

# Strukturen des Katastrophenrechts in Deutschland

## Die Suche nach der richtigen Handlungsebene

von **Christoph Schmidt**, Mainz

*Werden Rechtsnormen von einer sachlich unzuständigen Körperschaft erlassen, sind sie formell verfassungs- bzw. rechtswidrig und nichtig<sup>1</sup>, die auf ihrer Grundlage erfolgten Eingriffe rechtswidrig.<sup>2</sup> Nach h.M. gilt dies auch für die Gewähr staatlicher Leistungen.<sup>3</sup> Darüber hinaus führt der Erlass eines Verwaltungsakts durch eine sachlich unzuständige Behörde über § 44 Abs. 1 VwVfG zu dessen Nichtigkeit.<sup>4</sup> Aufgrund dieser einschneidenden Folgen erhält die Klärung der Zuständigkeiten im ebenso eingriffsintensiven wie verteilungsrelevanten Katastrophenrecht große Bedeutung. Hinzu kommt, dass die „Katastrophe“ als juristische Kategorie von der Überforderung der an sich zuständigen Einheiten ausgeht und dadurch unmittelbaren Bezug zur Zuständigkeitsverteilung hat. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die originäre Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Abweichend hiervon ist ein Tätigwerden nur im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe gem. Art. 35 GG möglich.*

### A. „Katastrophe“ und „Katastrophenrecht“

Der juristische Begriff der „Katastrophe“<sup>5</sup> meint ein Großschadensereignis, zu dessen Bewältigung die eigentlich vorgesehenen Kräfte nicht ausreichen.<sup>6</sup> Für diese Kategorisierung ist die Ursache des Ereignisses ebenso unerheblich wie eine eventuell vorhandene Verantwortlichkeit für dessen Herbeiführung durch menschliches (Fehl-)Verhalten.

Das Katastrophenrecht erhebt nicht den Anspruch, die Katastrophe selbst zu regeln, die als natürliches Ereignis grundsätzlich keiner Regulierung zugänglich ist. Restriktiv verstanden befasst es sich vielmehr mit der Regelung des *Katastrophenschutzes im engeren Sinne*, also der Katastrophenbekämpfung (Abwehr von Gefahren) und der Katastrophenvorsorge (Vorbereitung der Katastrophenbekämpfung durch Einsatzpläne, Beschaffung von Ausstattung etc.). Nach einem umfassenden, auch hier zugrunde gelegten Verständnis umfasst *Katastrophenrecht im weiteren Sinne* zusätzlich die Regelung des Zivilschutzes (Schutz im Kriegsfall) sowie der Katastrophenvermeidung (Maßnahmen, die bereits eine Entstehung von Katastrophen verhindern sollen) und Katastrophennachsorge (Maßnahmen zur Beseitigung bereits eingetretener Katastrophenfolgen).<sup>7</sup>

### B. Gesetzgebungskompetenzen

#### I. Bundeskompetenzen

Der Struktur der Art. 30, 70 GG folgend, darf der Bund das Katastrophenrecht nur regeln, sofern ihm das GG entsprechende Befugnisse verleiht. Der Überblick in Anlage 1<sup>8</sup> zeigt, in welchen Bereichen dies erfolgt ist und welche Regelungen der Bund daraufhin erlassen hat. Wertet man die Übersicht aus, ergibt sich eindeutig ein Schwerpunkt der Bundeskompetenzen im Verteidigungs- bzw. Kriegsfall, d.h. für den Bereich des Zivilschutzes. Dies entspricht der Wertung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG, der dem Bund den Zivilschutz als Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebung zuweist.

Zudem fällt auf, dass der Bund gesetzgeberisch tätig werden darf, um durch Verhaltensanforderungen das Entstehen einer Katastrophe zu verhindern. Beispiele sind seine Kompetenzen im Bereich des Umweltrechts. Ferner soll er sich bei der Katastrophennachsorge beteiligen, was etwa in den Kompetenzen zur Beseitigung von Kriegsschäden zum Ausdruck kommt. Der Bund darf also überwiegend im Zivilschutz sowie der Katastrophenvermeidung und -nachsorge, mithin im Bereich des Katastrophenschutzrechts im weiteren Sinne tätig werden. Dieser Grundsatz wird nur sehr punktuell im Bereich der Katastrophenbekämpfung (etwa im Bereich der Terrorabwehr oder des Seuchenschutzes) bzw. der Katastrophenvorsorge (etwa bei der Ernährungssicherstellung) durchbrochen.<sup>9</sup>

#### II. Landeskompetenzen

Im Umkehrschluss sind die Länder weitgehend für das Katastrophenschutzrecht im engeren Sinne zuständig.<sup>10</sup> Ihre Zuständigkeit besteht strukturell für solche Bereiche, die den Eintritt einer Katastrophe voraussetzen. Alle Länder haben ihre Kompetenzen genutzt, um etwa allgemeine Polizeigesetze, Gesetze zum Brand- und Katastrophenschutz etc. zu erlassen.<sup>11</sup>

Das in Art. 104a GG verankerte Konnexitätsprinzip hat zur Folge, dass die Länder grundsätzlich die durch die Katastrophe verursachten Kosten selbst tragen. Hierdurch wird die prinzipielle Zuständigkeit des Bundes für die Katastrophennachsorge stark eingeschränkt.<sup>12</sup>

<sup>1</sup> Ipsen, Staatsrecht I, Rn 535; Maurer, VerwR AT, § 13, Rn 17.

<sup>2</sup> BVerwGE 41, 251 (266); BVerfGE 51, 268 (287).

<sup>3</sup> v.Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, Art. 20, Rn. 271; Jarass/Pieroth, Art. 20, Rn 49; Maurer, VerwR AT, § 8, Rn 9.

<sup>4</sup> Maurer, VerwR AT, § 10, Rn 32.

<sup>5</sup> Typisierend: Unger in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht – Grundlagen und Perspektiven (Katastrophenrecht), 89 (91).

<sup>6</sup> Musil/Kirchner, Verw. 39 (2006), 373 (375); Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (167 f.); Kloepfer in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 1 (2); Ekhardt in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 59 (59).

<sup>7</sup> Zur Begrifflichkeit: Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (168 f.).

<sup>8</sup> Die Übersicht enthält nur spezifisch den Katastrophenfall betreffende Regelungen. Die Geltung allgemein anwendbarer Regelungen bleibt im Katastrophenrecht in der Regel unberührt.

<sup>9</sup> So im Ergebnis auch: Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (178); Musil/Kirchner, Verw. 39 (2006), 373 (375).

<sup>10</sup> Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (173 und 179) m.w.N.; im Ergebnis auch: Stober in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 39 (41 f.); Stober/Eisenmenger, NVwZ 2005, 121 (124).

<sup>11</sup> Vgl. Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (166, Fn. 5) m.w.N.

<sup>12</sup> Musil/Kirchner, Verw. 39 (2006), 373 (387 ff.); Kloepfer, VerwArch 2007, 163 (175).

### III. Keine Möglichkeit zur Abweichung

Diese Zuordnung ist zwingend.<sup>13</sup> Sie verhindert eine Übertragung von Kompetenzen auch dann, wenn dies einvernehmlich erfolgen soll.<sup>14</sup> Wenngleich es wünschenswert sein mag, dem Bund im Interesse eines optimalen Katastrophenschutzes eine stärkere Rolle vor allem bei der Katastrophenbekämpfung zuzuweisen, steht die Kompetenzverteilung dem bislang entgegen. Eine Abweichung hiervon lässt sich auch nicht über die Bundestreue herleiten, selbst wenn eine Katastrophe den Bestand eines Landes oder des Bundes gefährdet:

Zwar lässt sich aus der Bundestreue etwa die Pflicht zur gegenseitigen Kooperation, Abstimmung, Information und Konsultation ableiten.<sup>15</sup> Zweck der Bundestreue ist die verstärkte Bindung von Bund und Länder als Teile des Bundesstaats.<sup>16</sup> Sie erreicht dies aber nicht, indem sie selbständig und unmittelbar Rechte und Pflichten gegenüber anderen Teilen des Bundesstaates begründet.<sup>17</sup> Vielmehr knüpft sie an bereits im GG begründete Rechtsverhältnisse an<sup>18</sup> und kann diese allenfalls ergänzen oder korrigieren.<sup>19</sup> Die Bundestreue kann die Kompetenzordnung also nicht verschieben<sup>20</sup>, gesetzlich angeordnete Hilfe darf nur im Rahmen der geltenden Verfassungslage – maßgeblich im Wege der Rechts- und Amtshilfe nach Art. 35 GG – erfolgen.

Der Aufbau von Informationseinrichtungen und -angeboten des Bundes wie die Errichtung des BBK zur bloßen Sammlung und Weitergabe erforderlicher Informationen ist daher unbedenklich. Sobald damit aber neue Zuständigkeiten begründet werden sollen, ist dies verfassungswidrig, vor allem sofern sich der Bund sich des Bevölkerungsschutzes annimmt: Dieser Begriff meint die „Summe aller nichtpolizeilichen und nichtmilitärischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen, in Notlagen und im Falle bewaffneter Konflikte zu schützen sowie zur Verhinderung, Begrenzung und Bewältigung von Schadensereignissen beizutragen“.<sup>21</sup> Gerade für den Katastrophenschutz im engeren Sinne fehlt dem Bund derzeit eine Kompetenz.<sup>22</sup>

<sup>13</sup> BVerfGE 26, 281 (296); BVerfGE 32, 145 (156); BVerfGE 63, 1 (39); Jarass/Pieroth, Art. 20, Rn 8.

<sup>14</sup> BVerfGE 1, 14 (35); BVerfGE 4, 115 (139); BVerfGE 55, 274 (301); Pietzcker, Handbuch des Staatsrechts IV, § 99, Rn 18.

<sup>15</sup> BVerfGE 43, 291 (348 f.); BVerfGE 73, 118 (197); Jarass/Pieroth, Art. 20, Rn, 21; Dreier/Bauer, Art. 20 (Bundesstaat), Rn 14 und 42; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, S. 132; z.B. BVerfGE 12, 205 (256) bei Belangen, die alle Länder betreffen; BVerfGE 8, 122 (138); BVerfGE 56, 298 (322) in Fällen, in denen eine Seite von der Mitwirkung der jeweils anderen angewiesen ist; BVerfGE 72, 330 (402) bei bereits begonnener Zusammenarbeit.

<sup>16</sup> BVerfGE 8, 122 (140).

<sup>17</sup> Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, § 98, Rn 157; Doerfert, JuS 1996, L 89 (91).

<sup>18</sup> BVerfGE 103, 81 (88); BVerfGE 104, 238 (247 f.); BVerfGE 110, 33 (52); Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, § 98, Rn 157; Vogel in Benda u.a., Handbuch des Verfassungsrechts, § 22, Rn 48; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, S. 133; a.A.: Dreier/Bauer, Art. 20 (Bundesstaat), Rn 41.

<sup>19</sup> Jarass/Pieroth, Art. 20, Rn 20 f.; Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 482 und 488.

<sup>20</sup> Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, § 98, Rn 156 f.

<sup>21</sup> Cronenburg in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 13 (16)

<sup>22</sup> So auch Meyer-Teschendorf, FS Rupert Scholz, 799 (806); ders. in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 23 (29 ff.).

### C. Verwaltungszuständigkeiten

Die Verwaltungszuständigkeiten erfordern ebenfalls eine klare Abgrenzung. Dies gilt umso mehr, als Art. 30 und 83 GG eine gemeinsame oder gemischte Verwaltung untersagen.<sup>23</sup> Zudem ist das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG zu beachten und den Kommunen bei der Ausführung des Katastrophenrechts ein eigener Spielraum zu belassen.

#### I. Bundeszuständigkeit

Art. 83 GG sieht die Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten der Länder an, sofern das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

#### 1. Bundeseigene Verwaltung

Ist dies der Fall, so besteht zum einen die Möglichkeit, dass der Bund seine Gesetze im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung (Art. 86 GG) selbst ausführt, soweit ihn das Grundgesetz dazu ermächtigt.

#### a) Bundesunmittelbare Verwaltung

Er kann dies mit Hilfe rechtlich unselbständiger Behörden tun, die einer umfassenden Steuerung durch Ministerien unterliegen (sog. bundesunmittelbare Verwaltung).<sup>24</sup> Verfügen diese unselbständigen Behörden über einen eigenen Verwaltungsunterbau, so bestehen für ihre einzelnen Einheiten regionale Zuständigkeiten. Fehlt ihnen ein Verwaltungsunterbau, so sind sie für das gesamte Bundesgebiet zuständig und werden als Bundesoberbehörden bzw. Zentralstellen (bei rein koordinierender Tätigkeit) bezeichnet.<sup>25</sup>

Anlage 2 enthält einen Überblick darüber, wann das GG die bundeseigene Ausführung von Katastrophenrecht bestimmt oder zugelassen hat und durch welche Behörden mit eigenem Verwaltungsunterbau dies erfolgt. Die genannten Behörden sind grundsätzlich an ihre regionale Zuständigkeit gebunden.

Anlage 3 fasst die Fälle zusammen, in denen Katastrophenrecht bundesunmittelbar durch Behörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau ausgeführt wird. Die hier aufgeführten Behörden haben grundsätzlich eine Zuständigkeit für das gesamte Bundesgebiet.

#### b) Mittelbare Bundesverwaltung

Führt der Bund seine Gesetze über rechtlich selbständige Verwaltungsträger (Anstalten/Körperschaften/Stiftungen des öffentlichen Rechts) aus, so verwaltet er mittelbar.<sup>26</sup>

In Anlage 4 sind die im Katastrophenrecht relevanten Fälle der mittelbaren Bundesverwaltung gesammelt. Sie erhalten Bedeutung beim Rechtsschutz gegen Maßnahmen, die ein Angehöriger eines dort genannten Verwaltungsträgers getroffen hat: Eine Klage ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht gegen den Bund, sondern gegen den jeweiligen Verwaltungsträger zu richten.

<sup>23</sup> BVerfGE 41, 291 (311); BVerfGE 63, 1 (39 ff.); BVerfGE 108, 169 (182); Jarass/Pieroth, Art. 30, Rn 10; Degenhart, Staatsrecht I, Rn 516; Vogel in Benda u.a., Handbuch des Verfassungsrechts, § 22, Rn 104; a.A.: Isensee, Handbuch des Staatsrechts IV, § 98, Rn 179 ff.; Blümel, Handbuch des Staatsrechts IV, § 101, Rn 120 ff.

<sup>24</sup> Dreier/Hermes, Art. 86, Rn 25.

<sup>25</sup> Jarass/Pieroth, Art. 87, Rn 5; Maurer, VerwR AT, § 22, Rn 38.

<sup>26</sup> Dreier/Hermes, Art. 86, Rn 31; Ipsen, Staatsrecht I, Rn 567; Maurer, VerwR AT, § 21, Rn 12.

## 2. Bundesauftragsverwaltung

Zum anderen gewährt Art. 85 GG die Möglichkeit, Bundesgesetze abweichend von Art. 83 GG im Wege der Bundesauftragsverwaltung auszuführen. Die Verwaltung liegt dabei zwar grundsätzlich in der Hand der Länder, die gem. Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG über die Errichtung entsprechender Behörden entscheiden können. Die Länder unterstehen nach Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG jedoch den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden, d.h. der Bundesministerien.

Eine Bundesauftragsverwaltung des Katastrophenrechts erfolgt im Zivilschutz (§ 2 Abs. 1 ZSG), im Atomrecht (Art. 87c GG i.V.m. § 24 Abs. 1 S. 1 AtG) sowie bei der Verkehrssicherstellung (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 VerkSiG), soweit der Bund jeweils nicht selbst tätig wird. Sie gilt zudem beim vorsorgenden Bevölkerungsschutz gegen Strahlenbelastungen (§ 10 Abs. 1 S. 1 StrVG) und der Sicherstellung der Wasserversorgung (§ 16 Abs. 1 WasSiG) sowie der Wirtschaft (§ 8 Abs. 1 WiSiG).

## 3. Zwischenergebnis

Ebenso wie bei der Auswertung der Gesetzgebungszuständigkeiten lässt sich auch hier feststellen, dass die Verwaltungskompetenzen des Bundes vor allem den Zivilschutz sowie die Vermeidung und Beseitigung von Katastrophen, also auch hier wieder den Bereich des Katastrophenrechts im weiteren Sinne betreffen. Verwaltungszuständigkeiten für das Katastrophenrecht im engeren Sinne bestehen nur punktuell (z.B. im Rahmen des BKA), maßgeblich in Fällen von Katastrophen, die auf einer vorsätzlichen oder fahrlässigen menschlichen (Mit-)Verursachung beruhen.

## II. Landeszuständigkeit

Eine Länderzuständigkeit zur Ausführung von Katastrophenrecht kann sich zum einen daraus ergeben, dass sie gemäß Art. 83 GG katastrophenschutzrechtliche Regelungen des Bundes als eigene Angelegenheiten ausführen. Zum anderen führen die Länder das von ihnen erlassene katastrophenspezifische Landesrecht selbst aus. Die Ausführung des Katastrophenrechts liegt also überwiegend in ihrer Hand.

Auf die jeweiligen Behörden, Verwaltungsstrukturen und speziellen Verwaltungsverfahren kann an dieser Stelle aufgrund der in den 16 Ländern teils stark divergierenden Rechtslage nicht eingegangen werden. Es lässt sich jedoch die Tendenz feststellen, dass Verwaltungszuständigkeiten mit wachsendem Umfang des Schadens auf höhere Verwaltungsebenen wechseln.<sup>27</sup>

## III. Kommunale Zuständigkeit

Bei der Feststellung von Verwaltungszuständigkeiten im Bereich des Katastrophenrechts Rücksicht ist besondere Rücksicht auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG zu nehmen:

<sup>27</sup> z.B. Übertragung von Kompetenzen der Feuerwehren auf Katastrophenschutzbehörden, vgl. § 1 II LKatSG [BW], Art. 1 f. BayKSG [BAY], § 1 II BbgBKG [BBG], § 2 I HBKG [HES], § 2 I LKatSG M-V [MV], § 2 I NKatSG, § 2 I LBKG [RLP], § 2 II SBKG [SL], § 2 KatSG-LSA [SA], § 2 I LKatSG [SH], Ausnahme: § 2 f. KatSG [BLN], § 2 HbgKatSG [HBG].

## 1. Ausgangslage

Dieses gewährleistet den Gemeinden und Gemeindeverbänden (im Folgenden: Gemeinde), die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Darunter fallen *alle*<sup>28</sup> Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu dieser einen spezifischen Bezug haben, also den Einwohnern der Gemeinde gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie ihr Zusammenleben in der Gemeinde betreffen.<sup>29</sup> Gedanke dieses Systems ist neben dem Element vertikaler Gewaltenteilung und der Stärkung demokratischer Strukturen eine Effizienzsteigerung durch Dezentralisierung.<sup>30</sup>

In einem ersten Schritt ist zu bestimmen, ob eine Aufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist. Was als solche anzusehen ist, ist im konkreten Einzelfall und abhängig von Größe, Struktur, Lage etc. der Gemeinde zu bewerten.<sup>31</sup> Ein allgemeinpolitisches Mandat zur Ergreifung jeder denkbaren Aufgabe besteht allerdings nicht.<sup>32</sup> Bei Abgrenzungsschwierigkeiten besteht nur dann eine Zuständigkeit der Gemeinde, wenn sie die entsprechende Aufgabe sachangemessen, in einer für ihre Bürger förderlichen Weise und unter Berücksichtigung all ihrer sonstigen Aufgaben erfüllen kann.<sup>33</sup> Fällt eine Aufgabe der Gemeinde zu, so hat sie die Kompetenz, die Angelegenheit in eigener Verantwortung, d.h. ermessens-, gestaltungs- und weisungsfrei zu entscheiden.<sup>34</sup> Dies konkretisiert sich als Kompetenz zur allgemeinen Planung, zur Raumplanung (d.h. zur Entscheidung über die Bodennutzung), zu einem autonomen Finanz- und Personalwesen, zur allgemeinen Organisation sowie zur Rechtssetzung.<sup>35</sup>

In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob auf die Rechte der Selbstverwaltungskörperschaften eingewirkt wurde. Im Extremfall kann eine Entziehung der Aufgabe und eine Übertragung auf andere Hoheitsträger durch Gesetze, Verordnungen oder Satzungen anderer Hoheitsträger<sup>36</sup> erfolgen. Dies verlangt, dass die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung ansonsten nicht sicherzustellen wäre, bloße Wirtschaftlichkeits- oder Verwaltungsvereinfachungsgründe genügen jedoch nicht.<sup>37</sup> Zudem ist eine gesetzliche Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden denkbar.<sup>38</sup>

<sup>28</sup> sog. „Universalität“: *BVerfGE* 1, 167 (175), *BVerfGE* 50, 195 (201); Schmidt-Bleibtreu/Klein/Sannwald, Art. 28, Rn 46.

<sup>29</sup> *BVerfGE* 8, 122 (134); *BVerfGE* 50, 195 (201); *BVerfGE* 79, 127 (151); *BVerfGE* 110, 270 (400).

<sup>30</sup> Dreier/Dreier, Art. 28, Rn 85.

<sup>31</sup> *BVerfGE* 110, 370 (401); Schmidt-Bleibtreu/Klein/Sannwald, Art. 28, Rn 49; Schmidt-Abmann/Schmidt-Abmann/Röhl, VerwR BT, Kap. 1, Rn 15 f.

<sup>32</sup> *BVerfGE* 79, 127 (147).

<sup>33</sup> *BVerfGE* 91, 228 (236 f.).

<sup>34</sup> Dreier/Dreier, Art. 28, Rn 114; Jarass/Pieroth, Art. 28, Rn 16.

<sup>35</sup> Schmidt-Bleibtreu/Klein/Sannwald, Art. 28, Rn 57 ff.; Jarass/Pieroth, Art. 28, Rn 13 ff.; Schmidt-Abmann/Schmidt-Abmann/Röhl, VerwR BT, Kap. 1, Rn 23.

<sup>36</sup> *BVerfGE* 26, 228 (237); *BVerfGE* 56, 298 (309); Schmidt-Abmann/Schmidt-Abmann/Röhl, VerwR BT, Kap. 1, Rn 20.

<sup>37</sup> *BVerfGE* 79, 127 (154); *BVerfGE* 107, 1 (14); *BVerfGE* 110, 370 (401); Schmidt-Bleibtreu/Klein/Sannwald, Art. 28, Rn 74; Schmidt-Abmann/Schmidt-Abmann/Röhl, VerwR BT, Kap. 1, Rn 22.

<sup>38</sup> *VerfGH RLP*, NVwZ 2001, 912; *Petz*, DÖV 1991, 320 (320 ff.); *Schoch*, Jura 2001, 121 (129), *Schwarz*, NVwZ 1997, 237 (237 ff.).

### 2. Katastrophenschutz als eigene Angelegenheit?

#### a) Katastrophenbekämpfung

Hat die Katastrophe keinen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft und dem Zusammenleben ihrer Bewohner (z.B. Katastrophe in Nachbargemeinde ohne Gefahr für das eigene Gebiet), dann fällt ihre Bekämpfung nicht in den gemeindlichen Aufgabenbereich, sondern ist eine verbotene allgemeinpolitische Betätigung.<sup>39</sup> Dies ist umso eher der Fall, je kleiner das Gebiet einer Gemeinde oder ihre Einwohnerzahl ist und je eher die Folgen einer Katastrophe (deshalb) nicht auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt sind. Besteht ein örtlicher Zusammenhang, gehört die Bekämpfung der Katastrophe zu den gemeindlichen Aufgaben. Im Interesse einer dezentralen, schnellen Hilfe im Katastrophenfall unter Ausnutzung vorhandener Ortskenntnis entspricht dies dem Sinn und Zweck des Katastrophenrechts. Aus diesem Grund zählt etwa das Feuerwehrwesen zum Kern gemeindlicher Aufgaben.

Allerdings impliziert die Definition der Katastrophe eine Überforderung der für ihre Bewältigung eigentlich zuständigen Kräfte. Ist eine Gemeinde mit der Katastrophenbekämpfung überfordert, so kann sie die Gefahrenabwehr nicht mehr wirksam vornehmen, ein Entzug der Zuständigkeit wird möglich. Regelungen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder, die Zuständigkeiten übergeordneter Stellen begründen, stellen die erforderlichen Eingriffsgrundlagen für entsprechende Kompetenzverlagerungen dar. Dabei ist die Überforderung separat für jede Gebietskörperschaft zu prüfen. Insbesondere kann ein Gemeindeverband seine Zuständigkeit nicht allein dadurch verlieren, dass eine ihm angehörende Gemeinde mit der Katastrophe überfordert ist, wenn der Verband noch in der Lage ist, die Katastrophe wirksam einzudämmen.

Durch den Entzug der Zuständigkeit scheidet eine Gemeinde nicht aus der Bekämpfung aus. Sie bleibt weiter tätig, soweit sie dadurch nicht überfordert wird. Aufgrund der erforderlichen übergeordneten Leitung ist sie lediglich nicht mehr unabhängig in ihrem Vorgehen.

#### b) Katastrophenvorsorge

Die Materialbeschaffung zur Katastrophenbekämpfung stellt einen Fall der Organisationshoheit, die Planung für den Katastrophenfall einen Fall der Planungshoheit, die Bereitstellung von Personal einen Fall der Personalhoheit dar. Die Gemeinden haben damit grundsätzlich verfassungsrechtlich gesicherte Kompetenzen im Bereich der Katastrophenvorsorge. Dabei dürfen sie jedoch nicht finanziell, personell oder in sonstiger Weise überfordert werden. Sofern Gründe dazu führen, dass die Gemeinden zur effektiven Vorsorge für Katastrophen außer Stande sind, können sie ihre Zuständigkeit verlieren. Dem tragen auch die Katastrophenschutzgesetze der Länder Rechnung, wenn sie besonders aufwendige Maßnahmen dem Zuständigkeitsbereich übergeordneter Ebenen zuordnen (z.B. Einrichtung eines kostspieligen Schulungszentrums nur auf Landesebene).

<sup>39</sup> Etwa Entwicklungszusammenarbeit mit der „Dritten Welt“: Schmidt-Jorzig, DÖV 1989, 142 (142 ff.).

#### c) Zivilschutz

Der Zivilschutz betrifft den Verteidigungsfall als Angriff auf das Bundesgebiet (Art. 115a I GG). Der ausschließliche Bezug zur örtlichen Gemeinschaft fehlt, der Zivilschutz ist keine eigene Aufgabe der Gemeinden.

#### d) Katastrophenvermeidung

Soweit sich die Entstehung von Katastrophen durch Maßnahmen verhindern lässt, die einen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft haben und auf die Gemeinde beschränkbar sind, sodass sie nicht zu einer allgemeinpolitischen Handlung werden, darf die Gemeinde bei der Katastrophenvermeidung tätig werden.<sup>40</sup> Je größer eine Gemeinde ist, desto umfangreicher können tendenziell auch die Maßnahmen sein, die im Rahmen der Katastrophenvermeidung noch zu den örtlichen Angelegenheiten zählen können. Große Bedeutung kommt dabei der Bauleitplanung zu.<sup>41</sup>

#### e) Katastrophennachsorge

Hatte eine Katastrophe ausschließlich Auswirkungen auf eine Gemeinde und ihre Einwohner, ist die Katastrophennachsorge eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, sofern sie die Gemeinde nicht überfordert.

### 3. Übertragung / Entziehung von Aufgaben

Ob und in welchem Umfang katastrophenschutzrelevante Kompetenzen auf die Gemeinden übertragen oder ihnen entzogen sind, bedarf einer Untersuchung im Einzelfall. Im Fall der Zuweisung von Aufgaben werden die Gemeinden im Rahmen des Art. 83 GG als Teil der mittelbaren Landesverwaltung tätig.<sup>42</sup>

## D. Fazit

Das deutsche Katastrophenrecht ist zweigeteilt<sup>43</sup>:

Der Bund wird vor allem im Katastrophenrecht im weiteren Sinne tätig. Gerade seine Kompetenzen im Bereich der Katastrophenvermeidung lassen sich mit vielfach im Bundesgebiet gleichen Gefahrenpotentialen erklären und ermöglichen einen ebenso gleichartigen wie flächendeckenden Schutz vor Katastrophen.

Länder und Gemeinden sind für den Erlass und die Ausführung von Regelungen zum Katastrophenrecht im engeren Sinne zuständig. Dies ermöglicht einerseits eine schnelle und effektive Katastrophenbekämpfung unter Nutzung vorhandener Orts- und Strukturkenntnisse und gewährleistet andererseits ein Mindestmaß an (vertikaler) Gewaltenteilung im Katastrophenfall trotz der Konzentration von Befugnissen bei der Exekutive, maßgeblich auf deren höheren Ebenen. So wird das Risiko reduziert, dass Freiheit zugleich durch die Katastrophe wie durch deren Bekämpfung gefährdet wird (sog. „doppelte Freiheitsgefährdung“<sup>44</sup>).

<sup>40</sup> Jarass/Pieroth, Art. 28, Rn 15; Schoch, JuS 1991, 728 (728 ff.).

<sup>41</sup> z.B. durch Ausweis von Flutungsräumen, der Beschilderung, bei Fragen der Verkehrsführung etc.

<sup>42</sup> Maurer, VerwR AT, § 22, Rn 11.

<sup>43</sup> Vgl. auch: Musil/Kirchner, Verw. 39 (2006), 373 (375 f.); Meyer-Teschendorf in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 23 (25); ders., FS Rupert Scholz, 799 (799).

<sup>44</sup> Ekhardt in Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht, 59 (61).

# Strukturen des Katastrophenrechts in Deutschland – Christoph Schmidt

## Anlage 1: Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich des Katastrophenrechts

### Art. 73 I Nr. 1 (Auswärtiges, Verteidigung, Zivilschutz)

- Zivilschutzgesetz (*ZSG*)\*
- Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – THW-Helferrechtsgesetz (*THW-HelfRG*)
  - o Verordnung über die Mitwirkung der Helfer und Helferinnen im Technischen Hilfswerk (*THW-Mitwirkungsverordnung, THW-MitwV*)
  - o Verordnung über die Gewährung von Unfallfürsorge für hauptamtliche Angehörige und Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk bei Leistung technischer Hilfe im Ausland (*THW-Auslandsunfallfürsorgeverordnung, THW-AuslUFV*)
- Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (*BND-Gesetz, BNDG*)
- Gesetz zur Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (*BBKG*)
- Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (*MAD-Gesetz, MADG*)
- Wehrpflichtgesetz (*WPfG*)
- § 79 Gesetz über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (*Zivildienstgesetz, ZDG*)
- Gesetz über bauliche Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (*Schutzbaugesetz, SchBauG*)
- Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (*Landbeschaffungsgesetz, LBG*)\*
- Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (*Schutzbereichsgesetz, SchBerG*)\*
- Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (*Ernährungssicherstellungsgesetz, ESG*)\*
- Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (*Verkehrssicherstellungsgesetz, VerkSiG*)\*
  - o Verordnung zur Sicherstellung des Luftverkehrs (*LuftVerkSiV*)
  - o Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte (*StrKrVerkLeistV*)
- Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung (*Wassersicherstellungsgesetz, WasSiG*)\*
- Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (*Arbeitsleistungsgesetz, ASG*)\*
- Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (*Wirtschaftssicherstellungsgesetz, WiSiG 1965*)\*
  - o Verordnung über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft (*Wirtschaftssicherstellungsverordnung, WiSiV*)
- Gesetz zu der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (*KultgSchKonvG*) i.V.m. dem Gesetz zur Ausführung der Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (*KultgSchKonvAG*)\*

### Art. 73 I Nr. 3 i.V.m. Art. 11 II (Freizügigkeit)

- § 10 Zivilschutzgesetz (*ZSG*)

### Art. 73 I Nr. 5 (Grenzschutz, Zollwesen)

- Gesetz über die Bundespolizei (*Bundespolizeigesetz, BPolG*)
- Zollverwaltungsgesetz (*ZollVG*)

### Art. 73 I Nr. 6 und 6a (Luftverkehr, Eisenbahnverkehr)

- §§ 9 ff. Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (*Verkehrssicherstellungsgesetz, VerkSiG*)
  - o Verordnung zur Sicherstellung des Luftverkehrs (*LuftVerkSiV*)
  - o Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte (*StrKrVerkLeistV*)
- Luftsicherheitsgesetz (*LuftSiG*)

### Art. 73 I Nr. 7 (Postwesen, Telekommunikation)

- Gesetz zur Sicherstellung des Postwesens und der Telekommunikation (*Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz, PTSG*)
  - o Verordnung zur Sicherstellung der Post- und Telekommunikationsversorgung durch Schutzvorkehrungen und Maßnahmen des Zivilschutzes (*PTZSV*)
  - o Verordnung zur Sicherstellung des Postwesens (*Postsicherstellungsverordnung, PSV*)
  - o Verordnung zur Sicherstellung von Telekommunikationsdienstleistungen sowie zur Einräumung von Vorrechten bei deren Inanspruchnahme (*Telekommunikations-Sicherstellungs-Verordnung, TKSiv*)
- §§ 108 ff. Telekommunikationsgesetz (*TKG*)
- Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (*BSI-Errichtungsgesetz, BSiG*)

### Art. 73 I Nr. 9a (Terrorismusabwehr)

- Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (*Terrorismusbekämpfungsgesetz, TerrorBekämpfG*)

### Art. 73 I Nr. 10 (Kriminalpolizei, Verfassungsschutz)

- Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (*Bundeskriminalamtgesetz, BKAG*)
- Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (*Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG*)

### Art. 73 I Nr. 12 (Waffenrecht, Sprengstoffrecht)

- Waffengesetz (*WaffG*)
- Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe (*Sprengstoffgesetz, SprengG*)
- Gesetz über die Prüfung und Zulassung von Feuerwaffen, Böllern, Geräten, bei denen zum Antrieb Munition verwendet wird, sowie von Munition und sonstigen Waffen (*Beschussgesetz, BeschG*)

### Art. 73 I Nr. 13 (Versorgung von Kriegsgeschädigten, Hinterbliebenenversorgung)

- Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (*Soldatenversorgungsgesetz, SVG*)
- Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (*Bundesversorgungsgesetz, BVG*)
- Gesetz zur Sammlung von Nachrichten über Kriegsgefangene, festgehaltene oder verschleppte Zivilpersonen und Vermisste (*VermSammlG*)

### Art. 73 I Nr. 14 (Kernenergie)

- Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (*Atomgesetz, AtG*)
  - o Verordnung über die Gewährleistung von Atomsicherheit und Strahlenschutz (*AtStrLSV*)
- Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (*Strahlenvorsorgegesetz, StrVG*)
  - o Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (*StrLSchV*)
- Gesetz zu den IAEÜ-Übereinkommen vom 26. September 1986 über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen sowie über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen (*Gesetz zu dem IAEÜ-Benachrichtigungsübereinkommen und zu dem IAEÜ-Hilfeleistungsübereinkommen, IAEÜBen/IAEÜHiLÜbkG*) i.V.m. dem Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen (*IAEÜBenÜbk*) und i.V.m. dem Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen (*IAEÜHiLÜbk*)

### Art. 74 I Nr. 9 und 10 (Kriegsschäden, Wiedergutmachung, Kriegsgräber)

- Gesetz zur allgemeinen Regelung durch den Krieg und den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandener Schäden (*Allgemeines*

## Strukturen des Katastrophenrechts in Deutschland – Christoph Schmidt

<p>Kriegsfolgengesetz, <i>AKG</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (Bundesentschädigungsgesetz, <i>BEG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz, <i>BVFG</i>)</li> <li>- NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz (<i>NS-VEntschG</i>)</li> <li>- Bundesgesetz zur Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Kriegsopferversorgung für Berechtigte im Ausland (<i>BWKAusl</i>)</li> <li>- Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz, <i>LAG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz, <i>GräbG</i>)</li> <li>- Gesetz über das Verwaltungsverfahren der Kriegsopferversorgung (<i>KOVVfG</i>)</li> <li>- Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgengesetzen (Kriegsfolgenbereinigungsgesetz, <i>KfbG</i>)</li> </ul>
<p><b>Art. 74 I Nr. 11 und 12 (Recht der Wirtschaft, Arbeitsrecht)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (<i>KatSchErwG</i>)</li> <li>- Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung (Energiesicherungsgesetz, <i>EnSiG</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung über Lieferbeschränkungen für Kraftstoff in einer Versorgungskrise (Kraftstoff-Lieferbeschränkungs-Verordnung, <i>KraftstoffLbV</i>)</li> </ul> </li> <li>- Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz, <i>WiSiG 1965</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft (Wirtschaftssicherstellungsverordnung, <i>WiSiV</i>)</li> </ul> </li> <li>- Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitsleistungsgesetz, <i>ASG</i>)*</li> <li>- Gesetz zur Regelung der Weiterverwendung nach Einsatzunfällen (Einsatz-Weiterverwendungsgesetz, <i>EinsatzWVG</i>)</li> <li>- Gesetz über den Schutz des Arbeitsplatzes bei Einberufung zum Wehrdienst (Arbeitsplatzschutzgesetz, <i>ArbPlSchG</i>)</li> </ul>
<p><b>Art. 74 I Nr. 14 (Enteignung)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz, <i>LBG</i>)</li> </ul>
<p><b>Art. 74 I Nr. 17 (Landwirtschaft, Ernährung)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherungsgesetz, <i>ESG</i>)*</li> <li>- Gesetz zur Ernährungsvorsorge (<i>EVG</i>)</li> </ul>
<p><b>Art. 74 I Nr. 19 und 20 (Seuchenschutz)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz, <i>IfSG</i>)</li> <li>- Tierseuchengesetz (<i>TierSG</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten (<i>TKrMeldpflV 1983</i>)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Art. 74 I Nr. 21 – 23 (Verkehr)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs (Verkehrssicherungsgesetz, <i>VerkSiG</i>)* <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung über Zuständigkeiten nach dem Verkehrssicherungsgesetz (Verkehrssicherungsgesetz-Zuständigkeitsverordnung, <i>VSGZustV</i>)</li> </ul> </li> <li>- Gesetz zur Sicherstellung von Verkehrsleistungen (Verkehrsleistungsgesetz, <i>VerkLG</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung über Verkehrsleistungen der Eisenbahnen für die Streitkräfte (<i>StrKrVerkLeistV</i>)</li> </ul> </li> <li>- Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung (Wassersicherungsgesetz, <i>WasSiG</i>)* <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 13 des Wassersicherungsgesetzes (<i>WasSiG§13V</i>)</li> </ul> </li> <li>- Schiffsicherheitsgesetz (<i>SchSG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (Seeaufgabengesetz, <i>SeeAufgG</i>)</li> <li>- Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 30. September 1957 über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (<i>ADRG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz, <i>GGBefG</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung über die Kontrollen von Gefahrguttransporten auf der Straße und in den Unternehmen (<i>GGKontrollV</i>)</li> <li>o Verordnung über Ausnahmen von den Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgut-Ausnahmeverordnung - <i>GGAV 2002</i>)</li> <li>o Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf Binnengewässern (Gefahrgutverordnung Binnenschifffahrt - <i>GGVBinSch</i>)</li> <li>o Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße und mit Eisenbahnen (Gefahrgutverordnung Straße und Eisenbahn - <i>GGVSE</i>)</li> <li>o Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Seeschiffen (Gefahrgutverordnung See - <i>GGVSee</i>)</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Art. 74 I Nr. 24 und 28-32 (Umwelt, Naturschutz)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- §§ 31a ff. Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (<i>WHG</i>)</li> <li>- §§ 58a ff. Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umweltauswirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz, <i>BImSchG</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o 5. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes: Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte (<i>5. MImSchV</i>)</li> <li>o 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes: Störfall-Verordnung (<i>12. MImSchV</i>)</li> </ul> </li> <li>- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz, <i>BBodSchG</i>)</li> <li>- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, <i>BNatSchG</i>)</li> <li>- Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz, <i>BWaldG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz, <i>GGBefG</i>)</li> <li>- Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz, <i>ChemG</i>) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (Gefahrstoffverordnung, <i>GefStoffV</i>)</li> </ul> </li> <li>- Gesetz zu den Internationalen Übereinkommen vom 29. November 1969 über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden und vom 18. Dezember 1971 über die Errichtung eines Internationalen Fonds zur Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden (<i>ÖlHaftG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Haftung und Entschädigung für Ölverschmutzungsschäden durch Seeschiffe (Ölschadengesetz, <i>ÖISG</i>)</li> <li>- Gesetz zu dem Protokoll von 1973 über Maßnahmen auf Hoher See bei Fällen von Verschmutzung durch andere Stoffe als Öl (<i>SeeVerschmProtG</i>)</li> <li>- Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadengesetz, <i>USchadG</i>)</li> </ul>

Mit \* gekennzeichnete Gesetze finden zumindest unmittelbar *ausschließlich* für den Kriegsfall / Verteidigungsfall (Terminologie nicht einheitlich) Anwendung. Inwiefern sie jeweils analogiefähig sind, bedarf einer separaten Prüfung.

## Strukturen des Katastrophenrechts in Deutschland – Christoph Schmidt

### Anlage 2: Im Katastrophenrecht relevante Behörden des Bundes *mit* eigenem Verwaltungsunterbau

<b>Einrichtung</b> – Rechtsgrundlage – Zuordnung zum Geschäftsbereich des Ministeriums	<b>Katastrophenrechtlich relevante Aufgaben</b>
<b>Bundespolizei – BPol</b> – Art. 87 I 2 GG, §§ 1 I 1 i.V.m. 57 BPolG – BMI (§ 1 I 1 BPolG)	– Schutz der Grenzen (§ 2 BPolG) – Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei Bahnanlagen des Bundes (§ 3 BPolG) – Schutz des Luftverkehrs (§ 4 f. BPolG) – Schutz von Bundesorganen (§ 5 BPolG) – Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes auf hoher See (§ 6 BPolG) – Unterstützung anderer Behörden / der Bundesländer (§§ 9 ff. BPolG) – Verfolgung bestimmter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§§ 12 f. BPolG)
<b>Bundeswehrverwaltung</b> – Art. 87b I 1 GG <sup>45</sup> – BMVg <sup>46</sup>	– Maßnahmen innerhalb der vom Verteidigungsministerium ausgerufenen Schutzbereiche (§§ 9 II i.V.m. III SchBerG) – Beschädigtenverwaltung (Art. 87b I 3 GG, §§ 87 I 1, 88 I 1 SVG) – Wehersatzwesen (Art. 87b II 1 GG, § 14 WPfIG)
<b>Streitkräfte</b> – Art. 87a I 1 GG – BMVg <sup>47</sup> – Oberbefehl: Bundesminister für Verteidigung (Art. 65a GG)	– Militärische Verbände unter dem Kommando des Bundesverteidigungsministers – Amt für den Militärischen Abschirmdienst – MAD <sup>48</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Abwehr von Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit von Bund oder Land mit Bezug zum Bereich des BMVg (§ 1 I 1 Nr. 1 MADG)</li> <li>○ Abwehr von Spionage und Sabotage mit Bezug zum Bereich des BMVg (§ 1 I 1 Nr. 1 MADG)</li> <li>○ Beurteilung der Sicherheit von Einrichtungen im Bereich des BMVg (§ 1 II MADG)</li> <li>○ Sicherheitsüberprüfungen von Personen mit Bezug zum BMVg (§ 1 III MADG)</li> <li>○ Diesbezüglicher Einsatz bei Auslandsverwendung der Bundeswehr (§ 14 MADG)</li> </ul>
<b>Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes – WSV</b> – Art. 87 I 1 i.V.m. 89 GG – BMVBS <sup>49</sup>	– Maßnahmen im Bereich des Verkehrsleistungsgesetzes (§ 7 II Nr. 2 VerklG)
<b>Zollverwaltung – Zoll</b> – Art. 108 I GG, § 1 FVG, ZollIVG – BMF (§ 1 FVG)	– Ausführung von Verordnungen zur beschränkten Abgabe von Heizöl (§ 4 IV EnSiG i.V.m. § 1 IV ZollIVG)

### Anlage 3: Im Katastrophenrecht relevante Behörden des Bundes *ohne* eigenem Verwaltungsunterbau

<b>Einrichtung</b> – Rechtsgrundlage – Zuordnung zum Geschäftsbereich des Ministeriums	<b>Katastrophenrechtlich relevante Aufgaben</b>
<b>Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – BBK</b> – Art. 87b II 1 GG, § 1 S.1 BBKG – BMI (§ 1 S.2 BBKG)	– Wahrnehmung der Verwaltungskompetenzen des Bundes im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe (§ 2 I BBKG), v.a. des Zivilschutzes (§ 4 ZSG) – Unterstützung des BMI und anderer Einrichtungen bei dieser Aufgabe (§ 2 II BBKG)
<b>Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen</b> – Art. 87f II 2 i.V.m. III GG, § 1 S. 2 BEGTPG – BMWi (§ 1 S.2 BEGTPG)	– Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung der §§ 108 ff. TKG (§ 115 TKG) – Ausführungen der Verordnungen im Rahmen des EnSiG (§ 4 I – III EnSiG)
<b>Bundesamt für Güterverkehr – BAG</b> – Art. 87 III 1 GG, § 10 I 1 GüKG – BMVBS (§ 10 I 1 GüKG)	– Maßnahmen im Bereich des Verkehrsleistungsgesetzes (§ 7 II Nr. 1 VerklG) – Regelungen zu Gefahrguttransporten per Straße (§§ 5 I 1 i.V.m. 3 I GGBefG)
<b>Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik – BSI</b> – Art. 87 III 1 GG <sup>50</sup> , § 1 S. 2 BSiG – BMI (§ 1 S. 2 BSiG)	– Untersuchung von Sicherheitsrisiken im Bereich der Informationstechnik (§ 3 I Nr. 1 BSiG) – Zulassung informationstechnischer Systeme (§ 3 I Nr. 3 BSiG) – Unterstützung anderer Stellen (§ 3 I Nr. 5 und 6 BSiG)

<sup>45</sup> Von den eigentlichen Streitkräften strikt zu trennen, vgl. Jarass/Pieroth, Art. 87a, Rn 2.

<sup>46</sup> Sachs/Kokott, Art. 87b, Rn 3.

<sup>47</sup> Dreier/Heun, Art. 87a, Rn 9.

<sup>48</sup> Dreier/Hermes, Art. 87, Rn 31.

<sup>49</sup> [http://www.wsv.de/Wir\\_ueber\\_uns/index.html](http://www.wsv.de/Wir_ueber_uns/index.html)

<sup>50</sup> Dreier/Hermes, Art. 87, Rn 91.

## Strukturen des Katastrophenrechts in Deutschland – Christoph Schmidt

<p><b>Bundesamt für Strahlenschutz – BfS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1 GG<sup>51</sup>, § 1 I BASTrSchG</li> <li>- BMU (§ 1 I BASTrSchG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wahrnehmung der Verwaltungskompetenzen des Bundes im Bereich des Strahlenschutzes (§ 2 I BASTrSchG i.V.m. § 23 AtG)</li> <li>- Unterstützung des BMU und anderer Einrichtung bei Fragen bezüglich des Strahlenschutzes (§ 2 II und V BASTrSchG)</li> <li>- Forschung im Bereich des Strahlenschutzes (§ 2 III BASTrSchG)</li> </ul>
<p><b>Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 I 2 GG, § 2 I BVerfSchG</li> <li>- BMI (§ 2 I 2 BVerfSchG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sammlung und Auswertung von Informationen (§ 3 BVerfSchG) über eventuelle <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder der Länder</li> <li>o Bestrebungen zur ungesetzlichen Beeinträchtigung der Arbeit der Verfassungsorgane</li> <li>o Spionage oder Sabotage</li> <li>o Gefährdung der auswärtigen Belange der Bundesrepublik</li> </ul> </li> <li>- Sicherheitsüberprüfungen (§ 3 II BVerfSchG)</li> </ul>
<p><b>Bundesamt für zentral Dienste und offene Vermögensfragen – BADV</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1 GG</li> <li>- BMF<sup>52</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entscheidung über Ansprüche nachdem NS-Verfolgtenentschädigungsg (§ 4 NS-VEntsch)</li> </ul>
<p><b>Bundesausgleichsamt - BAA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1 GG, § 307 LAG</li> <li>- BMI / BMF<sup>53</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Treffen grundlegender Entscheidungen im Bereich des Lastenausgleichs, d.h. der Abgeltung von Schäden und Verlusten aus der Kriegs- und Nachkriegszeit</li> </ul>
<p><b>Bundeskriminalamt – BKA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 I 2 GG, § 1 I i.V.m. § 2 BPolG, Zentralstelle</li> <li>- BMI (vgl. §§ 3 II 2, 4 I 3, 5 II, 7 VI, 9a VI 2, 10 VII BKAG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterstützung der Bundes- und Landespolizei (§ 2 I-IV BKAG)</li> <li>- Unterhaltung eines polizeilichen Informationssystems (§ 2 III BPolG), Führung der Antiterrordatei (§ 1 I ATDG)</li> <li>- Unterstützung der Länder bei der Datenverarbeitung (§ 2 V BKAG)</li> <li>- Unterhaltung kriminaltechnischer Einrichtungen (§ 2 VI Nr. 1 BKAG)</li> <li>- Erstellung der polizeilichen Kriminalstatistik (§ 2 VI Nr. 2 BKAG)</li> <li>- Kriminaltechnische Forschung und Weiterbildung (§ 2 VI Nr. 3 und 4 BKAG)</li> <li>- Koordination bei internationalen Sachverhalten (§ 3 BKAG)</li> <li>- Verfolgung bestimmter Straftaten (§ 4 BKAG)</li> </ul>
<p><b>Bundesnachrichtendienst - BND</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 I 2 GG, § 1 I 1 BNDG</li> <li>- Bundeskanzleramt (§ 1 I 1 BNDG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sammlung und Auswertung von Informationen für Erkenntnissen über das Ausland mit außen- und sicherheitspolitischer Relevanz für die Bundesrepublik (§ 1 II BNDG)</li> </ul>
<p><b>Bundesverwaltungsamt – BVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1 GG, § 1 I BVwAG</li> <li>- BMI (§ 1 I BVwAG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waffenrechtliche Maßnahmen mit Auslandsbezug (§ 48 II WaffG)</li> <li>- Aufnahme vertriebener/geflohener Spätaussiedler (§ 28 BVFG)</li> </ul>
<p><b>Eisenbahn-Bundesamt – EBA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87e I 1 GG, § 1 I BEVVG</li> <li>- BMVBS (§ 1 I BEVVG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelungen zu Gefahrguttransporten per Bahn (§§ 5 I 1 i.V.m. 3 I GGBefG)</li> <li>- Maßnahmen im Bereich des Verkehrsleistungsgesetzes (§ 7 II Nr. 4 VerklG)</li> </ul>
<p><b>Friedrich-Loeffler-Institut – FLI (Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1, § 4 I TierSG</li> <li>- BMI (§ 4 I TierSG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Untersuchung zur Ausfuhr bestimmter Tiere (§ 4 II 2 TierSG)</li> <li>- Untersuchung von Tierseuchen (§ 4 II 3 TierSG)</li> <li>- Forschung zu Tierseuchen ... (§ 4 II 3 Nr. 1 TierSG)</li> <li>- Referenzlabor für Tierseuchen (§ 4 II 3 Nr. 2 TierSG)</li> <li>- Sammlung / Auswertung / Veröffentlichung von Tierseuchemeldungen (§ 4 III, IV TierSG)</li> </ul>
<p><b>Luftfahrt-Bundesamt – LBA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87d I 1 GG, § 1 I LFBAG</li> <li>- BMVBS (§ 1 I LFBAG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelungen zu Gefahrguttransporten per Luft (§§ 5 I 1 i.V.m. 3 I GGBefG)</li> <li>- Maßnahmen im Bereich des Verkehrsleistungsgesetzes (§ 7 II Nr. 3 VerklG)</li> </ul>
<p><b>Paul-Ehrlich-Institut – PEI (Bundesamt für Sera und Impfstoffe)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1 GG, § 1 I 1 BASIG</li> <li>- BMG (§ 1 I 2 BASIG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prüfung und Zulassung von Sera und Impfstoffen</li> </ul>
<p><b>Robert-Koch-Institut – RKI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 87 III 1 GG, § 2 I BGA-NAchfG</li> <li>- BMG (2 I BGA-NAchfG)</li> </ul>	<p>Erkennung, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer und nicht übertragbarer Krankheiten (§ 2 III Nr. 1 BGA-NachfG) durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung von Konzepten und Empfehlungen zur Vorbeugung, frühzeitigen Erkennung und Eindämmung von Infektionen (§ 4 I 1, II Nr. 1 IfSG)</li> <li>- Entwicklung von Analyseverfahren (§ 4 I 2, 1. Alt. IfSG)</li> <li>- Forschung zu Ursachen, Diagnostik und Prävention übertragbarer Krankheiten (§ 4 I 2, 2. Alt. IfSG)</li> <li>- Sammlung, Auswertung und Veröffentlichung epidemologischer Meldungen i.S.d. IfSG (§ 4 II Nr. 3 und 4 IfSG)</li> </ul>

<sup>51</sup> str., dafür: Sachs/Windthorst, Art. 87c, Rn 31; Jarass/Pieroth, GG, Art. 87c, Rn 1; a.A.: Dreier/Hermes, Art. 87c, Rn 20.

<sup>52</sup> [http://www.badv.bund.de/003\\_menue\\_links/a1\\_ueber\\_uns/index.html](http://www.badv.bund.de/003_menue_links/a1_ueber_uns/index.html)

<sup>53</sup> [http://www.badv.bund.de/003\\_menue\\_links/g0\\_Bundesausgleichsamt/index.html](http://www.badv.bund.de/003_menue_links/g0_Bundesausgleichsamt/index.html)

**Anlage 4: Im Katastrophenrecht relevante selbständige Verwaltungsträger des Bundes**

Einrichtung – Rechtsform – Rechtsgrundlage – Geschäftsbereich	Katastrophenrechtlich relevante Aufgaben
<b>Bundesagentur für Arbeit – BA</b> – Anstalt – Art. 87 III 1 GG <sup>54</sup> , § 367 I SGB III – BMAS (§ 393 I SGB III)	– Zustimmung bei Beendigung von Arbeitsverhältnissen (§ 7 I 1 ASG) – Verpflichtung von Personen zur Arbeitsleistung (§ 11 I 1 ASG)
<b>Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft – BEL</b> – Anstalt – Art. 87 III 1 GG, § 1 I 1 BELG – BMELV (§ 1 I 1 BELG)	– § 2 I 2 Nr. 3 BELG i.V.m. Durchführung der ihr per VO übertragenen Aufgaben (§ 2 I 2 Nr. 3 BELG i.V.m. § 12 Nr. 1 ESG, § 4 I EVG) – Beteiligung an der Planung der Ernährungssicherstellung (§ 2 I 2 Nr. 3 BELG i.V.m. § 12 Nr. 2 ESG) – Feststellung der relevanten bevorrateten, erzeugten und verbrauchten Gütern (§ 2 I 2 Nr. 3 BELG i.V.m. § 12 Nr. 3 ESG) – Aufstellung von Versorgungs- und Bevorratungsplänen (§ 2 I 2 Nr. 3 BELG i.V.m. § 6 Nr. 2 EVG, § 12 Nr. 4 ESG)
<b>Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – THW</b> – Anstalt – Art. 87 III 1 GG, § 1 II THW-HelfRG – BMI (§ 1 II THW-HelfRG)	Technische Hilfe (§ 1 II 2 HW-HelfRG): – im Zivilschutz – außerhalb des THW-HelfRG (im Auftrag der Bundesregierung) – bei Katastrophen, öffentlichen Notständen, Unglücksfällen größeren Ausmaßes (auf Anforderung)
<b>Bundesinstitut für Risikobewertung – BfR</b> – Anstalt – Art. 87 III 1 GG, § 1 BfRG – BMELV (§ 1 BfRG)	– Untersuchungen und Forschung zur Lebensmittelsicherheit (§ 2 I Nr. 1 und 4 BfRG) – Unterstützung des Ministeriums und anderer Einrichtungen (§ 2 I Nr. 2 BfRG) – Bewertung der Gefährlichkeit von Gefahrguttransporten und Chemikalien, Dokumentation der Gefahren (§ 2 I Nr. 5 u. 8 BfRG) – Referenzlabor (§ 2 I Nr. 10 und 11 BfRG) – Veröffentlichungen über Gesundheitsgefahren (§ 2 I Nr. 12 BfRG)
<b>Deutscher Wetterdienst - DWD</b> – Anstalt – Art. 87 III 1 GG, § 1 I DWDG – BMVBS (§ 1 I DWDG)	– Meteorologische Sicherung der See- und Luftfahrt (§ 4 I Nr. 2 DWDG) – Warnung vor meteorologischen Ereignissen mit Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, v.a. Unwetter- und Hochwasserwarnungen (§ 4 I Nr. 3 DWDG) – Überwachung der Atmosphäre bzgl. radioaktiver Spuren und Vorhersagen über deren Verbreitung (§ 4 I Nr. 7 DWDG) – Unterstützung der Länder im Katastrophenschutz (§ 1 IV DWDG)
<b>Physikalisch-technische Bundesanstalt – PTB</b> – Anstalt – Art. 87 III 1 GG – BMWi <sup>55</sup>	– Genehmigung von Transporten für die Beförderung radioaktiver Stoffe (Art. 4 I Nr. 2 ADRG) – Zulassung von Schusswaffen (§ 20 III 1 BeschG)

<sup>54</sup> Dreier/Hermes, Art. 87, Rn 56.

<sup>55</sup> <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/ministerium.did=10388.html>