



Sachstand

Fragen zur Feststellung des Katastrophenfalls

Fragen zur Feststellung des Katastrophenfalls

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 163/21
Abschluss der Arbeit: 16. September 2021 (zugleich letzter Abruf aller Internetquellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird nach der Definition und den rechtlichen Konsequenzen der Feststellung eines Katastrophenfalls sowie der Warnstufen.

2. Zuständigkeit für den Katastrophenschutz

Das Bevölkerungsschutzsystem in Deutschland ist grundsätzlich zweigeteilt in den Zivilschutz und den Katastrophenschutz. Der **Zivilschutz** meint den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen militärischer Maßnahmen und gehört gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der **Katastrophenschutz** fällt hingegen gem. Art. 70 Abs. 1 GG unter die **Zuständigkeit der Länder** und dabei regelmäßig in die der Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden. Nach dem Elbhochwasser im Jahr 2002 verständigten sich Bund und Länder auf die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“, auf deren Grundlage auch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gegründet wurde. Das BBK liegt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und übernimmt die Aufgaben aus § 4 Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) mit dem Ziel, den zivilen Bevölkerungsschutz als Teil der nationalen Sicherheitsstrategie zu etablieren.

Die Durchführung der Gefahrenabwehr zum Katastrophenschutz erfolgt auf kommunaler Ebene, der Bund kann nach Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG Amtshilfe leisten.

3. Feststellung eines Katastrophenfalls

Wann eine **Katastrophe** vorliegt und der Katastrophenfall ausgerufen werden kann, ist jeweils in den **Katastrophenschutzgesetzen der Länder** geregelt, deren Vorschriften sich häufig ähneln. Beispielsweise heißt es in § 1 Abs. 1 Katastrophenschutzgesetz (KatSG) des Landes Berlin¹:

„Katastrophen sind Ereignisse, die das Leben, die Gesundheit oder die lebensnotwendige Versorgung einer Vielzahl von Menschen oder Tieren, die Umwelt oder sonstige bedeutende Rechtsgüter in so außergewöhnlichem Ausmaß gefährden oder schädigen, dass deren Bewältigung nur unter Beteiligung der Katastrophenschutzbehörden und der Mitwirkenden im Katastrophenschutz angemessen geleistet werden kann und deren Zusammenwirken ressortübergreifend koordiniert werden muss.“

Die Voraussetzungen und das Verfahren für die **Feststellung** eines Katastrophenfalls richten sich ebenfalls nach dem **jeweiligen Landesrecht** (mit Ausnahme von Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz).² So bestimmt § 10 KatSG Berlin, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung Katastrophenalarm für das Land Berlin auslöst, wenn eine Katastrophe vorliegt und diesen wieder aufhebt, wenn ein Grund für dessen Aufrechterhaltung nicht mehr besteht.

1 Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin (Katastrophenschutzgesetz - KatSG) vom 7. Juni 2021, GVBl. 2021, 610.

2 Vgl. zu den einzelnen landesrechtlichen Regelungen Leupold, Hendrik, Die Feststellung des Katastrophenfalls, Schriften zum Katastrophenrecht, 1. Auflage 2012, S. 29 f.

4. Juristische Folgen der Ausrufung des Katastrophenfalls

Die Folgen des Ausrufs eines Katastrophenfalls werden in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder normiert, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden können. Stattdessen werden hier einige allgemeine Folgen aufgezeigt, die sich in vielen Landesgesetzen finden lassen.

In der Regel ermöglicht der Ausruf des Katastrophenfalls eine **straffere Behördenstruktur** und die **Grundrechte einschränkende Befugnisse**. Die jeweils zuständige Katastrophenschutzbehörde errichtet z.B. eine Einsatzleitung, die die Zusammenarbeit der Behörden mit Rettungsdiensten, Feuerwehr und anderen am Katastrophenschutz Beteiligten miteinander abstimmt, (so z.B. § 13 KatSG Berlin, § 6 Abs. 1 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG))³, oder sie kann ein Betretungsverbot für das betroffene Katastrophengebiet aussprechen (so z.B. Art. 10 Bayerisches Katastrophengesetz)⁴.

Im **Gesundheitsbereich** besteht die Möglichkeit, regionale Gesundheitseinrichtungen in Alarm- und Einsatzbereitschaft zu versetzen. Zudem führen die Behörden Listen über medizinisches Fachpersonal, welches nicht mehr in ihrem erlernten Beruf tätig ist und im Katastrophenfall auf freiwilliger Basis herangezogen werden kann (so z.B. § 37 Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz (ThürBKG))⁵.

Arbeitsrechtlich können die Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr unter Weiterzahlung des vollen Lohns freigestellt werden. Der Arbeitgeber kann in diesem Fall eine Erstattung bei der zuständigen Stelle beantragen (so z.B. § 17 NKatSG).

Zudem werden teilweise **Dienstverpflichtungen** für die allgemeine Bevölkerung normiert (so z.B. die Verpflichtung zur Gefahrenmeldung bzw. Hilfeleistung gemäß § 38 bzw. § 40 ThürBKG). Es werden auch Duldungspflichten für Sach- und Grundstückseigentümern normiert (so z.B. § 46 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz)⁶.

5. Warnstufen in Deutschland

Die Länder und deren Katastrophenschutzbehörden sind nach § 6 ZSKG auch zuständig für die Warnung bei Katastrophen und allgemeinen Gefahrenlagen. Sie entscheiden, welche Warnsysteme sie nutzen, und die örtlichen Behörden versenden in eigener Verantwortung Warnungen und Handlungsempfehlungen. Die **Warnstufen** werden dabei zumeist durch **Verwaltungsvor-**

3 Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) in der Fassung vom 14. Februar 2002, Nds. GVBl. S. 73.

4 Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996, GVBl. S. 282.

5 Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz – ThürBKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Februar 2008, GVBl. S. 22.

6 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – HBKG) in der Fassung vom 14. Januar 2014, GVBl. I S. 26.

schriften bestimmt und sind **nicht einheitlich geregelt**. So definiert das Land Nordrhein-Westfalen beispielsweise folgende zwei Warnstufen: Gefahrenwarnung und vorsorgliche Information.⁷ Die Einstufung richtet sich dabei nach der Gefährdungslage und dem diesbezüglich notwendig zu erreichenden Warnbereich.

Der Bund hat im Rahmen von „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ zur Unterstützung der technischen Warninfrastruktur der Länder ein **modulares Warnsystem (MoWaS)** eingerichtet, welches angeschlossene Warn-Apps, Fernseh- und Hörfunkanstalten und andere Medien (die sog. Warnmittel⁸) innerhalb von einer Minute mit amtlichen Warnmeldungen erreichen kann. Das MoWaS kann auch von den Ländern genutzt werden. Das MoWaS unterscheidet drei Warnstufen:⁹ Die **Warnstufe 1** (Hoch); hierbei sind die Medien verpflichtet, die Warnung sofort und unverändert zu senden. Im Fernsehen ist ein Nachrichtenband einzublenden, Radiosendungen sind sofort zu unterbrechen. Die **Warnstufe 2** (Mittel); die Medien können hierbei den Text der Warnung anpassen. Ein Nachrichtenband wird im Fernsehen unverzüglich eingeblendet und Radiosendungen werden an geeigneter Stelle unterbrochen. Die **Warnstufe 3** (Niedrig); hier entscheiden die Medien über den Umgang mit der Warnung.

Die **Warn-App „NINA“** des BBK unterscheidet ebenfalls drei Stufen. Eine **extreme Gefahr** stellt eine Gefahr dar, die sich kurzfristig erheblich entweder auf die Gesundheit der Bevölkerung, das Eigentum der Bevölkerung oder die öffentlichen Infrastrukturen auswirken kann. Eine **Gefahr** stellt eine Gefahr dar, die sich auf die Gesundheit der Bevölkerung, das Eigentum der Bevölkerung und/oder auf die öffentliche Infrastruktur auswirken kann. Eine **Gefahreninformation** wird ausgelöst, wenn eine zu erwartende oder bereits eingetretene Beeinträchtigung des normalen Tagesablaufs oder eine besondere Beobachtung vorliegt.¹⁰

6. Rechtsschutz gegen die Feststellung eines Katastrophenfalls

Ein direkter Rechtsschutz des Bürgers gegen die Feststellung des Katastrophenfalls kommt nicht in Betracht, da es ihm regelmäßig an der Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO fehlt. Diese erfordert, dass eine Rechtsverletzung des Bürgers zumindest möglich ist. Die Feststellung des Katastrophenfalls hat jedoch in erster Linie abstrakte Rechtsfolgen, keine den Einzelnen unmittelbar

7 Warnung und Information der Bevölkerung im Brand- und Katastrophenschutz „Warnerlass“, Runderlass des Ministeriums des Innern - 32-52.08.09 - vom 16. Mai 2018, Punkt 1.2, abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&bes_id=42546&aufgehoben=N&keyword=Warnerlass.

8 BBK, An MoWaS angeschlossene Warnmittel, abrufbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Warnung-in-Deutschland/Warnmittel/MoWaS/Angeschlossene-Warnmittel/angeschlossene-warnmittel_node.html.

9 Herausgabe von Warnmeldungen über das Modulare Warnsystem MoWaS, Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (MdI) vom 15.07.2020; Az.: 2530#2019/0025-0301 353, abrufbar unter <https://bks-portal.rlp.de/sites/default/files/og-group/10915/dokumente/Handlungsanweisung%20MoWaS%20Stand%2015.07.2020%20-.pdf>.

10 Vgl. BBK, Bedeutung der einzelnen Warnstufen, abrufbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/Warnung-Vorsorge/Warn-App-NINA/Warnmeldungen/dossier_warnmeldungen-3.html.

betreffenden,¹¹ und ist damit nicht justiziabel. Auch eine Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB setzt die Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht voraus, die durch die Feststellung des Katastrophenfalls nicht in Betracht kommt.¹²

Dies gilt nicht für konkrete Eingriffsmaßnahmen, zu denen erst die Feststellung des Katastrophenfalls ermächtigt hat.

11 Leupold, Hendrik, Die Feststellung des Katastrophenfalls, Schriften zum Katastrophenrecht, 1. Auflage 2012, S. 147.

12 Ebenda, S. 164.