pflicht zur Beschaffung der finanziellen Mittel für die Gewährleistung seines Sicherheitsauftrags zu nehmen. Eine solche Regelung verspräche daneben kaum Entlastung für die Verwaltungsstruktur der öffentlichen Hand.

### **Zu § 29 – Pflichten der Inhaber von Grundstücken, Bauwerken, Luftfahrzeugen und Schiffen**

Mit der großen Mehrheit der Landesgesetze normiert § 29 Duldungspflichten von Eigentümern und Besitzern von Grundstücken, Gebäuden und Schiffen. Wenngleich die Detailtiefe der Regelungen verschieden ist, sieht dieser Gesetzesentwurf eine klarstellende Regelung vor, die auch aufgrund der Grundrechtsrelevanz der Normen wünschenswert ist.

#### *a) Umfang der Duldungspflicht*

Zu den Duldungspflichten von Eigentümern und Besitzern von Grundstücken, Gebäuden und Schiffen gehört in jedem Fall das Betreten durch die Einsatzkräfte. Mit der Formulierung der Nutzung des Eigentums soll die Unterbringung von Geschädigten als Dritten erlaubt werden. Der Gesetzesentwurf geht entgegen bestimmter Landesgesetze nicht davon aus, eine Räumung von Grundstücken, Bauwerken und Schiffen unproblematisch als Nutzung begreifen zu können. Dies scheint schwierig, gerade wenn die Räumung aus Sicherheitsgründen erfolgt und das geräumte Eigentum gerade nicht besonders genutzt wird.

Eine ebenfalls klarstellende Formulierung wählt der Gesetzesentwurf in Bezug auf die Duldung der Beseitigung oder substanziellen Veränderung des Eigentums.

Das Anbringen von Warn- und Alarmeinrichtungen, Brandschutzinstallationen und Hinweisschildern erfolgt nach mehreren Landesgesetzen ausdrücklich ohne Entschädigung. Dieser Gesetzesentwurf erachtet die vorrangige Nutzung von Gebäuden, die dem öffentlichen Zweck dienen, für wünschenswert, da derartige Gebäude der Öffentlichkeit in der Regel zugänglich sind und Warn- und Alarmeinrichtungen daher dort die bestmögliche Wirkung erzielen. Dem Eigentümer und Besitzer eines derartigen Gebäudes, sofern es nicht sowieso von der öffentlichen Hand unterhalten wird, ist es eher zuzumuten, solche Einrichtungen zu dulden, als demjenigen, der seine Immobilien nur für private Zwecke nutzt.

Der Gesetzesentwurf erweitert in Abs. 1 die in einigen bestehenden Landesgesetzen vorgesehene Bereitstellungspflicht von Löschmitteln dem Sinn der Regelung folgend auf Roh-, Hilfs- und Betriebsmittel.

#### *b) Anwendung im Übungsfalle*

Eine Minderheit der bestehenden Landesgesetze sieht eine Anwendung im Übungsfalle vor. Solange die ausdrückliche Notwendigkeit dessen aus der Praxis nicht erwiesen ist, lehnt dieser Gesetzesentwurf aus den zu § 27 ausgeführten Gründen eine solche Regelung ab.

### **Zu § 30 – Pflichten der Eigentümer, Besitzer und Betreiber von Anlagen mit besonderem Gefahrenpotential**

Die Regelung besonderer Pflichten der Eigentümer und Betreiber von Anlagen mit besonderem Gefahrenpotential geregelt haben, dient der Umsetzung der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso II-Richtlinie). Es erscheint sinnvoll, sich bei der Umsetzung eng an die Vorgaben der Richtlinie zu halten, da nur so die größtmögliche Einheitlichkeit auch über die Grenzen Deutschlands hinaus gewährleistet werden kann. Insbesondere erscheint eine denkbare Verlagerung dieses detailreichen Regelungsbeereichs auf die Rechtsverordnungsebene unter diesen Gesichtspunkten nicht wünschenswert. Dennoch soll berücksichtigt werden, dass in der Systematik des vorliegenden Gesetzes sämtliche Kostenfragen in einem gesonderten Abschnitt geregelt werden. Daher wurde die ursprüngliche landesgesetzliche Regelung in zwei Teile geteilt und die Kostenfrage gesondert an den Schluss des Gesetzes gestellt.

Der Entwurf erlegt besondere Pflichten sowohl Eigentümern als auch Besitzern und Betreibern der betreffenden Betriebe auf. Entsprechend der allgemeinen Gefahrenverhütungs- und Meldepflichten kann sich die charakteristische Gefahr sowohl auf Menschen, wie auch auf Tiere, erhebliche Sachwerte oder die Umwelt beziehen.

### **Zu § 31 – Räumung, Absperrung und Sicherung des Katastrophengebietes**

Die Erklärung eines von einer Katastrophe betroffenen oder bedrohten Gebietes zum Sperrgebiet ermöglicht den Ausschluss der Zivilbevölkerung aus diesem Gebiet zum Zweck der Katastrophenbekämpfung. § 31 erlaubt es der Katastrophenschutzbehörde, sowohl die Störung des Katastropheneinsatzes durch Schaulustige zu verhindern als auch die Evakuierung des Katastrophengebietes zu erreichen. Räumung, Absperrung und Sicherung des Katastrophengebietes durch die Katastrophenschutzbehörde bedürfen einer klaren gesetzlichen Eingriffsermächtigung, da solche Maßnahmen die Grundrechte (insbesondere die Versammlungsfreiheit und die Allgemeine Handlungsfreiheit) der von der Anordnung solcher Regelungen Betroffenen in starkem Maße beschränken. Eine in manchen Landesgesetzen normierte allgemeine Folgeleistungspflicht mit unklaren Konturen erscheint jedoch in diesem Zusammenhang, zumal bei anderweitiger Normierung sowohl der notwendigen Befugnisnormen zugunsten der Behörden, als auch der prozessualen Vorschriften zur Aufhebung der aufschiebenden Wirkung von behördlichen Anordnungen im Katastrophenfall, an dieser Stelle nicht erforderlich.

### **Zu § 32 – Gesundheitswesen**

Dieser Bereich ist im geltenden Länderrecht sehr uneinheitlich normiert. Doch zumindest die Art der Verpflichtungen für im Gesundheitswesen tätige Personen kann bundeseinheitlich geregelt werden. Im Wesentlichen scheint es wichtig, die Erstellung von Notfallplänen und die Durchführung von Übungen durch die Krankenhäuser und die Einbeziehung der niedergelassenen Ärzte,

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

Psychotherapeuten, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker und Angehörige sonstiger Gesundheitsberufe in den Katastrophenschutz durch die Gewährleistung einer angemessenen Ausbildung zu gewährleisten. Es soll außerdem eine Gesetzesgrundlage zur Übermittlung und Verarbeitung relevanter Daten geschaffen werden. Im Übrigen kommt eine Rechtsverordnung zur detailgenaueren Regelung in Betracht.

### **Zu § 33 – Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen**

Die Vorschrift dient der zügigen Umsetzung der im Katastrophenschutz erforderlichen Maßnahmen.

## **6. Teil: Entschädigung und Kosten**

### **Zu § 34 – Entschädigung**

#### **Vorbemerkung**

Katastrophen sind Ereignisse, die die Allgemeinheit als solche treffen. Ihre Bewältigung bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung. Im Rahmen der Bewältigung ist es nicht unüblich, Einzelne bzw. deren Eigentum mit einzubeziehen, was für den Einzelnen zu Eigentums-, und Vermögensverlusten führen kann. Daher steht die Frage nach Entschädigung im Spannungsfeld zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums, der Gemeinwohlverpflichtung auf der einen und dem Eigentumsrecht aus Art. 14 GG und dem persönlichen Schicksal des Einzelnen auf der anderen Seite. Es bedarf eines Ausgleichs zwischen diesen Positionen.

Eine Gewährung von Schadensersatz ist nicht geboten. Handelt es sich nämlich um eine rechtmäßige Maßnahme, die sich innerhalb der Inhalts- und Schrankenbestimmung bewegt, dann ist sie entschädigungslos hinzunehmen. Eine Ausnahme gebietet das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wenn die Maßnahme sich faktisch wie eine Enteignung auswirkt. Aber auch bei einer rechtswidrigen Maßnahme, muss berücksichtigt werden, dass auch wenn sie den Einzelnen in seinen Rechten verletzt, sie zur allgemeinen Gefahrenabwehr erfolgt und sie ihm somit mittelbar zugute kommt, so dass auch hier ein Schadensersatz nicht geboten erscheint. Generell kann hier auf die Entschädigungsregelungen der Polizeigesetze der Länder zurückgegriffen werden, da sich die Interessenlagen ähneln.

Die Entschädigung von Helfern sowie von freiwilligen Helfern ist im Abschnitt über Helfer geregelt.

#### **Anmerkung**

Absatz 1 betrifft eine Entschädigung bei rechtswidrigen Maßnahmen.

Absatz 2 betrifft demgegenüber rechtmäßige Maßnahmen. Hier ist der Kreis der Anspruchsberechtigten – im Vergleich zu Absatz 1 – eingeschränkt. Verhaltens- und Zustandsstörer gehören nicht zu den Anspruchsberechtigten. Ein weitere Einschränkung erfolgt darüber, dass nicht jeder Schaden eines Nichtverantwortlichen bzw. Unbeteiligten entschädigt wird, sondern nur wenn unbillige Härten beim Geschädigten eintreten würden. Hierbei ist eine Gesamtbewertung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse vorzunehmen. Die Verantwortlichkeit bestimmt sich nach den in Schrifttum und Recht-

sprechung vorherrschenden allgemeinen Lehren über die Verantwortlichkeit.

### **Zu § 35 – Art, Inhalt und Umfang der Entschädigung**

Eine Entschädigung erfolgt nur bei Schäden an materiellen Gütern. Eine Ausnahme bilden die in Abs. 1 S. 2 genannten immateriellen Güter. Zur Abwendung von unbilligen Härten ist auch eine Entschädigung von ausgebliebenen Gewinnen möglich. Der zu entschädigende Gewinn muss konkret dargelegt werden können. Die Einschätzung, ob ein Fall von unbilliger Härte vorliegt, ist im Einzelfall unter Einbeziehung der Gesamtumstände vorzunehmen. Dies kann insbesondere dann angenommen werden, wenn ohne Entschädigung die wirtschaftliche Existenz stark gefährdet ist. Stand der Getötete in einem Rechtsverhältnis auf Grund dessen er einem Dritten zum Unterhalt verpflichtet war, so ist ihm nach den Vorschriften des § 844 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch eine Geldrente zu gewähren. Dieser Verweis auf § 844 Abs. 2 umfasst auch den Verweis auf § 843 Abs. 2 – 4. Der § 844 Abs. 2 Bürgerliches Gesetzbuch findet nur entsprechend Anwendung, da es sich bei den hier geregelten Maßnahmen in der Regel um rechtmäßige handelt und nicht um unerlaubte Handlungen.

Diente die Maßnahme dem Schutz der in § 35 Abs. 2 genannten Objekte, dann wird dem Geschädigten keine Entschädigung gewährt. Es genügt, wenn die Maßnahme den Zweck hatte, den Geschädigten respektive die anderen genannten Objekte unmittelbar zu schützen und sie verhältnismäßig war. Dies gilt auch, wenn der Schaden nicht abgewendet werden konnte. Die zu Haushalt des Geschädigten gehörenden Personen umfassen alle Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Hausstand des Geschädigten haben und daher in einem besonderen Verhältnis zu Letzterem stehen. Betriebsangehörige sind alle Personen, die in einem festen Arbeitsverhältnis stehen. Das Vermögen umfasst alle wirtschaftlichen Güter des Geschädigten.

Erlangt der Geschädigte unmittelbar aufgrund des Eintritts der Katastrophe einen Schadensersatzanspruch gegen einen Dritten (z.B. Versicherer), wird ihm eine Entschädigung nur gewährt, wenn er den Schadensersatzanspruch an den Entschädigungsverpflichteten abtritt. Dabei bleiben jedoch Ansprüche unberücksichtigt, die der Geschädigte aus eigenen Mitteln erlangt hat und die nicht den Zweck haben, die Ersatzlast des Schädigenden zu tragen.

Alternativ hätte auch eine Anrechnung dieses Anspruchs bei Bemessung der Entschädigung berücksichtigt werden können. Hier wird sich – bürgerfreundlich – für den Staat als Träger des Insolvenzrisikos entschieden.

### **Zu § 36 – Kostentragung durch das Land**

#### **Vorbemerkung**

Eine Katastrophe überfordert *per definitionem* die zuständigen Stellen. Das impliziert, dass die bei der Bekämpfung, aber auch Vor- und Nachsorge, entstehenden Kosten erheblich sind. Darum ist eine Regelung vonnöten, welche die Kosten sinnvoll auf die Kostenträger verteilt. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass ein

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

Auffangnetz existiert, sollten einzelne Kostenträger zahlungsunfähig werden. Ferner gilt es, die Kosten für Katastrophenvermeidung unter den Trägern aufzuteilen und die im Katastrophenschutz Mitwirkenden (vor allem die privaten Hilfsorganisationen sowie Individuen) finanziell zu unterstützen.

Zusätzlich ist es ein Anliegen, unnötige Kosten zu vermeiden. Doppelte Strukturen sind auf der bürokratischen Ebene zu vermeiden, ohne damit eine „Überschulung“ des Katastrophenschutzes zu verursachen. Die Höhe der Kosten ergibt sich aus den konkret zu unternehmenden Maßnahmen, die im Teil „Organisation und Aufgaben des Katastrophenschutzes“ dieses Gesetzes geregelt sind. Folglich sollte dort auf einen möglichst effizienten Einsatz von Ressourcen geachtet werden. Diese hiesigen Kostenparagrafen können daher lediglich eine sinnvolle und realistische Verteilung der Kostentragung anstreben, nicht aber die Höhe der Kosten maßgeblich mitbestimmen.

Einen Beitrag zur Reduzierung der Kosten kann dieser Gesetzesteil dagegen durch die Möglichkeit der Einbeziehung von Privaten und so genannter *Public Private Partnerships* leisten. Diese, so die Annahme, setzen ihre Ressourcen in der Regel effizienter ein und können den staatlichen Einsatzstellen demnach Dienstleistungen zur Verfügung stellen, die im Vergleich zu staatlichen Maßnahmen kostengünstiger sind. Auf eine unbedingte Bindung dieser Privaten ist ob der Wichtigkeit der Einsatzfähigkeit im Katastrophenfall bei der Vertragsanfertigung zwischen Privaten und Behörden zu achten. Darüber hinaus darf zugunsten privater Dienstleistungserbringer die Ausstattung staatlicher Stellen nicht übermäßig reduziert werden, um verlässlichen Schutz auch bei – hypothetischem – Ausfall der Privaten zu gewährleisten.

### Anmerkung

Das Land verfügt über umfangreichere finanzielle Ressourcen als die kleineren Organisationseinheiten, die Gemeinden. Daher regelt dieser Paragraph, dass das Land den Großteil der Kosten für Katastrophenschutz (-vorsorge, -bekämpfung, -nachsorge) trägt.

Das Land trägt die Kosten für Maßnahmen die im Teil „Organisation und Aufgaben des Katastrophenschutzes“ festgelegt werden. Hier wird auf die in den einschlägigen Paragraphen aufgelisteten Maßnahmen verwiesen. Im Übrigen sind alle Maßnahmen an einer Stelle des Gesetzes gebündelt und werden nicht verstreut genannt, wie das in manchen Landesgesetzen der Fall ist.

Die Zuschüsse an die Gemeinden (Landkreise und kreisfreien Städte) streben an, die die Zahlungsfähigkeit der kleineren Einheiten übersteigenden Kosten zu teilen. Hier kann im Übrigen auch der in § 40 behandelte Katastrophenschutzfonds zur Anwendung kommen.

Das Land unterstützt die freiwillig im Katastrophenschutz mitwirkenden Privaten. Ein Anspruch auf Vollfinanzierung besteht nicht. Mitwirkende Private handeln aus zivilgesellschaftlichem Engagement, unter Einsatz von Ehrenamtlichen. Dieser Charakter soll beibehalten werden und ist bei Zuschüssen zu berücksichtigen. Nichtsdestotrotz kann das Land – soweit in seinem Interesse – die Einsatzfähigkeit dieser Mitwirkenden fördern.

Helfer, die Aufwendungen haben, werden im Teil über alle die Helfer betreffenden Fragen geregelt.

Das Land, das den Katastropheneinsatz anordnet, trägt die Kosten dafür, also auch die Kosten der im Katastrophenschutz Mitwirkenden aus anderen Ländern.

### Zu § 37 – Kostentragung durch die Landkreise und kreisfreien Städte

Die Gemeinden tragen die Kosten der unmittelbaren Katastrophenbekämpfung. Dabei werden sie aber nach § 37 Abs. 2 vom Land unterstützt.

Nr. 1 regelt die Kostentragung von zu erbringenden Entschädigungen nach § 34.

Nr. 2 regelt die Vergütung von *Public Private Partnerships* und durch Verträge verpflichtete Private. Diese Privaten sind von den in Nr. 3 aufgezählten privaten Hilfsorganisationen („im Katastrophenschutz Mitwirkende“) abzugrenzen. Letztere engagieren sich prinzipiell unentgeltlich, sind gemeinnützige Vereine. Erstere handeln aus wirtschaftlicher Zwecksetzung.

Die im Katastrophenschutz Mitwirkenden erhalten im Katastrophenfall konkret entstandene Kosten nur, wenn sie hierbei im Rahmen der Aufforderung seitens der Katastrophenschutzbehörde handeln.

Nr. 4 regelt die Kostentragung im Falle eines Eingreifens anderer Länder oder des Bundes.

### Zu § 38 – Kostentragung durch die im Katastrophenschutz Mitwirkenden

Tragendes Prinzip der Finanzierung der privaten Hilfsorganisationen ist die grundsätzliche Selbstfinanzierung. Die privaten Hilfsorganisationen tragen sowohl die ihnen im Katastrophenfall entstehenden Kosten als auch jene Kosten, die durch Bereithaltung ständig anfallen. Sie werden hierbei jedoch nach § 36 Abs. 3 und § 37 Nr. 3 vom Land unterstützt. Die Entschädigung von mitwirkenden Einzelpersonen ist in den §§ 21 – 23 geregelt.

Die Betreiber von Anlagen tragen die Kosten der von ihnen nach § 30 vorzunehmenden Maßnahmen.

### Zu § 39 – Aufwendungsersatz für Katastropheneinsätze

Die nach §§ 36 – 38 zur Kostentragung verpflichteten haben nach § 39 einen Anspruch auf Ersatz der Kosten. Es handelt sich hierbei um einen Aufwendungsersatz, so dass nur die Erstattung von – in Abgrenzung zum Schadensersatz – freiwillig aufgewendeten Kosten verlangt werden kann.

Abs. 1 nennt die Anspruchsschuldner. Wie in § 34 Abs. 2 werden hier die in Rechtsprechung und Schrifttum vorherrschenden Ansichten zur Verantwortlichkeit zu Grunde gelegt. Verursacher ist demnach derjenige, der als letzter die Handlung vornimmt oder unterlässt, die die Schwelle zur Gefahr überschreitet. Auch ist nach Nr. 2 derjenige Verantwortlicher, der die tatsächliche Gewalt ausübt oder Eigentümer ist. Auch hierbei handelt es sich um einen in der Rechtsprechung und im Schrifttum anerkannten Verantwortlichen, wie er in fast allen Polizei- und Gefahrenabwehrgesetzen zu finden ist.

Können einzelne Verursacher nicht zahlen, greift Absatz 3, der Nichtzahlung ermöglicht. Die Regelung über die Entscheidungshoheit durch die zuständige Katastrophenschutz-

## Musterentwurf eines Katastrophenschutzgesetzes

schutzbehörde verspricht eine kurze Entscheidungskette im Ernstfall und außerdem die Entscheidungskompetenz bei den direkt Involvierten, damit Effizienz. Der Rechtsschutz der Betroffenen, nicht willkürlich zu Zahlungen verpflichtet zu werden, wird dabei durch andere Gesetze garantiert.

### Zu § 40 – Katastrophenschutzfonds

*Absatz 1:* Der Fonds wird vom Ministerium, das für Katastrophenschutz zuständig ist, eingerichtet und unterhalten. Die Verwaltung bedeutet, dass das Ministerium, das gleichzeitig die obere Katastrophenschutzbehörde stellt, auch über die Verwendung der Geldmittel verfügt. Dies scheint vor dem Hintergrund einer Verteilung der Mittel auf einzelne Gemeinden bzw. untere Katastrophenschutzbehörden zweckdienlich.

*Abs. 2:* Die Einrichtung eines Fonds dient der Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit einzelner Kostenträger im Katastrophenfall sowie der finanziellen Unterstützung der Gemeinden bei der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung. Er wird einer Feuerschutzsteuer oder einfachen Zuschüssen des Landes, wie sie in verschiedenen bestehenden Ländergesetzen zu finden sind, vorgezogen. Gegenüber einer Feuerschutzsteuer hat der Fonds den Vorteil, dass erstens die Bezeichnung besser zutrifft, denn er wird nicht nur zur Bekämpfung von Feuerschäden verwendet. Zweitens ist der bürokratische Aufwand geringer, von einer geringeren Anzahl von Zahlungsverpflichteten (Gemeinden statt einzelner Bürger) die Abgabe zu erheben. Drittens kann so vorgesehen werden, dass besonders katastrophenanfällige Gebiete höhere Beiträge leisten als andere, weil sie mit höherer Wahrscheinlichkeit von den aus dem Fonds bezahlten Leistungen profitieren werden.

Gegenüber Zuschüssen des Landes hat der Fonds erstens den Vorteil, dass erstens ein Vermögen angesammelt wird, das ausschließlich für die Aufgabe des Katastrophenschutzes verwendet wird, während Zuschüsse des Landes möglicherweise aus Budgets bezahlt werden, die auch für andere Aufgaben bereitstehen. Bei diesen Budgets besteht die Gefahr, dass durch dringende anderweitige Ausgaben kein Geld für den Katastrophenschutz übrig bleibt. Zweitens kann hier vermittels näherer Regelung genau festgesetzt werden, wie viel Geld dem Katastrophenschutz zur Verfügung stehen sollte. Die Beschäftigung mit der Festlegung der Höhe ist zusätzlich eine nützliche Übung für das Land, zu überlegen, welche Katastrophenrisiken berücksichtigt werden müssen.

*Absatz 3:* Die Festlegung der Höhe wird hier umgangen mit den Worten „nach Maßgabe näherer Regelungen“, um Ländern die Möglichkeit zu geben unterschiedliche Summen festzulegen. Möglich wäre eine prozentuale Regelung. Dazu wäre allerdings hier nicht gegebene Kenntnis der Kosten für Katastrophenschutz als Anteil am Landeshaushalt vonnöten. In einem ausführlichen Gesetzesentwurf sollte als Anlage ein Vorschlag für diese näheren Regelungen beigelegt werden.

## 7. Teil: Schlussvorschriften

### Zu § 41 – Einschränkung von Grundrechten

Das Gros katastrophenschutzrechtlicher Maßnahmen ist in hohem Maße grundrechtlich relevant, so dass die einschränkenden Katastrophenschutzgesetze das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG zu wahren angehalten sind. An bestehenden Ländergesetzen wird bemängelt, dass die zitierten Grundrechte nicht regelmäßig der Bandbreite der tatsächlich eingeschränkten Grundrechte entsprechen. Um an dieser Stelle ordnungsgemäß vorzugehen – ein rechtsstaatliches Gebot – werden in diesem Gesetz alle potentiell angetasteten und vom Bundesverfassungsgericht für zitierbedürftig befundenen Grundrechte aufgeführt.

### D. Lösung

Schaffung eines Mustergesetzes für den Katastrophenschutz in der Form eines einheitlichen Vorschlags für die Katastrophenschutzgesetze der Länder. Das Zivilschutzgesetz vom 25. März 1997 soll dabei unberührt bleiben.

### E. Alternativen

Gegebenenfalls eine Änderung des Grundgesetzes und eine neue Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Eine bessere Koordination zwischen Bund und Ländern kann dadurch jedoch nicht unbedingt geleistet werden.