



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Katastrophen- organisationsrecht

Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes

Dr. Andreas Walus



10



WISSENSCHAFTSFORUM

Katastrophen- organisationsrecht

WISSENSCHAFTSFORUM

BAND 10



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Katastrophen- organisationsrecht

Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes

Dr. Andreas Walus

10



WISSENSCHAFTSFORUM

Herausgeber:

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Postfach 18 67, 53008 Bonn
Fon: 0228 . 99 550-0, Fax: 0228 . 99550-1620, www.bbk.bund.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Name: Dr. Andreas Walus
E-Mail: andreaswalus@gmx.de

© 2012 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

ISBN-13: 978-3-939347-46-0

Der vorliegende Band stellt die Meinung des Autors dar und spiegelt nicht grundsätzlich die Meinung des Herausgebers wider.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist nur in den Grenzen des geltenden Urheberrechtsgesetzes erlaubt. Zitate sind bei vollständigem Quellenverweis jedoch ausdrücklich erwünscht.

Dieses Werk darf ausschließlich kostenlos abgegeben werden. Weitere Exemplare dieses Buches oder anderer Publikationen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz

und Katastrophenhilfe können Sie gern beim Herausgeber kostenfrei anfordern.

Gestaltung, Layout und Satz:

Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design
40210 Düsseldorf, www.naumilkat.com

Titelbild: Gebrüder Suhr; Hamburger Brandkatastrophe von 1842

Druck: MedienHaus Plump GmbH
Rolandsecker Weg 33
53619 Rheinbreitbach, www.plump.de

Inhalt

Vorwort		9
§ 1	Einleitung	13
§ 2	Effektivitätsprinzip	23
A	Effektivität als übergeordnetes Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts	25
I	<i>Einleitung</i>	25
II	<i>Herleitung</i>	25
III	<i>Schlussfolgerungen</i>	46
B	Spannungsverhältnis von Organisationseffektivität und Rechtsstaatlichkeit	48
I	<i>Konflikt</i>	48
II	<i>Rechtsstaatliche Begrenzung des Katastrophenorganisationsrechts</i>	49
III	<i>Rechtsstaatliche Effektivitätssteigerung des Katastrophenorganisationsrechts</i>	59
IV	<i>Schlussfolgerungen</i>	60
C	Grundanforderungen an das Katastrophenorganisationsrecht	62
I	<i>Katastrophenschutz als Gefahrenabwehrverwaltung und gefährdete Verwaltung</i>	62
II	<i>Schlussfolgerungen für das Organisationsrecht</i>	72
§ 3	Dezentralisationsprinzip	83
A	Dezentralisation des Katastrophenschutzes im Bundesstaat	85
I	<i>Ausgangsfragen an das Katastrophenorganisationsrecht des Grundgesetzes</i>	85
II	<i>Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder für den Katastrophenschutz</i>	86

B	Dezentralisation des Katastrophenschutzes im Landesorganisationsrecht	91
	<i>I</i> <i>Reguläre Zuständigkeitsordnung</i>	91
	<i>II</i> <i>Relative Subsidiarität im Landesorganisationsrecht</i>	98
§ 4	Kooperationsprinzip	103
A	Bundesstaatliche Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG	106
	<i>I</i> <i>Entstehungshorizont und Rechtsunsicherheit</i>	108
	<i>II</i> <i>Strukturmerkmale und Organisationsform</i>	110
B	Kooperationsinstrumente im Landesinnenverhältnis	147
	<i>I</i> <i>Mitwirkung der Gemeinden am Katastrophenschutz</i>	147
	<i>II</i> <i>Überörtliche Katastrophenhilfe</i>	150
	<i>III</i> <i>Verwaltungsverbund Katastrophenschutz</i>	153
C	Äußere Verwaltungskooperation	167
	<i>I</i> <i>Öffentlich-private Zusammenarbeit im Katastrophenorganisationsrecht</i>	167
	<i>II</i> <i>Mitwirkung privater Katastrophenschutzorganisationen</i>	169
	<i>III</i> <i>Rechtscharakter der Partizipation privater Katastrophenschutzorganisationen</i>	171
§ 5	Subordinationsprinzip	179
A	Katastrophenschutzleitung im Landesinnenverhältnis	181
	<i>I</i> <i>Subordination bei der landesinternen Katastrophenhilfe</i>	181
	<i>II</i> <i>Subordination der kreisangehörigen Gemeinden</i>	185
B	Katastrophenschutzaufsicht	188
	<i>I</i> <i>Notwendigkeit einer übergeordneten Katastrophenschutzleitung</i>	189
	<i>II</i> <i>Gesetzesvorbehalt der Katastrophenschutzaufsicht</i>	193
	<i>III</i> <i>Rechtsquellen der Aufsichtsmittel</i>	196
	<i>IV</i> <i>Aufsichtsrechtliche Instrumente der Verwaltungssteuerung im Katastrophenschutz</i>	197

C	Subordination im Rahmen bundesstaatlicher Katastrophenhilfe	227
I	<i>Leistungsordnung im Falle der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe auf Anforderung nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG</i>	227
II	<i>Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG beim überregionalen Katastrophennotstand</i>	235
§ 6	Koordinationsprinzip	257
A	Koordination des Katastrophenschutzes	259
B	Instrumente der Koordination	261
I	<i>Koordinationsinstrumente im Landesrecht</i>	261
II	<i>Koordinationsinstrumente im bundesstaatlichen Gefüge</i>	268
§ 7	Aktivierungsprinzip	271
A	Einleitung	273
B	Erklärung des Katastrophenfalls	274
I	<i>Katastrophenschutzbehördliche Aufgabe</i>	274
II	<i>Rechtscharakter</i>	275
III	<i>Schlussfolgerungen</i>	286
C	Anforderungsvorbehalt	287
§ 8	Redundanzprinzip	289
A	Organisationsrechtliche Redundanz: Notzuständigkeiten im Katastrophenfall	291
I	<i>Notwendigkeit von Notzuständigkeiten</i>	292
II	<i>Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen</i>	293
B	Gesetzliche Notzuständigkeiten	295
I	<i>Örtliche Notzuständigkeit</i>	295
II	<i>Sachliche Notzuständigkeit</i>	300

III	<i>Instanziell-sachliche Notzuständigkeit</i>	307
IV	<i>Geschriebene Notzuständigkeiten des Bundes</i>	311
C	Ungeschriebene Notzuständigkeiten	322
I	<i>Kompetenzneutralität der grundrechtlichen Schutzpflichten</i>	322
II	<i>Institut der „aufgedrängten Amtshilfe“</i>	324
III	<i>Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag</i>	326
IV	<i>Bundestreue</i>	328
V	<i>Notstandsvorbehalt</i>	329
VI	<i>Strafrechtliche Rechtswirkungen</i>	334
D	Fazit: Konflikt von Legalität und Legitimität im Katastrophenfall und die Notwendigkeit eines lückenlosen Notkompetenzrechts	338
§ 9	Schluss	341
A	Ausblick	343
B	Ergebnisse	347
	Anhang	365
	Literaturverzeichnis	367
	Abkürzungsverzeichnis	389
	Verzeichnis der abgekürzt zitierten Rechtsvorschriften	391
	Bisherige Publikationen im WissenschaftsForum	397

Vorwort

Die wechselhafte Geschichte Deutschlands ist auch die Geschichte von Katastrophen. Naturgegebene, technische sowie fahrlässig und absichtlich vom Menschen verursachte Katastrophen haben wiederholt zahlreiche Menschenleben gefordert und teils dramatische Umwelt-, Kulturgut- und Sachschäden verursacht. Bei vernunftgeleiteter Betrachtung gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass katastrophale Extremereignisse nicht auch zur Zukunft der Bundesrepublik Deutschland gehören werden. Aus diesem Grund kommt dem staatlichen Bevölkerungsschutz – insbesondere in seiner Ausprägung als Katastrophenschutz und als Katastrophenhilfe – eine gewichtige Bedeutung innerhalb der deutschen Sicherheitsarchitektur zu. Die beachtlichen Maßnahmen von Kommunen, Bundesländern und dem Bund seit Beginn des 21. Jahrhunderts sind jedenfalls ein Indiz für die ernsthaften Bemühungen der Akteure, den Bevölkerungsschutz in Deutschland zu optimieren.

Freilich setzt Fortschritt auch auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes eine sachliche und kritische Auseinandersetzung mit den gesetzgeberischen und verwaltungspraktischen Maßnahmen voraus. Hierzu ist ebenfalls die Rechtswissenschaft aufgerufen. In diesem Sinne widmet sich die vorliegende Arbeit der grundsätzlichen Untersuchung, durch welche Prinzipien das Organisationsrecht des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe in der Bundesrepublik Deutschland geprägt ist. Die Untersuchung dient der Reflexion der gegenwärtigen Rechtslage und soll etwaigen Reformbedarf besonders hervorheben.

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2011/2012 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Für die Druckfassung konnten noch nachträglich vereinzelte Gesetzesänderungen sowie die Plenumsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2012 (Az. 2 PBvU 1/11) berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt zunächst Prof. em. Dr. Michael Kloepfer, der es mir am Forschungszentrum Katastrophenrecht (FZK) ermöglichte, meine Leidenschaft für

das Katastrophenrecht auch neben meiner Promotion zu verfolgen. Als Wissenschaftlicher Mitarbeiter war es mir dort möglich, an zwei von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanzierten Forschungsprojekten zum Katastrophenrecht mitzuarbeiten. Ebenfalls gilt mein Dank Prof. em. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis als zweitem Berichterstatter für die zügige Begutachtung meiner Dissertation.

Mein besonderer Dank gilt auch der akademischen Kommission für Promotionsförderung in Berlin. In den Jahren 2009-2011 wurde mein Promotionsvorhaben durch das Elsa-Neumann-Stipendium des Landes Berlin wesentlich finanziell gefördert.

Schließlich danke ich dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) für die Aufnahme meiner Dissertation in die Schriftenreihe WissenschaftsForum. Diese Entscheidung unterstreicht die fachliche, interdisziplinäre und mitunter auch wissenschaftliche Ausrichtung der Behörde.

Berlin, im November 2012

Dr. Andreas Walus

§ 1

Einleitung

Katastrophenorganisationsrecht – die begriffliche Verknüpfung von Katastrophen mit Organisation und Recht mutet auf den ersten Blick paradox an. Katastrophen werden herkömmlich als das Sinnbild für Chaos verstanden. Sie werden als Unglücksereignisse wahrgenommen, durch die die geordneten Strukturen des Zusammenlebens zerstört oder zumindest erheblich beeinträchtigt werden und die sich einer menschlichen Kontrolle entziehen.¹ Die plötzlich und intensiv eintretende Erschütterung der Normalität lässt es zunächst unmöglich erscheinen, Katastrophen mit Organisation, Recht bzw. Organisationsrecht in Bezug zu setzen. Vergewenwärtigt man sich die ursprüngliche Bedeutung von Katastrophen, wird dies besonders anschaulich: In dem eigentlichen Sinn des altgriechischen Wortes „καταστροφή“ – übersetzt: „Wendung zum Niedergang“ – kommt die Unumkehrbarkeit, der Kontrollverlust, die Unbeherrschbarkeit eines katastrophalen Ereignisses zum Ausdruck. Geradezu anmaßend wirkt daher in diesem Zusammenhang der Versuch, das chaotische, ungezügelte Geschehen rechtlich fassen oder gar organisieren zu wollen. Diese Gegensätzlichkeit verleiht dem Begriff des Katastrophenorganisationsrechts eine besondere Spannung. Sie deutet ebenfalls darauf hin, dass das Katastrophenorganisationsrecht nicht auf die rechtliche Organisation von Katastrophen abzielt. Sein Regelungsbereich ist das im Katastrophenfall zur Anwendung kommende Organisationsrecht, dessen Zweck es ist, das Handeln der Verwaltung bei katastrophalen Gefahrenlagen zu organisieren. Katastrophenorganisationsrecht steht somit für das Organisationsrecht der Katastrophenschutzverwaltung.

Der vorliegenden Arbeit liegt die Auffassung zugrunde, dass Katastrophen nicht mit einem gesellschaftlichen und juristischen Fatalismus begegnet werden darf. Weder sollte die mögliche Betroffenheit von einer Katastrophe

1 Vgl. Clausen, Sind Katastrophen beherrschbar?, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 15; vgl. Dombrowsky, Katastrophe und Katastrophenschutz, 1988, S. 98.

gesellschaftlich verdrängt, noch mit Unverwundbarkeitsphantasien überspielt oder als schicksalhaft hingenommen werden. Die Hoffnung auf Glück, d. h. darauf, von einer Katastrophe verschont zu bleiben, ist zwar nachvollziehbar. Sie vermag jedoch keine Rechtfertigung dafür zu bieten, sich nicht mit dem Schutz vor Katastrophen auseinanderzusetzen. Der im Katastrophenfall oftmals einsetzende Rückzug auf die Opferrolle – sei es durch die Bevölkerung oder die staatlichen Organe – ist nicht selten die Folge mangelnder Vorbereitung auf die Katastrophenbewältigung. Was für den Bürger eine Obliegenheit darstellen mag, ist für den Staat Pflicht und Auftrag zugleich. Dessen grundlegende Existenzlegitimation und originäre Aufgabe bildet die Abwehr von Gefahren für seine Bürger.² Dies schließt auch deren Schutz bei Katastrophen ein. Eine Katastrophenverdrängung oder die fehlerhafte Annahme der eigenen Unverwundbarkeit wären dramatische Irrtümer mit weitreichenden Folgen. Denn die möglichen Auswirkungen eines unterlassenen oder unzureichenden Katastrophenschutzes wären fatal: Zu denken ist beispielsweise an Katastrophenkaskaden, d. h. an die Auslösung von Folgeschäden durch die mangelhafte Abwehr der ursprünglichen bzw. vorherigen Gefahr. Auch müssen die sozialen Auswirkungen von Katastrophen und ihrer gescheiterten Bewältigung bedacht werden. Katastrophen können den Zusammenhalt einer Gesellschaft zerstören, so dass der Katastrophenschutz stets auch einer sozialen Destabilisierung vorbeugt. Vergessen oder im wissenschaftlichen Diskurs zumindest weitgehend vernachlässigt erscheint schließlich die politische Dimension von Katastrophen. Ein Versagen des Katastrophenschutzes könnte ebenfalls als ein Versagen der Politik aufgefasst werden, mit der Folge, dass nicht nur Konsequenzen der politischen Verantwortungsträger verlangt werden, sondern auch die Beeinträchtigung der politischen Stabilität droht. Es liegt somit auch im eigenen Interesse des Staates, einen funktionstüchtigen Katastrophenschutz vorzuzulassen.

Die wissenschaftliche Untersuchung des Katastrophenorganisationsrechts widerspricht nicht nur der Schicksalsergebenheit der Gesellschaft gegenüber Katastrophen. Sie setzt auch ein Zeichen gegen die Vorstellung einer nur begrenzten Wirkkraft des Rechts im Katastrophenfall. Die Annahme, chaotische Ausnahmesituationen überstiegen die Leistungsfähigkeit des Rechts, geht

2 Vgl. Götz, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 3. Aufl., 2006, § 85 Rn. 18 ff.; vgl. ausführlich zur Entwicklung der Sicherheit als Menschenrecht Robbers, Sicherheit als Menschenrecht 1987, S. 81 ff.; Hobbes, Grundzüge der Philosophie, Bd. II, 1949, S. 124 ff.

fehl. Sie ist in erster Linie Ausdruck einer juristischen Resignation, der mit dieser Arbeit entgegengewirkt werden soll. Darüber hinaus ist jede Loslösung vom Recht gefährlich. Auch bei außerordentlichen Gefahren würden der Rückzug des Rechts und das Vordringen einer gesetzeslosen Verwaltung die Grundfesten des deutschen Verfassungsstaates erschüttern. Das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG untermauert den Geltungsanspruch des Rechts auch bei krisenhaften Situationen und stellt sich der Auffassung entgegen, Katastrophenlagen würden sich einer rechtlichen Unterwerfung entziehen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass Recht sogar ein geeignetes Mittel zur Bewältigung von Katastrophen darstellt. Denn die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete und bei Katastrophen aufrechterhaltene Geltungs- und Bindungskraft des Rechts schafft Ordnung in einer an sich unordentlichen Situation. Recht kann die notwendige Grundlage bieten, um im Chaos Orientierung zu finden und damit eine Katastrophe besser zu bewältigen. Die Stabilität der Rechtsordnung, im Katastrophenfall verfestigt durch die Rechtsbindung der Verwaltung, entfaltet deshalb auch positive Effekte und kann somit wesentlich zum Gelingen des Katastrophenschutzes beitragen. Dies setzt freilich ein effektives Katastrophenschutzrecht voraus. Deshalb trägt die wissenschaftliche Befassung mit dem Katastrophenorganisationsrecht dazu bei, die rechtlichen Grundlagen des Katastrophenschutzes auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen, Konflikte aufzudecken und zu lösen sowie Regelungslücken und Optimierungsbedarf aufzuzeigen. Katastrophenrechtswissenschaft ist somit interventionistische Wissenschaft und Katastrophenvorsorge zugleich. Durch die antizipierte Auseinandersetzung mit der Rechtsanwendung im Katastrophenfall wird auch dessen wirksame Bewältigung vorbereitet. Die Ergebnisse können in Verbesserungen bei der Rechtssetzung münden und damit dem Übergang einer Katastrophe zu einer Rechtskatastrophe vorbeugen.

Zur Sicherstellung eines wirksamen Katastrophenschutzes eignet sich insbesondere das Organisationsrecht.³ Zu dessen Grundfunktionen gehören nicht nur die Strukturierung des administrativen Handlungssystems, sondern auch die intendierte Steuerung des Verwaltungshandelns. Im Ernstfall, bei Eintritt einer Katastrophe, kann die rechtliche Geordnetheit des Katastrophenschutzes ein Versinken der Verwaltung in Chaos vermeiden und dadurch zum Schutz

3 Vgl. Kloepfer, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. 1, 2008, S. 10, der die Bedeutung des Organisationsrechts für den Katastrophenschutz besonders hervorhebt.

der Bevölkerung beitragen. In der Verknüpfung von Organisationsrecht einerseits und dem Schutz der Bevölkerung als dem Auftrag des Staates andererseits kommt die dienende Funktion des Katastrophenorganisationsrechts zum Ausdruck.⁴ Es fungiert als Werkzeug für die Verwirklichung des materiellen Rechts, das im Rahmen der Katastrophenabwehr insbesondere der Erfüllung der Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dient. Das Organisationsrecht verfolgt daher keinen Selbstzweck, sondern trägt primär zur Freiheitsermöglichung und -sicherung bei. Der instrumentelle Charakter des Katastrophenorganisationsrechts ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einem nur minderen Wert der formell-rechtlichen Grundlagen des Katastrophenschutzes. Die Verwirklichung des Schutzauftrags des Staates wird sich im zeitkritischen und hochkomplexen Katastrophenfall nie ohne ein wirksames Organisationsrecht als „law in action“ realisieren lassen. Um an dem Grundsatz des fortwährenden Geltungsanspruchs des Rechts in Ausnahmeständen festhalten zu können, ist ein effektives Katastrophenorganisationsrecht die zwingende Voraussetzung. Es stellt somit gegenüber dem materiellen Katastrophenrecht kein Recht zweiter Klasse dar, sondern steht ihm – trotz seiner dienenden Funktion – ebenbürtig gegenüber. Dass es sich beim geschriebenen Katastrophenschutzrecht ganz wesentlich um organisatorisches Recht handelt, zeigt sich nicht zuletzt in den katastrophenschutzgesetzlichen Legaldefinitionen des Katastrophenbegriffs. Exemplarisch kann hier aus dem sächsischen Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzgesetz zitiert werden: „Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Geschehen, welches das Leben, die Gesundheit, die Versorgung zahlreicher Menschen mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in so außergewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt, dass Hilfe und Schutz wirksam nur gewährt werden können, wenn die zuständigen Behörden und Dienststellen, Organisationen und eingesetzten Kräfte unter der einheitlichen Leitung einer Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken“.⁵ Die Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde sowie die Koordinierung der verwaltungsübergreifenden Kooperation bilden somit konstitutive Elemente des rechtlichen Katastrophenbegriffs. Dessen normativer Gehalt ist stark organisationsrechtlich geprägt.

4 Vgl. Trute, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, § 6 Rn. 43; vgl. Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Aufl., 2010, § 7 Rn. 14 ff.

5 Vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangsüberlegungen erschließen sich nun Sinn und Inhalt der vorliegenden Arbeit. Den Gegenstand der Untersuchung bildet das Katastrophenorganisationsrecht, das in erster Linie durch die Katastrophenschutzgesetze der Länder ausgebildet wird. Durch die Abstraktion des Katastrophenschutzes der Länder und unter Einbeziehung der grundgesetzlichen Vorgaben werden Prinzipien des Katastrophenorganisationsrechts entwickelt, die zur Strukturierung und Systematisierung dieses Rechtsgebiets beitragen sollen. Herausgebildet werden spezifische Prinzipien des Organisationsrechts im Katastrophenfall. Die aus dem Grundgesetz folgenden Staatsstrukturgrundsätze wie etwa das Demokratie-, Rechtsstaats-, Bundesstaats- und Sozialstaatsprinzip werden vorausgesetzt; sie können freilich auf die spezifischen Prinzipien des Katastrophenorganisationsrechts einwirken und zu ihrer Herausbildung beitragen. Der Gang der Untersuchung beginnt mit der Ausgangsfrage, ob das Katastrophenorganisationsrecht einem übergeordneten Leitprinzip unterliegt (§ 2). Ist etwa die Effektivität des Katastrophenschutzes im funktionalen Sinne und des Katastrophenschutzes im organisatorischen Sinne die Richtschnur des geschriebenen Katastrophenorganisationsrechts oder gar eine verfassungsrechtliche Maxime, die auf die Ausgestaltung der Katastrophenschutzgesetze einwirkt? Gibt es ein an den Katastrophenschutzgesetzgeber adressiertes Gebot, einen effektiven Katastrophenschutz gesetzlich auszugestalten und welche Grundanforderungen an ein wirksames Katastrophenorganisationsrecht sind dabei zu berücksichtigen? An diese wegweisende Grundüberlegung schließt sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen und einfach-gesetzlichen Verteilung der Verantwortlichkeiten im Katastrophenfall an (§ 3). Gilt im Katastrophenschutz der Grundsatz der Zentralisierung oder verfolgen das Grundgesetz und die Landeskatastrophenschutzgesetze etwa das Prinzip der Dezentralisation? Unabhängig davon, an welche Verwaltungsinstanz die Katastrophenschutz Aufgabe zur Erfüllung übertragen wird, können Katastrophen in der Regel nicht von einer einzigen (Katastrophenschutz-)Behörde bewältigt werden. Es gilt daher zu untersuchen, mit welchen Rechtsinstituten die Interaktion der Verwaltungseinheiten organisationsrechtlich ausgestaltet wird. Existiert ein Kooperationsprinzip im Katastrophenrecht (§ 4)? Wie weit reichen etwaige Solidaritätspflichten bzw. wo sind ihre Grenzen? Begreift man die Bewältigung von Katastrophen als eine gesamtstaatliche Aufgabe, drängt sich die Notwendigkeit einer einheitlichen Leitung der zahlreichen Akteure auf. Die zentrale Aufgabe des Katastrophenorganisationsrechts dürfte daher die Ordnung des behördenübergreifenden Verwaltungshandelns im Katastrophenfall darstellen. Folgt das Katastrophenorganisationsrecht den Prinzipien

der Subordination (§ 5) und Koordination (§ 6)? Da das Katastrophenschutzrecht der Abwehr einer außerordentlichen Gefahrenlage dient, muss außerdem geklärt werden, ob das Katastrophenorganisationsrecht unter dem Vorbehalt seiner Aktivierung im Einzelfall steht. Dies ist insbesondere aufgrund des markanten Organisationsinstruments der Feststellung des Katastrophenfalls in Betracht zu ziehen (§ 7). Entfallen die Erklärung des Katastrophenfalls sowie die Anforderung von Katastrophenhilfe konstitutive Wirkung und aktivieren sie Rechtspflichten im Einzelfall? Schließlich gilt es zu bedenken, dass auch reguläre Organisationsvorgaben des Katastrophenschutzrechts – als grundsätzlich irregulärem, außerordentlichem Gefahrenabwehrrecht – versagen können. Dies gilt insbesondere bei Eilfällen, d. h. bei Gefahr im Verzug, oder gar totalen Ausfällen, wie sie in der Katastrophengeschichte bereits Realität wurden. Es stellt sich somit die Frage, ob bzw. inwieweit das Katastrophenorganisationsrecht hinreichende Redundanzregeln enthält, die bei Verhinderung der regulär zuständigen Behörde eine wirksame und rechtskonforme Katastrophenabwehr gewährleisten (§ 8).

Die Gegenüberstellung und systematische Aufarbeitung des organisatorischen Katastrophenschutzrechts der Länder anhand seiner Leitprinzipien ist ein Novum.⁶ Bisherige katastrophenschutzrechtliche Untersuchungen beschränken sich entweder auf allgemeine bzw. überblicksartige Betrachtungen⁷, das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Katastrophenfall⁸ oder auf das materielle Recht mit dem Schwerpunkt des Eingriffsrechts⁹. Die wissenschaftliche Vernachlässigung des Katastrophenorganisationsrechts geht demnach über das weitgehende Desinteresse der Rechtswissenschaft am Katastrophen-

6 Vgl. noch zum Befund der mangelnden Untersuchung des Katastrophenverwaltungsrechts Stober/Eisenmenger, *Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes*, NVwZ 2005, 121.

7 Vgl. Trute, *Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets*, KritV 2005, 342 ff.; Stober/Eisenmenger, *Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes*, NVwZ, 2005, 121 ff.; Kloepfer, *Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundlagen*, VerwArch 2007, 163 ff.

8 Wien, *Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes*, 2000; Böhme, *Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden*, 2007; Sattler, *Gefahrenabwehr im Katastrophenfall*, 2008; Unger, *Katastrophenabwehrrecht*, 2010.

9 Sattler, *Gefahrenabwehr im Katastrophenfall*, 2008.

schutz hinaus, das sich erst in jüngster Zeit zu wandeln scheint. Jedenfalls steht die rudimentäre Durchdringung des Katastrophenorganisationsrechts in keiner Weise mit dessen Relevanz bei der Rechtsanwendung im Einklang. Dies mag insbesondere der Schwierigkeit geschuldet sein, das Organisationsrecht aufgrund der Relativität organisationsdogmatischer Klassifikationen systematisieren zu wollen. Die Verwaltungsorganisationsrechtswissenschaft leidet in besonderem Maße unter der Heterogenität der organisationsrechtlichen Einheiten, so dass deren Aussagegehalt oftmals von dem konkreten Bezugsfeld abhängt.¹⁰ Diese ungünstige Ausgangsposition steht der Systematisierung des Katastrophenorganisationsrechts jedoch nicht entgegen. Sie ist vielmehr Ansporn für seine wissenschaftliche Bearbeitung und die Herausbildung von rechtlichen Leitprinzipien. Ihre Kraft schöpfen die Bemühungen nicht nur aus dem Geltungsanspruch des Rechts im Katastrophenfall, sondern auch aus der Zielsetzung, Menschen in einer Notlage zu helfen. Diese humanitäre, ursprünglich nichtjuristische Dimension der Katastrophenrechtswissenschaft unterstreicht, dass das Grundprinzip des Katastrophenrechts „Wahrung des Rechts“ um die Maxime „Hilfe für Menschen in Not“ ergänzt wird. Bei der Reflexion des Katastrophenorganisationsrechts gilt es, beide Gebote miteinander zu verknüpfen.

10 Vgl. Schnapp, Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AöR 1980, 243 ff.; Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 12 ff., Rn. 25, Rn. 54; v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 112.

§ 2

Effektivitätsprinzip

A Effektivität als übergeordnetes Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts

I Einleitung

Am Anfang der Untersuchung des Katastrophenorganisationsrechts steht die Suche nach einem übergeordneten Rechtsprinzip, das für die rechtliche Organisation des Katastrophenschutzes wegweisend sein kann. Im Kern geht es hierbei um die Frage, welche Anforderungen sich aus dem Verfassungsrecht für die normative Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts erschließen. Als Leitprinzip kommt hier allen voran die Effektivität der Organisationsregelungen in Betracht. Deshalb soll zunächst das Effektivitätsprinzip als Determinante des Katastrophenschutzrechts eingehend erörtert werden. Dies setzt voraus, dass sowohl Erwägungen zur Begründung eines allgemeinen Gebots der Verwaltungseffektivität als auch solche zur Begründung eines Gebots des effektiven Schutzes der Bevölkerung erörtert werden (A). Da sich im Rechtsstaat stets die Frage nach der Verhältnismäßigkeit von legislativem und exekutivem Handeln stellt, müssen anschließend das Effektivitäts- und Rechtsstaatsprinzip in Einklang miteinander gebracht werden (B). Abschließend sollen die besonderen Gefahren betrachtet werden, denen die Bevölkerung im Katastrophenfall ausgesetzt ist. Aus ihrer Bewertung können Grundanforderungen an die effektive Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts abgeleitet werden (C).

II Herleitung

1 Rein formaler Charakter von Organisationsnormen?

Die Frage nach dem Effektivitätsprinzip als einem Leitmotiv des Katastrophenorganisationsrechts berührt das grundlegende Verständnis von organisationsrechtlichen Bestimmungen. Hier zeigt sich im Schrifttum eine nicht zu vernachlässigende Skepsis gegenüber der Verknüpfung von Verwaltungsorganisationsrecht einerseits und materiellem Recht andererseits. Eine solche Verbindung wird hergestellt, wenn Effektivität und Organisationsrecht mitei-

inander in Bezug gesetzt werden. In diesem Zusammenhang werden Bedenken von Isensee geäußert, indem er Kompetenznormen als „inhaltsleer“ bezeichnet und jegliche Form ihrer materialen Interpretation als „diffus“ ablehnt.¹¹ Insbesondere die Aufladung von Kompetenznormen mit grundrechtlicher Substanz verstoße gegen die „verfassungsstaatliche Grundentscheidung zwischen Form und Inhalt“.¹² Diese Position erscheint allerdings in Anbetracht der – wie noch zu zeigen sein wird – engen Verflechtung von Grundrechtsschutz und Organisationsrecht als zu rigide. Zu voreilig scheint Isensee die Möglichkeit abzuweisen, dass der Sinn und Zweck von Organisation gerade in der Verwirklichung von Grundrechten liegen kann und somit auch Kompetenznormen möglicherweise nicht wirkungsfrei sein können. Ebenfalls kritisch, allerdings im Vergleich zu Isensee weitaus milder, positioniert sich in dieser Frage Jestaedt, der immerhin „Gebote der Funktionsgerechtigkeit“ von Organisation und Zuständigkeitsordnung als „Maximen guter Verwaltung“ anerkennt.¹³ So sei zum einen zum Zwecke der sachangemessenen Erledigung von Verwaltungsaufgaben die Bereitstellung von funktionsgerechter Organisation geboten. Zum anderen verlange „gute Verwaltung“ eine Zuständigkeitsordnung, deren Aufgabenzuweisungen am Maßstab der dafür „am relativ besten ausgestatteten“ Organisationseinheit erfolgen. Jestaedt bezweifelt allerdings, dass es sich bei den bezeichneten Geboten der Funktionsgerechtigkeit um Gebote im Rechtssinne handelt. Gleichwohl gewinnt er dem „Gebot“ effektiver Verwaltung eine normative Direktivkraft immerhin insoweit ab, dass eine Aufgabenzuweisung an eine Organisation verboten sei, die zur Aufgabenerledigung gänzlich nicht imstande wäre.¹⁴ Nach Isensee und Jestaedt dürften Organisationsnormen demnach einzig streng formal betrachtet werden. Eine Beurteilung der Verwaltungsorganisation im Hinblick auf eine vom Inhaber der Organisationsgewalt¹⁵ intendierte Präformation des Verwaltungshandelns durch Organisationsbestimmungen wäre damit

11 Vgl. Isensee, Die bundesstaatliche Kompetenz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, 3. Aufl., 2008, § 133 Rn. 70.

12 Ebd.; a.A. Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 440; Ossenbühl, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, NVwZ 1982, 465 (467); Kloepfer, Verfassung und Zeit, Der Staat 13 (1974), 457 ff.

13 Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 42.

14 Ebd., Rn. 219.

15 Vgl. zum Begriff der Organisationsgewalt Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 8 Rn. 1.

ausgeschlossen. Dies beträfe auch die Verwaltungseffektivität als eines übergeordneten Maßstabs der Organisationsbildung. Diesem restriktiven Verständnis von Verwaltungshandeln und -organisation begegnen jedoch grundlegende rechtliche Bedenken. Daher bedarf es einer näheren Untersuchung, ob sich der Aussagegehalt von Organisationsbestimmungen tatsächlich in einer rein formalen Natur erschöpft. Insbesondere ist das Effektivitätsprinzip als Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts zu erörtern, das sich auf die Begründung, Verteilung und Ausübung von organisatorischen Strukturmerkmalen auswirkt.

2 *Rationalitätsgebot*

Zunächst ist zu überlegen, inwieweit sich der rechtsstaatliche Einfluss auf Verwaltungshandeln und -organisation zu einer Effektivitätsmaxime verdichten kann. Das Rechtsstaatsprinzip wirkt hier in erster Linie begrenzend, indem es die exekutive Organisationsgewalt partiell durch einen institutionellen Vorbehalt des Gesetzes beschränkt.¹⁶ Zum anderen bindet – wie noch im weiteren Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird – der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes die Verwaltung auch an Organisationsbestimmungen, so dass hier die Handlungsmöglichkeiten eher reduziert als am Maßstab ihrer Effektivität ausgerichtet werden.¹⁷ Allerdings lassen sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ebenfalls positive Aussagen zu den Anforderungen an das Organisationsrecht ableiten. Dies zeigt sich zunächst im rechtsstaatlichen Erfordernis der Rechtsklarheit, das ein für den Bürger kontrollierbares und nachvollziehbares Verwaltungshandeln verlangt. Die Rationalität von Organisationsrecht leistet einen Beitrag zur Gewährleistung eines berechenbaren Verwaltungshandelns¹⁸ und schafft damit zusätzlich Rechtssicherheit¹⁹. Insbesondere ermöglichen rationale Kompetenzbestimmungen eine objektiv berechenbare Aufgabener-

16 Vgl. hierzu ausführlich Burmeister, Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts, 1991.

17 Siehe dazu unter § 2 B II 1.

18 Vgl. Schmidt-Preuß, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, 45 (46), der Organisation als „eine stabile, regelgebende Grundordnung“ qualifiziert.

19 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 36; vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183.

füllung²⁰ und dienen damit dem Schutz des Bürgers vor einer unkalkulierbaren Verwaltung. Die rechtsstaatlichen Anforderungen an das Organisationsrecht gehen folglich über den bloßen Ausschluss von untauglichen Organisationsbestimmungen hinaus.²¹ Rechtsklarheit und Rechtssicherheit verlangen ein rationales Organisationsrecht, ohne dass sich allerdings das Gebot rationaler Verwaltung und Verwaltungsorganisation zu einer Effektivitätsmaxime für den Organisationsgesetzgeber verdichtet.

3 *Strukturpluralismus*

Ein anderes Ergebnis kommt jedoch dann in Betracht, wenn sich aus den grundgesetzlichen Strukturdifferenzierungen ein Verfassungssatz ableiten ließe, der – gegebenenfalls in Verknüpfung mit dem Rechtsstaatsprinzip – die effektive Erledigung von Staatsaufgaben als Determinante der Verwaltungsorganisation vorgibt. Eine solche verfassungsrechtliche Grundlage könnte das organisationsrechtliche Effektivitätsgebot in den grundgesetzlichen Bestimmungen des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG sowie der Art. 62 ff. und Art. 83 ff. GG finden.

Allen voran darf das Gewaltenteilungsprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nicht als Ausdruck von Effektivitätsfeindlichkeit des Grundgesetzes missverstanden werden.²² Denn seine Bedeutung geht weit über die eine Machthemmung bezweckende Aufspaltung der Staatsmacht in die Funktionen der Legislative, Exekutive und Judikative hinaus. Positiv gewendet lässt sich aus der verfassungsrechtlichen Ausdifferenzierung der drei Gewalten die grundgesetzliche Entscheidung zur Schaffung einer Organisation ableiten, die auf eine optimale Erledigung von Staatsaufgaben abzielt.²³ In diesem Sinne weisen auch die ausdifferenzierten Strukturierungen der Art. 62 ff. und Art. 83 ff.

20 Vgl. BVerfGE 107, 395 (416); vgl. Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl., 2007, § 108 Rn. 90.

21 So aber Jestaedt, siehe unter § 2 A II 1.

22 Ebenso Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, S. 25.

23 Ähnlich Schwarze, Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, DÖV 1980, 581 (590): „Im übrigen kann es keinem Zweifel unterliegen, dass der übergreifende Grundsatz der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der Exekutive im Begriff der vollziehenden Gewalt in Art. 20 GG verfassungsrechtlich eingeschlossen ist bzw. dort stillschweigend vorausgesetzt wird“, m. w. N.

GG auf die verfassungsrechtliche Zielvorstellung einer möglichst effektiven Tätigkeit der Exekutive hin. Hierbei geht es auch um die Schaffung einer „funktionsfähigen“ bzw. „funktionsgerechten“ Verwaltungsorganisation,²⁴ der freilich auch ein rechtsstaatlicher Außenrechtsbezug zukommt. Denn nur durch die Funktionstüchtigkeit des Organisationsrechts kann die Grundlage dafür geschaffen werden, dass Verwaltungsmaßnahmen auch „richtig“ erfüllt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Interdependenz folgendermaßen formuliert: „Der Gewaltenteilungsgrundsatz zielt darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“.²⁵ Insoweit ist die grundgesetzliche Entscheidung zur horizontalen Gewaltenteilung eng mit der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung verknüpft, zu deren Realisierung es eines wirksamen, funktionstauglichen Organisationsrechts bedarf.²⁶ Gewiss gewährleisteten Organisationsbestimmungen nicht schlechthin die Richtigkeit von Staatsentscheidungen. Allerdings kann nicht abgestritten werden, dass sie eine ihrer Grundvoraussetzungen darstellen. Die Bereitstellung einer geeigneten Organisation erfolgt damit auch zum Zwecke richtigen i. S. v. rechtmäßigen Verwaltungshandelns. Damit zeigt sich, dass Verwaltungseffektivität in materieller und organisatorischer Hinsicht nicht nur einen Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher Erwägungen darstellt,²⁷ sondern angesichts der grundgesetzlichen Bestimmungen der Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 62 ff. und Art. 83 ff. GG verfassungsrechtlich aufgeladen ist.²⁸

24 Siehe dazu auch Voßkuhle, Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, DV 1996, 511 (531 f.) m. w. N.; ähnlich Hill, Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: Speyer Arbeitshefte Nr. 109, Verwaltung im Umbruch, Speyer 1997, S. 31.

25 Vgl. BVerfGE 68, 1 (86).

26 Vgl. Hilf/Hörmann, Effektivität ein Rechtsprinzip?, in: Depuy/Fassbender/Shaw/Sommermann (Hrsg.), FS Tomuschat, 2006, S. 922 f.; vgl. Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 440: „Einhaltung des Rechts „ist“ effektives Funktionieren im Sinne der Verfassung“, S. 440; a. A. Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, S. 23 unter Zugrundelegung eines divergierenden Wirksamkeitsbegriffs: „Effizienz will nicht die technisch richtige, sondern die mittelausschöpfende Entscheidung, die auch gerade unrichtig sein kann“.

27 Siehe zu dieser Dimension Schuppert, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 544 ff.

28 Vgl. dazu ausführlich Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl., 2007, § 108 Rn. 90; ähnlich mit dem Ziel der Herstellung eines Regelsystems „guter Ordnung“ Schmidt-Preuß, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, 45 (47).

4 *Tiefere Bedeutung von Kompetenzbegründungen*

Die Begründung des Effektivitätsprinzips als eines verfassungsrechtlichen Leitgedankens lässt sich über die Bestimmungen zur Funktionengliederung hinaus auch durch grundgesetzliche Kompetenzvorschriften ergänzen. So ist etwa die Argumentation von Steinkamm nachvollziehbar, dass der Verfassungsgesetzgeber bei der Normierung einer Zivilschutzkompetenz des Bundes nicht an einen „unwirksamen, sondern an einen effektiven Zivilschutz gedacht“ habe.²⁹ Als Argumentationsstütze wird das Bundesverfassungsgericht herangezogen, dass in der Einfügung der wehrverfassungsrechtlichen Bestimmungen die „verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wirksame militärische Landesverteidigung“ erkannt hat.³⁰ Die Maxime einer schlagkräftigen militärischen Landesverteidigung gründet damit – nach dem Bundesverfassungsgericht – bereits in deren kompetenzrechtlicher Zuweisung. Organisationsbestimmungen auf dem Gebiet des Bevölkerungsschutzes liegt somit der Gedanke einer effektiven Umsetzung der Staatsaufgabe zugrunde.³¹ Auch durch die Begründung einer Kompetenznorm kommt zum Ausdruck, dass der Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers die Effektivität der Aufgabenerledigung als Richtwert zugrunde liegt.³² Dies gilt in prägnanter Weise etwa auch für den Verfassungsschutz³³ sowie ebenfalls für die exekutiven Kompetenzen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG beim friedenszeitigen Katastrophenschutz. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz die Effektivität der Hilfeleistung bei Katastrophen

29 Vgl. Steinkamm, Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz, in: Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), FS Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 526.

30 BVerfGE 69, 1 (21).

31 Zugleich ist eine den Kompetenzbestimmungen immanente Abwehrdimension anzuerkennen, so auch Kloepfer, Verfassung und Zeit, Der Staat (1974), 457 ff.: Ähnlich der ausübungssichernden Grundrechtseffektivität bezweckt die ausübungssichernde Kompetenzeffektivität den Schutz des Aufgabenträgers vor Beeinträchtigungen bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten. Als „Verfassungsgebot von allgemeiner Relevanz“ zielt das Effektivitätsgebot auf die Verhinderung von Gefahren für die effektive Kompetenzwahrnehmung durch den Aufgabenträger und damit auf die Gewährleistung einer wirksamen Erfüllung von Verwaltungsaufgaben ab.

32 Vgl. Evers, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR 1966, 1 (4).

33 Vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 73 Nr. 10 Rn. 111.

als Sinn und Zweck der Katastrophenhilfsvorschrift des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ausgemacht.³⁴

5 Grundrechtliche Effektivitätsmaxime

Katastrophenorganisationsrecht ist das Recht der Organisation des Katastrophenschutzes. Es stellt besonderes Gefahrenabwehrrecht dar, so dass für die Begründung der Effektivität als eines übergeordneten Leitprinzips des Katastrophenorganisationsrechts gegebenenfalls auf dessen Schutzzweck abgestellt werden muss. Erschließen sich angesichts des Gefahrenpotenzials von Katastrophen für Leib und Leben der Bevölkerung grundrechtliche Schutzpflichten des Staates, so lassen sich daraus unter Umständen verfassungsrechtliche Effektivitätsgebote für das Organisationsrecht ableiten. Es fragt sich somit in erster Linie, ob bzw. inwieweit der Staat zu Vorsorge- und Schutzmaßnahmen mit Bezug auf Katastrophen verpflichtet ist. In einem zweiten Schritt schließt sich die Betrachtung an, ob diese Verfassungspflichten auch in organisationsrechtlicher Hinsicht Wirkung entfalten.

a) Handlungseffektivität

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung³⁵ und gefestigter Meinung im Schrifttum³⁶ dient das Grundrecht „auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht nur der Abwehr von unzulässigen Eingriffen durch den Staat. Daneben kommt vor allem auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr sein objektiv-rechtlicher Gehalt in Gestalt einer staatlichen Schutzpflicht zum

34 Vgl. BVerfGE 115, 118 (144): „Sinn und Zweck des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG, durch den Einsatz auch der Streitkräfte einen wirksamen Katastrophenschutz zu ermöglichen (...)“ sowie BVerfGE 115, 118 (145): „Auch der Sinn und Zweck des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG, den Bund zu einer effektiven Hilfeleistung im Aufgabenbereich der Länder zu befähigen (...)“; hervorgehoben wird die Wirksamkeit der Gefahrenabwehr im Rahmen der Auslegung des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ebenfalls bei BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 31.

35 BVerfGE 46, 160 (164); 45, 187 (254 f.); 56, 54 (63).

36 Siehe hierzu Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 62 ff.

Ausdruck.³⁷ Dieser Schutzfunktion ist im Gegensatz zur Abwehrfunktion nicht allein dadurch Genüge getan, dass eine unzulässige Maßnahme unterlassen wird, m. a. W. die Staatsgewalt lediglich zurückgedrängt wird.³⁸ Im Gegenteil: In seiner Funktion als Schutzrecht verpflichtet Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG den Staat zum Handeln.³⁹ Ein Unterlassen, d. h. völlige Passivität oder zumindest das nicht hinreichende Tätigwerden der Staatsorgane, kann hier eine Grundrechtsverletzung darstellen.⁴⁰ Die Schutzpflicht entfaltet sich freilich nicht erst bei einer konkreten Bedrohung der Rechtsgüter. Um eine Gefahrenbewältigung überhaupt erst zu ermöglichen, bedarf es regelmäßig angepasster Präventions- und Vorsorgemaßnahmen.⁴¹ Die Vorbereitung auf mögliche Gefahren fällt daher ebenfalls unter die Schutzpflicht des Staates. Nichts anderes kann für den Katastrophenschutz gelten. Maßnahmen der Katastrophenvorsorge und -bekämpfung sind nicht allein politisch opportun. In Anbetracht der grundrechtlichen Schutzpflichten sind sie verfassungsrechtlich geboten.⁴² Mängel können rechtswidriges Unterlassen darstellen.⁴³

37 Vgl. dazu jüngst Stern, Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung, DÖV 2010, 241 ff.; vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Art. 2 II Rn. 76 ff.; Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., 2009, Vor Art. 1 Rn. 35, m. w. N.

38 Vgl. dazu Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 48 Rn. 13.

39 Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Vorb. Rn. 102; Steinkamm, Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz, in: Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), FS Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 515 ff.

40 Siehe zur Grundrechtsverletzung durch Unterlassen auch EGMR, Urteil vom 20.3.2008, Kammer I, Bsw. Nr. 1 5.339/02 (Budayeva u. a. gg. Russland), erläutert bei Wagner, Katastrophenprävention: Optionen de lege lata und de lege ferenda, in: Kerschner (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht, 2008, S. 14 f. Das Gericht verurteilte die Republik Russland wegen grundrechtswidrigen Unterlassens von Legislative und Exekutive, als aufgrund mangelnder Vorkehrungen und Warnungen eine Schneelawine zahlreiche Todesopfer in der Bevölkerung forderte.

41 Siehe zu legislativen Schutzpflichten auch auf dem Gebiet der Risikoprävention Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 70 f. sowie Steinkamm, Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz, in: Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), FS Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 516.

42 Vgl. Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 394.

43 Vgl. Steinkamm, Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz, in: Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), FS Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 526;

Gegen diese Auffassung werden im Schrifttum Bedenken eingewandt: Nach Murswiek beschränkt sich die Pflicht des Staates zum Schutz des Bürgers auf Gefahren, die durch den Staat oder durch Dritte verursacht werden.⁴⁴ Naturkatastrophen würden somit keine freiheitsrechtlichen Handlungspflichten des Staates zum Schutz des Bürgers begründen. Murswiek ist der Ansicht, dass sich eine Schutzpflicht des Staates bei Naturkatastrophen „nur als sozialstaatliche Leistungspflicht“ aus Art. 20 Abs. 1 GG erfassen lasse. Könne sich der Einzelne nicht alleine helfen, sei die „Solidarität“ der Gemeinschaft gefordert.⁴⁵ Eine derartige Verkürzung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als Schutzrecht auf Übergriffe durch andere Menschen oder des Staates überzeugt jedoch nicht. Für die Beurteilung der Frage, ob das Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG beeinträchtigt wird bzw. eine Beeinträchtigung droht, kann es nicht auf den Ursprung der Gefahrenquelle ankommen. Denn zum einen ist hier eine trennscharfe Differenzierung zwischen allein menschlicher oder rein natürlicher Verursachung heute kaum mehr möglich, da sich auch in Bezug auf „Naturkatastrophen“ wie Wirbelstürme und Hochwasser menschliche Verursachungsbeiträge ausmachen lassen. Exemplarisch sind hier die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel anzuführen: Die Einordnung von klimawandelbedingten Katastrophen als Naturkatastrophen ist angesichts ihres Kausalzusammenhangs mit menschlichem Vorverhalten nicht haltbar oder zumindest relativierungsbedürftig.⁴⁶

bezogen auf die Gesetzgebung Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 397: „Die Inaktivität des Gesetzgebers in diesem Bereich wäre unverantwortlich. Unterlassene Gesetze sind hier – im übertragenen Sinne – „unterlassene Hilfeleistung“ durch das Parlament.“

44 Vgl. Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 2 Rn. 213; ebenfalls die Schutzpflicht auf „Übergriffe Privater“ beschränkend Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2006, Vorb. Rn. 101; ebenso Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 2, gleichwohl werden Naturereignisse als Gefahrenquelle anerkannt, S. 222.

45 Vgl. Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 2 Rn. 214; Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 2.

46 Vgl. dazu Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 395; Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (171); Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (358), der die Ausscheidung von Naturkatastrophen aus dem Schutzpflichttatbestand des Art. 2 Abs. 2 GG als „künstlich“ ablehnt.

Aber auch „reine“ Naturereignisse wie z. B. Erdbeben können sich deshalb zu Katastrophen entwickeln, weil es an einer passiven Katastrophenprävention durch Bebauungsverbote oder adäquate Vorsorgemaßnahmen mangelte.⁴⁷ Zum anderen ist anzuführen, dass grundrechtliche Schutzpflichten schlechthin schutzgutorientiert konzipiert sind. Es entspricht ihrer „Intention und Zielausrichtung“, die grundrechtlich geschützten Freiheiten und Güter soweit erforderlich real abzusichern.⁴⁸ Angesichts der auch nicht-menschlich verursachten Gefahrenquellen in der Wirklichkeit, kann die Aktivierung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG als Schutzrecht nicht von der Art des Gefahrenursprungs abhängen. Maßgebend ist vielmehr die freiheitsgefährdende Wirkung der Gefahren(-quellen). Darin äußert sich der Sinn und Zweck eines Schutzrechts. Zugleich gründet darin die Legitimation zu Schutzmaßnahmen des Staates auch gegen das Schutzobjekt selbst.⁴⁹ Auf die Möglichkeit der Heranziehung eines Verantwortlichen kann es somit nicht ankommen. Für den Katastrophenschutz gilt folglich, wie auch sonst auf dem Gebiet der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr, ein allgemeiner, umfassender Verfassungsauftrag des Staates zum Bevölkerungsschutz.⁵⁰ Jenseits grundrechtlicher Schutzpflichten erfährt dieser Befund durch Hinweis auf das Sozialstaats- und Umweltstaatsprinzip eine ergänzende Untermauerung.⁵¹

Nachdem festgestellt wurde, dass sich ein verfassungsrechtliches Gebot zum Katastrophenschutz aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG rekurrieren lässt, ist nun auch seine Intensität, d. h. das Schutzniveau bzw. der Grad verfassungsrechtlich gebotener – gegebenenfalls effektiver – Schutzmaßnahmen zu beleuchten. Die Pflicht zur realen Wirksamkeit von Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung

47 Vgl. dazu Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 396.

48 Vgl. dazu auch Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 103.

49 Vgl. zum aufgedrängten Grundrechtsschutz Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 219 ff.

50 Vgl. ebenfalls Steinkamm, Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz, in: Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), FS Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 510 ff.; Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 393 f.

51 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 164 (176).

lässt sich teleologisch begründen. Um dem Sinn und Zweck des Katastrophenschutzes, der Abwehr von Gefahren für die Schutzgüter, zu entsprechen, müssen die Katastrophenschutzbehörden wirksame Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung ergreifen. Der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitete Auftrag des Staates zum Katastrophenschutz verlangt seine praktische Umsetzung am Maßstab der Effektivität. Deshalb ist das Unterlassen von wirksamen Maßnahmen nicht nur in verwaltungspraktischer Hinsicht auszuschließen, sondern ebenfalls rechtswidrig, so dass sich die auf den ersten Blick als Zweckmäßigkeit der Maßnahmen einzuordnende Kategorie der Katastrophenabwehr auch zur Kategorie der Rechtmäßigkeit stilisiert. Denn bei der Auswahl von mehreren zur Verfügung stehenden Mitteln sind – auf Rechtsfolgenseite bei der Ermessensausübung im Rahmen der Hilfeleistung – diejenigen Maßnahmen durchzuführen, die eine effektive Erfüllung des Schutzauftrags bei Katastrophen realisieren. Unterlässt es die Verwaltung, wirksame, d. h. für eine effektive Katastrophenbekämpfung taugliche Maßnahmen zu ergreifen, wird damit nicht nur gegen den einfachgesetzlichen Auftrag des Katastrophenschutzes verstoßen, sondern zugleich dem Telos der verfassungsrechtlich gebotenen Schutzpflicht nicht entsprechen. Die Effektivität des Bevölkerungsschutzes lässt sich folglich als allgemeiner Verfassungsgrundsatz qualifizieren.⁵²

b) Ausstrahlungswirkung

In Anbetracht des Verfassungsauftrags des Staates zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren durch Katastrophen drängt sich die Frage auf, ob bzw. inwiefern der exekutive Katastrophenschutz durch den Gesetzgeber im Hinblick auf seine Wirksamkeit einfach-gesetzlich konkretisiert wird und inwiefern das Gebot der Handlungseffektivität auf dieses ausstrahlt.

In den Landeskatastrophenschutzgesetzen finden sich Bestimmungen, die den Katastrophenschutzbehörden die Befugnis zuweisen, in Erfüllung ihrer Katastrophenschutz Aufgabe die zur Katastrophenbekämpfung „notwendigen“⁵³

52 Vgl. Kloepfer, *Verfassung und Zeit*, Der Staat 1974, 457 (466); vgl. Di Fabio, *Gefahr, Vorsorge, Risiko: Die Gefahrenabwehr unter dem Einfluss des Vorsorgeprinzips*, Jura 1996, 566 (569), der die Effektivität der Gefahrenabwehr als strukturierendes Rechtsprinzip des Polizei- und Ordnungsrechts qualifiziert.

53 Vgl. z. B. § 7 Abs. 2 KatSG Bln, § 43 Abs. 1 BbgBKG, § 48 BremHilfeG, § 33 Abs. 1 HBKG.

bzw. „erforderlichen“⁵⁴ Maßnahmen zu treffen. Die darin zum Ausdruck kommende Berechtigung zu Maßnahmen mit Eingriffscharakter wird durch die Einschränkung verdeutlicht, dass die Maßnahmen nach „pflichtgemäßem Ermessen“ zu treffen sind,⁵⁵ wobei freilich jede Ausübung von Ermessen „pflichtgemäß“ erfolgen muss. Die vorrangige Bedeutung dieser Bestimmungen ist in der Begrenzung der staatlichen Gefahrenabwehrmaßnahmen zu sehen, da sich letztere primär am Verhältnismäßigkeitsprinzip auszurichten haben, um die Katastrophenschutzbehörden zu den allein erforderlichen Eingriffsmaßnahmen zu berechtigen. Die Wirksamkeit staatlicher Gefahrenabwehrmaßnahmen soll damit grundsätzlich zugunsten der Freiheit der Grundrechtsträger – der Bevölkerung – gehemmt werden.⁵⁶ Der Einsatz von polizei- und ordnungsrechtlichen Maßnahmen darf nicht „hoheitsrechtliche Selbstzwecke“ verfolgen, d. h. bei der Auswahl von hoheitlichen Mitteln die Grundrechtseingriffsintensität ignorieren.⁵⁷ Eingriffsmaßnahmen dürfen daher bei Ausübung des Ermessens nicht vorrangig an ihrer Effektivität ausgerichtet werden, sondern müssen sich an ihrer Verhältnismäßigkeit orientieren.

Vereinzelte finden sich jedoch in den Katastrophenschutzgesetzen ausdrückliche Benennungen des Effektivitätsprinzips als des Maßstabs für Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung. So beauftragt und berechtigt § 14 Abs. 1 HmbKatSG die Katastrophenschutzbehörde zur Durchführung der „für die wirksame Bekämpfung der Katastrophen notwendigen Maßnahmen“.⁵⁸ Dadurch wird die Katastrophenbekämpfung ausdrücklich auf eine wirksame Erledigung der Katastrophenschutzaufgabe ausgerichtet. Vorsorgende und bekämpfende Katastrophenschutzmaßnahmen haben sich nicht nur negativ

54 Vgl. z. B. § 37 Abs. 1 S. 2 SächsBRKG, § 30 Abs. 1 ThürBKG.

55 Ebd.

56 Vgl. dazu Rachor, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, Teil F Rn. 226 ff., wonach Grundrechtseffektivität bei Freiheitsrechten „in dubio pro libertate“ bedeute.

57 Vgl. Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, S. 13 und 37.

58 Vgl. ähnliche Bestimmungen des § 37 Abs. 1 S. 1 BbgBKG und des wortgleichen § 29 Abs. 1 S. 1 HBKG zur Durchführung der „notwendigen vorbereitenden Maßnahmen, um eine wirksame Katastrophenabwehr zu gewährleisten“; nach § 31 Abs. 1 ThürBKG haben die Vorbereitungsmaßnahmen „auf eine wirksame Abwehr von Katastrophengefahren“ abzielen; die Katastrophenschutzbehörden haben „einen wirksamen Katastrophenschutz“ zu gewährleisten, vgl. § 45 Abs. 1 S. 1 BremHilfG.

auf eine minimale Eingriffsintensität in Freiheitsrechte der Bevölkerung zu beschränken, sondern positiv auf ihren effektiven Schutz hinzuwirken.⁵⁹ Die Wirksamkeit der staatlichen Hilfs- und Schutzmaßnahmen wird im Sächsischen Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzgesetz in prägnanter Weise sogar zum Tatbestandsmerkmal einer Katastrophe erhoben. So heißt es in § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG, dass eine Katastrophe ein Geschehen darstellt, welches „das Leben, die Gesundheit, [...] in so außergewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt, dass Hilfe und Schutz wirksam nur gewährt werden können, wenn die zuständigen Behörden [...] unter der einheitlichen Leitung einer Katastrophenschutzbehörde zusammenwirken“. Die Effektivität der Gefahrenabwehrmaßnahmen – als Maßstab der staatlichen Gefahrenabwehr implizit vorausgesetzt – begründet damit den Übergang von alltäglichen Gefahren- und Schadenslagen hin zum Katastrophenfall und bildet die Legitimationsgrundlage für die – im weiteren Verlauf der Arbeit diskutierten – verwaltungsorganisatorischen Besonderheiten des Katastrophenschutzes.⁶⁰

Enthalten die Befugnis Klauseln der Katastrophenschutzgesetze nicht ausdrücklich eine Ausrichtung auf die effektive Verwirklichung der Katastrophenschutz Aufgabe, so lässt sich dies aber teleologisch mit der Zweckbestimmung der Landeskatastrophenschutzgesetze begründen. Die im Rahmen der Definition des Katastrophenbegriffs benannten Rechtsgüter sind Schutzgüter des staatlichen Katastrophenschutzes. Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelungen zum Katastrophenschutz muss es daher sein, auf den objektiv bestmöglichen Schutz der Rechtsgüter hinzuwirken. Ein nicht auf die Wirksamkeit des Katastrophenschutzes ausgerichtetes Verwaltungshandeln im Katastrophenfall dürfte allein schon der Katastrophenbekämpfungsaufgabe und dem darin zum Ausdruck kommenden Schutzcharakter im Hinblick auf die Schutzgüter zuwiderlaufen. Auf dem Gebiet des Umweltrechts interpretiert in ähnlicher Weise das Bundesverfassungsgericht die in § 7 Abs. 2 AtG bestimmten Anforderungen für die Genehmigung einer Kernenergieanlage und die in § 1 Abs. 2 AtG geregelte – und ebenfalls auf Rechtsgüterschutz ausgerichtete – Zweckbestimmung des Atomgesetzes als „niedergelegte Grundsätze der bestmög-

59 Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 LKatSG B-W haben die Katastrophenschutzbehörden insbesondere auf den Schutz gefährdeter Rechtsgüter im Sinne des § 1 Abs. 2 vor den Einwirkungen des Katastrophengeschehens hinzuwirken.

60 Siehe dazu im Folgenden insb. § 3 B.

lichen Gefahrenabwehr“.⁶¹ Im Sinne des Bundesverfassungsgerichts lässt sich demnach festhalten, dass die einfachgesetzliche Regelung von Verwaltungsaufgaben mit einer rechtsgüterschützenden Zielausrichtung – wie dies bei den Katastrophenschutzgesetzen und dem Atomgesetz der Fall ist – stets von einer bestmöglichen, d. h. effektiven Erfüllung der Aufgabe auszugehen ist.

Hierin zeigt sich sodann auch die ambivalente Bedeutung der generalklauselartigen Bestimmungen in den Katastrophenschutzgesetzen. Während zum einen das Rechtsstaatsprinzip die Handlungsbefugnisse auf allein verhältnismäßige Maßnahmen mit Eingriffscharakter begrenzt, rückt zum anderen in Anbetracht des Schutzauftrags auch ihr vorrangig wirksame Katastrophenschutzmaßnahmen legitimierender Charakter in den Vordergrund. Die katastrophenschutzgesetzlichen Generalklauseln wirken hier als Einfallstor der Schutzpflichten. Bei Ausübung ihres Ermessens sind die Katastrophenschutzbehörden dazu berechtigt, die „erforderlichen Maßnahmen“, d. h. im positiven Sinne die objektiv notwendigen Maßnahmen zum effektiven Schutz der Bevölkerung, durchzuführen.⁶² Freilich kann sich die Einwirkung der grundrechtlichen Schutzpflichten auf die Ermessensausübung von einer Berechtigung zur Verpflichtung erhärten: Im Falle einer grundrechtlich bedingten Ermessensreduzierung auf Null wird das Auswahlermessen auf eine einzig richtige Maßnahme beschränkt und das Entschließungsermessen mit der Folge einer Handlungspflicht beseitigt.⁶³ Zum Ausdruck kommt darin zugleich die gefahrenabwehrrechtliche Besonderheit des Katastrophenschutzes. Im Gegensatz zur klassischen Ordnungsverwaltung, die primär auf die

61 BVerfGE 49, 89 (143).

62 Vgl. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 71 f.: „Für die Administrative erfahren grundrechtliche Schutzpflichten weiterhin Bedeutung als „Leitlinien“ der Norminterpretation sowie der Ermessensbetätigung“; vgl. zur positiven Bedeutung von „notwendigen“ Maßnahmen, Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2004, S. 123; vgl. Gramm, Der wehrlose Verfassungsstaat?, DVBl. 2006, 653 (654).

63 Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 190 f.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., § 7 Rn. 24; aufgrund der Gefahrenintensität besteht auch ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung und ein Rechtsanspruch auf gefahrenabwehrendes Handeln, vgl. Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, II Rn. 75.

Heranziehung von Verantwortlichen abzielt, handelt die Katastrophenschutzverwaltung zwar ordnungsbehördlich, jedoch – wie Brandschutz- und Rettungsdienstverwaltung – in erster Linie durch die Hilfeleistung. Im Unterschied zur überwachenden Ordnungsverwaltung wird die Gefahrenabwehraufgabe auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes vorrangig durch Rettungs- und sonstige Schutzmaßnahmen ausgeübt. Nur soweit es zur Erfüllung der Schutzaufgaben erforderlich ist, sind die Katastrophenschutzbehörden zu Eingriffsmaßnahmen berechtigt.

Angesichts dieser grundrechtlichen Ausstrahlungswirkung auf das katastrophenschutzbehördliche Verwaltungshandeln stellt sich die Effektivität des Katastrophenschutzes als Rechtsverwirklichungseffektivität bzw. genauer als Grundrechtsverwirklichungseffektivität dar und lässt sich anhand von drei Modalitäten konkretisieren: Zunächst umfasst die Durchschlageffektivität des Katastrophenschutzes die Intensität von Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung im Hinblick auf ihre helfende und rettende Wirkung in der Realität. Anhand der Beschleunigungseffektivität lassen sich Schutzmaßnahmen in temporärer Hinsicht in Bezug auf ihre Geschwindigkeit beurteilen, d. h. wie schnell, also umgehend oder verzögert, erforderliche Maßnahmen umgesetzt werden.⁶⁴ Schließlich ist der Katastrophenschutz auch anhand seiner systematischen Effektivität zu bewerten, d. h. am Maßstab seines ganzheitlichen und umfassenden Outputs.⁶⁵ Bedenklich wäre es demgegenüber, das Effektivitätsprinzip im Sinne einer ökonomischen Zweck-Mittel-Effizienz misszuverstehen.⁶⁶ In

64 Vgl. Kloepfer, *Verfassung und Zeit*, Der Staat 1974, 457 (469); ders./Thull, *Der Lastenausgleich unter mehreren polizei- und ordnungsrechtlich Verantwortlichen*, DVBl. 1989, 1121; vgl. ders., in: Kloepfer (Hrsg.), *Hochwasserschutz*, Bd. II, 2009, S. 9; Stoll, *Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft*, 2003, S. 364 ff., insbesondere S. 367 f.; Zur zeitlichen Dimension eines wirksamen Rechtsschutzes siehe BVerfGE 61, 82 (116) und eines wirkungsvollen und beschleunigten behördlichen Verfahrens siehe BVerfGE 60, 253 (270 f.); vgl. zur Zügigkeit des Handelns im Fall des Art. 91 Abs. 2 GG Klein, *Der innere Notstand*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR VII*, 2. Aufl., 1992, § 169 Rn. 24: „Hat der Bund die Kompetenz zum Tätigwerden, so ist der entscheidende Gesichtspunkt die schnelle und effektive Aufgabenerledigung“.

65 Vgl. zu ähnlichen Effektivitätsmodalitäten „schnell, verlässlich, gründlich“ Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), *Polizei- und Ordnungsrecht*, 5. Aufl., 2009, S. 172.

66 Vgl. Leisner, *Effizienz als Rechtsprinzip*, 1971, S. 48 ff.; unklar bleibt damit die Bestimmung des § 1 Abs. 1 S. 1 BremHilfeG, der als Ziel des Gesetzes die Schaffung eines „effizient funktionierenden Hilfeleistungssystems“ festlegt. Jedenfalls kann die Norm als

Anbetracht des Schutzzwecks entzieht sich der Katastrophenschutz seiner Ausrichtung allein am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.⁶⁷ Letzteres bleibt primär Gegenstand von wirtschaftswissenschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen.⁶⁸

c) Organisationseffektivität – Grundrechtsschutz durch Organisation

Das aus den grundrechtlichen Schutzpflichten abgeleitete Effektivitätsgebot wurde bislang im Sinne einer Handlungseffektivität betrachtet, d. h. als Gebot der effektiven Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes. Eine weitergehende Ausstrahlungswirkung der Handlungseffektivität in Richtung auf ein organisationsrechtliches Effektivitätsgebot lässt sich daraus nicht undifferenziert ableiten. Soweit der Gesetzgeber selbst über den organisatorischen Rechtsrahmen zur Erfüllung des Katastrophenschutzes entschieden hat, ist die Exekutive an die Organisationsbestimmungen gebunden und kann von ihnen nicht eigenmächtig unter Verweis auf die Effektivitätsmaxime abweichen. Eine Ignorierung des gesetzlichen Organisationsgerüsts durch Katastrophenschutzbehörden hätte formell-rechtswidriges Verwaltungshandeln zur Folge.⁶⁹

Hinweis auf den integralen Charakter des bremischen Bevölkerungsschutzsystems verstanden werden.

67 Relativierend Hoffmann-Riem, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 1997, 433 (437).

68 Siehe etwa Reding, Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, 1981; Boerger, Die Effizienz öffentlicher Verwaltung in der Bundesrepublik, 1978.

69 Einen Ausnahmefall bilden katastrophenschutzgesetzliche Regelungen zur Katastrophenvorsorge, die sich zum Teil auch auf die Verwaltungsorganisation des Katastrophenschutzes beziehen. Dies betrifft die innerbehördliche Organisation der Katastrophenschutzbehörde selbst sowie der am Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden. So ermächtigt etwa § 4 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 KatSG Bln die Senatsverwaltung für Inneres zu Gestaltungs-, Koordinierungs- und Lenkungsmaßnahmen gegenüber den sonstigen Katastrophenschutzbehörden im Rahmen der Katastrophenvorsorge. Eine derartige interbehördliche Steuerungsbefugnis der Senatsverwaltung für Inneres und Sport ermöglicht die Einflussnahme auf die verwaltungsinternen, vornehmlich organisatorischen Vorbereitungen auf die Katastrophenbekämpfung im Sinne eines landesweit effektiven Katastrophenschutzes.

Darüber hinaus gilt es allerdings zu klären, welche organisationsrechtlichen Folgen sich aus dem beschriebenen verfassungsrechtlich determinierten Schutzauftrag des Staates erschließen. Auszuschließen ist zunächst die Existenz eines eigenständigen, katastrophenschutzspezifischen Organisationsgrundrechts eigener Art. Speziell auf staatliche Organisationsregelungen angelegte Grundrechte finden sich allein in Art. 5 GG in Bezug auf Hochschulen und Rundfunk.⁷⁰ Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil zur grundrechtssichernden und -fördernden Ausgestaltung des Hochschulrechts die organisatorische Dimension zu optimalen Grundrechtsentfaltungsmöglichkeiten auf diesem Gebiet klargestellt⁷¹ und im Fortgang zementiert.⁷² Der staatliche Organisationszugriff erfolgt folglich nicht freiheitsbegrenzend, sondern zum Zwecke der effektiven Sicherung und Realisierung der Freiheit.⁷³ Jedoch lassen sich die organisationsgrundrechtlichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 GG nicht auf den Katastrophenschutz übertragen, da das Grundgesetz kein äquivalentes Organisationsrecht für den Bereich des Katastrophenschutzes vorhält, aus dem sich Anforderungen an den Gesetzgeber ableiten ließen.

Demgegenüber ist allerdings an positive organisationsrechtliche Folgen des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu denken. Organisationsrechtliche Anforderungen auf dem Gebiet des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG kommen nicht in Gestalt einer selbstständigen Grundrechtsdimension zum Ausdruck, sondern „verbünden“ sich mit dessen Abwehr- und Schutzdimensionen.⁷⁴ Die Organisationskomponente wirkt hier komplementär. Sie kann ein Mittel zur Verwirklichung eines effektiven Grundrechtsschutzes darstellen bzw. „der Gefahr einer Entwertung der materiellen Grundrechtsposition“ vorbeugen.⁷⁵ Bezogen auf das Verfahrensrecht erklärt das Bundesverfassungs-

70 Vgl. dazu BVerfGE 57, 295; 73, 118; 83, 238; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl., 2004, Vorb. Rn. 106.

71 BVerfGE 35, 79.

72 BVerfGE 43, 242.

73 Vgl. dazu Bethge, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 5 Rn. 202a.

74 Vgl. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl., 2004, Vorb. Rn. 105.

75 Vgl. BVerfGE 63, 131 (143).

gericht, dass dieses den Geboten eines effektiven Grundrechtsschutzes entsprechen müsse⁷⁶ und unterstreicht damit die Hilfsfunktion des Verfahrensrechts. Der Einfluss der Grundrechte wirkt sich somit nicht nur auf die Ausgestaltung materiellen Rechts aus, sondern setzt „zugleich Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung“.⁷⁷

Zur Sicherung eines effektiven Grundrechtsschutzes im Allgemeinen und der effektiven Umsetzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG im Besonderen (Grundrechtseffektivität) bedarf es effektiver Katastrophenschutzmaßnahmen (Handlungseffektivität), deren Voraussetzung eine effektive Verwaltungsorganisation darstellt (Organisationseffektivität).⁷⁸ Organisations-, Handlungs- und Grundrechtseffektivität stehen damit in einem untrennbaren Kausalzusammenhang. Die Ausstrahlungswirkung der Grundrechte erstreckt sich mithin auch auf die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation. Bezogen auf die Katastrophenschutzverwaltung erschließt sich folglich für den Katastrophenschutzgesetzgeber das Gebot zur effektiven Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts, d. h. das Gebot effektiver Katastrophenschutzorganisation, um einen effektiven Grundrechtsschutz in der Katastrophenwirklichkeit überhaupt erst zu ermöglichen.⁷⁹ Organisationsregelungen dienen der Schaffung realer Grundrechtsvoraussetzungen.⁸⁰ Die Pflicht zum Erlass grundrechtsschützender Normen stellt sich damit als eine „natürliche Folge“ der Grundrechts- und Verfassungsbindung der Legislative nach Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG

76 Ebd.

77 Vgl. in ständiger Rechtsprechung BVerfGE 53, 30 (65 f.); 56, 216 (236); 65, 76 (94) und 69, 315 (355). vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 48 Rn. 32.

78 Zugestimmt werden kann somit Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 4, der Organisation als Medium der Freiheitsermöglichung und -sicherung bezeichnet; vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (189 f.), der aus dem verfassungsrechtlichen Postulat eines effektiven Lebensschutzes auf die Begründung von gefahrenabwehrrechtlichen Eilzuständigkeiten schließt. Letzteres bedarf einer kritischen Würdigung, siehe unter § 8 C I.

79 Vgl. ähnlich Steinkamm, Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz, in: Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), FS Geiger zum 80. Geburtstag, 1989, S. 520; vgl. Gusy, Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebiets im Wandel, DÖV 2011, 85 (95).

80 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 352 ff.

dar.⁸¹ Im Rahmen der materiellen und formellen Vorgaben von Verfassung und einfachen Gesetzen ist sodann die Katastrophenschutzverwaltung zur Durchführung effektiver Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung verfassungsrechtlich und einfach-gesetzlich verpflichtet.⁸²

6 *Anforderungen an den Gesetzgeber und Justiziabilität*

Nach der Feststellung einer verfassungsrechtlichen und einfach-gesetzlichen Schutzpflicht des Staates auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes und ihrer grundsätzlichen Ausstrahlungswirkung auch auf das Organisationsrecht bedarf es schließlich einer Untersuchung der verfassungsrechtlich bedingten Gesetzgebungspflichten und ihrer verfassungsrechtlich geforderten Bestimmtheit.

Im Hinblick auf verfassungsrechtlich bedingte Pflichten zur Gesetzgebung ist an erster Stelle zu konstatieren, dass der Legislative im demokratisch verfassten Rechtsstaat der Freiraum zukommt, die Rechtsordnung des Gemeinwesens zu gestalten und damit das Demokratieprinzip zu entfalten. Dem Gesetzgeber sind daher hinsichtlich des „Ob“ und vor allem hinsichtlich des „Wie“ der in Betracht kommenden Schutzmittel erhebliche Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume zuzubilligen.⁸³ Grundsätzlich kommt daher allein dem Gesetzgeber die Aufgabe und Verantwortung zu, über Art und Weise der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleiteten Schutzpflicht zu entscheiden. Eine generelle verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle, die die Auswahl der Schutzmittel auf ein einziges minimiert, ist mit der Gestaltungsfreiheit des Parlaments nicht vereinbar.⁸⁴ Die Einschätzungsprärogative des Verfassungs- und ein-

81 Vgl. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 112 ff.

82 Zur Zweistufigkeit des staatlichen Schutzauftrags, Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 71.

83 Vgl. BVerfGE 115, 118 (159 f.); 88, 203 (254, 257 f.); 39, 1 (45 ff.); vgl. Hilf/Hörmann, Effektivität ein Rechtsprinzip?, in: Depuy/Fassbender/Shaw/Sommermann (Hrsg.), FS Tomuschat, 2006, S. 924; vgl. zur zurückhaltenden juristischen Rationalitätskontrolle von Normen Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessens, 2000, S. 800 ff.

84 Vgl. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 111; vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 81 Rn. 2, Rn. 47 ff.; vgl. Wiefelspütz, Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz, 2007, S. 13.

fachen Gesetzgebers endet beim sog. Untermaßverbot.⁸⁵ Danach müssen die gesetzgeberischen Ausgestaltungen für den Schutz „ausreichend“ sein und auf „sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“.⁸⁶ Die verfassungsgerichtliche Kontrolle beschränkt sich folglich auf eine „Evidenzkontrolle“, die eine Verletzung der grundrechtlichen Schutzpflicht erst dann feststellen vermag, wenn die Schutzvorkehrungen durch die öffentliche Gewalt „keine oder offensichtlich gänzlich ungeeignete oder völlig unzulängliche Maßnahmen zur Erreichung des Schutzziels trifft“.⁸⁷ Im „Schleyer-Urteil“ betonte jedoch das Bundesverfassungsgericht, dass sich die grundsätzliche Entscheidungsfreiheit der Staatsorgane angesichts ihrer Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens dann auf die Wahl eines bestimmten Mittels reduzieren kann, wenn ein wirksamer Lebensschutz auf andere Weise nicht erreicht werden kann.⁸⁸

Die eingeschränkte Justiziabilität der vom Gesetzgeber verwendeten Mittel zur Umsetzung seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflichten vermag keinen Aufschluss darüber zu geben, welche Anforderungen an den Gesetzgeber zu stellen sind.⁸⁹ Hier bedarf es vielmehr einer Inbezugsetzung der legislativen und administrativen Komponenten des Katastrophenschutzes. Es muss zunächst daran erinnert werden, dass die Katastrophenschutzverwaltung auf der einen Seite aus verfassungsrechtlichen und einfach-gesetzlichen Erwägungen heraus zur wirksamen Katastrophenbekämpfung verpflichtet ist. Auf der anderen Seite ist sie bei der Durchführung von Katastrophenabwehrmaßnahmen angesichts ihrer Gesetzesbindung an die Einhaltung formellrechtlicher Vorgaben gebunden. Daraus erschließt sich die verfassungsrechtlich hergeleitete Anforderung an den Gesetzgeber, ein Schutz gewährendes Eingreifen der Behörden im Katastrophenfall zu ermöglichen. Der normative

85 Vgl. BVerfGE 88, 203 (254); vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. II., 2010, § 48 Rn. 70; kritisch zum Begriff „Untermaßverbot“ Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Vorb. Rn. 103.

86 Vgl. dazu Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Vor Art. 1 Rn. 36; vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 81 Rn. 231.

87 BVerfGE 56, 54 (80 ff.); 79, 174 (202); 92, 26 (46).

88 BVerfGE 46, 161 (164 f.).

89 Ähnlich Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 112.

Rahmen des Katastrophenverwaltungsrechts muss der Exekutive ausreichende Schutzgewährungsmöglichkeiten eröffnen, damit ein wirksamer Katastrophenschutz und damit eine effektive Hilfe und Rettung der Bevölkerung auf rechtmäßige Weise ermöglicht wird.⁹⁰ Die Ausgestaltung der Rechtsordnung muss sich damit an der Schlagkräftigkeit der exekutiven Schutzgewährung messen lassen.⁹¹ Jenseits seiner Einschätzungsprärogative bei der Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts trifft den Gesetzgeber eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht, wenn Wirksamkeitsdefizite der Organisationsstrukturen zu konstatieren sind.⁹² Das leitende Effektivitätsprinzip verlangt vom Gesetzgeber gegebenenfalls die Revision des Katastrophenorganisationsrechts. Ein Verweis auf eine „brauchbare Illegalität“ oder „geduldete Illegalität“⁹³ wäre mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar.⁹⁴ Dies gilt freilich nicht absolut. Hinsichtlich der Eingriffsbefugnisse gilt zuvorderst der bereits erörterte Maßstab der Verhältnismäßigkeit. Sowohl legislatives Eingriffsrecht als auch administrative Eingriffsmaßnahmen müssen sich hinsichtlich der Grundrechtseingriffsintensität vorrangig an ihrer Erforderlichkeit messen lassen. Im Hinblick auf die formell-rechtliche Dimension des Katastrophenrechts ist jedoch der verfassungsrechtliche Anspruch einer effektiven Verwaltungsorganisation zu konstatieren. Trotz der beschränkten Justiziabili-

90 Vgl. Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl., 2005, S. 112 f.; Schwarze, Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, DÖV 1980, 581 (588 ff.); vgl. zum Streitstand über das Gebot zur „Optimalen Gesetzgebung“ Smeddinck, Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts, DVBl. 2003, 641 ff.

91 Ebenso Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 2; unbefriedigend und mit Rechtsunsicherheit verbunden wäre der alleinige Verweis auf eine ggf. „verwaltungspraktische“ Auslegung von Normen, siehe dazu Schwarze, Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, DÖV 1980, 581 (583).

92 Vgl. Trute, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 6 Rn. 59; zur Nachbesserungspflicht von Vorschriften, die sich aufgrund neuerer Erkenntnisse als unzureichend erweisen BVerfGE 49, 89 (130); Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 268 ff.; vgl. dazu allgemein Mager, Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, 1996.

93 Siehe Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I. 2008, S. 56.

94 Siehe Voßkuhle, Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, DV 1996, 511 (521).

tät der organisationsrechtlichen Entscheidungen des Katastrophenschutzgesetzgebers unterliegt er dennoch materiellen Anforderungen. Ob bzw. inwieweit de lege lata das Verwaltungsorganisationsrecht des Katastrophenschutzes diesem Anspruch gerecht wird, muss im Fortgang der Arbeit einer genauen Untersuchung unterzogen werden.

III Schlussfolgerungen

Angesichts der diskutierten Erwägungen ist die These von einer gänzlichen Aussageneutralität von Organisationsvorschriften nicht haltbar, wie dies Isensee ohne hinreichende Begründung als verfassungsstaatliche Grundentscheidung voraussetzt.⁹⁵ Organisationsnormen sind nicht wertungs- und aussagefrei. Vielmehr ist dem Bundesverfassungsgericht darin zuzustimmen, dass sich organisationsrechtliche Entscheidungen regelmäßig auch materiell-rechtlich auswirken.⁹⁶ Die Organisationsstruktur als das Ergebnis der Organisationsgestaltung⁹⁷ wirkt prägend und determinierend auf das Verwaltungshandeln und bringt zugleich die „Gewichtung und Qualität der Aufgabenerledigung“ zum Ausdruck.⁹⁸ Eine rein formale Betrachtung des Organisationsrechts verbietet sich daher. Vielmehr beweist die inhaltliche Präformation von Verwaltungsentscheidungen durch Organisationsbestimmungen die gewichtige Bedeutung des formellen Rechts für die Erfüllung von Staatsaufgaben.

95 Siehe dazu unter § 2 A II 1.

96 Vgl. BVerfGE 91, 228 (240); vgl. Schnapp, AöR 1980, 243 (246); vgl. Bleckmann, Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes, DÖV 1983, 129 ff.; siehe auch kritisch gegen die grundsätzliche Unterscheidung zwischen Recht und Kompetenzen Kaup, Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbsteintrittsfreien Funktionsbereich, BayVBl. 1990, 193 (196): „Der Regelung von Zuständigkeiten eignet Rechtsqualität.“; vgl. dazu auch Wahl, Privatorganisationsrecht als Steuerungsinstrument bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Bd. IV, 1997, S. 311 ff.

97 Vgl. Schmidt-Preuß, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, 45 (46) bezeichnet dies als „Organisieren“.

98 BVerfGE 91, 228 (240).

Darüber hinaus erschließt sich aus den erörterten verfassungsrechtlichen Erwägungen das Effektivitätsgebot als übergeordnetes Leitprinzip für die Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts. Dieses bindet den Katastrophenorganisationsgesetzgeber im Hinblick auf die organisationsrechtliche Gestaltung des Katastrophenschutzes. Dem (Katastrophen-)Organisationsrecht kommt kein Selbstzweck zu, sondern es muss darauf ausgerichtet sein, dem öffentlichen Interesse, d.h. dem Gemeinwohl zu dienen.⁹⁹ Im Hinblick auf Katastrophengefahren bedeutet dies die Gewährleistung eines effektiven Rechtsgüterschutzes.

99 Vgl. zur instrumentellen Funktion des Verfahrensrechts gegenüber dem materiellen Recht Ossenbühl, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, NVwZ 1982, 465; unter Heranziehung der betriebswirtschaftlichen Lehre begründet Schmidt-Preuß den instrumentellen Charakter von Organisation, vgl. Schmidt-Preuß, *Steuerung durch Organisation*, DÖV 2001, 45 (46): „Die Organisation ist nicht Zweck in sich selbst. Sie soll vielmehr Ziele erreichen, einen Output erbringen.“

B Spannungsverhältnis von Organisationseffektivität und Rechtsstaatlichkeit

Das Effektivitätsprinzip wurde als Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts herausgearbeitet. Nunmehr muss darüber nachgedacht werden, inwiefern sich aus verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen verfassungsimmanente Begrenzungen der Effektivität ergeben. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an das Rechtsstaatsprinzip, das der Gestaltung des Katastrophenorganisationsrechts Grenzen setzen kann. Demgegenüber gilt es allerdings zu bedenken, dass rechtsstaatliche Bindungen auch positive Effekte auslösen können.

I Konflikt

Die Beurteilung des Katastrophenschutzes am Maßstab seiner Effektivität muss in verfassungsrechtliche Grundentscheidungen eingebettet sein. Konfliktträchtig erscheint hier insbesondere die grundgesetzliche Strukturentscheidung zum Rechtsstaat, die allgemein aus Art. 20 Abs. 2. S. 2 und Abs. 3 GG abgeleitet wird. Bereits auf dem Gebiet der allgemeinen Gefahrenabwehr durch Polizei- und Ordnungsbehörden besteht hier erhebliches Konfliktpotenzial, das durch die Mäßigung der Gefahrenabwehr entsteht, die diese durch das Rechtsstaatsprinzip erfährt. Die legislative Ausgestaltung und exekutive Ausübung der allgemeinen Gefahrenabwehr ist wesentlich durch rechtsstaatliche Begrenzungen geprägt. Anders könnte es sich jedoch auf dem Gebiet des Katastrophenschutzrechts verhalten. Zwar erfolgt die Katastrophenbekämpfung durch die Katastrophenschutzbehörden als besondere Ordnungsbehörden, so dass sich in diesem Lichte Katastrophenschutzrecht ebenfalls als rechtsstaatlich geprägtes Ordnungsrecht darstellt, allerdings drängen die anormalen Umstände bei katastrophalen Lagen die Frage auf, ob ihre Bewältigung eine rechtsstaatlich indizierte Begrenzung der Katastrophenschutzverwaltung verbietet. Fraglich ist, ob die Bindung der Verwaltung an rechtliche Vorgaben grundsätzlich mit den im Katastrophenfall möglicherweise vorliegenden existenziellen Gefahren für Leib und Leben der Bevölkerung vereinbar ist. Dieses

Spannungsverhältnis von Katastrophen und dem Rechtsstaatsprinzip betrifft nicht allein materiell-rechtliche Fragestellungen wie etwa außerordentliche Eingriffsbefugnisse – sog. materielle Notstandsbefugnisse – der Katastrophenschutzbehörden. Das Problem enthält auch eine formell-rechtliche Ausformung: Da das Katastrophenschutzrecht in weiten Teilen organisationsrechtlicher Natur ist, kann das Rechtsstaatsprinzip auch einen formell-rechtlichen Konflikt von Legalität und Legitimität im Katastrophenfall bedingen. Dies drängt sich insbesondere dann auf, wenn objektiv notwendige (Schutz-)Maßnahmen nicht konform mit positiv-rechtlichen Organisationsbestimmungen durchgeführt werden können. Ob bzw. inwieweit derartige unter Missachtung des Organisationsrechts erfolgende Maßnahmen gegebenenfalls durch eine allgemeine ungeschriebene Notkompetenz im Katastrophenfall legitimiert werden können, wird an letzter Stelle der Untersuchung umfassend zu beurteilen sein.¹⁰⁰ Zunächst müssen die grundsätzlichen rechtsstaatlichen Erfordernisse an die formelle Legalität im Katastrophenschutz betrachtet werden. Hierbei gilt es zu beachten, dass Ausflüsse des Rechtsstaatsprinzips nicht nur begrenzende Wirkungen auf das Katastrophenrecht ausüben können, sondern gegebenenfalls auch einen positiven Einfluss auf die Verwaltungseffektivität im Katastrophenfall zu entfalten vermögen. Denn angesichts der Ungeordnetheit einer Katastrophe könnte die Verbindlichkeit des (Organisations-)Rechts zur nötigen Ordnung und damit zur Effektivierung der Katastrophenbekämpfung beisteuern.

II **Rechtsstaatliche Begrenzung des Katastrophenorganisationsrechts**

In Wahrnehmung seiner Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung bei Katastrophen unterliegt der Staat der grundgesetzlichen Entscheidung zum Rechtsstaat nach Art. 20 Abs. 3 GG. Das Rechtsstaatsprinzip bindet „die vollziehende Gewalt“ umfassend, d.h. jede Exekutivtätigkeit, mithin auch den Katastrophenschutz im institutionellen Sinne als Katastrophenschutzverwaltung und im funktionalen Sinne als vorsorgendes und abwehrendes Verwaltungshandeln. Wie die alltägliche polizeiliche und ordnungsbehördliche Gefahrenabwehr kann auch der Katastrophenschutz nicht in einem rechtsfreien

100 Vgl. zu allgemeinen ungeschriebenen Notkompetenzen im Katastrophenfall unter § 8 C.

Raum erfolgen.¹⁰¹ In der Katastrophenwirklichkeit lässt sich demgegenüber ein mangelndes Rechtsstaatsbewusstsein im Katastrophenschutz konstatieren, wie dies in der kategorischen Ignorierung von gesetzlichen Führungsstrukturen der Verwaltung bei der Katastrophenbekämpfung zu erkennen ist.¹⁰² Die Selbstbeauftragung durch den Katastrophenschutzdienst und die Umgehung von Zuständigkeiten deuten auf ein mit dem Rechtsstaatsprinzip nicht zu vereinbarendes Selbstverständnis im Katastrophenschutz hin. Es ist zu vermuten, dass die Hemmschwelle zu materiell rechtswidrigem Verwaltungshandeln im Katastrophenschutz ebenfalls abgesenkt ist. Vor diesem Hintergrund kommt ausdrücklichen Verweisen auf das Rechtsstaatsprinzip in Katastrophenschutzgesetzen eine besondere Bedeutung zu. So wird etwa in § 45 Abs. 1 BremHilfG bestimmt, dass die Katastrophenschutzbehörden ihre Maßnahmen „im Rahmen der geltenden Gesetze“ zu treffen haben. Dies ist freilich ein bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip erwachsender Maßstab für Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung, so dass der Bestimmung lediglich ein deklaratorischer Charakter zukommt. In Anbetracht der katastrophenbedingten „Verleitung“ zur Missachtung der Rechtsordnung stellt jedoch der ausdrückliche Verweis auf die Gesetzesbindung eine sinnvolle Mahnung dar. Deshalb soll der Begrenzung des materiellen Katastrophenschutzrechts insbesondere durch die Abwehrfunktion der Grundrechte („status negativus“) sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht weiter nachgegangen werden.¹⁰³ Den Gegenstand der vorliegenden Arbeit bildet das formelle Katastrophenschutzrecht, so dass im Folgenden der rechtsstaatliche Einfluss auf das Katastrophenorganisationsrecht untersucht werden soll.

101 Vgl. Kloepfer, *Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen*, VerwArch 2007, 164 (177), der von der Verhinderung einer „Entfesselung der Exekutive anlässlich eines Großschadensereignisses“ spricht.

102 Vgl. dazu Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge, *Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*, 2003, S. 103.

103 Vgl. zur Abwehrfunktion als vorrangige Aufgabe der Grundrechte Kloepfer, *Verfassungsrecht*, Bd. I, 2010, § 48 Rn. 13 ff.; vgl. zur Begrenzung der Polizeibefugnisse durch das Übermaßverbot Schenke/Schenke, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., 2006, II Rn. 200 ff.

1 *Gesetzesbindung der Verwaltung*

Die Gesetzesbindung der Katastrophenschutzverwaltung kennzeichnet als erstes Element die rechtsstaatliche Begrenzung des Katastrophenschutzes. Als Grundkategorie des Rechtsstaatsprinzips verlangt die regelmäßig als „Gesetzesvorrang“¹⁰⁴ titulierte Gesetzesbindung der Verwaltung – positiv betrachtet – die Pflicht der Exekutive zur Anwendung geltender Gesetze.¹⁰⁵ Der Verwaltung mangelt es hier an einer Entschließungsfreiheit, d. h. es steht ihr nicht frei, über die Anwendung eines Gesetzes zu disponieren. Die Katastrophenschutzgesetze sind von der Katastrophenschutzverwaltung auszuführen und anzuwenden, soweit dies gesetzlich geboten ist.¹⁰⁶ Demgegenüber entfaltet die Gesetzesbindung der Verwaltung ihre negative Wirkung, indem den Exekutivorganen ein Abweichen von geltenden Gesetzen verboten ist. Die Bindungswirkung der (Katastrophenschutz-)Gesetze umfasst auch die Art und Weise ihrer Ausführung durch die Verwaltung.¹⁰⁷ Verwaltungshandeln muss mit den gesetzlichen Bestimmungen inhaltlich kongruent ausgeübt werden. Wird die Katastrophenschutzverwaltung diesen Anforderungen nicht gerecht, sind ihre Maßnahmen nicht richtig und damit rechtswidrig.¹⁰⁸ Dies betrifft nicht nur materiell-rechtliche Vorgaben der Polizei- und Ordnungsgesetze, die etwa die obrigkeitlichen Eingriffe in Grundrechte der Bürger sowohl hinsichtlich des „Ob“ als auch hinsichtlich ihrer Ausführung ausformen. Die Verwaltung ist daneben auch

104 Vgl. kritisch zur Terminologie Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 8 Fn. 566.

105 Vgl. Maurer, Staatsrecht, Bd. I, 6. Aufl., 2010, S. 208 ff.; Wißmann, Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 15 Rn. 54 ff.

106 Vgl. Gusy, Der Vorrang des Gesetzes, JuS 1983, 189 (191).

107 Vgl. Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 9 Rn. 76; Gusy, Der Vorrang des Gesetzes, JuS 1983, 189 (191).

108 Vgl. Grimm, Stufen der Rechtsstaatlichkeit, JZ 2009, 569; vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 269; vgl. zur „Bindung des Staates an sein Recht“ Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 1960, S. 367 ff. sowie dazu Anter, Modernität und Ambivalenz in Georg Jellineks Staatsdenken, in: Anter (Hrsg.), Die normative Kraft des Faktischen, Bd. III, 2004, S. 47 ff.

an die organisatorischen Regelungen der Gesetze gebunden.¹⁰⁹ Denn formell-rechtlichen Vorgaben kommt keine nachrangige Bedeutung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von staatlichen Maßnahmen zu. Erst ihre Beachtung festigt die dauerhafte Verbindlichkeit von Herrschaftsakten.¹¹⁰ Dies betrifft insbesondere auch gesetzliche Zuständigkeitsbestimmungen: Die Gesetzesbindung der Verwaltung statuiert eine objektive Rechtspflicht der Verwaltung zur Einhaltung der Zuständigkeitsordnung.¹¹¹ Eine Überschreitung oder Ausweitung von Zuständigkeiten ist mit der Gesetzesbindung der Verwaltung nicht vereinbar.

Die Katastrophenschutzbehörden sind folglich nicht allein in materiell-rechtlicher Hinsicht bei Eingriffsmaßnahmen an die Vorgaben der Katastrophenschutzgesetze und allgemeinen Ordnungsgesetze gebunden.¹¹² Auch im Hinblick auf das formelle Recht entfalten insbesondere die Zuständigkeitsbestimmungen Bindungswirkung für die Katastrophenschutzverwaltung. Die Katastrophenbekämpfung hat demnach im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten zu erfolgen, so dass Verstöße gegen die Zuständigkeitsbestimmungen grundsätzlich zur Rechtswidrigkeit der Maßnahmen führen.¹¹³ Jedenfalls stellen sie einen – mit Ausnahme von Verstößen gegen die örtliche Zuständigkeit – zur Anfechtbarkeit führenden Verfahrensmangel¹¹⁴ sowie eine Amtspflichtverletzung dar und begründen einen Haftungstatbestand.¹¹⁵ Es kann dahinstehen,

109 Vgl. zur „begrenzenden Wirkung“ der staatlichen Kompetenz-, Institutions- und Verfahrensordnung BVerfGE 8, 104 (115) sowie BVerfGE 55, 274 (318).

110 Grimm, Stufen der Rechtsstaatlichkeit, JZ 2009, 596.

111 Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 24.

112 Vgl. ausführlich zu behördlichen Eingriffsbefugnissen im Katastrophenfall Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 250 ff.

113 Vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (204); vgl. zur Abhängigkeit der faktischen Wirksamkeit von Rechtsnormen von Sanktionen Voßkuhle, Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, DV 1996, 511 (522 f.).

114 Vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (208); vgl. Schenke/Schenke, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Teil II Rn. 257; z.T. wird vertreten, Zuständigkeitsverstöße würden zur Nichtigkeit führen, so etwa Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts – Allgemeiner Teil, 10. Aufl., 1973, S. 232 f., dazu kritisch Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 193 (204).

115 Vgl. BGH, Urteil vom 20.2.1992 – III ZR 188/90 –, NJW 1992, 3229 ff.

ob aus dem Zweck von Zuständigkeiten ein formelles subjektives Recht auf eine Entscheidung durch die regulär zuständige Behörde abgeleitet werden kann,¹¹⁶ da die Rechtsbindung der Verwaltung jedenfalls als objektiv-rechtliches Gebot die Beachtung des Organisationsrechts verlangt.

2 *Vorbehalt des Gesetzes*

Über die Bindung der Verwaltung an die Gesetze hinaus umfasst die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch den Vorbehalt des Gesetzes. Letzterer begrenzt den Handlungsfreiraum der Exekutive, indem das Verwaltungshandeln von einer gesetzlichen Grundlage abhängig gemacht wird. In materiell-rechtlicher Hinsicht betrifft dies nach der Wesentlichkeitstheorie – über die klassischen Eingriffe in Freiheit und Eigentum hinaus – sämtliche wesentlichen Eingriffe in Grundrechte, unabhängig davon, ob es sich um Maßnahmen der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung handelt.¹¹⁷ Im Katastrophenschutzrecht unterliegen demnach insbesondere Maßnahmen mit unmittelbarer oder mittelbarer Eingriffswirkung durch die Katastrophenschutzbehörden dem Vorbehalt ihrer gesetzlichen Ermächtigung.¹¹⁸

Im Verlauf einer fortschreitenden Vorbehaltsdogmatik hat auch das Organisationsrecht eine Wandlung erfahren. In Abkehr von dem früheren Verständnis der Organisationsgewalt als einem „Hausgut der Verwaltung“¹¹⁹ bewirkte die architektonische Verschiebung der Machtverteilung zwischen den Staatsgewalten eine legislative Durchdringung des Organisationsrechts. Sinnfälligen Ausdruck findet diese Entwicklung in Bestimmungen von Landesverfassungen, in denen die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation dem

116 Vgl. Kaup, Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbst-eintrittsfreien Funktionsbereich, BayVBl. 1990, 193 (196) m. w. N.

117 Vgl. Kloepfer, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, 685 ff.

118 Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 125 ff.; zum Mangel einer gesetzlichen Grundlage für die Triage beim Massenanfall Hilfebedürftiger vgl. Brech, Triage und Recht, 2008, S. 327 ff.

119 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 82 Rn. 20.

Parlament zugeordnet wird.¹²⁰ Während sich das Grundgesetz in diesem Bereich weitgehend zurückhält,¹²¹ formen die Landesverfassungen einen organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt aus, dessen Umsetzung regelmäßig in Organisationsgesetzen erfolgt.¹²² Den speziellen verfassungsrechtlichen Anordnungen eines parlamentarischen Entscheidungsbedarfs stehen verfassungsrechtliche Zugriffsrechte im Sinne von optionalen Zugriffsbefugnissen des Parlaments in Organisationsfragen gegenüber. Ist die Organisationsgewalt regelmäßig im Grundsatz der Exekutive zugewiesen, so steht sie doch in der Regel unter dem Vorbehalt eines parlamentarischen Zugriffs.¹²³ Von dem Gestaltungsrecht kann die Legislative freilich nur so weit Gebrauch machen, wie kraft Verfassungsrechts der Exekutive ein Kernbereich der Eigenständigkeit und Gestaltungsfreiheit nicht garantiert wird.¹²⁴ Ein solcher sog. Verwaltungsvorbehalt findet sich etwa in Art. 64 Abs. 1 und Art. 65 GG, indem die Organisationsgewalt der Regierung bzw. dem Bundeskanzler vorbehalten und damit dem Parlament das Recht zum Zugriff auf die Organisation der Exekutive insoweit entzogen ist.¹²⁵ Jenseits der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Zuweisung der Organisationsgewalt an Parlament oder Exekutive kommt auch aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Gründen ein Gesetzes- bzw. Parlamentsvorbehalt im Bereich des Organisationsrechts zur Anwendung.¹²⁶ Dies erschließt sich zum einen aus der demokratischen Erstlegitimation des Gesetzgebers, die auch eine

120 Eine ausführliche Auflistung der unterschiedlich weit reichenden organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalte und der parlamentarischen Zugriffsrechte findet sich bei Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 82 Rn. 36 ff.

121 Ebd., § 82 Rn. 32 und 53.

122 Ebd., § 82 Rn. 54 ff.

123 Ebd., § 82 Rn. 21; vgl. Burgi, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 8 Rn. 3 ff.; vgl. Degenhart, Der Verwaltungsvorbehalt, NJW 1984, 2184 ff.

124 Vgl. Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 8 Rn. 5; vgl. zu den verfassungsrechtlichen Wirkvorbehalten der Exekutive im Verhältnis zur Legislative Zimmer, Funktion – Kompetenz – Legitimation, 1979, S. 222 ff.

125 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 82 Rn. 22 und 24 ff.

126 A.A. Maurer, Zur Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, in: Kirchhof/Lehner/Raupach/Rodi (Hrsg.), FS Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 342 f.; Böckenförde, Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, NJW 1999, 1235 f.

organisationsrechtliche Ausstrahlungswirkung entfaltet. Denn strukturelle Modifikationen der Legitimationsstruktur müssen im Lichte des Demokratieprinzips vom unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber getroffen werden.¹²⁷ Organisatorische Entscheidungen mit einem wesentlich verfassungsausgestaltenden Charakter unterliegen demnach einem parlamentarischen Vorbehalt. Hierbei ist auch die grundrechtliche Dimension der Verwaltungsorganisation zu berücksichtigen. Die bereits erörterte Interdependenz von Grundrechten und Katastrophenschutzorganisation hat aufgezeigt, dass organisationsrechtliche Vorgaben am Maßstab ihrer Effektivität ausgerichtet werden müssen, um Grundrechtseffektivität zu gewährleisten.¹²⁸ Organisatorische Vorkehrungen haben sowohl auf eine effektive Grundrechtsverwirklichung abzielen als auch reale Grundrechtsvoraussetzungen zu schaffen. Diese „wesentliche“ grundrechtseffektuiende Dimension des Katastrophenorganisationsrechts verlangt nach einer begründenden und gegebenenfalls modifizierenden Regelung durch den Gesetzgeber.¹²⁹ Sie begründet einen institutionellen Gesetzesvorbehalt,¹³⁰ der jenseits von speziellen verfassungsrechtlichen Anordnungen eine parlamentarische Entscheidung bei grundrechtsrelevanten Organisationsmaßnahmen voraussetzt. Dies gilt für die Katastrophenschutzverwaltung zumindest auch aufgrund des Charakters als Eingriffsverwaltung. Da die Katastrophenschutzbehörden dazu berechtigt sind, Maßnahmen mit Eingriffscharakter durchzuführen, muss der Gesetzgeber in diesen „grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, [...] alle wesentlichen

127 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 82 Rn. 23; Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 353 stellt in diesem Zusammenhang auf „zukunftsweisende Entscheidungen im Gemeinwesen“ ab; vgl. zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Behördenzuständigkeiten in Art. 70 Abs. 1 S. 1 LV B-W, Art. 77 BayVerf und Art. 77 Verf NRW.

128 Siehe dazu unter § 2 A II C.

129 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 351; v. Lewinski, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, 517 (518 f.); einen allgemeinen institutionellen Gesetzesvorbehalt ablehnend BVerfGE 8, 155 (167 ff.), 40, 237 (250), 49, 89 (126 ff.): Einer gesetzlichen Grundlage bedürfen grundsätzliche Organisationsentscheidungen bezüglich des Staats- und Gemeinwesens sowie solche, die die Rechtsstellung des Bürgers betreffen.

130 Vgl. dazu ausführlich Burmeister, Der institutionelle Gesetzesvorbehalt, 1991.

Entscheidungen selbst treffen“.¹³¹ Auch die Festlegung, welche Behörde zur Inanspruchnahme von hoheitlichen Eingriffsbefugnissen berechtigt ist, ist eine für den Bürger gewichtige Tatsache, so dass auch Organisationsregelungen weitgehend unter Gesetzesvorbehalt stehen. Gesetzgeberische Organisationsakte auf diesem Gebiet betreffen neben der Errichtung und Einrichtung¹³² von Verwaltungseinheiten vorrangig das Zuständigkeitsrecht der Katastrophenabwehr, das in erster Linie eine parlamentarische Entscheidung über die wesentliche Zuordnung von Aufgaben zu Organisationseinheiten beinhaltet und damit die Regelungen der sachlichen, örtlichen und instanzialen Zuständigkeiten umfasst. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt entfaltet hier seine Ausformung als kompetentieller Gesetzesvorbehalt, der nur bei „unbedeutsamen“ Zuständigkeiten eine Festlegung in untergesetzlichen Normen legitimiert. Ansonsten bleibt es bei der Grundregel, dass sich das Zugriffsrecht der Legislative bei wesentlichen Organisationsentscheidungen zur Zugriffspflicht erhärtet. Als Schranke fungieren allein die bundes- oder landesverfassungsrechtlich abgesicherten Organisationshoheiten der Regierungen.¹³³

Daraus folgt die Notwendigkeit einer differenzierenden Betrachtung des Katastrophenorganisationsrechts: Zum einen kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass der Gesetzgeber de lege lata von seinem Zugriffsrecht Gebrauch gemacht hat bzw. seiner Zugriffspflicht nachgekommen ist, indem er durch Erlass der Katastrophenschutzgesetze sowie der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze auch organisatorische Festlegungen getroffen hat. Aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung hat die Katastrophenschutzverwaltung diese Regelungen zu beachten. Soweit im weiteren Verlauf der Untersuchung Defizite bei der organisatorischen Ausgestaltung des Katastrophenschutzes ausgemacht werden, besteht die Notwendigkeit eines Tätigwerdens des Gesetzgebers, wenn es sich um wesentliche Elemente einer effektiven Verwaltungsorganisation handelt.

131 Vgl. BVerfGE 61, 260 (275); 88, 103 (116).

132 Vgl. zu den organisatorischen Gegenständen „Errichtung und Einrichtung von Organisationseinheiten“ Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 8 Rn. 2.

133 Siehe Art. 70 Abs. 2 LV B-W sowie Art. 57 S. 2 Hmb Verf; vgl. dazu Herdegen, Der Selbst-eintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 1990, 183 (191).

3 *Rechtsklarheit und -sicherheit*

Darüber hinaus erschließen sich für das Katastrophenorganisationsrecht unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten auch Anforderungen an seine Klarheit. Organisationsnormen müssen klar, d. h. widerspruchsfrei, hinreichend bestimmt und verständlich ausgestaltet sein.¹³⁴ Das Katastrophenorganisationsrecht enthält handlungsleitende Normen, so dass an ihre Operabilität besondere Anforderungen zu stellen sind. Nur so kann hinreichende Rechtssicherheit für den Bürger geschaffen werden, wenn etwa über Rechtskonflikte normativ verbindlich entschieden wird, wie dies etwa bei Zuständigkeitskollisionen erforderlich sein kann.¹³⁵ In Anbetracht der Vielzahl an der Katastrophenabwehr partizipierender Verwaltungsorgane verlangt Rechtsklarheit in ganz besonderem Maße nach Verantwortungsklarheit, die sich zum einen durch eine eindeutige Festlegung der Hauptverantwortlichkeit und zum anderen durch eine transparente behördenübergreifende Verwaltungszusammenarbeit äußert.¹³⁶ Ein anderes Ergebnis kommt auch dann nicht in Betracht, wenn man die Anforderungen der Rechtssicherheit an das Katastrophenorganisationsrecht nicht als Emanation des Rechtsstaatsprinzips anerkennen möchte, sondern darin die demokratische Verantwortung des Gesetzgebers zur Schaffung von eindeutigen Normen erblickt, ohne die es an einer Grundvoraussetzung für die Bindungswirkung von Normen gegenüber

134 Ähnlich Kunig, *Das Rechtsstaatsprinzip*, 1986, S. 396; vgl. Stettner, *Grundfragen einer Kompetenzlehre*, 1983, S. 306; vgl. zur Beeinträchtigung der „Funktionsfähigkeit“ der Verwaltung bzw. Erhöhung der Fehleranfälligkeit durch kompliziertes Recht, Voßkuhle, *Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns*, DV 1996, 511 ff.; vgl. Hilf/Hörmann, *Effektivität ein Rechtsprinzip?*, in: Depuy/Fassbender/Shaw/Sommermann (Hrsg.), *FS Tomuschat*, 2006, S. 921; siehe auch Kloepfer/Bröcker, *Das Gebot der widerspruchsfreien Normgebung*, DÖV 2001, 1 (8), wonach widersprechende Normen eine Freiheitsgefährdung zu Lasten des Bürgers bedingen; vgl. Klappstein/Unruh, *Rechtsstaatliche Verwaltung durch Gesetzgebung*, in: Mutius/Bracker/Prosi (Hrsg.), *Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts*, Bd. 9, 1987, S. 177.

135 Kloepfer, in: Kloepfer (Hrsg.), *Hochwasserschutz*, Bd. 2, 2009, S. 9 unterstreicht die Bedeutung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für schnelle Informationen und zügiges Handeln im Katastrophenfall; vgl. Herdegen, *Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht*, DV 1990, 183.

136 Vgl. zum Gebot der Verantwortungsklarheit Schmidt-Aßmann, *Verwaltungs Kooperation und Verwaltungs kooperationsrecht in der EG*, EuR 1996, 270 (296 f.) sowie Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 3.

der Exekutive und der Judikative nach Art. 20 Abs. 3 GG mangeln würde.¹³⁷ Jedenfalls sind „funktionslose“ bzw. unpraktikable Normen nicht mit dem rechtsstaatlich hergeleiteten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, da die Verfolgung eines legitimen Ziels zwingend zur Zielerreichung geeignete Regelungen voraussetzt.¹³⁸ Ist jedoch die Umsetzung der Norm in der Praxis nicht möglich, ist aus rechtsstaatlichen Gründen an ihre Verfassungswidrigkeit zu denken.¹³⁹ Für das geschriebene Katastrophenorganisationsrecht gilt damit das Postulat der Rechtssicherheit, das vom Katastrophenschutzgesetzgeber die Orientierung an funktionalen und praktikablen Normen einerseits und an konfliktfreien bzw. konfliktlösenden sowie klaren Regelungen andererseits verlangt. Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit findet somit auch in dem Gebot der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit eine Begrenzung.

4 *Zwischenergebnis*

Insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip erschließen sich besondere Anforderungen an die organisatorische Ausgestaltung des Katastrophenschutzes. Während der Gesetzgeber zur Schaffung von Rechtssicherheit durch klare Katastrophenschutzregelungen aufgerufen ist, ist die Katastrophenschutzverwaltung zu deren Anwendung und Beachtung verpflichtet. Rechtsstaatliche Gebote gelten grundsätzlich auch im Katastrophenfall. Durch die Pflicht zur Einhaltung der Rechtsordnung erfährt das Gebot der Effektivität des Katastrophenschutzes eine Begrenzung durch das geschriebene Organisationsrecht. Dessen Missachtung durch die Katastrophenschutzverwaltung führt zur formellen Illegalität der Handlungen und ist mit der Geltung des Rechtsstaatsprinzips im Katastrophenfall nicht vereinbar. Handlungs- und Organisationseffektivität erfahren damit eine rechtsstaatliche Begrenzung.

137 Vgl. Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 397.

138 So auch Kunig, Das Rechtsstaatsprinzip, 1986, S. 412.

139 Vgl. Noack, Die Verfassungswidrigkeit inpraktikabler Gesetze, NJW 1961, 1148 f.

III **Rechtsstaatliche Effektivitätssteigerung des Katastrophenorganisationsrechts**

Nachdem soeben die begrenzende Wirkung des Rechtsstaatsprinzips auf die Handlungs- und Organisationseffektivität aufgezeigt wurde, dürfen dessen positive Einwirkungen auf die Katastrophenschutzeffektivität nicht unbeleuchtet bleiben. Bei genauerer Betrachtung erweist sich das Verhältnis von Rechtsstaatsprinzip und Organisationsrecht als ambivalent, da es sich nicht allein in der Begrenzungswirkung der Gesetzesbindung der Verwaltung erschöpft. Es lässt sich vor allem auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes ins Positive wenden: In dem rechtsstaatlichen Erfordernis nach der Einhaltung des formellen Rechts¹⁴⁰ kommt zugleich die rechtliche Verbindlichkeit der Verwaltungsorganisation zum Ausdruck. Diese Verbindlichkeit organisatorischer Vorschriften erweist sich im Katastrophenschutz angesichts der katastrophenbedingten Ungeordnetheit innerhalb der Bevölkerung und Verwaltung als ein geeignetes Mittel zur Steigerung der Katastrophenbekämpfung.¹⁴¹ Im Rechtsstaat sind die Ordnungsfunktion der Zuständigkeitsbestimmungen und die Direktivkraft der Interventionsinstrumente einzuhalten und zu befolgen. Durch die Verbindlichkeit der organisationsrechtlichen Führungsstrukturen wird der effektivitätshemmenden Arkanisierung des Katastrophenschutzes entgegengewirkt und damit zur nötigen Ordnung im Katastrophenfall beigetragen.¹⁴² Die rechtsstaatlich bedingte Stabilität der Zuständigkeitsbestimmungen, der Verfahrensvorschriften und der Verwaltungshierarchie kann die Leistungsfähigkeit des Katastrophenschutzes erhöhen. Die Gesetzesbindung der Verwaltung wirkt hier als Stützapparat für die Organisationseffektivität des Katastrophenschutzes. Im Katastrophenfall kann sich in besonderem Maße die Ordnungs- und Steuerungsfunktion des Rechts entfalten und zur ordentlichen Bewältigung der chaotischen Zustände beitragen. Das Rechtsstaatsprinzip fördert somit die erforderliche Katastrophendisziplin, d. h. die Einhaltung von vorgegebenen Strukturen zur geordneten Bewältigung einer Ausnahmesituation.

140 Siehe dazu unter § 2 B II 1.

141 Daher ist auf dem Gebiet des Katastrophenabwehrrechts kein Raum für „weiche“ Regelungen, vgl. kritisch zu „Empfehlungen“ durch vorgesetzte Behörden Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, Vor. §§ 1 bis 8 Rn. 34.

142 Zu Schwächen der informalen Koordination und Kooperation siehe Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, 2003, S. 64.

IV Schlussfolgerungen

Bei abschließender Betrachtung erweist sich die Beziehung von Rechtsstaat und Verwaltungsorganisation im Katastrophenschutz als doppelwertig. Während die Gesetzesbindung sowie der Gesetzesvorbehalt vorrangig begrenzend auf die Handlungs- und Organisationseffektivität im Katastrophenschutz wirken, zeigt sich in der rechtsstaatlichen Bindungswirkung von (Organisations-)Normen ihr Potenzial zur Effektuierung des Katastrophenschutzes. Die Wahrnehmung dieses Potenzials setzt freilich voraus, dass das positivgesetzliche Katastrophenschutzrecht die organisatorischen Anforderungen an eine effektive Katastrophenbekämpfung in der Realität rezipiert und sich das Organisationsrecht als an die Katastrophenwirklichkeit anschlussfähig erweist.¹⁴³ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Katastrophenvorsorge, d. h. den Vorbereitungsmaßnahmen im Katastrophenschutz, besondere Bedeutung zukommt. Dies betrifft nicht nur operative und administrative Vorsorgemaßnahmen durch die Exekutive, sondern umfasst auch die vorsorgende Auseinandersetzung des Katastrophenschutzgesetzgebers mit dem Organisationsrecht. Es liegt an ihm, dafür Sorge zu tragen, dass Katastrophen zu keinen Katastrophen des Rechtssystems und des Verwaltungssystems werden. Daher hat der Gesetzgeber bereits vor Eintritt einer Katastrophe notwendige Rechtsänderungen vorzunehmen, die sich aus den Erkenntnissen von Katastrophenschutzübungen oder den Katastrophenerfahrungen anderer Länder ergeben.¹⁴⁴ Es wäre sowohl mit dem Rechtsstaatsprinzip als auch mit den Schutzpflichten des Gesetzesgebers unvereinbar, wenn bei unbefriedigenden Regelungen nicht interveniert wird und absehbare Konflikte nicht vorzeitig gelöst werden.¹⁴⁵ Ein Verweis auf eine „geduldete“¹⁴⁶ bzw.

143 Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 395 spricht hier von einem „mitlaufenden und wirksamen Katastrophenrecht“.

144 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, *VerwArch* 2007, 164 (177) bezeichnet dies als „vorsorgenden Rechtsstaat“.

145 Vgl. Grimm, Stufen der Rechtsstaatlichkeit, *JZ* 2009, 596 (597).

146 Vgl. Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Bd. I. 2008, S. 56.

„brauchbare“¹⁴⁷ Illegalität beweist vielmehr das verfassungswidrige Unterlassen des Gesetzgebers.¹⁴⁸

Das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen der Effektivitätsmaxime einerseits und der rechtsstaatlichen Begrenzung andererseits findet seinen Ausgleich in dem Auftrag an den Katastrophenschutzgesetzgeber, ein wirksames Katastrophenorganisationsrecht zu schaffen. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist hier schließlich festzustellen, dass durch Schaffung von Organisationseffektivität die Gefahr rechtswidrigen Verwaltungshandelns minimiert wird. Organisationseffektivität steigert präventiv die Rechtskonformität des Katastrophenschutzes. Sind die Grundanforderungen an die Organisation der Katastrophenschutzverwaltung erfüllt, kann den rechtsstaatlichen Zielen eher entsprochen werden, effektive Katastrophenbekämpfung zu legitimieren und Rechtssicherheit für Behörden und Bürger zu schaffen.

147 Vgl. Schwarze, Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem, DÖV 1980, 581 (591).

148 Vgl. zur „unterlassenen Hilfeleistung“ des Gesetzgebers Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 397.

C Grundanforderungen an das Katastrophenorganisationsrecht

Das Effektivitätsprinzip stellt eine für den Katastrophenschutzgesetzgeber und die Katastrophenschutzverwaltung leitende Maxime dar. Sowohl die Rechtssetzungsebene als auch die Rechtsanwendungsebene müssen auch für gegebenenfalls nur schwerlich vorhersehbare Ereignisse Vorkehrungen treffen. Hierzu gehört es auch, aus Katastrophenereignissen der Vergangenheit Lehren zu ziehen. Der Katastrophenschutzgesetzgeber kann sich seiner Revisionspflicht nicht entziehen. Vor diesem Hintergrund sollen im weiteren Verlauf der Untersuchung die Grundanforderungen an ein effektives Katastrophenorganisationsrecht herausgearbeitet werden. Seine Legitimation findet dieser Ansatz in der Notwendigkeit, dass das Katastrophenorganisationsrecht dazu geeignet sein muss, in der Katastrophenrealität wirken zu können und im Lichte des Effektivitätsprinzips eine optimale Katastrophenabwehr zu ermöglichen.

I Katastrophenschutz als Gefahrenabwehrverwaltung und gefährdete Verwaltung

Um Anforderungen an eine effektive Ausgestaltung des Verwaltungsorganisationsrechts im Katastrophenschutz benennen zu können, müssen zunächst die realen Herausforderungen von Katastrophen an die staatliche Gefahrenabwehr beleuchtet werden. Die Erstellung eines idealtypischen Organisationsmodells der Katastrophenschutzverwaltung kann nur dann gelingen, wenn eine Rückkopplung der Arbeit an die Katastrophenwirklichkeit gewährleistet ist. Eine Analyse von Katastrophen und des Katastrophenschutzes ist daher eine unentbehrliche Grundlage, um Rechtsprobleme erkennen und Optimierungsvorschläge ableiten zu können.¹⁴⁹

149 Vgl. zur Notwendigkeit einer Rückkopplung der Verwaltungsrechtswissenschaft mit der Verwaltungspraxis Voßkuhle, Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns, DV 1996, 511 (517 f.).

1 *Primäre und sekundäre Überforderung*

Bei nüchterner Betrachtung lassen sich Katastrophen als „Sonderfälle einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ bezeichnen.¹⁵⁰ Diese zweifelsfrei korrekte Einordnung sagt jedoch nichts darüber aus, welche besonderen Gefahren im Katastrophenfall seitens des Staates abzuwehren sind bzw. welche Herausforderungen sich aus ihnen für die Verwaltung erschließen. Realitätsgetreuer wird der Charakter von Katastrophen in den Legaldefinitionen der Landeskatastrophenschutzgesetze beschrieben, wenn etwa – wie im Berliner Katastrophenschutzgesetz – Katastrophen als Ereignisse definiert werden, die „zu einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben oder die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, für die Umwelt oder für sonstige bedeutsame Rechtsgüter führen und die von den für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden mit eigenen Kräften und Mitteln nicht angemessen bewältigt werden können“.¹⁵¹ Kennzeichnende Merkmale für Katastrophen sind demnach zum einen die außerordentliche Gefährdung von geschützten Rechtsgütern und zum anderen die (primäre) Überforderung der zu ihrem Schutz ordentlich bereitstehenden Gefahrenabwehrkräfte.¹⁵² Letztere bestehen vornehmlich aus den örtlich zuständigen (Gemeinde-)Feuerwehren und dem Rettungsdienst. Der rechtliche Katastrophenbegriff zeichnet sich folglich durch seine Relativität zu den einerseits erforderlichen und andererseits verfügbaren Gefahrenabwehrressourcen aus. Erst wenn die Hinzuziehung außerordentlicher Kräfte und Mittel des örtlichen Katastrophenschutzdienstes oder die Anforderung nachbarschaftlicher, überörtlicher oder gar auswärtiger Hilfe erforderlich sind, überschreitet eine Gefahren- oder Schadenslage die Schwelle zu einer Katastrophe. Die Gefährdung der Schutzgüter stellt sich dabei in quantitativer und qualitativer Hinsicht als Grundlage der Überforderung dar. Übersteigt etwa die Anzahl der Verletzten oder Erkrankten oder die Art ihrer Beeinträchtigung die örtlich vorhandenen Ressourcen, impliziert dies das Vorliegen einer Katastrophe und die

150 Vgl. Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 35 Rn. 38.

151 Vgl. § 2 Abs. 1 KatSG Berlin; siehe dazu oben unter § 1; vgl. dazu ausführlich Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (166 ff.).

152 Vgl. Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (346) zur „doppelten Relationierung der Katastrophe auf Schaden und Fähigkeiten“.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Katastrophenschutzverwaltung.¹⁵³ Da letzteres ein wesentliches Merkmal einer Katastrophe darstellt, wird in einigen Katastrophenschutzgesetzen auf das Überforderungsmoment verzichtet und – in positiver Weise ausgedrückt – allein auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Leitung der eingesetzten Kräfte und Mittel verwiesen. In diesem Sinne definiert das bayerische Katastrophenschutzgesetz eine Katastrophe als ein Geschehen, bei dem „die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn unter Leitung der Katastrophenschutzbehörde die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Dienststellen, Organisationen und die eingesetzten Kräfte zusammenwirken“.¹⁵⁴ Demnach prägt die Komplexität der im Katastrophenfall anfallenden Verwaltungsaufgaben im Wesentlichen das Gebilde einer Katastrophe. Dies betrifft sowohl operativ-taktische Aufgaben wie etwa am Einsatzort durchzuführende Rettungsmaßnahmen als auch administrativ-organisatorische Aufgaben wie beispielsweise Entscheidungen über Evakuierungen und die Warnung der Bevölkerung. Die notwendigen Gefahrenabwehrmaßnahmen sind von den regulär zur Verfügung stehenden Kräften und im Rahmen der regulären Verwaltungsorganisation nicht wirksam zu bewältigen.

Schließlich bedarf es einer Abgrenzung des katastrophenschutzgesetzlichen Überforderungsmoments als eines Tatbestandsmerkmals von Katastrophen von der sekundären Überforderung der staatlichen Gefahrenabwehr. Ein Missverhältnis von einerseits erforderlichen und andererseits zur Verfügung stehenden Gefahrenabwehrkräften kann nicht nur die ordentlichen Gefahrenabwehrgane betreffen, sondern ebenfalls die Katastrophenschutzverwaltung mitsamt den sie unterstützenden Kräften an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn mehrere Ereignisse mit jeweils katastrophalem Ausmaß ggf. im Zuständigkeitsbereich mehrerer Ressorts gleichzeitig oder in zeitlicher Nähe zueinander auftreten. Derartige „gekreuzte Lagen“ können dann zu einer Überforderung der Katastrophenschutzverwaltung führen, wenn die der Katastrophenvorsorge zugrundeliegenden Risikoanalysen Katastrophen als allein punktuelle Ereignisse

153 Vgl. zur Relativität des Katastrophenbegriffs Gusy, *Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebiets im Wandel*, DÖV 2011, 85 (87 ff.); kritisch dazu Dombrowsky, *Katastrophe und Katastrophenschutz*, 1989, S. 180 ff.

154 Vgl. Art. 1 Abs. 2 BayKSG; vgl. zur gleichen österreichischen Rechtslage Bußjäger, *Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat*, 2003, S. 65 f.

interpretieren.¹⁵⁵ In der Katastrophenrealität lässt sich eine Pluralität von Katastrophenlagen nachweisen, wie dies etwa im April 2006 bei der zeitgleichen Hochwasserkatastrophe und Tierseuche in Sachsen der Fall war.¹⁵⁶ Aber auch die Kettenkatastrophen bzw. Katastrophenkaskaden in Japan im März 2011 können hierbei exemplarisch genannt werden.¹⁵⁷ Vor diesem Hintergrund erhöht die atmosphärisch bedingte Zunahme von Naturkatastrophen¹⁵⁸ die Wahrscheinlichkeit von multiplen Katastrophenlagen in zeitlicher Nähe,¹⁵⁹ die sogar zu einer Überforderung der Katastrophenschutzverwaltung führen können, d. h. nach einer primären Überforderung der ordentlichen Gefahrenabwehrkräfte sogar eine sekundäre Überforderung des Katastrophenschutzes zur Folge haben können.

2 *Quantitativ-organisatorische Kritikalität*

An die Überforderung der zuständigen Ordnungsverwaltung knüpft eine weitere katastrophentypische Erschwernis für die Verwaltungsorganisation an: Die erforderliche Unterstützung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde führt zu einer Vielzahl von an der Katastrophenbekämpfung beteiligten Organen. Bei der Bewältigung von katastrophalen Ereignissen werden nicht allein die unteren Katastrophenschutzbehörden tätig. Erst der Einsatz von Kräften und Mitteln in öffentlicher und privater Trägerschaft ermöglicht regelmäßig die wirksame Bekämpfung von Katastrophen. Neben dem Tätigwerden des örtlichen Katastrophenschutzdienstes, der vornehmlich die gemeindlichen Feuerwehren und Einheiten der privaten Hilfsorganisationen umfasst, bedarf es zur Lagebewältigung in der Regel einer Zusammenarbeit mit zahlreichen Behörden der landesinternen Verwaltung sowie der überörtlichen Hilfe. Hinzu tritt die

155 Vgl. Trute, *Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets*, *KritV* 2005, 342 (356).

156 Vgl. Plaggenborg (Hrsg.), *SächsBRKG Kommentar*, 2007, S. 7.

157 Vgl. dazu Kloepfer, in: Kloepfer (Hrsg.), *Hochrisikoplanlagen – Notfallschutz bei Kernkraft-, Chemie- und Sondermüllanlagen*, Bd. V, 2012, S. 9 ff.

158 Vgl. Hattermann, *Risiken von hydrologischen Extremen vor dem Hintergrund des Klimawandels*, in: Kloepfer (Hrsg.), *Hochwasserschutz – Herausforderung an Recht und Politik*, Bd. II, 2009, S. 23 ff.

159 Vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), *Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar*, 2008, Anhang 10a, S. 382.

Katastrophenhilfe durch Einheiten und Einrichtungen des Bundes, wie z. B. dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk sowie der Bundespolizei und Bundeswehr.

Die negativen Folgen der Vielzahl an mitwirkenden Behörden und Organisationen sind neben regelmäßig eintretenden Zuständigkeitskonflikten vor allem Informationsasymmetrien zwischen den Organen.¹⁶⁰ Informationsvorenthaltung bzw. selektive Informationsweitergaben sind charakteristisch für die in der Katastrophenschutzpraxis auszumachende „Arkanisierung“: Im Gegensatz zu normativen Führungsstrukturen führen informelle Netzwerke von personalen Interaktionsbeziehungen¹⁶¹ in der Katastrophewirklichkeit zu einer Substruktur des Katastrophenschutzes, die sowohl die Missachtung von Meldewegen und Meldepflichten¹⁶² als auch die Ressourcenverwendung am Maßstab organisationspartnerschaftlicher Beziehungen umfasst.¹⁶³ Zuständigkeitskonflikte und ein „arkaner Katastrophenschutz“ veranschaulichen die außerordentliche Schwierigkeit und besondere Bedeutung von hinreichenden Steuerungsmechanismen der Katastrophenschutzbehörde, um eine effektive Katastrophenbekämpfung mit Hilfe und trotz der Vielzahl der zuständigen und sonstigen mitwirkenden Behörden und Privaten zu erzielen. Freilich ist hier eine differenzierte Betrachtung angezeigt: Nicht tolerierbar ist zum einen die Umgehung der katastrophenschutzbehördlichen Leitungsgewalt, vor allem dann nicht, wenn diese gesetzlich ausgestaltet und in der Verwaltungsrealität hinreichend vollzogen wird. Demgegenüber ist an ein Gesetzgebungs- oder Vollzugsdefizit zu denken, sofern sich die Arkanisierung des Katastrophenschutzes als notwendige Folge unzureichender katastrophenschutzgesetzlicher

160 Vgl. Stober/Eisenmenger, *Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes*, NVwZ 2005, 121.

161 Vgl. Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), *Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*, 2003, S. 101 ff.

162 Vgl. zur „Bypass-Kommunikation“, Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), *Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*, 2003, S. 103.

163 Ebd., S. 105.

Organisationsregelungen oder einer mangelnden Professionalität der Katastrophenschutzbehörden¹⁶⁴ erweist.¹⁶⁵

3 *Zeitliche Kritikalität*

Neben die Pluralität von Katastrophenereignissen tritt ihre zeitliche Dimension verschärfend hinzu. Zum einen ist der Eintritt von Katastrophen nicht immer mit einer Vorlaufzeit verbunden, wie dies regelmäßig bei Hochwasserereignissen der Fall ist und der Katastrophenschutzverwaltung zumeist ausreichend Zeit zur Vorbereitung auf die kritische Situation belässt. Katastrophen erweisen sich demgegenüber oftmals als plötzlich eintretende Schadenslagen.¹⁶⁶ Zwar lassen sich in der Regel bei derartigen „Ad-hoc-Lagen“ wie z. B. terroristischen Anschlägen oder technisch-industriellen Großschadenslagen Ansatzpunkte für die vorgelagerte staatliche Katastrophenprävention ausmachen, jedoch kommt es für die Beurteilung eines Ereignisses als Katastrophe allein auf seine katastrophale Wirkung und nicht auf die mögliche Verhinderbarkeit seines Eintritts an.¹⁶⁷ Deshalb stellt ein Schadensereignis auch dann einen plötzlichen Katastrophenfall dar, wenn an seiner Prävention staatliche Organe beteiligt waren, diese jedoch versagt haben und den Eintritt nicht verhindern konnten,

164 Vgl. Trute, *Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets*, *KritV* 2005, 342 (354).

165 Angeführt werden kann hierfür exemplarisch die Arbeitsgemeinschaft Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Ausarbeitung „Katastrophenschutz-Strukturen“*, 2008: Die Privaten konzipieren Strukturen, die sie für erforderlich halten, um „eine zeitgemäße und adäquate Versorgung der Bevölkerung bei Großschadensfällen und Katastrophen sicherzustellen“, S. 3. Ihr Handeln weist auf Mängel der behördlichen Katastrophenvorsorge hin: „Die Hilfsorganisationen in Rheinland-Pfalz weisen ausdrücklich darauf hin, dass sie mit der vorliegenden Konzeption „Katastrophenschutz-Strukturen Sanitäts-, Betreuungs- und Verpflegungsdienst in Rheinland-Pfalz“ erreichen wollen, dass in den rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften möglichst einheitliche Strukturen aufgebaut bzw. vorgehalten werden.“, S. 3.

166 Vgl. *Kirchbach-Bericht*, 2003, S. 216 f.

167 Vgl. zur Maßgeblichkeit der gefährdenden Wirkung von Katastrophen für die Begründung von staatlichen Schutzpflichten unter § 2 A II 5 a).

mit der Folge, dass die Katastrophenschutzverwaltung ad-hoc auf die realisierte Gefahr reagieren muss.¹⁶⁸

Neben der Plötzlichkeit ihres Eintritts ist in temporärer Hinsicht die Dringlichkeit von Dezision und Reaktion der Gefahrenabwehrbehörden ein strukturprägendes Merkmal von Katastrophen.¹⁶⁹ Dies betrifft auf der einen Seite einmalige Ereignisse, die mit ihrem Eintritt bereits abgeschlossen sind und allein schadensbegrenzende Maßnahmen erfordern. Auf der anderen Seite lassen sich dynamische Katastrophen ausmachen, die über einen längeren Zeitraum an die wechselnde Gefahrenintensität angepasste Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung erfordern. Jedenfalls haben alle Katastrophen gemein, dass sie zeitkritische Lagen darstellen, so dass der Verwaltung ein zügiges Handeln abverlangt wird.¹⁷⁰ Der Vollzug des Katastrophenorganisationsrechts stellt insoweit eilige Rechtsanwendung dar.

4 *Fachliche Kritikalität*

Die Katastrophenwirklichkeit hat bewiesen, dass der Fachkompetenz des Verwaltungs- und Einsatzpersonals entscheidende Bedeutung bei der administrativen und operativen Bewältigung von Katastrophen zukommt. Diese umfasst sowohl das Wissen um die rechtlichen und verwaltungspraktischen Bedingungen bei der Katastrophenabwehr¹⁷¹ als auch das Beherrschen von speziellen Techniken des Katastrophenmanagements.¹⁷² In Theorie und Praxis unausgebildetes Verwaltungs- und Einsatzpersonal kann die Effektivität der Katastrophenbekämpfung grundlegend lähmen.

168 Vgl. hierzu Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet, 2003, S. 100 f.

169 Vgl. Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG Kommentar, 2007, § 36 Rn. 17.

170 Vgl. dazu Kirchbach-Bericht, 2003, S. 224.

171 Vgl. zu Rechtsirrtümern bei den unteren Katastrophenschutzbehörden Kirchbach-Bericht, 2003, S. 218 f.

172 Ebd., S. 99; vgl. zur „mangelnden Professionalität der Katastrophenschutzbehörden“ Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (354); kritisch auch Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Führung und Leitung im Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 2005, S. 7.

5 *Verzögerte Handlungsfähigkeit*

Die zeitkritische Eigenschaft von Katastrophen, die auf der Dringlichkeit von notwendigen Entscheidungen und Gefahrenabwehrmaßnahmen beruht, wird regelmäßig durch das Unvermögen der Katastrophenschutzbehörden verschärft, zumindest in der Anfangsphase von Großschadensereignissen dem Reaktionsbedarf zu entsprechen. Das Missverhältnis von erforderlichen Maßnahmen der Katastrophenschutzverwaltung und tatsächlichem Verwaltungshandeln in der anfänglichen „Chaosphase“ bzw. der „Phase der Unordnung“¹⁷³ stellt ein klassisches Charakteristikum von Katastrophen dar.¹⁷⁴ Dieser Mangel einer hinreichenden Reaktionsfähigkeit der Katastrophenschutzbehörden wird durch mehrere Faktoren verursacht: Zum einen halten die Katastrophenschutzbehörden – d. h. insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte – keine dauerhaft aktiv einsatzbereite Aufbauorganisation für den Katastrophenfall vor. Die behördlichen Strukturen der Katastrophenschutzverwaltung müssen im Katastrophenfall zunächst aufgerufen werden: Aus dem allgemeinen Verwaltungsaufbau muss die katastrophenfallspezifische Verwaltungsstruktur – die besondere Aufbauorganisation – kreiert werden. Dieser Vorgang benötigt jedoch Zeit.¹⁷⁵ Hinzu kommt der Umstand, dass die chaotischen Verhältnisse einen Informationsmangel bedingen, der eine adäquate Reaktion durch die Katastrophenschutzbehörden erheblich erschwert.¹⁷⁶ Dabei kann die anfängliche Unterversorgung mit Informationen nicht nur auf der Unübersichtlichkeit der Lage beruhen, sondern ist ebenfalls auf die regelmäßig in der Katastrophenwirklichkeit stattfindenden Kommunikationsbehinderungen zurückzuführen. Letztere resultieren nicht selten aus der

173 Kirchbach-Bericht, 2003, S. 216.

174 Vgl. zum Katastrophenschutzrecht als „law in action unter chaotischen Bedingungen“ Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 44 f.

175 Vgl. Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (354); Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet, 2003, S. 100 f.; vgl. Kluth, in: Bachoff/Wolf/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. 3, 5. Aufl., 2004, S. 267 als Grund für Mehrfachzuständigkeiten.

176 Vgl. zur herausragenden Bedeutung funktionierender Informations- und Kommunikationssysteme für eine effektive Katastrophenbekämpfung Kirchbach-Bericht, 2003, S. 173.

Missachtung von Meldewegen durch die beteiligten Kräfte der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr¹⁷⁷ oder aus dem Ausfall von Kommunikationsmitteln.¹⁷⁸ In diesem Zusammenhang zeigte sich bei der Flutkatastrophe 2002 nicht nur die Vulnerabilität der Bevölkerung, sondern zugleich auch die der Katastrophenschutzverwaltung. Hierzu heißt es im Kirchbach-Bericht, dass die vorhandenen Systeme der Kommunikation während der August-Flut Schwächen aufwiesen: „Vierorts war die Kommunikation nur eingeschränkt, zeitweilig gar nicht möglich.“¹⁷⁹ Durch das Versagen der Elektrizitätsversorgung wurde die Störanfälligkeit festnetzgestützter Telekommunikationssysteme und Mobilfunknetze sichtbar.¹⁸⁰ Auch bei der Schneekatastrophe im Münsterland im November 2005 behinderten stromausfallbedingte Kommunikationsstörungen eine effektive Katastrophenbekämpfung.¹⁸¹ Schließlich kann ein vorübergehendes Hemmnis der katastrophenschutzbehördlichen Reaktionsfähigkeit auch auf einem katastrophenbedingten Eigenschaden der Verwaltung beruhen. Sowohl der Ausfall und die Hilfsbedürftigkeit einzelner Einheiten als auch die Selbstbetroffenheit der Katastrophenschutzbehörden widerlegen die utopische Vorstellung von einer uneingeschränkten Handlungsfähigkeit der Katastrophenschutzverwaltung. Die Verwundbarkeit der Gefahrenabwehrbehörden lässt sich empirisch belegen: So mussten bei der Flutkatastrophe 2002 Einheiten des Katastrophenschutzdienstes aus teils lebensgefährlichen Situationen gerettet werden oder die Standorte der Einsatzleitung wurden vom Hochwasser selbst untauglich gemacht.¹⁸² Zudem war die Handlungsfähigkeit der Katastrophenschutzbehörde teils erheblich gehemmt, da Verwaltungs-

177 Vgl. Streitz/Dombrowsky, Die Analyse der Katastrophenabwehr als Netzwerk und als Kommunikation, in: Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet, 2003, S. 100 ff.

178 Vgl. zu Informations- und Kommunikationsbarrieren im Katastrophenfall Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 342, (354); Rechenbach, Möglichkeiten zur Steigerung der Abwehrbereitschaft des Katastrophenschutzes, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 51. und 52. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Zivilschutzforschung, Neue Folge, Bd. 55, 2005, S. 149.

179 Kirchbach-Bericht, 2003, S. 183.

180 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 108, 110, 121, 149 f., 183.

181 Vgl. dazu Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen – Jahresbericht 2005, Düsseldorf 2005, S. 21.

182 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 107, 121, 124.

einrichtungen vom Hochwasser betroffen waren und zunächst ein Ausweichsitz bezogen werden musste.¹⁸³ Die vorübergehende Hemmnis der Handlungsfähigkeit der Katastrophenschutzbehörden entspricht folglich der bitteren Katastrophenwirklichkeit.

6 *Absolute Handlungsunfähigkeit*

Eine Minderung der Reaktionsfähigkeit der Katastrophenschutzbehörden ist freilich nicht nur vorübergehend möglich. Neben der gehemmten Handlungsfähigkeit besteht die Möglichkeit einer absoluten Handlungsunfähigkeit dann, wenn der Einschlag des katastrophalen Ereignisses auf die Katastrophenschutzverwaltung zur objektiven oder subjektiven Unmöglichkeit der Katastrophenbekämpfung führt. Eine objektive Handlungsunfähigkeit liegt dann vor, wenn die katastrophenbedingte Zerstörung der Katastrophenschutzstruktur ein Handeln der Katastrophenschutzverwaltung nicht nur vorübergehend unmöglich macht. Dieses Szenario hat sich bei der haitianischen Erdbebenkatastrophe 2010 realisiert. Da die Katastrophenschutzverwaltung gegen ubiquitäre Zerstörungen keineswegs immun ist,¹⁸⁴ muss der Ausfall einer sachlich erstzuständigen Verwaltungseinheit – einer unteren Katastrophenschutzbehörde – als mögliches Szenario in Erwägung gezogen werden. Die absolute Handlungsunfähigkeit übergeordneter und nachbarschaftlicher Katastrophenschutzbehörden kann hingegen als unwahrscheinlich, jedoch als nicht auszuschließen eingeordnet werden und muss daher ebenfalls Berücksichtigung in der Untersuchung der Katastrophenschutzverwaltung im Hinblick auf ihre Organisationseffektivität finden.¹⁸⁵ Neben der Zerstörung der technischen Handlungsgrundlage der Behörden kann freilich auch ein Personalausfall zu ihrer Handlungsunfähigkeit führen. Denn sowohl administrative als auch ehrenamtliche Organe des Katastrophenschutzes können von einer

183 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 107 f., 121, 165.

184 Vgl. dazu Wolf, Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes, KritV 2005, 399.

185 Vgl. Rechenbach, Möglichkeiten zur Steigerung der Abwehrbereitschaft des Katastrophenschutzes, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 51. und 52. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Zivilschutzforschung, Neue Folge, Bd. 55, 2005, S. 167: „Die Länder gehen davon aus, dass alle Systeme des Gefahrenabwehrmanagements funktionstauglich sind.“

Katastrophe betroffen sein.¹⁸⁶ Neben diese objektive Handlungsunfähigkeit tritt schließlich auch ihre subjektive Ausformung: Die Handlungsfähigkeit der Katastrophenschutzverwaltung beruht auf der Dienstbereitschaft der einzelnen haupt- und ehrenamtlichen Amtsträger. Die Erfahrungen beim Hurrikan Katrina im Jahre 2005 haben jedoch gezeigt – etwa ein Drittel der Polizeibeamten war am Tage nach dem Sturm nicht zum Dienst angetreten¹⁸⁷ –, dass erhebliche Einbußen bei der Dienstleistungsbereitschaft die Handlungsfähigkeit des Staates wesentlich und nachhaltig beeinträchtigen können. Dabei können subjektive und objektive Faktoren der Handlungsunfähigkeit gewiss voneinander abhängen bzw. einander bedingen.

II Schlussfolgerungen für das Organisationsrecht

Die dargelegten Strukturmerkmale von Katastrophen haben die Verwundbarkeit des Katastrophenschutzes aufgezeigt. Die Katastrophenschutzverwaltung stellt sich somit nicht nur als Gefahrenabwehrverwaltung dar, sondern ist selbst eine gefährdete Verwaltung. Daher soll im weiteren Fortgang der Arbeit untersucht werden, welche Anforderungen an die normative Ausgestaltung des Katastrophenschutzes sich erschließen, um die Organisations- und damit auch Handlungseffektivität der Katastrophenschutzverwaltung zu gewährleisten. Zur Erhöhung der Abwehrfähigkeit der Katastrophenschutzverwaltung muss das Organisationsrecht die katastrophentypischen und -spezifischen Herausforderungen und Risiken rezipieren. In einer abstrahierten Betrachtung sollen deshalb die Grundanforderungen an ein effektives Organisationsrecht im Katastrophenschutz erörtert werden.

1 *Spannungsverhältnis von Pluralisierung und Effektivität*

Die Vielzahl der an der Katastrophenbekämpfung beteiligten Gefahrenabwehrorgane führt zu einer Gemengelage an zuständigen und sonstigen mitwirkenden Behörden und Organisationen. In diesem organisationsrechtlichen Konglomerat des Katastrophenschutzes spiegelt sich die Pluralisierung der

186 Vgl. Wolf, Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes, KritV 2005, 399 (400).

187 Ebd., 407.

Verwaltung bzw. die Gewaltenteilung innerhalb der Exekutive wider, die durch die Verselbstständigung von Verwaltungskompetenzen in erster Linie einen machthemmenden Einfluss ausübt.¹⁸⁸ Pluralisierung entfaltet jedoch zugleich auch effektivitätshemmende Wirkungen, wenn sie eine unstrukturierte Gemengelage von mitwirkenden Organen zur Folge hat. Mehrfachzuständigkeiten und unzweckmäßige bzw. fehlende Weisungsstrukturen können hier zu einem Hemmnis für die katastrophenabwehrende Handlungseffektivität führen.¹⁸⁹ Diese quantitative Kritikalität der pluralisierten Katastrophenschutzverwaltung kann jedoch ins Positive umgekehrt werden: Durch eine effektive Ausgestaltung des katastrophenschutzspezifischen Organisationsrechts kann eine pluralisierte Verwaltung zur Effektivierung der Katastrophenbekämpfung beitragen. Dies ist dann der Fall, wenn das Organisationsrecht die beteiligten Gefahrenabwehrorgane hinreichend miteinander verbindet. Durch die zweckmäßige Inbezugsetzung der Behörden und Organisationen mit Elementen der sachangemessenen Kooperation einerseits und der hierarchischen Steuerung andererseits kann eine Organisationsstruktur geschaffen werden, die die Effektivität der Katastrophenabwehr steigert. Pluralisierte Verwaltung erfordert daher eine effektive Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungseinheiten.¹⁹⁰ Dies gilt sowohl für die kommunalen und landesbehördlichen Organe als auch für die bundesstaatliche Zusammenarbeit im Katastrophenschutz.

Eine Leistungssteigerung der Katastrophenschutzverwaltung ermöglicht eine pluralisierte Verwaltungsstruktur auch durch das mit ihr einhergehende Redundanzsystem: Angesichts der Möglichkeit einer vorübergehenden Handlungsblockade oder der lang andauernden Handlungsunfähigkeit der regulär zuständigen Katastrophenschutzbehörden und in Anbetracht der Plötzlichkeit eintretender Großschadensereignisse erscheint eine monolithische Behörden-

188 Vgl. Krebs, *Verwaltungsorganisation*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR V*, 3. Aufl., 2007, § 108 Rn. 91.

189 Vgl. Heinz, *Delegation und Mandat – Eine rechts- und verfassungstheoretische Untersuchung*, *Der Staat*, Bd. 36 (1997), 495 (505); vgl. zum gleichen Problem im österreichischen Recht Bußjäger, *Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat*, 2003, S. 5.

190 Vgl. Stettner, *Grundfragen einer Kompetenzlehre*, 1983, S. 246; vgl. zur Aufsicht als „Klammer“ einer pluralisierten Verwaltungsstruktur Pieper, *Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse*, in: Pieper/Epping (Hrsg.), *Schriftenreihe Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht*, Bd. 36, 2006, S. 228 ff.

organisation eher als nachteilig für die Gewährleistung einer stets reaktionsfähigen Gefahrenabwehr. Verwaltungspluralisierung und Verwaltungseffektivität stehen somit zwar grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zueinander. Bei einer wirksamen Ausgestaltung des Organisationsrechts kann allerdings die Vielzahl der an der Katastrophenbekämpfung beteiligten Organe zur Effektivitätssteigerung des Katastrophenschutzes beitragen.

2 *Relationierung der Verwaltungseinheiten*

Zur Kompensation von nachteiligen Auswirkungen durch eine pluralisierte Katastrophenschutzverwaltung eignen sich als relationsprägende Ausrichtungen allen voran die Kooperation und die Subordination der mitwirkenden Verwaltungseinheiten. Dabei schließen sich beide Verhältnisarten nicht gegenseitig aus. Im Katastrophenschutz können Formen der über- und gleichgeordneten Zusammenarbeit vorhanden sein. Durch Subordination werden die Verwaltungseinheiten vertikal zueinander in Bezug gesetzt. Das übergeordnete Organ ist im Rahmen des hierarchisch-einseitigen Verhältnisses dazu berechtigt, seinen Willen gegenüber dem untergeordneten Organ durchzusetzen. Dies erfolgt im System der Ordnungsverwaltung im Rahmen der Aufsicht, die sich entweder präventiv als Medium der Leitung nachgeordneter Stellen entfaltet oder repressiv, d. h. nachlaufend als Medium der Kontrolle auswirkt.¹⁹¹ Korrelat dieser aus der Überordnung folgenden Steuerungsbefugnis übergeordneter Stellen ist die aus der Unterordnung resultierende Verpflichtung nachgeordneter Stellen zur Befolgung der erteilten Anordnungen.¹⁹² Dagegen stehen sich die Verwaltungseinheiten im Rahmen einer Kooperation in einem gleichberechtigt-zweiseitigen Verhältnis gegenüber. Die horizontale Relationierung der Organe ist geprägt durch ihre Gleichordnung. Diese Inbezugsetzung kann nicht nur auf der horizontalen Organisationsachse zwischen nebengeordneten Verwaltungseinheiten erfolgen, wie dies exemplarisch bei benachbarten Katastrophenschutzbehörden der Fall ist. Auch im sonst hierarchischen Über- und

191 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 187 ff.; vgl. Pieper, Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, in: Pieper/Epping (Hrsg.), Schriftenreihe Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht, Bd. 36, 2006, S. 422 ff.

192 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Fn. 305.

Nachordnungsverhältnis von Behörden sind kooperative Verhältnisse denkbar und sinnvoll.

3 *Relationierungsmechanismen*

Zu den grundlegenden Problemen der Organisationsrechtswissenschaft zählt die Relativität von organisationsdogmatischen Klassifikationen. Organisationsbegriffe enthalten einen bestimmten Aussagegehalt meist nur in einem besonderen Bezugsfeld.¹⁹³ Dennoch lassen sich im Kern einheitliche, systemprägende Einteilungen des Organisationsrechts ausmachen, die auch für eine Analyse und Systematisierung des Katastrophenorganisationsrechts weiterführend sind. Zugleich wird durch sie sichtbar, dass es sich bei Verwaltungseinheiten nicht um isolierte Funktionseinheiten handelt, sondern diese stets in einem Sub- oder Kooperationsverhältnis zu anderen Verwaltungseinheiten stehen. Die systemprägenden Einteilungen erweisen sich dadurch als Mechanismen der Relationierung von Organisationseinheiten. Zu den grundlegenden beziehungsregulierenden Instrumenten sind zu zählen: Regel-, Sonder- und Notzuständigkeiten, Weisungsbefugnisse, Selbsteintrittsbefugnisse, Delegations- und Mandatsberechtigungen sowie die Amtshilfe und Organleihe. Darüber hinaus können grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag sowie atypische und teils nicht klassifizierbare Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit in Betracht kommen. Anknüpfungspunkte der benannten Relationierungsmechanismen sind die Aufbau- und Ablauforganisation. Die auch als institutionelle Organisation¹⁹⁴ bezeichnete Aufbauorganisation umfasst die Bildung von Entscheidungseinheiten und die Formulierung von Aufgaben. Demgegenüber bezeichnet die Ablauforganisation Prozeduren der Willensbildung und Entscheidungsfindung.¹⁹⁵ Ihre katastrophenschutztypische Ausgestaltung muss im Einzelnen genauer untersucht werden.

193 Vgl. Schnapp, Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AöR 1980, 243 ff.; vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 14.

194 Vgl. Schmidt-Preuß, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, 45 (46).

195 Vgl. Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 7 Rn. 5.

4 *Grundanforderungen einer effektiven Katastrophenschutzorganisation*

a) Zuständigkeitsordnung und Redundanz

Eine effektive Katastrophenbekämpfung setzt als organisationsrechtliche Grundlage die Klarheit von Organisationsbestimmungen und insbesondere die Klarheit der Zuständigkeitsverteilungen voraus.¹⁹⁶ Zuständigkeitsstreitigkeiten führen stets zu Verlusten des behördlichen Outputs, weil sie in zeitlicher Hinsicht zu Verzögerungen und in sachlicher Hinsicht zur Unrichtigkeit des Verwaltungshandelns führen können.¹⁹⁷ Dies muss im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Katastrophenschutzeffektivität vermieden werden. Eine auf gesetzlicher Ebene festgelegte und ggf. auf untergesetzlicher Normebene konkretisierte Zuständigkeitsordnung kann das Entstehen von negativen und positiven Zuständigkeitskonflikten verhindern. Die Konfliktfreiheit der Verwaltungsorganisation des Katastrophenschutzes ist daher die Grundvoraussetzung für eine effektive Katastrophenbekämpfung.¹⁹⁸

Über die rein konfliktvermeidende Klarheit der Zuständigkeitsordnung hinaus muss diese freilich auch zweckmäßig ausgestaltet sein. Die Verantwortung für Verwaltungsaufgaben sollte von denjenigen Verwaltungseinheiten getragen werden, die nach ihrer fachlichen und personellen Ausstattung die Gewähr für die objektiv bestmögliche und richtige Aufgabenerledigung bieten. Im Katastrophenorganisationsrecht betrifft die Zweckmäßigkeit von verteilten Zuständigkeiten die Bestimmungen der örtlichen, sachlichen und instanziellen Zuständigkeiten für die Gefahrenabwehraufgaben im Katastrophenfall.

Innerhalb einer pluralisierten Verwaltung muss die sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz den am besten geeigneten Behörden zugeteilt werden, die in ihrer Funktion als Katastrophenschutzbehörden die (Haupt-)

¹⁹⁶ Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 217.

¹⁹⁷ Drews/Wackel/Vogel/Martens (Hrsg.), Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 105; vgl. zur „organisierten Unverantwortlichkeit“ Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, 2003, S. 5.

¹⁹⁸ Vgl. zur Überschneidungsfreiheit von Verwaltungskompetenzen im Zusammenhang mit obrigkeitlichem Handeln BVerfGE 55, 274 (302), 67, 256 (290), 104, 249 (267).

Verantwortung für die Katastrophenbekämpfung tragen.¹⁹⁹ Eine am Maßstab der Sachnähe und des Sachverstandes orientierte Zuweisung der Katastrophenschutzaufgabe wird der an der Rationalität der Organisationsentscheidung gemessenen Legitimation der zuständigen Behörde eher gerecht.²⁰⁰ Diese sollte im Katastrophenfall nicht erst bei einer tatsächlichen Überforderung der ordentlichen Gefahrenabwehrorgane tätig werden. Bereits bei Eintritt einer Gefahrenlage, die die (Gemeinde-)Feuerwehren und den Rettungsdienst zu überfordern droht, sollte die Katastrophenschutzverwaltung proaktiv reagieren und somit ein nur nachlaufendes, verspätetes Einschreiten vermeiden.²⁰¹ Da die Katastrophenschutzbehörden jedoch nicht alleine zur Bewältigung einer Katastrophe imstande sind, ist die (sachliche) Mitwirkung von auch nicht originär mit Katastrophenschutzaufgaben befassten Behörden und Organisationen eine zwingende Notwendigkeit. Der optimalen Ausgestaltung dieser sachlichen „Mitzuständigkeit“ kommt daher eine herausragende Bedeutung zu. Daneben ist an hinreichende Bestimmungen von sachlichen Notzuständigkeiten für Behörden zu denken, zu deren originären Aufgaben nicht der Katastrophenschutz gehört, ihr erforderliches Tätigwerden im Eilfall bei Gefahr im Verzug allerdings eine dahingehende Handlungsberechtigung notwendig macht.

Die instanzielle Zuständigkeit betrifft die Erstzuständigkeit für den Katastrophenschutz. Im Gegensatz zu den regelmäßig für die Gefahrenabwehr erstzuständigen Gemeinden erfordert das außerordentliche Gefahren- bzw. Schadensausmaß von Katastrophen die instanzielle Zuständigkeit der Kreise für ihre Bekämpfung.²⁰² Das außerordentliche Gefahrenpotenzial von Katastrophen weist auf den Bedarf einer Übertragung der Gefahrenabwehrzuständigkeit auf die höhere Ebene hin. Dabei muss freilich die notwendige „Mitzuständigkeit“ von Gemeinden bei der Bewältigung einer Katastrophe durch eine geeignete Mitwirkungsregelung gewährleistet werden.²⁰³ Es bedarf somit einer

199 Vgl. Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992, S. 130.

200 Vgl. dazu Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 205 ff.

201 Vgl. Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet, 2003, S. 104 f. Das allein bei Überforderung reagierende Tätigwerden übergeordneter Behörden wird als „Geburtsfehler“ der Fehlvorstellung von Katastrophen als örtlich begrenzte Ereignisse bezeichnet.

202 Vgl. dazu ausführlich unter § 3 B.

203 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 217.

klaren Zuständigkeitsordnung einerseits und einem integrativen Organisationsrecht andererseits. Darüber hinaus ist an eine Notzuständigkeit der Gemeinden zu denken. Für den Fall einer katastrophenbedingten Unzugänglichkeit von Gemeinden oder dem Ausfall der Kommunikation muss die Handlungseffektivität des Katastrophenschutzes durch eine kompetenzrechtliche Bestimmung der Gemeinden als erstinstanzlich notzuständige Ordnungsbehörden sichergestellt werden. Dadurch wird eine effektive Katastrophenbekämpfung trotz der eigentlich erstzuständigen Kreise als untere Katastrophenschutzbehörden ermöglicht.

Schließlich muss durch eine effektive Ausgestaltung der örtlichen Zuständigkeiten ein großes Maß an kompetenzrechtlicher Flexibilität erreicht werden, wie dies im Katastrophenfall regelmäßig erforderlich werden kann.²⁰⁴ Abweichend von dem regulären Örtlichkeitsprinzip, das an den Bezirk anknüpft, in dem die notwendige Katastrophenschutz Aufgabe bewältigt werden muss, kann bei einer gehemmten oder dauerhaften Handlungsblockade der örtlich zuständigen Katastrophenschutzbehörde die örtliche Notzuständigkeit benachbarter Verwaltungsträger zur Effektivität der Katastrophenschutzverwaltung maßgeblich beitragen. Dies betrifft sowohl bei Gefahr im Verzug erforderliche Überschreitungen der regulären örtlichen Zuständigkeit als auch bei dauerhafter Handlungsunfähigkeit die Delegation der Katastrophenschutz Aufgabe etwa auf eine benachbarte Katastrophenschutzbehörde.

b) Subordination: Aufsichts- und Leitungsordnung

Mit der katastrophentypisch zwingend notwendigen Beteiligung von zahlreichen Behörden und Organisationen an der Katastrophenbekämpfung geht der Bedarf an hinreichenden Mechanismen ihrer Steuerung einher. Die sachgerechte Führung der am Katastrophenschutz Mitwirkenden erfordert eine adäquate Ausgestaltung der Leitungsordnung. Im Kern geht es hier um die Schaffung einer zentralen Leitungsbefugnis der zuständigen Katastrophenschutzbehörde.²⁰⁵ Durch sie soll eine geordnete und dem tatsächlichen

204 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 306, wonach staatliche Aufgabenzuweisungen im Sinne des Grundsatzes der Geschlossenheit der Kompetenzordnung lückenlos zu sein haben.

205 Vgl. zur Befugniskonzentration Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Strukturen, Bd. I, 2008, S. 52 ff.

Handlungsbedarf gerecht werdende Katastrophenbekämpfung durch die zahlreichen Behörden und Organisationen gewährleistet werden.²⁰⁶ Darüber hinaus kann damit Effektivitätsverlusten entgegengewirkt werden, die nicht aus einem defizitären Katastrophenorganisationsrecht resultieren, sondern sich als Folge von menschlichen Defiziten – wie etwa „Prestigedenken, Ressortegoismus, Machtstreben oder Faulheit, aber auch schlicht gutem Glauben an das eigene Recht oder Fehlbeurteilung der Rechtslage“²⁰⁷ – auf den Vollzug des Katastrophenschutzes negativ auswirken. Von zweitrangiger Bedeutung, jedoch gewiss nicht zu vernachlässigen, ist hier die innerbehördliche Organisationsstruktur, die die Leitung der anfallenden Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung in eine administrativ-organisatorische und eine operativ-taktische Leitungsebene unterteilt.²⁰⁸ Entscheidend ist die Schaffung eines Subordinationsverhältnisses, das primär durch die Konzentration der Entscheidungsbefugnisse über Gefahrenabwehrmaßnahmen im Katastrophenfall auf die Katastrophenschutzbehörde geprägt ist. Verfahrensrechtlich liegt der Entscheidungskonzentration das Abstimmungserfordernis anderer Gefahrenabwehrbehörden zugrunde, durch das gegenläufige Verwaltungsmaßnahmen vermieden werden sollen. Hinreichende Instrumente zur Durchsetzung der Leitungsgewalt müssen die Effektivität der zentralen Steuerung gewährleisten. Als taugliches und effektives Mittel erweisen sich hier Weisungsbefugnisse der Katastrophenschutzbehörde gegenüber den an der Katastrophenabwehr Mitwirkenden.

Von der katastrophenschutzbehördlichen Leitungsgewalt zu unterscheiden sind die Steuerung und Intervention durch übergeordnete Katastrophenschutzbehörden. Ihr Tätigwerden kann sich aus vielen Gründen als notwendig erweisen und bedarf deshalb einer hinreichenden organisationsrechtlichen Grundlage. Vorrangig wurzelt die Intervention und ggf. Steuerung durch Katastrophenschutzaufsichtsbehörden in der eingeschränkten Lagebeurteilung durch die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden. Dies gilt insbesondere für die unteren Katastrophenschutzbehörden, die aufgrund ihrer auf

206 Siehe zur „Verwaltung“ von Kräften und Mitteln, Plaggenborg, SächsBRKG Kommentar, 2007, S. 204 f.

207 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 374 zu den menschlichen Ursachen von „pathologischen Störungsfällen“.

208 Siehe hierzu unter § 6 B I 2.

das Kreis- bzw. Stadtgebiet beschränkten Zuständigkeit regelmäßig nicht dazu imstande sind, eine übergreifende Lagebeurteilung zu treffen und Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung unter Beachtung der in anderen Katastrophengebieten vorliegenden Situation zu treffen. Eine vorausschauende Ermittlung des Kräftebedarfs sowie eine ganzheitliche Einschätzung der Dringlichkeit angeforderter Hilfen von mehreren unteren Katastrophenschutzbehörden kann allein durch übergeordnete Behörden verbindlich getroffen werden.²⁰⁹ Die aufgrund von sachlichen und personellen Mangelsituationen erforderlichen Priorisierungs- und Allokationsentscheidungen müssen auf Grundlage einer geschlossenen Lagebeurteilung durch die übergeordnete(n) Katastrophenschutzbehörde(n) getroffen werden.²¹⁰ Das Katastrophenorganisationsrecht kann insoweit auch ein Instrument zur Herstellung von Katastrophengerechtigkeit darstellen, da andernfalls eine nach Opportunität erfolgende Katastrophenbekämpfung droht, die bei Betrachtung der Gesamtsituation zu Effektivitätseinbußen der Katastrophenabwehr führt. Intervention und Steuerung durch übergeordnete Katastrophenschutzbehörden müssen folglich insbesondere bei Großkatastrophen organisationsrechtlich zwingend konstruiert werden. Als Steuerungsmittel kommen insbesondere Weisungsbefugnisse und Modifizierungen der Katastrophenschutzleitung in Betracht.

Schließlich ist an Steuerungsmechanismen auf dem Gebiet der Katastrophenvorsorge zu denken. In Anbetracht der Einbindung von Behörden in den Katastrophenschutz, zu deren originären Aufgaben die Gefahrenabwehr nicht oder lediglich partiell gehört und somit insbesondere die ordnungsbehördliche Bewältigung von Katastrophen ihre Fachkompetenz übersteigt, sind hinreichende Steuerungs-, Gestaltungs- und Lenkungsinstrumente der besonders befähigten Katastrophenschutzbehörden zur Erhöhung des administrativen Outputs von Bedeutung.²¹¹

209 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 218 f.; vgl. zur Fähigkeit einer „Globalabwägung“ übergeordneter Instanzen Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (197).

210 Nicht zwingend kommt es auf die „Einheitlichkeit“ der Aufgabenerfüllung an, vgl. dazu Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 246.

211 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 2003, S. 310, wonach die Existenz von mit besonderer Sachkunde ausgestatteten Spezialverwaltungen kompetentielle Letztentscheidungs- und Prärogativrechte im Prozess arbeitsteiliger Verwaltung rechtfertige.

c) Kooperation: Interbehördliche Solidarität

Aus der (sekundären) Überforderung der regulär zuständigen Katastrophenschutzverwaltung kann sich die Notwendigkeit einer körperschaftsübergreifenden Kooperation ergeben. Hierzu bedarf es zunächst einer grundlegenden Entscheidung über die Pflichtigkeit der Zusammenarbeit, d. h. ob der Kooperation eine Rechtspflicht zugrunde liegt oder es sich lediglich um eine Gefälligkeit der um Hilfe ersuchten Verwaltung handelt. Zugleich muss die Solidarität im Katastrophenfall organisationsrechtlich hinreichend ausgestaltet sein, wobei gegebenenfalls auf herkömmliche Institute des Organisationsrechts zurückgegriffen werden kann. Jedenfalls muss das Katastrophenorganisationsrecht daraufhin untersucht werden, ob es über reguläre oder atypische, spezialrechtliche Relationierungsmechanismen der Verwaltungskooperation verfügt, die eine effektive Bewältigung von Katastrophen ermöglichen.

5 Schlussfolgerungen

Die pluralisierte Beschaffenheit der katastrophenspezifischen Ordnungsverwaltung führt nicht per se zur Ineffektivität der Katastrophenbekämpfung. Im Gegenteil: Durch hinreichende organisationsrechtliche Verbindung der Verwaltungseinheiten lässt sich eine effektive Katastrophenabwehr erzielen. Maßgebend kommt es hier auf eine wirksame Relationierung der zahlreichen an der Katastrophenabwehr mitwirkenden Organe an. Deren Inbezugsetzung muss sich an zwei organisatorischen Koordinaten orientieren: Als Fundament bedarf es einer statischen Organisiertheit der Katastrophenschutzverwaltung, die die notwendige organisatorische Stabilität schafft. Hierunter fällt der Aufbau eines festen Organisationsmusters mit einer klaren und sachgerechten Zuständigkeitsordnung und zweckmäßigen Steuerungsmechanismen. Dem steht die dynamische Organisiertheit gegenüber, die eine Effektivitätssteigerung durch hinreichend flexible Organisationsregeln, d. h. variable Elemente des Organisationsrechts, anstrebt. Letzteres wird insbesondere durch Kooperationsberechtigungen und redundante (Not-)Zuständigkeiten abgebildet.

§ 3

Dezentralisationsprinzip

A Dezentralisation des Katastrophenschutzes im Bundesstaat

I Ausgangsfragen an das Katastrophenorganisationsrecht des Grundgesetzes

In Anbetracht der Strukturentscheidung zur Bundesstaatlichkeit nach Art. 20 Abs.1 GG drängt sich die Frage nach den organisationsrechtlichen Grundentscheidungen des Grundgesetzes im Hinblick auf die Bewältigung von Katastrophen im deutschen Föderalsystem auf. Dies betrifft nicht nur die Kompetenzaufteilung zwischen dem Bund einerseits und den Ländern andererseits, sondern auch das Zusammenwirken der Gliedstaaten untereinander. Einer solchen landesübergreifenden Betrachtung des Katastrophenorganisationsrechts kommt aufgrund des – im doppelten Sinne – grenzüberschreitenden Charakters von Katastrophen besondere Bedeutung zu. Zum einen stellen Katastrophen nicht selten Gefahrenlagen dar, die nicht auf das Gebiet nur eines Landes begrenzt sind. Im Hinblick auf ihren territorialen Umfang zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie mehrere Bundesländer zugleich gefährden können. Katastrophen machen an vom Menschen gebildeten Landesgrenzen nicht Halt, wie dies die Hochwasserlage im Jahre 2002 als überregionaler Katastrophenfall eindringlich veranschaulicht hat. Zum anderen können sie indirekt grenzüberschreitende Wirkungen entfalten, obwohl sie räumlich auf das Gebiet nur eines Bundeslandes beschränkt sind. Auch im Falle eines „regionalen Katastrophennotstands“ wirken sich Katastrophen über die Landesgrenzen hinweg aus, da sie gegebenenfalls aufgrund ihrer Schadensintensität die Mitwirkung von anderen Bundesländern oder dem Bund erforderlich machen. In solchen Fällen äußert sich die Grenzüberschreitung in der Notwendigkeit landesfremder Unterstützung, die nicht zuletzt bei einer sekundären und absoluten Überforderung des Katastrophenlandes in Betracht kommt. Im weiteren Verlauf der Arbeit muss daher zum einen die kompetenzrechtliche Verfassungslage im Hinblick auf den Katastrophenschutz im deutschen Bundesstaat untersucht werden. Zum anderen muss – an späterer Stelle – die Relationierung von Bund und Ländern im föderalen Gefüge diskutiert werden.²¹²

212 Siehe unter § 4 A.

II Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder für den Katastrophenschutz

Die kompetenzrechtliche Untersuchung der Katastrophenorganisation in der Bundesrepublik Deutschland muss – entsprechend der allgemeinen Differenzierung des Grundgesetzes zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen – die Ebenen von Rechtsetzung und Rechtsanwendung umfassen. Zudem muss genauestens überprüft werden, ob einzelne auf den ersten Blick in Betracht kommende Regelungsmaterien tatsächlich zu Regelungen über den „Katastrophenschutz“ berechtigen. Nach der eingangs erörterten Konzeption der vorliegenden Arbeit betrifft die Untersuchung des Katastrophenorganisationsrechts das Recht der organisationsrechtlichen Regelungen über die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, m.a.W. das Organisationsrecht des Katastrophenschutzes. Der Regelungsbereich wird durch den Katastrophenbegriff sowohl begründet als auch begrenzt. Als Katastrophen gelten im Hinblick auf ihre mögliche Schadensintensität außerordentliche Gefahren für bestimmte Schutzgüter, die von den regulär zuständigen Ordnungsbehörden nicht bewältigt werden können oder eine behördenübergreifende Zusammenarbeit unter der Koordination durch die Katastrophenschutzbehörde erforderlich machen.²¹³

Eine ungeschriebene Voraussetzung des Katastrophenbegriffs ist der nicht-militärische Ursprung der Gefahrenlage. Dies resultiert aus der ausdrücklichen Verknüpfung von militärischer Verteidigung einerseits und dem aus dem gleichen Anlass erforderlichen Schutz der Zivilbevölkerung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG andererseits. Das Grundgesetz ordnet die Abwehr von kriegsbedingten Gefahren für die Bevölkerung und andere wichtige Schutzgüter als Annex zur Landesverteidigung der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zu.²¹⁴ Aus dieser Regelungsnähe der beiden Sachmaterien folgt auch, dass auf Grundlage von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG keine gesetzlichen Regelungen des Bundes zulässig sind, die über die militärische und zivile Gefahrenabwehr bei militärischen Kri-

²¹³ Vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG.

²¹⁴ Vgl. dazu Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2010, Art. 73 Abs. 1 Rn. 19; nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über „die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“.

sen und Lagen hinausgehen.²¹⁵ Daher verbietet sich eine sachliche Ausdehnung dieser Gesetzgebungskompetenz auf verwandte Regelungsmaterien wie etwa den Rettungsdienst, den abwehrenden Brandschutz und den Katastrophenschutz in Friedenszeiten, d. h. die Abwehr von nichtmilitärischen Gefahren.²¹⁶ Zugleich gebietet diese kompetenzrechtliche Trennung des Grundgesetzes zwischen dem Bevölkerungsschutz bei militärischen Gefahren einerseits und dem Bevölkerungsschutz bei friedenszeitigen Katastrophen andererseits eine terminologische Differenzierung zwischen dem Zivilschutz(-recht) als Regelungsmaterie des Bundes einerseits und dem Katastrophenschutz(-recht) als jedenfalls nicht von Art. 73 Abs. 1 S. 1 GG umfasste Materie andererseits.²¹⁷

Setzt man die differenzierte Betrachtung der grundgesetzlichen Systematik im Sicherheitsrecht fort, so begegnen der Kategorisierung anderer Regelungsmaterien der Bundesgesetzgebung als Katastrophenschutz bzw. als Katastrophenschutzrecht ähnliche Bedenken. Dies gilt etwa für den Kompetenztatbestand des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG, wonach der Bund zur Regelung von Teilbereichen der Terrorabwehr ausschließlich befugt ist. Zu nennen sind darüber hinaus auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des

215 Vgl. Kunig, in: v. Münch/ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 5. Aufl., 2003, Art. 73 Rn. 10; vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (173); vgl. Meyer-Teschendorf, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl. 2009, 1221; vgl. Kniesel, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, Teil D Rn. 34.

216 Vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2010, Art. 73 Abs. 1 Rn. 19: „Das Merkmal „Kriegsbezug“ stellt sicher, dass die Bundeskompetenz sich nicht in den Bereich der Kompetenz der Länder für die Gefahrenabwehr im Allgemeinen ausdehnt“, m. w. N.

217 Vgl. zu dieser Differenzierung auch Meyer-Teschendorf, Stand der Diskussion um eine „Neuordnung“ des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenschutzrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 29; vgl. auch Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2005, 163 (168), der hinsichtlich des Konzepts des Grundgesetzes feststellt: „Der Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall (Zivilschutz) wird im Grundgesetz stets getrennt vom Katastrophenschutz und regelmäßig i. V. mit dem Verteidigungsfall geregelt“; dieser Differenzierung steht es freilich nicht entgegen, wenn im Zivilschutzfall auf Hilfeleistungspotenziale des Katastrophenschutzes der Länder zurückgegriffen wird, vgl. § 11 Abs. 1 S. 1 ZSKG zur Einbeziehung des Katastrophenschutzes.

Bundes über die Seuchenbekämpfung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG²¹⁸ sowie die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Strahlenschutz gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG. Derartige Kompetenzen berechtigen nicht zu Regelungen über den Katastrophenschutz, d. h. über Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung einschließlich deren Vorbereitung. Einer solchen Kategorisierung stehen insbesondere der Wortlaut, die grundgesetzliche Systematik und der Sinn und Zweck der Materien entgegen. Denn wie auch im Falle des Zivilschutzes zielen die benannten Materien auf spezielle Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ab und weisen dem Bund spezielle Regelungsbefugnisse zu. Terrorakte, Seuchen und Strahlenexpositionen stellen somit besondere Gefahrentatbestände dar, die einem gesonderten Gesetzgebungs- und Verwaltungsbereich zugeordnet werden.²¹⁹ Sie sind – wie auch der Rettungsdienst, Brandschutz und Katastrophenschutz – Teilbereiche des Sicherheitsrechts, erfüllen jedoch nicht per se den Tatbestand einer Katastrophe. Die Rechtsordnung unterscheidet zwischen besonderen Gefahren einerseits und dem Eintritt einer Katastrophe, unabhängig von ihrer Ursache, andererseits. Nur sofern die besonderen Verwaltungsbereiche aufgrund des außerordentlichen Gefahrenausmaßes mit der Gefahrenabwehr überfordert sind, liegt eine Katastrophe vor, so dass das Regelungsregime des Katastrophenschutzrechts Anwendung findet. Besondere Ereignisse können somit zu einer Katastrophe aufwachsen, wie dies etwa im Zusammenhang mit Pandemien auch jüngst im Schrifttum diskutiert wurde.²²⁰ Sofern etwa eine Infektionslage aufgrund ihrer Schadensintensität die regulär zuständige Gesundheitsverwaltung überfordert, kann auch der Tatbestand einer Katastrophe einschlägig sein mit der Folge, dass ergänzend das Katastrophenschutzrecht zur Anwendung kommt.

218 Ebd., § 54 Rn. 28; leicht irreführend insoweit die Systematisierung bei Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, *VerwArch* 2007, 163 (170), der das Infektionsschutzrecht als besonderes Katastrophenschutzrecht und als Spezialregelung für eine besondere Katastrophenart bezeichnet; siehe auch Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, *DV* 2006, 373 (376).

219 Vgl. ausführlich zur Abgrenzung von Infektions- und Katastrophenschutz Walus, *Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes*, *DÖV* 2010, 127 ff.

220 Vgl. Kloepfer/Deye, *Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung*, *DVBl.* 2009, 1208 (1209); Walus, *Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes*, *DÖV* 2010, 127 (130 f.).

In dieser Unterscheidung offenbart sich auch die Notwendigkeit, im grundgesetzlichen Kontext zwischen besonderen Materien des Sicherheitsrechts einerseits und dem Regelungsbereich des Katastrophenschutzrechts andererseits genauestens zu trennen. Insoweit ist an dieser Stelle der Auffassung von Musil/Kirchner zu folgen, wonach zwar einzelne, unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallende Teilbereiche auch „katastrophenschutzrechtlich relevant“ sein können, jedoch „keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für katastrophenschutzrechtliche Regelungen im Allgemeinen“ existiert.²²¹ Katastrophen, Katastrophenschutz und Katastrophenschutzrecht einschließlich seiner organisationsrechtlichen Bestimmungen müssen von sonstigen Gefahren und deren jeweiligen Regelungskompetenzen abgegrenzt werden, da andernfalls die Grenzen von Zuständigkeiten verwischt werden, die jedoch im Lichte der rechtsstaatlichen Anforderungen an die Rechtsordnung hinreichend klar ausgestaltet sein müssen. Die Kategorisierung von speziellen Regelungsmaterien als Katastrophenschutzrecht würde dem Gebot der überschneidungsfreien Trennung des Zuständigkeitsrechts nicht gerecht werden.²²²

Für das Rechtsregime der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall kommt der Grundsatz der Art. 30, 70 Abs. 1, 83 ff. GG zur Anwendung, wonach die Länder das Recht zur Gesetzgebung und Verwaltung haben, soweit das Grundgesetz keine Zuweisungen an den Bund trifft.²²³ Da die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall durch das Grundgesetz nicht dem Bund zugeordnet wird, fällt der Katastrophenschutz als Spezialfall der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung unter die Gefahrenabwehrzuständigkeit der

221 Vgl. Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, DV 2006, 373 (376).

222 Die klare Kompetenzabgrenzung wird umso wichtiger, wenn über das Amtshilfeeinstitut Kooperationspflichten unterschiedlicher Verwaltungsträger begründet werden, vgl. dazu unter § 4 A; auf die Notwendigkeit klarer und verbindlicher Kompetenzunterscheidungen für das Funktionieren eines kooperativen Föderalismus weist hin Pauly, Anfechtbarkeit und Verbindlichkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung, 1989, S. 121.

223 Vgl. zu Art. 30 GG als Residualkompetenznorm zugunsten der Länder März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 30 Rn. 20; vgl. zum Subsidiaritätsverhältnis zwischen Bund und Ländern Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2001, S. 224 ff.

Länder.²²⁴ Diese sind zur Regelung des Katastrophenschutzrechts einerseits und zu dessen Vollzug andererseits berechtigt. Im Katastrophenorganisationsrecht realisiert sich somit die vertikale Gewaltenteilung des Grundgesetzes, die eine Zentralisierung oder Monopolisierung von Staatsaufgaben auf Bundesebene zu verhindern versucht. Auch um ein Unterlaufen dieser verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zu verhindern, gebietet sich eine restriktive Auslegung der Kompetenzbereiche des Bundes mit Sicherheitsbezug, so dass sich eine Ausdehnung von besonderen Bundessicherheitskompetenzen auf den Katastrophenschutz verbietet. Die Zuständigkeit – und damit auch die Verantwortung für die Katastrophenabwehr und ihre organisationsrechtlichen Grundlagen – liegt im bundesstaatlichen Gefüge bei den Ländern.

Hiervon unberührt bleibt die Frage, inwieweit eine Verwaltungszusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Katastrophenabwehr vom Grundgesetz ermöglicht wird und durch welche organisationsrechtlichen Regelungen die Zuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz durch Kooperationspflichten eine teilweise Erweiterung findet. Da es sich hierbei um Fragen der Instrumente des kooperativen Föderalismus auf Verwaltungsebene handelt, soll dies erst im späteren Verlauf der Arbeit eingehend untersucht werden.²²⁵ An dieser Stelle ist bereits festzuhalten, dass das Katastrophenorganisationsrecht im Bund-Länder-Verhältnis vom Grundsatz der Dezentralisation geprägt ist.

224 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, *VerwArch* 2007, 163 (173); so auch Majer, Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht – eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme, *NVwZ* 1991, 653 (655); vgl. auch Meyer-Teschendorf, Stand der Diskussion um eine „Neuordnung“ des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Kloepfer (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Bd. I, 2008, S. 29.

225 Siehe § 4 A.

B Dezentralisation des Katastrophenschutzes im Landesorganisationsrecht

I Reguläre Zuständigkeitsordnung

Nachdem im bundesstaatlichen Gefüge die Dezentralisation als ein Grundprinzip des Katastrophenorganisationsrechts ausgemacht wurde, schließt sich hieran die Frage nach einer ähnlichen Struktur im Landesrecht an. Der Dezentralisationsaspekt kommt auch dort als ein Grundprinzip zum Vorschein, wo das Katastrophenorganisationsrecht der Länder Verantwortlichkeiten im Katastrophenfall zumindest im Regelfall unteren Verwaltungsinstanzen zuweist. Es erscheint deshalb sinnvoll, das Katastrophenorganisationsrecht zunächst im Hinblick auf das reguläre Zuständigkeitsrecht hin zu untersuchen. Dies ermöglicht es im Anschluss, exzeptionelle Regelungen des katastrophenschutzspezifischen Organisationsrechts besser zu durchdringen. Perspektivisch verläuft demnach die Untersuchung des organisatorischen Katastrophenschutzrechts vom Normalfallrecht hin zum Ausnahmerecht. Die Verwendung des Begriffs Normalfall als Kategorie des Katastrophenrechts mutet gewiss zunächst paradox an, da eine Katastrophe definitionsgemäß eine außergewöhnliche Situation darstellt. Dennoch kann auch innerhalb des Katastrophenschutzrechts zwischen normalen i. S. v. regulären Organisationsvorgaben einerseits und ausnahmerechtlichen Mechanismen andererseits differenziert werden. Die Ausführungen zur sekundären Überforderung und zur beschränkten bzw. absoluten Handlungsunfähigkeit deuteten bereits auf die Notwendigkeit von exzeptionellen Rechtsinstrumenten hin.²²⁶ Die Beurteilung der organisatorischen Strukturen im weiteren Fortgang der Arbeit orientiert sich daher nicht nur an der Abgrenzung des allgemeinen Ordnungsrechts vom besonderen Ordnungsrecht im Katastrophenfall, sondern untersucht auch die katastrophenrechtsinterne Systematik nach regulären und ausnahmerechtlichen Vorgaben. Hierzu gehört freilich auch die Zuständigkeitsordnung und in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit sich im Katastrophenorganisationsrecht der Länder ein Dezentralisationsprinzip ausmachen lässt.

226 Siehe unter § 2 C I.

Das reguläre Zuständigkeitsrecht des Katastrophenschutzes lässt sich in sachlicher, örtlicher und instanzzieller Hinsicht systematisieren. Als Rechtsgrundlagen kommen die Katastrophenschutzgesetze und subsidiär die Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehördengesetze der Länder in Betracht. Die subsidiäre Anwendung zuständigkeitsrechtlicher Vorschriften des allgemeinen Ordnungsrechts stützt sich auf die Einordnung des Katastrophenschutzrechts als besonderes Ordnungsrecht, dessen Regelungen in den Katastrophenschutzgesetzen nur hinsichtlich ihrer positiv geregelten Sachmaterie abschließend sind und bei Regelungslücken einen Rückgriff auf die Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehördengesetze erlauben.²²⁷

1 *Realteilung: die sachliche Zuständigkeit*

Die Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit stellt die grundlegende Verknüpfung von Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsorganisation dar.²²⁸ Sachliche Zuständigkeitsbestimmungen teilen Sachaufgaben in realer Hinsicht auf und weisen sie einem oder mehreren²²⁹ Verwaltungsträgern zur Erfüllung zu.²³⁰ Aus ihr folgt die Berechtigung zur Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgabe;²³¹ sie verleiht der Verwaltungseinheit die notwendige Handlungsbefugnis zur Aufgabenerledigung. Die örtlichen und instanzziellen Zuständigkeitskategorien knüpfen an die sachliche Zuständigkeit an. Als Fachgesetze bestimmen die Landeskatastrophenschutzgesetze die sachliche Zuständigkeit für die Verwaltungsaufgabe Katastrophenschutz.²³² Hier finden sich abhängig von der allgemeinen Organisation der Landesverwaltung unterschiedliche

227 Vgl. zur Sperrwirkung und Auffangwirkung im Polizei- und Ordnungsrecht Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 89 ff.

228 Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 13.

229 Insoweit missverständlich Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 13.

230 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 46.

231 Vgl. Schenke/Schenke, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Teil II Rn. 257.

232 Ebd., Rn. 257.

Ausgestaltungen: In den Flächenstaaten wird die sachliche Zuständigkeit regelmäßig sowohl den Landkreisen und kreisfreien Städten²³³ als auch – soweit vorhanden – mittleren, oberen und obersten Behörden zugewiesen. Teilweise gelten allein die unteren Katastrophenschutzbehörden als für den Katastrophenschutz sachlich zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist. In diesen Fällen sind die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden sachlich nur für Angelegenheiten zuständig, die räumlich über das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt hinausgehen.²³⁴

Rechtstechnisch erfolgt die sachliche Zuständigkeitszuordnung entweder anhand der Bestimmung der Aufgabenträgerschaft oder durch Bestimmung der konkreten Katastrophenschutzbehörden. Eine Entscheidung über vor- bzw. nachrangige Zuständigkeiten im Instanzenzug geht mit der Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit nicht einher. Daher wird die Einbindung der höheren Behörden erst im späteren Verlauf der Arbeit einer eingehenden Untersuchung unterzogen.²³⁵ Zunächst ist festzustellen, dass als unterste Verwaltungsebene die Landkreise und kreisfreien Städte für die Katastrophenschutzaufgabe sachlich zuständig sind. Katastrophenschutz wird insoweit auf unterer Ebene kommunalisiert: Die Kreise und kreisfreien Städte nehmen ihre Katastrophenschutzaufgabe in der Regel als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zur Erfüllung nach Weisung²³⁶ oder als Auftragsangelegenheit²³⁷ wahr. Katastrophen-

233 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 S. 3 BbgBKG; § 24 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 LKatSG M-V; § 2 Abs. 1 NKatSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 LBKG R-P; § 17 Abs. 2 SBKG; § 4 Abs. 1 Nr. 3 Sächs-BRKG; § 2 Abs. 1 LKatSG-LSA; § 3 Abs. 2 LKatSG S-H, nach § 3 Abs. 3 S. 1 LKatSG S-H ist abweichend von Abs. 2 der Bürgermeister der Gemeinde Helgoland untere Katastrophenschutzbehörde im Gebiet der Gemeinde Helgoland; § 26 Abs. 1 ThürBKG.

234 Vgl. § 4 Abs. 2 LKatSG S-H; § 27 Abs. 2 und 3 ThürBKG, ähnlich § 2a KatSG Thür; s. auch § 6 Abs. 2 LKatSG B-W: „Die höheren Katastrophenschutzbehörden sind sachlich zuständig 1. für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen, 2. für Katastrophenschutzaufgaben, die sich über den Bezirk einer unteren Katastrophenschutzbehörde hinaus erstrecken.“

235 Siehe unter § 5 B.

236 Vgl. § 2 Abs. 2 S. 1 BbgBKG, § 4 FSHG, § 2 Abs. 2 LKatSG S-H.

237 Vgl. § 25 Abs. 3 HBKG; vgl. zur staatlichen Verwaltung im Landkreis Seewald, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Teil I Rn. 386 ff. sowie zur umstrittenen Einordnung als Organleihe oder Auftragsaufgabe und zur umstrittenen Staatshaftung von Land oder Landkreis Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 21 Rn. 54 ff. sowie § 26 Rn. 41 f.

schutz wird somit meist in mittelbarer Staatsverwaltung durchgeführt. In Baden-Württemberg und Bayern kommt diese Funktion den Landratsämtern bzw. Bürgermeisterämtern der Stadtkreise als untere Verwaltungsbehörden bzw. Landesordnungsbehörden zu.²³⁸ In Bremen und Hamburg ist Katastrophenschutz sachlich eine Landesaufgabe.²³⁹ Schließlich erklärt das Berliner Katastrophenschutzgesetz alle Ordnungsbehörden, die nachgeordneten Ordnungsbehörden und die Sonderbehörden, die für Ordnungsaufgaben zuständig sind sowie die Polizei für sachlich zuständig.²⁴⁰ Die sachliche Zuständigkeitsordnung im Katastrophenschutzrecht erweist sich damit als ein Spiegelbild der allgemeinen Vielgestaltigkeit der Verwaltungsorganisation im Bundesstaat.

2 *Territorialeilteilung: die örtliche Zuständigkeit*

Sind zur Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe mehrere Behörden sachlich zuständig, erfolgt durch die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit eine Trennung ihrer räumlichen Tätigkeitsbereiche. Im Katastrophenorganisationsrecht kommt der örtlichen Zuständigkeitsordnung eine herausragende Bedeutung zu. Dies ist zum einen in dem die Verwaltungsgrenzen überschreitenden Wesen von Katastrophen begründet. Regelmäßig sind im Katastrophenfall mehrere Gemeinden betroffen; nicht selten übersteigt die räumliche Reichweite sogar das Verwaltungsgebiet von Kreisen, Bezirken und Bundesländern. Dem steht die negative Wirkung von örtlichen Zuständigkeitsbestimmungen gegenüber, die ein Tätigwerden der Behörden außerhalb des räumlich zugewiesenen Bereichs grundsätzlich verbieten.²⁴¹ Damit realisiert sich im Katastrophenfall häufig der Konflikt der fehlenden Koinzidenz von örtlicher Handlungskompetenz einer Behörde und der räumlichen Reichweite eines Sachverhalts. Zum anderen bedarf es zur Bewältigung einer Katastrophe in der Regel überörtlicher oder gar

238 § 4 Abs. 1 LKatSG B-W; Art. 2 Abs. 1 S. 1 BayKSG.

239 § 38 Abs. 1 S. 1 BremHilfeG; § 2 HmbKatSG.

240 § 3 KatSG Bln; vgl. ausführlich zur katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeitsordnung in Berlin Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152 ff.

241 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 6; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 18; vgl. Eiselstein, *Verwaltungsaufbau und Zuständigkeiten*, JuS 1987, 30 (31).

auswärtiger Hilfe, so dass der räumlichen Dimension von Katastrophen durch eine effektive Ausgestaltung des örtlichen Zuständigkeitsrechts begegnet werden muss. Hierbei sind zunächst die örtlichen Regelzuständigkeiten und im weiteren Verlauf der Arbeit die Mechanismen zur Überbrückung örtlicher Zuständigkeitsbegrenzungen zu untersuchen.

Hinsichtlich der territorialen Aufteilung der Katastrophenschutzverwaltung lassen sich in den Bundesländern sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten festmachen. Zunächst ist festzustellen, dass allein im baden-württembergischen und schleswig-holsteinischen Katastrophenschutzgesetz ausdrücklich die örtliche Zuständigkeit bestimmt wird. Danach ist die Katastrophenschutzbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk eine Maßnahme durchzuführen ist.²⁴² Die Einordnung des Katastrophenschutzrechts als besonderes Ordnungsrecht erlaubt allerdings auch hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit einen Rückgriff auf Bestimmungen des allgemeinen Ordnungsrechts, soweit über diese Sachmaterie keine abschließende Regelung im Fachgesetz getroffen wurde. Außerhalb von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein gilt deshalb das örtliche Zuständigkeitsrecht der allgemeinen Ordnungs- bzw. Sicherheitsgesetze. Diese erklären regelmäßig diejenige Behörde für örtlich zuständig, in deren Bezirk bzw. Amtsbereich „die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden“.²⁴³ Die sonstigen Ordnungs- bzw. Sicherheitsgesetze knüpfen somit wie das baden-württembergische und schleswig-holsteinische Katastrophenschutzgesetz an den Bezirk bzw. den Amtsbereich an, in dem „eine Aufgabe der Gefahrenabwehr wahrzunehmen ist“.²⁴⁴ Nach der einschlägigen Kommentierung soll dies derjenige Raum sein, in dem „die (gefahrenabwehr-)behördlich zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden“.²⁴⁵ Die besondere Örtlichkeitsregel auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr grenzt sich dadurch von der allgemeinen Örtlichkeitszuständigkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze ab, dass sich die örtliche Zuständigkeit von Behörden nach § 3 Abs. 1 VwVfG an den

242 § 7 LKatSG B-W; § 5 LKatSG S-H.

243 Vgl. § 4 Abs. 1 BrandOBG; § 5 Abs. 1 SOG M-V; § 100 Nds. SOG; § 4 Abs. 1 OBG NRW; § 91 Abs. 1 POG R-P; § 88 Abs. 1 SOG LSA; § 4 Abs. 3 S. 2 ThürOBG.

244 §§ 78 Abs. 1, 65 Abs. 2 BremPolG; § 100 Abs. 1 HSOG; § 81 Abs. 1 SPoIG; § 70 Abs. 1 und 2 SächsPolG.

245 Vgl. Hornmann, HSOG, Kommentar, 2. Aufl., 2008, § 100 Rn. 4.

Anknüpfungsmerkmalen des Wohnsitzes oder des ständigen Aufenthalts einer Person bemisst. In Anbetracht des Effektivitätsgrundsatzes und des Prinzips der Sachnähe auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr kommt es hier jedoch allein auf den Ort der Gefahr an.²⁴⁶ Als Gefahrenort ist derjenige räumliche Bereich zu verstehen, in dem eine Gefahr eintritt²⁴⁷ bzw. – in der Terminologie des Verantwortlichkeitsrechts – sich eine Handlung oder ein Zustand polizeiwidrig auswirkt.²⁴⁸ Regelmäßig werden hier die gefahrverursachenden Handlungen eines Störers und der Ort, an dem sich die Handlung als Gefahr realisiert, zusammenfallen. Ist dies jedoch ausnahmsweise nicht der Fall, so erlaubt die Anknüpfung der Zuständigkeit an den Ort des Gefahren Eintritts ein Tätigwerden einer Behörde gegenüber einem Störer, der sich selbst nicht im gefährdeten Bezirk aufhält. Besondere Relevanz enthält diese Systematik auf dem Gebiet des Katastrophenschutzrechts: Sie erlaubt es einer im unteren Verlauf eines Flusses gelegenen Katastrophenschutzbehörde, Maßnahmen gegenüber einem Störer vorzunehmen, der im oberhalb liegenden Bezirk den Fluss zu vergiften versucht und damit auch den flussabwärts befindlichen Bezirk gefährdet. Für Auswirkungen der Vergiftung auf den oberhalb liegenden Bezirk ist jedoch weiterhin die oberhalb liegende Katastrophenschutzbehörde örtlich zuständig.²⁴⁹ Eine solche Konstellation ist jedoch jenseits von Eingriffsmaßnahmen gegenüber Störern, die von außen eine Gefahr verursachen, ausgeschlossen. Das Handlungsfeld der Katastrophenschutzbehörden bei Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophen ist sowohl hinsichtlich der Inanspruchnahme von Notstandspflichtigen als auch hinsichtlich der Rettungs- und Hilfsmaßnahmen auf ihren Bezirk begrenzt. Gefährdet eine Katastrophe die katastrophenschutzgesetzlich geschützten Rechtsgüter, so ist jede Katastrophenschutzbehörde zur Durchführung von Katastrophenabwehrmaßnahmen in ihrem Verwaltungsgebiet zuständig. Über das eigene Gebiet hinausgehende Maßnahmen verstoßen grundsätzlich gegen die örtliche Zuständigkeit.

246 Ebd., § 100 Rn. 4.

247 Ebd., § 9 Rn. 20.

248 Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 107.

249 Ebd., S. 108.

3 Stufenteilung: die instanzielle Zuständigkeit

Als weitere Kategorie zur Systematisierung des katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeitsregimes kommt schließlich die instanzielle Zuständigkeit in Betracht. Mit ihr lassen sich mehrere sachlich zuständige Behörden innerhalb eines hierarchischen Systems in Stufen untergliedern.²⁵⁰ Aus der Stufenteilung resultiert die Reihenfolge zur Wahrnehmung einer Verwaltungsaufgabe im Rahmen eines mehrstufigen Verwaltungsaufbaus, wobei die instanzielle Zuständigkeit das Recht zur Erstentscheidung begründet.²⁵¹ Innerhalb der mehrstufigen Katastrophenschutzverwaltung weist die instanzielle Zuständigkeit die Katastrophenabwehraufgaben einer Katastrophenschutzbehörde zur primären Wahrnehmung zu. Insofern lässt sich hier von der regulären (Erst-)Zuständigkeit zur Katastrophenbekämpfung sprechen. In den Landeskatastrophenschutzgesetzen werden regelmäßig die Landkreise und kreisfreien Städte als die für die Katastrophenbekämpfung instanzial (erst-)zuständigen Behörden bestimmt. Rechtstechnisch erfolgt diese Festlegung auf zwei unterschiedlichen Wegen: Teilweise wird den Kreisen und kreisfreien Städten die Funktion der unteren Katastrophenschutzbehörden zugewiesen und im Rahmen von Aufgabennormen ergänzend bestimmt, dass in erster Linie sie für die Katastrophenabwehr zuständig sind.²⁵² Demgegenüber erschließt sich die primäre Zuständigkeit in einigen Bundesländern bereits aus den Bestimmungen der sachlichen Zuständigkeit, da allein die Kreise und kreisfreien Städte für allgemeine Maßnahmen der Katastrophenbekämpfung zuständig erklärt werden.²⁵³ Die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden werden hier nicht als sachlich für den allgemeinen Katastrophenschutz zuständige

250 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2006, § 14 Rn. 46 spricht in diesem Zusammenhang missverständlich von „Funktionalteilung der Zuständigkeit“.

251 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 21.

252 Vgl. § 16 Abs. 1 LKatSG M-V; § 2 Abs. 1 NKatSG; § 37 Abs. 1 S. 1 SächsBRKG; sofern eine ausdrückliche Absichtung nicht stattfindet, sind die Abgrenzungsbereiche „nach dem grundsätzlichen Aufbau der Verwaltung von unten nach oben aufzulösen“, vgl. Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 11. Aufl., 2007, Rn. 436; Kugelmann, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2006, S. 61.

253 Vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 LKatSG B-W; §§ 4 und 5 BbgBKG; §§ 4 und 5 HBKG; §§ 1 und 3 FSHG; §§ 4 und 6 LBKG R-P; § 2a KatSG-LSA; § 4 Abs. 1 LKatSG S-H; § 27 Abs. 1 ThürKatSG.

Behörden bestimmt, so dass die unteren Katastrophenschutzbehörden die erstzuständige Instanz darstellen. Keine weiterführenden Bestimmungen zur instanziellen Zuständigkeit finden sich hingegen in Hamburg und Berlin.²⁵⁴

II Relative Subsidiarität im Landesorganisationsrecht

1 *Dezentralisation im Katastrophenschutz der Länder*

Bei isolierter Betrachtung des Katastrophenorganisationsrechts der Länder lässt sich das Dezentralisationsprinzip als strukturprägendes Grundprinzip ausmachen. Die Landeskatastrophenschutzgesetze weisen die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz nicht obersten Landesbehörden zu, wie dies etwa aufgrund der Besonderheit der Gefahrenlage im Katastrophenfall denkbar wäre. In Anbetracht der außerordentlichen Gefahrenqualität von Katastrophen wäre die Zuweisung der Vollzugskompetenz an höhere Landesbehörden jedenfalls nicht vollkommen abwegig. Jedoch zeichnet sich die Landeskatastrophenschutzverwaltung durch ihre dezentralisierte Struktur aus: In sachlicher, örtlicher und instanzialer Hinsicht sind grundsätzlich die lokalen, unteren Katastrophenschutzbehörden erstzuständig.

2 *Modifizierung des Organisationsrechts*

Anders kann sich die Rechtslage hinsichtlich des Dezentralisationsprinzips jedoch dann darstellen, wenn die Betrachtung nicht allein auf das Katastrophenorganisationsrecht fokussiert wird, sondern die Katastrophenschutzzuständigkeit in das Organisationsrecht der Gefahrenabwehr i. w. S. eingebettet wird. Insoweit können sich organisationsrechtliche Abweichungen zwischen dem regulären formellen Ordnungsrecht und dem besonderen katastrophenschutzspezifischen Ordnungsrecht bereits hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall ergeben. Auf dem Gebiet der allgemeinen Ordnungsverwaltung fällt die sachliche Zuständigkeit auch kreisangehörigen Gemeinden zu. Sie nehmen die Aufgaben der örtlichen

²⁵⁴ Vgl. ausführlich zur problematischen Zuständigkeitsordnung in Berlin Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152 ff.

Ordnungsbehörden wahr.²⁵⁵ Im Verhältnis zu den sonstigen allgemeinen Ordnungsbehörden, die gegebenenfalls als Aufsichtsbehörden tätig werden, kommt den Gemeinden die instanzielle (Erst-)Zuständigkeit zu.²⁵⁶ Auch auf dem Gebiet der besonderen Ordnungsverwaltung des Brandschutzes bzw. der technischen Hilfe liegt die Zuständigkeit regelmäßig bei den Gemeinden. Im Hinblick auf die Gefahrenabwehr bei Bränden und ähnlichen Gefahrenlagen, die den Einsatz der Feuerwehr erfordern, handeln die Gemeinden als örtliche Brandschutzbehörden.²⁵⁷ Besteht die Gefahr demgegenüber in einer Katastrophe, findet nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* vorrangig das katastrophenschutzgesetzliche Organisationsrecht Anwendung.²⁵⁸ Die Organisationsvorschriften der allgemeinen Ordnungsverwaltung und der besonderen Brandschutzverwaltung werden verdrängt, soweit im Katastrophenschutzgesetz als dem spezielleren Ordnungsgesetz eine abschließende Regelung getroffen wurde.²⁵⁹ Eine der katastrophenschutzrechtlichen Besonderheiten im Hinblick auf das vertikale Verhältnis von Gemeinden und Kreisen liegt in der aufsteigenden Zuständigkeitsverlagerung für die Abwehr der Gefahren- oder Schadenslage. Die sachliche Erstzuständigkeit für die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall liegt bei den Kreisen als untere Katastrophenschutzbehörden, so dass hier eine Hochzonung der Gefahrenabwehrzuständigkeit im Katastrophenfall auf die Kreise erfolgt.²⁶⁰ Im Verhältnis der Gemeinden als

255 Vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 3 OBG NRW; vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 381.

256 Vgl. § 7 i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 OBG NRW.

257 Vgl. § 6 SächsBRKG; vereinzelt wird der Brandschutz als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen, vgl. Art. 1 Abs. 1 S. 1 BayFwG, vgl. dazu v. Unruh, Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz, DÖV 1974, 649 ff.

258 Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 91 f. m. w. N.; vgl. allgemein zu dieser Kollisionsregel Kloepfer/Bröcker, Das Gebot der widerspruchsfreien Normgebung als Schranke der Ausübung einer Steuergesetzgebungs-kompetenz nach Art. 105 GG, DÖV 2001, 1 (10).

259 Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 92 ff.; vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 381.

260 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 S. 3 BbgBKG; § 24 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 LKatSG M-V; § 2 Abs. 1 NKatSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 LBKG R-P; § 17 Abs. 2 SBKG; § 4 Abs. 1 Nr. 3 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 KatSG-LSA; § 3 Abs. 2 LKatSG S-H; § 26 Abs. 1 ThürBKG.

allgemeine, erstzuständige Ordnungsbehörden zu den Katastrophenschutzbehörden als besondere Ordnungsbehörden wird vom Dezentralisationsprinzip insoweit abgewichen. Diese organisationsrechtliche Abweichung findet jedoch nur statt, wenn der Anwendungsbereich des Katastrophenschutzrechts eröffnet wird. Dies steht – wie noch zu diskutieren sein wird – unter dem Vorbehalt, dass die Katastrophenschutzbehörde den Katastrophenalarm ausgelöst bzw. den Katastrophenfall förmlich festgestellt hat.²⁶¹ Daher besteht eine Akzessorietät des Kompetenzzugs bei den kreisangehörigen Gemeinden zur Entscheidung der Katastrophenschutzbehörde über das Vorliegen eines Katastrophenfalls. Der Katastrophenschutzbehörde ist bei der Beurteilung einer Gefahr und der Kategorisierung als Katastrophe ein weiter Spielraum zuzubilligen. Dies rührt nicht zuletzt von dem hohen Grad an Unbestimmtheit des gesetzlichen Katastrophenbegriffs,²⁶² aus dem sich für die Verwaltungspraxis positive Schlussfolgerungen ziehen lassen: Denn die in der Katastrophenrealität oftmals zeitlich verzögerte Übernahme der Katastrophenschutzleitung durch die Kreise als untere Katastrophenschutzbehörden²⁶³ basiert nicht auf einem gesetzlichen Regelungsdefizit, sondern auf einer fehlerhaften Rechtsanwendung. Die Offenheit des Katastrophenbegriffs ermöglicht ein Einschreiten der Katastrophenschutzbehörden nicht erst bei einer eingetretenen Überforderung der gemeindlichen Hilfeleistungspotenziale, sondern bereits dann, wenn deren Überforderung anzunehmen ist bzw. – je nach landesrechtlicher Legaldefinition einer Katastrophe – die Übernahme der Leitung für eine wirksame Bewältigung der Gefahr erforderlich erscheint. Der prognostische Beurteilungsspielraum ermöglicht daher ein proaktives Tätigwerden der Katastrophenschutzbehörden durch die rechtzeitige Auslösung des Katastrophenalarms. Verzögerte Zuständigkeitsverlagerungen auf die Kreise in der Katastrophenwirklichkeit sind demnach regelmäßig als Gesetzesvollzugsmängel einzuordnen.

Hat die Katastrophenschutzbehörde eine Lage als Katastrophe eingeordnet, steht die Auslösung des Katastrophenalarms und damit auch die Begründung ihrer Zuständigkeit nicht in ihrem Ermessen. Nach Feststellung des Katastrophenfalls kann sie nicht mehr über die Wahrnehmung der Gefahrenabwehrzuständigkeit

261 Vgl. zur Konstitutivwirkung der Erklärung des Katastrophenfalls unter § 7 B.

262 Vgl. zur notwendigen Offenheit der gesetzlichen Regelungen von außerordentlichen Gefahren Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, 1881 (1995).

263 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003.

disponieren, so dass sich die ascendente Zuständigkeitsverlagerung von den Gemeinden auf die Kreise als eine gesetzlich-obligatorische Zuständigkeitsmodifikation – d.h. als eine Devolution – offenbart. Die katastrophenspezifische Zuständigkeitsverlagerung besteht freilich nur bis zur Aufhebung des Katastrophenalarms und ist damit rein vorübergehender Natur.

3 *Modifizierung als Anwendung des Subsidiaritätsprinzips*

Die gesetzliche Anordnung der aufsteigenden Kompetenzverschiebung gründet in dem exzeptionellen Charakter von Katastrophen als einem Sonderfall einer Gefahrenlage. Im Gegensatz zu alltäglichen Gefahren, die durch die Brandschutz- und Rettungsdienstverwaltung bewältigt werden können, übersteigt die Dimension einer katastrophalen Lage die Verwaltungskraft der Gemeinden und des Rettungsdienstes. Ihre personellen und sachlichen Kapazitäten reichen für eine effektive Bewältigung von Katastrophen nicht aus bzw. – negativ gesprochen – die Gemeinden sind mit der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall „überfordert“.²⁶⁴ Hinzu tritt die Tatsache, dass es den Gemeinden regelmäßig an der nötigen Sachkunde mangelt, die für die richtige Beurteilung von Katastrophen erforderlich ist und auf der effektive Katastrophenabwehrmaßnahmen beruhen. Diesen Erfordernissen können die Kreise angemessener gerecht werden, da sie aufgrund ihrer Bündelungsfunktion über sachbereichsübergreifendes Fachwissen verfügen. Insbesondere die Beteiligung der in die Kreisverwaltungen integrierten Umwelt- und Gesundheitsämter an der Katastrophenbekämpfung ist neben dem Amt für Brand- und Katastrophenschutz regelmäßig angezeigt und erforderlich.²⁶⁵ Hinzu tritt die räumliche Reichweite von Katastrophen: Mögen diese zwar in ihrem Schadensumfang auf das Gebiet einer Gemeinde begrenzt sein, ihre Bewältigung erfordert jedoch zwingend den Einsatz von überörtlicher Hilfe und eine gemeindeübergreifende Steuerung. Katastrophen stellen insoweit im Hinblick auf ihre Auswirkungen tatbestandsmäßig nie einen rein örtlichen Sachverhalt dar, so dass die Einbindung der Hilfeleistungspotenziale aller kreisangehörigen Gemeinden einer koordinierten Leitung bedarf, um eine wirksame Katastrophenabwehr sicherzustellen. Diese

264 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (183); Schneider, FSHG, Kommentar, 8. Aufl., 2008, § 1 Rn. 17.2.

265 Vgl. Schneider, FSHG, Kommentar, 8. Aufl., 2008, § 1 Rn. 17.3.

zeichnet sich zum einen durch die objektive Erforderlichkeit von zu treffenden Maßnahmen aus und zum anderen durch die Verhinderung von neben- oder gegenläufigen Abwehrmaßnahmen durch eine einheitliche Lenkung. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass sich das Dezentralisationsprinzip bei einer Gesamtbetrachtung des Landesorganisationsrechts zu einem Subsidiaritätsprinzip weiterentwickelt. Subsidiarität bedeutet, dass innerhalb einer Organisationsstruktur grundsätzlich die unterste Einheit Aufgaben erledigt. Hiervon kann dann abgewichen werden, wenn die unterste Einheit überfordert ist und die Aufgabe besser von einer höheren Instanz erledigt werden kann.²⁶⁶ Während örtlich begrenzte Gefahrenlagen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips von den Gemeinden als örtliche Brandschutzbehörden bewältigt werden können, erfordert der Umfang der koordinierten Stellen im Katastrophenfall eine Anpassung der räumlichen Reichweite der leitungskompetenten Ebene durch eine Hochzoning der Gefahrenabwehrzuständigkeit auf die Kreise.²⁶⁷ Im Lichte des Effektivitätsprinzips als dem übergeordneten Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts erweisen sich seine aszendente Zuständigkeitsverlagerung einerseits sowie die – noch zu untersuchende – Subordination der Gemeinden unter die Leitungsgewalt der Katastrophenschutzbehörde andererseits als die denklagische Fortführung des Dezentralisationsprinzips zum Subsidiaritätsprinzip.

266 Vgl. zur Herkunft und Aussage des Subsidiaritätsprinzips Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2001, S. 14 ff.; Kuttenukeuler, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz, 1998, S. 29 ff.

267 Vgl. Kloepper, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, *VerwArch* 2007, 163 (168).

§ 4

Kooperationsprinzip

Nachdem anhand des Dezentralisationsprinzips die grundlegende Verteilung der Aufgabenträgerschaft für den Katastrophenschutz sowohl im bundesstaatlichen als auch im landesinternen Kontext herausgearbeitet wurde, muss im weiteren Verlauf der Arbeit die aus der Katastrophenrealität abgeleitete Notwendigkeit von Körperschaftsübergreifenden Unterstützungsleistungen eingehend untersucht werden. Die Zuständigkeit der Länder einerseits und die der Kreise und kreisfreien Städte andererseits unterstreicht lediglich deren Hauptverantwortung für die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall in Abgrenzung zu sonstigen Körperschaften. Da sie jedoch in der Regel auf externe Hilfe angewiesen sind, stellt sich die Frage, inwieweit die Kooperation im Katastrophenschutz rechtlich ausgestaltet ist und die Solidarität ein Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts darstellt.

A Bundesstaatliche Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz begründet auf der einen Seite deren Berechtigung für den Erlass und den Vollzug von Katastrophenschutzgesetzen. Die Zuständigkeit sichert den Ländern eine autonome Rechtsetzung auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes, so dass sie vor Eingriffen insbesondere durch die Bundesgesetzgebung geschützt sind. Auf der anderen Seite drückt die Zuständigkeit der Länder für die Katastrophenabwehr deren Eigenverantwortung für den Schutz der Bevölkerung im Katastrophenfall aus. Prinzipiell liegt die Sicherstellung eines effektiven Katastrophenschutzes im Verantwortungsbereich eines jeden Bundeslandes. Dieser Grundsatz bedarf jedoch einer Relativierung. In Anbetracht denkbarer Katastrophenszenarien, die zum Teil zwar als unwahrscheinlich, jedoch nicht als ausgeschlossen einzustufen sind, würde die Eigenverantwortung der Länder in ihrer Absolutheit in einer grenzenlosen Vorsorgepflicht der Katastrophenschutzbehörden ausufern. Dass allerdings die Bundesländer sächliche und personelle Mittel vorhalten, mit denen sie auf die selbstständige Bewältigung sämtlicher Katastrophenlagen vorbereitet sind, ist unmöglich.²⁶⁸ Die grundsätzliche Verantwortung der Länder kann kein Autarkiegebot auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes begründen. Für eine totale Selbsthilfefähigkeit der Länder besteht auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kein Bedarf, da die Länder keine losgelösten Wirkeinheiten, sondern Glieder der Bundesrepublik Deutschland darstellen. Bereits in dem Strukturprinzip der Bundesstaatlichkeit nach Art. 20 Abs. 1 S. 1 GG äußert sich im Allgemeinen, dass Bund und Länder eine Einheit bilden und dies eo ipso ein Minimum an Kooperation impliziert.²⁶⁹ Die vertikale Ausdifferenzierung der öffentlichen Gewalt wirkt freilich in erster Linie als Gewaltenteilung und damit trennend.²⁷⁰ Ihre bündische Verbindung führt jedoch Bund und Länder

268 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 248.

269 Vgl. Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2005, Art. 20 Rn. 45.

270 Ebd., Art. 20 Rn. 21.

zugleich wieder zusammen.²⁷¹ Sie existieren nicht beziehungslos nebeneinander, sondern sind aufeinander ausgerichtet und insbesondere bei der Ausübung ihrer Kompetenzen zur Rücksichtnahme auf andere Bundesmitglieder verpflichtet. Dieses Prinzip kommt im allgemeinen Gebot bundesfreundlichen Verhaltens bzw. der Pflicht zur Bundestreue zum Ausdruck, das ein Mindestmaß an wechselseitiger Rücksichtnahme gebietet²⁷² und im Einzelfall Hilfs- und Mitwirkungspflichten begründen kann.²⁷³ Dies betrifft nicht nur das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, sondern umfasst auch in der Ausprägung als Pflicht zu länderfreundlichem Verhalten die Länder untereinander.²⁷⁴ Eine Einschränkung erfährt jedoch das Bundestreuegebot durch seine akzessorische Natur: Handlungspflichten des Bundes oder eines Landes können allein durch das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens nicht begründet werden; durch das Prinzip werden allein Rechte und Pflichten innerhalb eines bestehenden Rechtsverhältnisses konkretisiert oder begrenzt.²⁷⁵

Regelungen über die aktive Kooperation der Glieder im Bundesstaat trifft das Grundgesetz mehrfach. Wesentliches Element des kooperativen Föderalismus²⁷⁶ stellt der Amtshilfegrundsatz des Art. 35 Abs. 1 GG dar. Das Rechtsinstitut der Amtshilfe bringt auf anschauliche Weise die grundgesetzliche Entscheidung zur Schaffung eines auf Kooperation ausgerichteten Gesamtstaates zum Ausdruck.²⁷⁷ Über die Rücksichtnahme gegenüber anderen bei der Erledigung eigener Aufgaben hinaus verhärtet die allgemeine Amtshilfepflicht die

271 Vgl. Wessel, Verfassungs- und verfahrensrechtliche Probleme der Amtshilfe im Bundesstaat, 1983, S. 84 ff. zur „Einheit der Staatsgewalt“.

272 Vgl. BVerfGE 12, 205 (254); vgl. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 270; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2005, Art. 20 Rn. 37 ff.

273 BVerfGE 8, 122 (138); BVerfGE 56, 298 (322).

274 Vgl. BVerfGE 1, 117 (131), 42, 103 (117), 73, 118 (197); vgl. Bauer, Die Bundestreue, 1961, S. 118 f.

275 Vgl. Steinberg, Grenzüberschreitende Informationsansprüche im Bundesstaat – untersucht am Beispiel des interstaatlichen atomrechtlichen Nachbarrechts, NJW 1987, 2345 (2346).

276 Siehe dazu Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrechts 1998, S. 266 ff.

277 Vgl. Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, 2008, 3. Aufl., § 141 Rn. 27 betont die Bekundung eines harmonischen Staatsverhältnisses.

Zusammengehörigkeit von Bund und Ländern, dessen ideengeschichtliche Grundlage sich im Gedanken der „Einheit der Staatsgewalt“ findet.²⁷⁸ Bei historischer Betrachtung erweist sich dies als keine Selbstverständlichkeit. Zwar wurde bereits zu Vorweimarer Zeiten eine Pflicht zur Amtshilfeleistung in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, ihr Anwendungsbereich war jedoch auf das Verhältnis von Behörden innerhalb eines Landes begrenzt.²⁷⁹ Länderübergreifende Amtshilfe wurde zwar de facto geleistet und als rechtlich unbedenklich bewertet, sie stellte jedoch eine reine Gefälligkeit dar²⁸⁰ und entsprach damit der staatenbündisch denkenden Vorweimarer Bundesstaatslehre.²⁸¹ Demgegenüber begründet das Grundgesetz eine Verfassungspflicht zum Zusammenhalt von Bund und Ländern. Folglich deuten die Bundestreue- und Amtshilfegrundsätze darauf hin, dass katastrophenbetroffene Länder landesfremde Unterstützung erwarten dürfen. Gegenstand der weiteren Untersuchung sollen daher die Instrumente des Grundgesetzes sein, mit denen es den gegenseitigen Beistand im Katastrophenfall in concreto steuert.

I Entstehungshorizont und Rechtsunsicherheit

Hilfeleistungen bei Unglücksfällen zwischen den Ländern einerseits sowie dem Bund und den Ländern andererseits werden seit Beginn der Bundesrepublik Deutschland praktiziert.²⁸² Allerdings zeigte sich bereits dreizehn Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes, dass das geschriebene Verfassungsrecht einer körperschaftsübergreifenden Katastrophenhilfe zur damaligen Zeit im Wege stand. Als Schlüsselereignis erwies sich hier die norddeutsche Flutkatastrophe im Jahre 1962, die vor allem in der Hansestadt Hamburg eine außerordentliche

278 Vgl. Kopp/Ramsauer (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 4 Rn. 1.

279 Vgl. Meyer-Teschendorf, *Das Rechts- und Amtshilfegebot des Art. 35 Abs. 1 GG – Antwort auf ein Föderalismusproblem*, DÖV 1988, 901 (904).

280 Ebd., 906.

281 Ebd., 904.

282 Vgl. zur Heide- und Waldbrandkatastrophe in Niedersachsen im Jahre 1975 oder die Schnee- und Hochwasserkatastrophe in Schleswig-Holstein in den Jahren 1978 und 1979 Robbers, *Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall*, DÖV 1989, 926; vgl. zu bedeutenden Katastrophenhilfeeinsätzen der Bundeswehr seit 1968 Böhme, *Innere Einsätze der Bundeswehr beim Katastrophenschutz im Frieden*, 2007, S. 17 ff.

Gefahrenlage darstellte. Die Bereitschaft des Bundes zur Hilfeleistung sowie deren Umsetzung offenbarte die Defizite des Grundgesetzes im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenschutz. Wie im weiteren Verlauf der Untersuchung zu zeigen sein wird, vermochten die bereits erwähnten Loyalitätsinstrumente der Bundestreue und Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG²⁸³ Unterstützungsleistungen durch landesfremde Kräfte nicht zu legitimieren, was letztlich in der Einfügung der Regelungen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG im Jahre 1968 resultierte.²⁸⁴ Diese Entwicklung deutet zum einen auf die rechtliche Begrenztheit der allgemeinen Amtshilfenvorschrift des Art. 35 Abs. 1 GG hin. Zum anderen kommt darin zum Ausdruck, dass mit Einfügung der Regelung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ein besonderes Rechtsinstitut geschaffen wurde.

Die ins Grundgesetz nachträglich eingefügte Katastrophenhilfenorm, die – wie noch detailliert zu untersuchen sein wird – die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Grundsatz legitimiert, ist seit ihrem Bestehen im Hinblick auf ihren konkreten Aussagegehalt umstritten.²⁸⁵ Insbesondere die organisationsrechtliche Qualifikation und die Bestimmung von Tatbestand und Rechtsfolgen des in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG neu geschaffenen Kooperationsmodells sind in Schrifttum und Rechtsprechung höchst umstritten. Die Uneinigkeit dürfte nicht zuletzt in der allgemeinen Relativität dogmatischer Klassifikationen von organisatorischen Einheiten begründet sein,²⁸⁶ so dass überkommene Kooperationsmodelle – zu nennen sind hier insbesondere Amtshilfe, Organleihe, Delegation und Mandat – stets im konkreten Regelungszusammenhang auf ihre Anwendbarkeit hin überprüft werden müssen. Eine pauschale Übertragung von augenscheinlich „konstitutiven“ Elementen einzel-

283 Siehe unter § 4 A II 4.

284 Vgl. Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, DÖV 1976, 333 (334); vgl. zur Hamburger Flutkatastrophe und den (verfassungs-) rechtlichen Problemen ihrer Abwehr Böhme, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007, S. 12 ff.; Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729.

285 Siehe dazu Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, DÖV 1976, 333 (334).

286 Siehe dazu Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 14; siehe Bauer, Bundestreue, 1992, S. 286 ff.

ner Relationierungsmechanismen verbietet sich oftmals.²⁸⁷ Die Uneinigkeit in der rechtswissenschaftlichen Diskussion im Hinblick auf den organisatorischen Charakter von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dürfte jedoch gerade in der Verlockung einer absoluten organisationsdogmatischen Zuordnung begründet sein.²⁸⁸ Da allerdings Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine Ausnahmeregelung darstellt, verbietet sich die uneingeschränkte Zuweisung zu einem herkömmlichen Rechtsinstitut. Die Interpretation der grundgesetzlichen Katastrophenhilfsvorschriften verlangt in besonderem Maße nach einer differenzierten Vorgehensweise, um nicht die durch die Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG bezweckte Rechtssicherheit der Katastrophenschutzzusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ins Gegenteil zu verkehren. Freilich sind trotz korrekter Auslegung Einbußen an Rechtssicherheit denkbar, wenn gewichtige Normelemente stark auslegungsbedürftig und höchst umstritten sind. Deshalb ist zur Vermeidung von effektivitätshemmenden Auswirkungen unklarer Katastrophenschutznormen in letzter Instanz an eine nachträgliche Klarstellung des Verfassungswortlauts zu denken.

II Strukturmerkmale und Organisationsform

Vor dem Hintergrund des Entstehungshorizonts des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sollen nun im weiteren Verlauf der Arbeit die Strukturmerkmale der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe untersucht werden. Hierbei gilt es nicht nur, die Charakteristika der Kooperation auf dem Gebiet der Katastrophenabwehr herauszuarbeiten, sondern gleichsam ihre Organisationsform zu typisieren. Da die Strukturprinzipien des Katastrophenorganisationsrechts den Gegenstand der Arbeit bilden, findet eine eigenständige dogmatische Einordnung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht statt. Die Merkmale der Strukturprinzipien sind maßgebend für den Aufbau und den Ablauf der Untersuchung, so dass „lediglich“ im Verlauf der Bearbeitung der einzelnen Prinzipien Rückschlüsse auf die organisationsdogmatische Kategorisierung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG gezogen werden.

287 Siehe exemplarisch Lorse, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, DV 2005, 471 (477).

288 Vgl. BVerfGE 63, 1 (33) bezogen auf die „Organleihe“: „ein normativer Gehalt ist mit Klassifikationsbegriffen dieser Art nicht vorgegeben“.

1 *Regionale Gefahr und überregionale Abwehr*

Nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG kann ein Land zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes²⁸⁹ und der Streitkräfte anfordern. Das Grundgesetz trifft damit grundlegende Vorgaben über das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei katastrophalen Ereignissen und greift dabei den grenzüberschreitenden Charakter von Katastrophen auf. Es berücksichtigt, dass außergewöhnliche Gefahrenlagen trotz ihrer primär auf ein Bundesland beschränkten Reichweite grenzüberschreitende Wirkungen entfalten können, da sie nur durch eine länderübergreifende, bündische Reaktion wirksam bewältigt werden können. Die regelmäßig vorzufindende Bezeichnung von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als einem „regionalen Katastrophennotstand“²⁹⁰ erklärt sich daher vorrangig in der Abgrenzung zur Nachbarvorschrift des Art. 35 Abs. 3 GG. Dessen Anwendungsbereich erstreckt sich auf Ereignisse, bei denen „das Gebiet mehr als eines Landes“ gefährdet wird. Ein derartiger „überregionaler Katastrophennotstand“²⁹¹ liegt somit bei einer länderübergreifenden Gefährdungslage vor, womit jedoch noch nichts über eine etwaige Rangordnung der beiden Normen gesagt ist.²⁹² Jedenfalls enthält Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ein „überregionales“ i. S. v. landübergreifendes Element, da auf die Regelung des Verhältnisses des betroffenen Landes zu Bundes- und fremden Landeskräften abgezielt wird.

2 *Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle*

Der sachliche Anwendungsbereich der bundesstaatlichen Katastrophenschutz-zusammenarbeit i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG wird durch die außerordentlichen Gefahrenlagen bestimmt. Das Grundgesetz erstreckt die Kata-

289 Vgl. zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes zur Bundespolizei Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes zur Bundespolizei vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818).

290 Vgl. BVerfGE 115, 118 (141); Robbers, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, 926.

291 Ebd.

292 Siehe dazu unter § 5 C II 1.

strophenhilfeinstrumente auf „Naturkatastrophen“ und „besonders schwere Unglücksfälle“, ohne jedoch diese höchst unbestimmten Rechtsbegriffe näher zu umreißen. Mit der herrschenden Meinung im Schrifttum kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dem Verfassungsgesetzgeber bei der grundgesetzlichen Konzeption der Gefahrenbegriffe das Verständnis zugrunde lag, dass zwischen naturgegebenen Ereignissen einerseits und technisch oder menschlich verursachten Gefahren andererseits zu trennen sei.²⁹³ Indem jedoch beide Bereiche in die grundgesetzlichen Katastrophenhilfsvorschriften eingebunden wurden, ist die bundesstaatliche Katastrophenschutzzusammenarbeit – trotz der im Einzelfall möglicherweise schwierigen Zuordnung eines Ereignisses als naturgegeben oder anthropogen bedingt – von der Gefahrenursache grundsätzlich losgelöst, so dass sich die begriffliche Differenzierung des Grundgesetzes nicht effektivitätshemmend auf die bundesstaatliche Zusammenarbeit bei den besonderen Gefahrenlagen auswirkt.

Hiervon unberührt ist freilich die Frage, ob sich die Selbstständigkeit der grundgesetzlichen Nomenklatur im Verhältnis zu den landeskatastrophenschutzrechtlichen Bestimmungen negativ auswirkt. Da der gleiche Sachverhalt sowohl zur Anwendung von Landeskatastrophenschutzrecht als auch von Bundeskatastrophenhilferecht führen kann, könnten auf den ersten Blick rechtliche Unsicherheiten aus dem Umstand resultieren, dass beide Regelungsebenen in

293 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 29 und Verwaltungsvorschrift – Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe (BWKatHiVwV), VMBL. 2008, S. 2: Naturkatastrophen sind „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse wie Erdbeben, Hochwasser, Eisgang, Unwetter, Wald- und Großbrände durch Selbstentzündung oder Blitze, Dürre oder Massenerkrankungen ausgelöst werden. Besonders schwere Unglücksfälle sind Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden; dazu zählen z. B. schwere Verkehrsunfälle, schwere Flugzeug- oder Eisenbahnunglücke, Stromausfall mit Auswirkungen für lebenswichtige Einrichtungen, Großbrände durch Brandstiftung, Unfälle in Kernenergieanlagen und andere Unfälle mit Strahlenrisiko“; vgl. Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 5. Aufl., 2000, Grundgesetz, Kommentar, Art. 35 Rn. 25 m. w. N.; vgl. kritisch zur Unterscheidung zwischen natürlich und menschlich verursachten Katastrophen Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (170 f.); ebenfalls kritisch Böhme, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007, S. 65 ff.

ihrer Terminologie nicht wörtlich harmonieren. Diesen Bedenken steht jedoch entgegen, dass die Landeskatastrophenschutzgesetze den Katastrophenfall ursachenunabhängig definieren.²⁹⁴ Es kommt mithin nicht darauf an, ob der Gefahrenlage ein natürliches, technisches oder menschliches Geschehen zugrunde liegt. Maßgebend kommt es auf die sich daraus erschließenden Folgen an, die zu einer erheblichen Gefährdung von wesentlichen Schutzgütern führen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen weitgehend deckungsgleich sind, da auch im Grundgesetz mit der Bezeichnung eines „besonders schweren“ Unglücksfalls darauf geschlossen werden muss, dass die Katastrophenhilfepflicht auf Grundlage von Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG nicht bei alltäglichen Gefahrenlagen, sondern nur im Ausnahmefall Anwendung findet.²⁹⁵ Durch die Verwendung des Begriffs „Unglücksfall“ wird indes gewährleistet, dass die Katastrophenhilfe nicht nur im Falle eines landesbehördlich festgestellten Katastrophenfalls geleistet werden kann, sondern ebenfalls Gefahrenlagen unterhalb der Katastrophenschwelle umfasst, wie dies bei Großschadenslagen der Fall sein kann.²⁹⁶ Letztere können als besonders schwere Unglücksfälle aufgefasst werden, da sie zu einer erheblichen Gefährdung von Leben und Gesundheit zahlreicher Menschen führen und den außerordentlichen Einsatz unterstützender Landes- und Bundeskräfte erforderlich machen. Insofern erweist sich die terminologische Offenheit des grundgesetzlichen Katastrophenhilferechts als für die Katastrophenschutzeffektivität vorteilhaft. Schließlich werden durch den Verzicht auf einen bundesbehördlichen Feststellungsvorbehalt Verzögerungen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe vermieden, da diese nach Bundesrecht allein von dem Vorliegen der außerordentlichen Gefahrenlage abhängt. Entscheidet sich jedoch der Landeskatastrophenschutzgesetzgeber, bundesstaatliche Katastrophenhilfe nur nach Erklärung des Katastrophenfalls zu gestatten, stellt dies eine kompetenzgemäße Organisationsmaßnahme dar, die rechtliche Bindungswirkung entfaltet.²⁹⁷ Insofern wird es für Hilfeleistungen durch fremde Landes- und Bundeskräfte maßgeblich darauf ankom-

294 Vgl. die erörterte Legaldefinition in § 1.

295 Vgl. Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl., 2000 GG Kommentar, Art. 35 Rn. 25.

296 Vgl. zu „Großschadenslagen“ und „Katastrophen“ als Gefahren, die dem Regime des Katastrophenschutzes unterfallen § 16 SBKG.

297 Vgl. dazu unter § 7 B.

men, ob diese von der feststellungsfreien Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG umfasst sind oder als polizeilich-obrigkeitliches Handeln i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG nach Landesrecht unter Feststellungsvorbehalt stehen.

3 *Sekundanz – Verwaltungshandeln „zur Hilfe“ des anfordernden Landes*

a) Fremdnützige Unterstützung mit Komplementärfunktion

Der Anwendungsbereich des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erstreckt sich auf Notlagen, wie dies in den situationsbezogenen Tatbestandsmerkmalen der „Naturkatastrophe“ und des „besonders schweren Unglücksfalls“ zum Ausdruck kommt. Notlagen korrelieren naturgemäß mit dem Bedarf an Hilfe. Dieser Zusammenhang gilt abstrakt betrachtet auch unabhängig davon, welche Stelle zu ihrer Bewältigung berufen ist und ob sie zur Hilfeleistung in der Lage ist. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG greift den konkreten Fall auf, dass ein regulär für die Katastrophenabwehr zuständiges Bundesland auswärtige Hilfe anfordern möchte. Um eine länderübergreifende Reaktion auf eine Katastrophe zu ermöglichen, eröffnet Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dem betroffenen Land den Zugang zu Hilfeleistungskapazitäten anderer Länder und des Bundes. Deren Einsatz erfolgt nach dem Wortlaut der Norm „zur Hilfe“ des anfordernden Landes. In dieser ausdrücklichen Zweckbestimmung kommt der Unterstützungscharakter von Hilfeleistungen zwischen den Bundesländern sowie dem Bund und den Ländern deutlich zum Ausdruck. Die angeforderten Bundes- und Landeskräfte assistieren dem in Not befindlichen Land. Katastrophenhilfe ist somit in erster Linie bundesstaatliche Hilfe zugunsten eines Landes, das eine Katastrophe effektiv abzuwehren versucht und hierfür um die ergänzende Hilfe anderer Länder oder des Bundes ersucht. Kommen die angeforderten Organe dem Ersuchen nach, erfüllen sie eine unmittelbare Verfassungspflicht.²⁹⁸ Da ihr Tätigwerden der Unterstützung der ersuchenden Landeskatastrophenschutzbehörden bei der Durchführung von deren Katastrophenschutzaufgabe dient, stellt Katastrophenhilfe fremdnütziges Verwaltungshandeln dar und deckt sich in dieser Eigenschaft mit dem Amtshilfeinstitut des Art. 35 Abs. 1 GG.²⁹⁹ Die

298 Zur Hilfeleistungspflicht und ihren Grenzen siehe unter § 4 A II 8.

299 Vgl. zum Altruismus als Element der Amtshilfe Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 6.

interbehördliche Hilfeleistung stellt im Anwendungsbereich des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – wie auch im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG – keine originäre Aufgabe der sekundierenden Landes- oder Bundesorgane dar.³⁰⁰ Sinn und Zweck der Hilfeleistung ist die temporäre funktionale Umwidmung der für die Erfüllung eigener Aufgaben vorgehaltenen Kapazitäten. Angesichts der Hilfebedürftigkeit sollen sie dem Katastrophenschutz des betroffenen Landes zur Verfügung gestellt werden.³⁰¹ Positiv betrachtet kommt somit der Katastrophenhilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine Komplementärfunktion zu, da mit ihr notwendige Maßnahmen erbracht werden, die bei den gegebenen Umständen nicht oder nicht in ebenso effektiver Weise mit eigenen Mitteln durchgeführt werden können.³⁰² Aus der Zulässigkeit dieser körperschaftsfremden Assistenz lässt sich im Umkehrschluss ableiten, dass die deutschen Gliedstaaten verfassungsrechtlich nicht dazu verpflichtet sind, einen autarken Katastrophenschutz vorzuhalten.³⁰³ Zwar gründet in der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz deren Verantwortung für eine effektive Katastrophenabwehr,³⁰⁴ die Vielseitigkeit denkbarer Katastrophen macht jedoch eine selbstständige Bewältigung sämtlicher Szenarien unmöglich. Vor diesem Hintergrund wirkt die Katastrophenhilfepflicht des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG effektuierend, da sie die Länder davon entlastet, einen absolut unabhängigen Katastrophenschutz zu betreiben, ohne sie jedoch von der Zuständigkeit und damit auch der Grundverantwortung für ein funktionsfähiges Abwehrsystem zu befreien.³⁰⁵

300 Vgl. für den Fall der Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, JuS 1981, 187 (189).

301 Vgl. BT-Drs. 5/2873, S. 10.

302 Zu der Frage, ob Katastrophenhilfe unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt steht, siehe unter § 4 A II 6.

303 Vgl. ebenfalls ein Autarkiegebot der Verwaltung im Allgemeinen ablehnend Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 8.

304 Vgl. zum Grundsatz selbstständiger Aufgabenwahrnehmung BVerfGE 63, 1 (41).

305 Vgl. zur Verwaltungseffektivität als übergeordnetem Leitmotiv der Amtshilfe v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 35 Abs. 1 Rn. 3.

b) Singularität der Zusammenarbeit

Katastrophenhilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG stellt – wie soeben erörtert wurde – eine Ergänzung der primär verantwortlichen Katastrophenschutzbehörden dar, wie dies insbesondere aus dem Finalzusammenhang der Norm hergeleitet werden kann. Hieran knüpft die Frage an, in welchem quantitativen Rahmen die Zusammenarbeit im Katastrophenfall stattfindet. Anlass und Dauer einer körperschaftsübergreifenden Kooperation stellen nicht unwesentliche Parameter dar, da sich hieran auch Verletzungen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung festmachen lassen können. Fragwürdig erscheint es in diesem Zusammenhang, eine originäre Verwaltungszuständigkeit des Bundes für die Zusammenarbeit mit den Ländern auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes mit Verweis auf Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zu begründen.³⁰⁶ Denn eine derart expansive Auslegung der grundgesetzlichen Katastrophenhilfenorm übersieht den singulären Charakter der Behördenhilfe³⁰⁷ im Katastrophenfall nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG: Im Gegensatz zu anderen Formen administrativer Zusammenarbeit zwischen den Ländern einerseits sowie dem Bund und den Ländern andererseits findet Katastrophenhilfe lediglich im Einzelfall statt. Dies rührt allen voran aus ihrer Beschränkung auf bestimmte Notlagen. Katastrophenhilfe wird „bei“ einer „Naturkatastrophe“ oder „bei“ einem „besonders schweren Unglücksfall“ geleistet und stellt damit eine punktuelle Unterstützung dar, die sich allein auf die Gefahrenlage erstreckt.³⁰⁸ Der Eintritt und das Ende der Notsituation bilden die äußeren Grenzen der administrativen und operativen Hilfe auf Grund-

306 So aber im Wesentlichen Klitsch, Zivilschutz – Katastrophenschutz – Katastrophenhilfe, Notfallvorsorge 1/2008, 5 ff.; davon zu unterscheiden ist die Frage, ob der Bund auf Grundlage von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zum Erlass von Ausführungsvorschriften über angeforderte Hilfeleistungen an die Länder befugt ist, bejahend BVerfGE 118, 115 (141), ablehnend Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 75 ff.

307 Operative Einheiten sind Hilfsorgane ihrer Behörden, so dass Behördenhilfe auch ihren Einsatz umfasst, vgl. zum Katastrophenschutzdienst Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 4/2010, 152 (154).

308 So auch Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 35 Rn. 38; nach BVerfGE 115, 118 (144 f.) kann der Einsatz der Bundeskräfte bereits zur Verhinderung des Eintritts eines Schadens erfolgen: „Unter den Begriff des Katastrophennotstands fallen vielmehr auch Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen“; fortgeführte Rechtsprechung auch in BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 47; siehe zu diesem Aspekt auch Jochum, Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, JuS 2006, 511 (514).

lage von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Ein anderes Ergebnis kommt auch dann nicht in Betracht, wenn der Anwendungsbereich bundesstaatlicher Katastrophenhilfe nicht allein auf die Bewältigung einer eingetretenen Schadenslage beschränkt wird, sondern – durch Auslegung am Maßstab allgemeiner polizeirechtlicher Grundsätze³⁰⁹ – bereits bei einer gegenwärtigen Gefahr eröffnet wird.³¹⁰ Darüber hinaus steht die Erbringung von Katastrophenhilfe nach dem Wortlaut der Norm unter der Bedingung ihrer Anforderung. Zwar muss das Anforderungsmerkmal der bündischen Katastrophenhilfe im weiteren Verlauf der Arbeit noch näher beleuchtet werden.³¹¹ An dieser Stelle lässt sich jedoch bereits festhalten, dass eine im Einzelfall und temporär stattfindende Hilfeleistung nicht als eine dauerhafte Verwaltungszusammenarbeit uminterpretiert werden kann. Das katastrophenspezifische Kooperationsmodell des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG steht damit seiner Kategorisierung als Organleihe diametral entgegen. Zwar gilt das Prinzip der Relativität organisationsrechtlicher Klassifikationen auch im Hinblick auf das Rechtsinstitut der Organleihe, jedoch lassen sich sowohl aus dem Grundgesetz selbst als auch der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Elemente benennen, die für eine Organleihe prägend sind. Hierzu gehört allen voran die zeitliche Komponente der Organleihe, wonach sich diese Form der Verwaltungskooperation nicht auf eine Aushilfe im Einzelfall beschränkt, sondern die Übernahme eines ganzen Aufgabenbereichs betrifft.³¹² Organleihe umfasst – in Abgrenzung zur Amtshilfe – einen ganzen Aufgabenbereich und ist auf Dauer angelegt, mit der Folge, dass die Zusammenarbeit institutionalisiert wird.³¹³ Eine derart verfestigte Kooperationsform

309 Vgl. dazu Jaeckel, Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010, S. 59 f., m. w. N.

310 Vgl. BVerfGE 115, 118 (144) sowie BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 47, kritisch dazu bereits Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 35 Rn. 38.

311 Siehe unter § 4 A II 4.

312 Vgl. mit Blick auf Art. 96 Abs. 5 GG Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 96 Rn. 24 m. w. N.; siehe für den ähnlichen Fall der „Betrachtung“ einer Landesbehörde mit Bundesaufgaben BVerfGE 63, 1 (32) sowie für den Fall der institutionalisierten Organleihe auf dem Gebiet der Schifffahrtspolizei Gröpl, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. VI, 2004, Art. 89 Rn. 115.

313 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 39; Funke-Kaiser, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2010, § 4 Rn. 34; vgl. zur Organleihe des Landrats Klaes, Die kommunale Auftragsverwaltung – eine zweifelhafte Alternative zur

liegt jedoch bei der Katastrophenhilfe gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG aus den oben genannten Gründen nicht vor.³¹⁴ Der Charakter einer Unterstützungsleistung, die Beschränkung auf das Vorliegen einer Gefahrenlage sowie das Erfordernis einer Anforderung, die zwar die Kooperation(-spflicht) aktiviert, diese jedoch nach Ende der Gefahr denklogisch wieder beendet, widersprechen einer Einordnung als Organleihe. Vielmehr spricht die punktuelle funktionale Umwidmung der originär für andere Aufgaben vorgehaltenen Kapazitäten zur Hilfe eines in Not befindlichen Landes für einen Amtshilfecharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG.

c) Subsidiäre Teilunterstützung

Anhand der bereits untersuchten Merkmale der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG konnte das Kooperationsmodell in seinen Grundzügen organisationsrechtlich eingeordnet werden. Weiterhin besteht jedoch Klärungsbedarf im Hinblick auf die Reichweite der Einbindung landesfremder Organe in die Katastrophenabwehr. Da die angeforderten Kräfte außerhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs tätig werden, fragt sich, ob auf Grundlage von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Zuständigkeitsverlagerungen gestützt werden können. So wird im Schrifttum vereinzelt die Auffassung vertreten, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG legitimiere eine Delegation der Katastrophenschutzzuständigkeit auf fremde Landes- und Bundesorgane. Nach Schlink stellt die „Betrachtung“ angeforderter Organe eine Delegation dar, „wenn die Kräfte in Kompetenzen eingewiesen werden, um sie im eigenen Namen und unter eigener Verantwortlichkeit wahrzunehmen“.³¹⁵ Schlinks Begriffsverständnis von Delegationen deckt sich mit der vorherrschenden Terminologie im Schrifttum,³¹⁶ so dass sich an

Organleihe des Landrats?, DVBl. 2009, 1298 ff.

314 Vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Aufl., 2010, Vor § 4 Rn. 20; wenig weiterführend Schlink, *Die Amtshilfe*, 1982, S. 164 f., der die zeitliche Komponente von Organleihen auf Einzelsituationen reduzieren will, mit der Folge, dass es sich bei der Katastrophenhilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG um eine „Ad-hoc-Organleihe“ handeln solle. Dies ist abzulehnen, da mit der Auflösung des Zeitfaktors als wichtiges Abgrenzungsmerkmal in der Organisationsrechtsdogmatik eine notwendige Trennlinie eingebüßt würde.

315 Schlink, *Die Amtshilfe*, 1982, S. 165.

316 Vgl. Schenke, *Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht*, *VerwArch* 1977, 118 (120) m. w. N.; Reinhardt, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht – Eine Untersuchung zur rechtlichen Zulässigkeit von Kompetenzübertragungen*, 2005, S. 20 ff.

dieser Stelle die organisationsrechtliche Untersuchung darauf beschränken kann, die Einschlägigkeit hergebrachter Merkmale im Fall der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe zu überprüfen. Die Delegation stellt die weitreichendste Verlagerung von Zuständigkeiten dar. Durch sie werden nicht etwa nur materielle Kompetenzen – Befugnisse – auf einen Verwaltungsträger übertragen. Eine Delegation bewirkt die Verlagerung formeller Kompetenzen, so dass der Delegatar fortan in Ausübung seiner eigenen Wahrnehmungszuständigkeit handelt.³¹⁷ Die Einordnung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als einer Delegationsermächtigungsgrundlage würde zumindest dem Erfordernis gerecht werden, dass Delegationen nur auf Grundlage einer Norm der gleichen Rangstufe durchgeführt werden dürfen, wie sie die Rechtsquelle hat, auf der die reguläre Zuständigkeit begründet wurde.³¹⁸ Da das Grundgesetz über die Verteilung der Katastrophenschutzzuständigkeit entschieden hat, bedürfte somit ebenfalls deren Veränderung einer grundgesetzlichen Bestimmung. Allerdings vermag der Verfassungsrang der Katastrophenhilfsvorschrift nicht eo ipso eine Delegation zu legitimieren. Maßgebend kommt es auf den normativen Aussagegehalt an. Hier zeigt sich, dass die – teils bereits erörterten – Wesensmerkmale der bundesstaatlichen Hilfe einer Auslegung als Delegationsermächtigung entgegenstehen. Die Zweckbestimmung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, wonach das Tätigwerden der ersuchten Organe zur Hilfe des betroffenen Landes stattfindet, untermauert ihren komplementären, d. h. auf eine Ergänzung beschränkten Charakter. Während bisher die Unterstützungsfunktion positiv als eine Berechtigung zur Hilfeleistung verstanden wurde, zeigt sich in Abgrenzung zum Delegationsinstitut auch ihre negative Wirkung: Denn obwohl die ersuchten Kräfte außerhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs tätig werden, agieren sie allein zur Unterstützung des notleidenden Landes bei der Erfüllung von dessen Aufgabe. Ratio legis von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist es somit, eine horizontal und vertikal übergreifende Hilfe zu ermöglichen, ohne jedoch das betroffene Land von seiner Verantwortung zu entbinden. Dass die Katastrophenschutzzuständigkeit weiterhin bei dem anfordernden Land verbleibt, spiegelt sich ebenfalls in dessen Verfahrensherrschaft wider. Denn die

m. w. N.; vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 67; vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 41.

317 Vgl. Schenke, *Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht*, *VerwArch* 1977, 118 (120 f.)

318 Ebd., 123; Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 41.

Anforderung von Katastrophenhilfe zielt auf die zur Verfügungstellung von Kräften für die leitende Katastrophenschutzbehörde ab.³¹⁹ Diese überträgt nicht ihre Zuständigkeit auf die sekundierenden Organe, sondern steuert weiterhin die Katastrophenabwehr. Demgegenüber ist eine delegierende Behörde an darauf folgenden Verwaltungsverfahren in keiner Weise mehr beteiligt. Unter der Gesamteinsatzleitung der leitenden Katastrophenschutzbehörde führen die Sekundanten einzelne Katastrophenabwehrmaßnahmen durch, denen im Gesamtgefüge der Katastrophenabwehr lediglich der Charakter einer Teilunterstützung zukommt. Die Differenzierung zwischen den möglichen Delegationsarten der devolvierenden Delegation einerseits und der konservierenden Delegation andererseits ändert daran nichts. Denn auch wenn im Fall der konservierenden, bewahrenden Delegation dem übertragenden Hoheitsträger – dem Deleganten – ein Rückholrecht zusteht,³²⁰ liegt zumindest eine temporäre Zuständigkeitsübertragung auf einen anderen Verwaltungsträger vor, die sich ebenfalls aus den bereits erörterten Gründen nicht mit dem Kooperationsmodell des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG vereinbaren lässt. Eine Übertragung von Zuständigkeiten findet somit in dem Anforderungstatbestand des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG keine Stütze. Vor diesem Hintergrund spricht sein normativer Gehalt ein weiteres Mal für einen Amtshilfecharakter. Denn Amtshandlungen, die eine rein ergänzende Hilfe darstellen und auf die Erledigung von Teilakten eines fremden Verwaltungsverfahrens beschränkt sind, machen das Wesen von Amtshilfe aus.³²¹

Nach der bisherigen Untersuchung steht folglich fest, dass es sich bei Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht um eine Delegationsermächtigung handelt. Fraglich bleibt jedoch, ob das Grundgesetz über hinreichende Instrumente verfügt, mit denen das Fehlen einer Delegationsoption kompensiert wird. Denn angesichts des nicht auszuschließenden Szenarios, dass – vor allem in den Stadtstaaten – eine absolute Handlungsunfähigkeit aufgrund der beschränkten Verwaltungskraft eintritt, bedarf es hinreichender Regelungen des Grundgesetzes, mit denen eine effektive Katastrophenabwehr in solchen Fällen sichergestellt wird. Dies kann

319 Vgl. BT-Drs. 5/2873, S. 10.

320 Vgl. zur „unechten“ Delegation Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 70; Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 41.

321 Vgl. Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, JuS 1981, 187 (189).

jedoch an dieser Stelle noch nicht abschließend bewertet werden. Bevor die Notwendigkeit einer Delegationsermächtigung festgestellt werden kann, muss im späteren Verlauf der Arbeit die Regelung des Art. 35 Abs. 3 GG untersucht werden.³²² Sofern die Bestimmungen des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG hinreichende Instrumente für den Fall eines handlungsunfähigen Landes bereithalten, kann womöglich auf die Delegation der Katastrophenschutzzuständigkeit verzichtet werden.

4 *Anforderungsermächtigung und Kompetenznorm*

Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zielt – so hat es die bisherige Untersuchung ergeben – auf die länderübergreifende Solidarität bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen ab. Länderübergreifendes Verwaltungshandeln drängt allerdings stets die Frage nach seiner kompetenzrechtlichen Legitimität auf. Denn allein aus der Tatsache, dass ein notleidendes Land landesfremder Hilfe bedarf, lässt sich nicht per se die Zulässigkeit entsprechender Unterstützungshandlungen begründen. Aus dem Gebot gesetzmäßiger Verwaltung, das in Art. 20 Abs. 3 GG verankert ist, folgt auch die Rechtspflicht der Behörden zur Beachtung der Zuständigkeitsordnung.³²³ Folglich kollidieren Beistandsleistungen zwischen Bund und Ländern dann mit der Rechtsordnung, wenn sie nicht von der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung gedeckt sind. Da Landes- und Bundesorgane auch im Rahmen der Gefahrenabwehr grundsätzlich auf ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit beschränkt sind, muss deren Überschreitung im Katastrophenfall besonders legitimiert werden.³²⁴

Keine taugliche Legitimationsgrundlage stellt das allgemeine, aus dem Bundesstaatsprinzip abgeleitete Gebot zum bundesfreundlichen Verhalten bzw. zur Bundestreue dar. Aus dem Bundestreuegrundsatz erschließen sich zwar verfassungsrechtliche Solidaritätspflichten zwischen Bund und Ländern; sie sind jedoch auf den Vollzug eigener Aufgaben im originären Zuständigkeitsbereich

322 Siehe unter § 5 C II.

323 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Stober), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 24; vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 4; siehe unter § 2 B II 1.

324 Vgl. zum Territorialprinzip Oldiges, Verbandskompetenz, DÖV 1989, 873 (877).

begrenzt.³²⁵ Das Gebot zur Bundestreue stellt eine Kompetenzausübungsschranke dar und vermag daher Bund und Länder lediglich bei Ausübung ihrer Zuständigkeiten zu Rücksichtnahme und Beistand zu verpflichten. Die Überwindung der Zuständigkeitsordnung in Gestalt von Hilfeleistungen außerhalb der regulären Zuständigkeiten kann hingegen in der Bundestreue keine Stütze finden.³²⁶

In gleicher Weise ist das länderübergreifende Zusammenwirken auf Grundlage des Amtshilfeinstituts i. S. d. Art. 35 Abs. 1 GG beschränkt. Zwar zielt – wie bereits beleuchtet wurde – die Amtshilfe auf die Unterstützung von Verwaltungsträgern ab, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen zur Durchführung von Amtshandlungen nicht in der Lage sind, jedoch sind Amtshilfehandlungen auf Grundlage von Art. 35 Abs. 1 GG auf die regulären Zuständigkeiten begrenzt. Die allgemeine Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG vermag den Rechtskreis der Behörden nicht zu erweitern.³²⁷ Amtshilfeleistende Behörden werden zwar auf Initiative einer anderen Behörde tätig und tragen durch ihre Amtshilfehandlung zur Erfüllung einer fremden Aufgabe bei, sie sind allerdings dabei auf ihre ordentlichen Zuständigkeiten beschränkt.³²⁸ Dieses Verbot der Zuständigkeitsüberschreitung im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe des Art. 35 Abs. 1 GG findet sich ebenfalls in den §§ 4 ff. VwVfG wieder.³²⁹ Nach § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG, in dem die verfassungsrechtliche Grundentscheidung des Art. 35 Abs. 1

325 Siehe oben unter § 4 A.

326 Näher dazu unten unter § 8 C IV.

327 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwRI*, 2006, § 14 Rn. 49.

328 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 15; Kopp/Ramsauer (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 11. Aufl., 2011 § 5 Rn. 17; Meyer-Teschendorf, *Die Amtshilfe*, JuS 1981, 187 (191).

329 Umstritten ist, welches Verfahrensrecht bei grenzüberschreitender Amtshilfe Anwendung findet, vgl. zum Meinungsstand Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004 § 84 Rn. 91 sowie Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Aufl., 2010, Vor § 4 Rn. 14. In der Rechtsrealität ist dies jedoch wenig problematisch, da die Simultangesetzgebung von Bund und Ländern nahezu eine Rechtseinheit im allgemeinen Verfahrensrecht bewirkt hat, vgl. dazu Henneke/Ruffert, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Aufl., 2010, Vor § 1 Rn. 4 ff.

GG zur Einhaltung der Zuständigkeitsordnung im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe auf einfachgesetzlicher Ebene ausgeformt wird,³³⁰ stellt die mangelnde Zuständigkeit der ersuchten Behörde zur Durchführung der ersuchten Amtshandlung einen obligatorischen Amtshilfeverweigerungsgrund dar.³³¹ Diese kompetenzrechtlichen Restriktionen des allgemeinen Amtshilfeinstituts erschließen sich aus verfassungsimmanenten Staatsstrukturprinzipien: Allen voran das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG zielt auf die Trennung von Bund und Ländern ab, deren Überwindung einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedarf. Diese vermag der allgemeine Amtshilfegrundsatz i. S. d. Art. 35 Abs. 1 GG jedoch nicht darzustellen, da andernfalls die bundesstaatliche Gliederung unterlaufen würde. Eine Unabhängigkeit der Amtshilfeleistungen von dem ordentlichen Zuständigkeitsregime würde mit dem grundgesetzlichen Gewaltenteilungsprinzip und seinem auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhenden Anspruch auf seine Einhaltung kollidieren. Denn die Ausdifferenzierung staatlicher Gewalt in horizontaler und vertikaler Hinsicht deutet auf die grundgesetzliche Entscheidung zur Hemmung staatlicher Organe hin. Dies kann allerdings nicht allein das reguläre Verwaltungshandeln betreffen, sondern beansprucht auch bei der Bewältigung von Notstandslagen Geltung. Andernfalls könnten unter Verweis auf den Amtshilfegrundsatz des Art. 35 Abs. 1 GG grenzenlose, absolute Notstandsbefugnisse in formeller und materieller Hinsicht begründet werden.³³² Art. 35 Abs. 1 GG würde damit den Charakter einer Notstandsgeneralklausel gewinnen, was jedoch im Widerspruch zur grundgesetzlichen Konzeption der Gewaltenteilung stünde. Durch die Regelung staatlicher Handlungsweisen bei inneren und äußeren Gefahren – siehe Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 91, Art. 115a ff. GG – bestimmt das Grundgesetz formelle und materielle Kompetenzen selbst. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Institute der Bundestreue und Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG keine Instrumente zur Überwindung bestehender Zuständigkeitsbestimmungen darstellen. Auch unter der Prämisse effektiver Katastrophenbewältigung vermag der allgemeine Amtshilfegrundsatz Amtshandlungen landesfremder Bundes- oder

330 Vgl. zum Verhältnis von §§ 4 ff. VwVfG zu Art. 35 Abs. 1 GG v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2005, Art. 35 Rn. 6.

331 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 15; vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., 2010, § 5 Rn. 23 ff.

332 Vgl. zum „amtshilferechtlichen Ausnahmekriterium“ Schlink, Die Amtshilfe, 1982, S. 156 ff.

Landesorgane außerhalb des regulären Zuständigkeitsbereichs nicht zu legitimieren. Dies gilt aufgrund der umfassenden Bindungswirkung der Zuständigkeitsordnung sowohl im Hinblick auf schlicht-hoheitliche Hilfeleistungen als auch auf die Durchführung obrigkeitlicher Maßnahmen.

Vor dem Hintergrund staatsorganisationsrechtlicher Restriktionen bei der länderübergreifenden Bewältigung von Gefahrenlagen auf Grundlage der allgemeinen Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG muss bereits das Ersuchen um zuständigkeitsüberschreitende Hoheitshandlungen im Katastrophenfall als verfassungswidrig eingestuft werden. Denn steht die Verfassungsordnung Amtshilfehandlungen i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG entgegen, die mit einer Verletzung der örtlichen oder sachlichen Zuständigkeiten einhergehen, zielt ein Verlangen danach auf die Durchführung rechtswidrigen Handelns ab und stellt somit selbst rechtswidriges Verwaltungshandeln dar. Dieser Rechtswidrigkeitszusammenhang veranschaulicht die Rechtsprobleme, die bei der Bewältigung der Flutkatastrophe im Jahre 1962 in markanter Weise zum Vorschein kamen.³³³ Zugleich erklärt sich darin der rechtliche Sinngehalt der hier im Mittelpunkt stehenden Katastrophenhilfenorm des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Nach dessen Wortlaut „kann“ ein Land Katastrophenhilfe „anfordern“. Ungeachtet des noch erörterungsbedürftigen Ermessens, das einem notleidenden Land durch die Kann-Vorschrift eröffnet wird,³³⁴ ist ihre positive Regelungswirkung im Kontext zu den bisherigen Ausführungen zu Art. 35 Abs. 1 GG maßgebend: Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG beinhaltet schon nach dem Wortlaut eine ausdrückliche Anforderungsermächtigung. Die Norm gestattet es den Ländern, fremde Landes- und Bundesorgane um Hilfe zu ersuchen, die sodann im örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich des anfordernden Landes und damit außerhalb ihres regulären Rechtskreises tätig werden. Letzteres weist bereits auf die Doppelwirkung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG hin. Denn kommt ein um Katastrophenhilfe ersuchtes Land der Hilfeanforderung nach, indem es im betroffenen Land Amtshandlungen durchführt, handelt es außerhalb seiner regulären Zuständigkeit. Im Gegensatz zu Amtshilfehandlungen auf Grundlage von Art. 35 Abs. 1 GG sind Katastrophenhilfemaßnahmen im

333 Vgl. dazu Karpinski, Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand, 1974, S. 81; Helmut Schmidt, Rede in der 175. Sitzung des 5. Bundestages am 16. Mai 1968, Stenographischer Bericht, S. 9444 C; vgl. Brenneisen/Schwarzer/Wein, Hilfeleistung durch die Bundeswehr im Innern – Einsatz oder Amtshilfe?, Die Polizei 2009, 282 (285).

334 Siehe unter § 4 A II 7.

fremden Landesgebiet jedoch nicht rechtswidrig. Denn mit der Anforderungsermächtigung der Länder gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG korreliert die verfassungsrechtlich statuierte Hilfeleistungsberechtigung der angeforderten Verwaltungsträger. Der organisationsrechtliche Charakter des Katastrophenhilfeinstituts des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erschöpft sich folglich nicht allein in der Eigenschaft eines Anforderungstatbestandes. Darüber hinaus zeichnet sich die Norm durch ihre kompetenzbegründende Wirkung aus. Angeforderte, landesfremde Organe sind aufgrund von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – und damit kraft Verfassungsrechts – dazu befugt, außerhalb ihres regulären örtlichen Zuständigkeitsbereichs tätig zu werden. In dieser Ermächtigung der Kompetenzadressaten, im abgesteckten Rahmen eine zugewiesene Verwaltungsaufgabe wahrnehmen zu dürfen, spiegelt sich das positive – d. h. zum Handeln berechtigende – Element einer Zuständigkeitsnorm wider.³³⁵ Insofern durchbricht Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG die reguläre Zuständigkeitsordnung, indem die territorial begrenzte Zuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz gemäß Art. 70, 30 GG durch die Handlungsbefugnis fremder Landes- und Bundesorgane auf dem Gebiet des notleidenden Landes erweitert wird.³³⁶ Insofern handelt es sich bei dieser Zuständigkeitserweiterung im Bund-Länder-Verhältnis um eine Abweichung i. S. v. Art. 30 GG, nach der die Zuständigkeit der Länder für die Erfüllung staatlicher Aufgaben unter dem Vorbehalt steht, dass das „Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“.

Freilich ist bei der dogmatischen Qualifikation des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zu bedenken, dass es sich nicht um eine in den Kategorien der Art. 70, 80 ff. GG klassifizierbare Kompetenznorm handeln kann. Es wäre systemwidrig und angesichts seiner Entstehungsgeschichte auch sinnwidrig, in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine originäre Katastrophenschutzzuständigkeit aller Landes- und Bundesorgane im gesamten Bundesgebiet zu erkennen. Die Katastrophenhilfsvorschrift kann insbesondere nicht zum Ziel haben, dem Bund eine – im Verhältnis zu den Ländern parallele – Zuständigkeit für den Katastrophenschutz zuzuweisen. Eine derartige auf Dauerhaftigkeit und Eigenverantwortung ausgerichtete Zuständigkeit des Bundes stünde im Widerspruch zum

335 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2006, § 14 Rn. 47; vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), *Gefahrenabwehr*, 9. Aufl., 1986, S. 66.

336 Vgl. Heusch, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht*, 2003, S. 114.

singulären, komplementären Hilfscharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Im Gegensatz zu den auf eine dauerhafte Zusammenarbeit ausgerichteten Kooperationsmodellen in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG sowie im Abschnitt VIIIa GG (Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit) zielt Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auf das punktuelle Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der gemeinschaftlichen Bewältigung einer Katastrophe ab, zu deren formeller Verfassungsmäßigkeit es der grundgesetzlichen Legitimation bedarf. Diese auf Anforderung im Einzelfall stattfindende komplementäre Kooperation grenzt sich zwar von der allgemeinen Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG durch ihren den regulären Zuständigkeitsbereich überschreitenden Charakter aus, gleichwohl zielt auch Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auf den Einsatz von personellen und sächlichen Mitteln ab, die für die Erfüllung anderer originärer Aufgaben vorgehalten und im Katastrophenfall zur Unterstützung eines anderen Verwaltungsträgers bei dessen Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt werden.³³⁷ Folglich überlagert der – wenn auch teils abweichende – Amtshilfecharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dessen Einordnung als originäre Katastrophenschutzkompetenz der Hilfeleistungsverpflichteten. Vor diesem Hintergrund würde es eine Fehlinterpretation oder gar eine Überhöhung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG darstellen, wenn man in der grundsätzlich verfassungsrechtlich legitimierte Beteiligung von Bundesorganen an der Bewältigung einer Katastrophe eine Doppel- bzw. Mehrfachzuständigkeit von Landes- und Bundesbehörden für den Katastrophenschutz erblicken möchte.³³⁸ Im Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz des Bundes (ZSKG) können folglich keine Katastrophenschutzregelungen aufgenommen werden, die über die Katastrophenhilfe hinausgehen.³³⁹ Selbst eine Aufladung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG mit dem Bun-

337 Vgl. zur „Zivilschutzlastigkeit“ der Bundeskatastrophenhilfe Meyer-Teschendorf, Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz, DVBl. 2009, 1221 (1228).

338 Daraus erklärt sich die Forderung nach einer „Legalisierung“ der faktischen „Doppelzuständigkeit“ von Bund und Ländern im Katastrophenschutz bei Rosen, Bevölkerungsschutz im Grundgesetz, Homeland Security 2005, 28 (34).

339 Das Bundesverfassungsgericht erkannte Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG zunächst sogar ausdrücklich als eine unmittelbare Kompetenzgrundlage für bundesgesetzliche Regelungen über die Katastrophenhilfe durch Bundeskräfte an, vgl. BVerfGE 115, 118 (141). In seinem Plenumsbeschluss vom 3. Juli 2012 (BVerfG, 2 PBvU 1/11) distanzierte sich das Gericht jedoch sechs Jahre später von dieser Rechtsauffassung: Zum einen stelle Art. 35 Abs. 2 und 3 GG keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage für Bundesrecht dar. Zum anderen liege es auch aus systematischen und teleologischen Gründen „nicht

destreuegebot vermag die Zuständigkeit der Länder für die Katastrophenabwehr nicht zu überwinden und eine Kompetenzusurpation oder eine nicht nur vorübergehende Kompetenzerweiterung zugunsten des Bundes zu rechtfertigen. Der Kompetenzcharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist somit Folge der Anforderung und nicht Grundlage für das Tätigwerden von landesfremden Organen im Katastrophengebiet. Die angeforderten Organe handeln nicht aus eigenem Recht, sondern in erster Linie in Erfüllung ihrer Hilfeleistungspflicht. Die hierzu notwendige Zuständigkeit beziehen sie ebenfalls unmittelbar aus der Notstandsregelung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG. Dieser begründet zwar die irreguläre Zuständigkeit der Hilfeverpflichteten, jedoch steht die Kompetenz unter dem Erfordernis ihrer Aktivierung. Erst durch die Anforderung im Einzelfall wird die verfassungsrechtlich vorgehaltene Kompetenz aller Landes- und Bundesorgane, im gesamten Bundesgebiet Katastrophenhilfe leisten zu dürfen und gegebenenfalls zu müssen,³⁴⁰ entsperrt.³⁴¹ Dass diese Organisationsform im Hinblick auf ihren besonderen Amtshilfe- und Kompetenzcharakter von den herkömmlichen Organisationsmodellen, insbesondere den bekannten Zuständigkeitsformen abweicht, steht dieser Klassifikation nicht entgegen. Denn das Katastrophenhilfeeinstitut muss sich aufgrund seines Notstandscharakters nicht in die reguläre bundesstaatliche Kompetenzordnung einfügen, wie sie insbesondere in den Art. 70, 80 ff. GG ausgestaltet ist.³⁴² Dem Verfassungsgesetzgeber ist es zuzugestehen, dass er in seiner Formenwahl zur Erfüllung staatlicher Aufgaben weitgehend frei ist.³⁴³ Insbesondere im Hinblick auf die Bewältigung außerordentlicher Gefahrenlagen können Organisationsmodelle geschaffen werden, die sich von den regulären Formen der Verwaltungszusammenarbeit unterscheiden. Das – insbesondere aus Grundrechten und dem Rechtsstaatsgebot hergeleitete – Gebot der Kata-

nahe“, außerhalb der klassischen Vorgaben des Grundgesetzes zur Gesetzgebung des Bundes im VII. Abschnitt des Grundgesetzes ungeschriebene Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes aufzusuchen, siehe BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 16.

340 Siehe zur Hilfeleistungspflicht § 4 A II 8.

341 Vgl. für den Fall des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 115.

342 Ebd., S. 114, der von einem „spezifischen Notinstrumentarium“ spricht, um die Krisen „mit vereinten Kräften“ bewältigen zu können.

343 Siehe zur Organisationsfreiheit unter § 2 A II 6.

strophenschutzeffektivität³⁴⁴ strahlt insofern auch auf das grundgesetzliche Organisationsrecht aus. In Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wurde somit eine Organisationsform geschaffen, um eine effektivitätswidrige Verfassungslage zu überwinden, die aus der Alleinzuständigkeit der Länder für den Katastrophenschutz einerseits und der kompetenzrechtlich begrenzten Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen allgemeiner Amtshilfe andererseits resultierte.³⁴⁵

Damit zeigt es sich, dass das Katastrophenhilfeeinstitut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG keine originäre Parallelzuständigkeit aller Landes- und Bundesorgane für den Katastrophenschutz statuiert, sondern eine besondere Form der Amtshilfe regelt. Da die Hilfeleistungsverpflichteten ihren regulären Zuständigkeitsbereich verlassen, wenn sie einer Anforderung nachkommen und auswärtig Hilfe leisten, können sie ihre Maßnahmen nicht auf die Querschnittsregelungen des Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG stützen.³⁴⁶ Kompetenzübergreifende Amtshandlungen verlangen nach einer spezialrechtlichen Legitimation. Nach dem Grundsatz, dass Zuständigkeitsmodifikationen auf der gleichen Normebene getroffen werden müssen, auf der bereits die reguläre Zuständigkeitsordnung begründet wurde,³⁴⁷ bedarf die bundesstaatliche Katastrophenhilfe einer verfassungsrechtlichen Spezialregelung. Diesem Erfordernis kommt Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nach. Vor diesem Hintergrund muss der Auffassung von Sattler entgegengetreten werden, nach der der Amtshilfecharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG abzulehnen sei, weil es hierzu an einer Zuständigkeit der ersuchten Behörden für die Durchführung von Amtshandlungen auf dem Gebiet des anfordernden Landes mangle.³⁴⁸ Sattler verkennt, dass es neben dem Rechtsinstitut der allgemeinen Amtshilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 1 GG auch amtshilferechtliche Spezialtatbestände geben kann, die nicht den Kautelen der allgemeinen Amtshilfe unterliegen. Das Rechtsinstitut der Amtshilfe kann

344 Siehe unter § 2 A II 5.

345 Vgl. zum Zweck der „wirksamen“ Bewältigung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen durch bundesstaatliche Hilfeleistung BVerfGE 115, 118 (146) BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 31.

346 Vgl. zur entsprechenden Rechtslage im Hinblick auf Vollstreckungsmaßnahmen Kopp/Kopp, Die länderübergreifende Amtshilfe und Vollstreckungshilfe, BayVBl. 1994, 229 (231).

347 Vgl. zum zuständigkeitrechtlichen Gesetzesvorbehalt Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 58.

348 Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 86 f.

nicht allein auf die allgemeine Organisationsform reduziert werden, wie sie in Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 VwVfG ausgeformt ist. Sofern durch Amtshilfeleistungen die regulären Zuständigkeiten verlassen werden, können diese Amtshandlungen in der amtsihlferechtliehen Spezialregelung selbst die hierzu notwendige formelle Handlungsgrundlage finden. Sattler widerspricht sich insoweit, als sie zur Begründung ihrer organisationsdogmatischen Zuordnung der Katastrophenhilfe als eine Form des Mandats anführt, dass Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG den Rechtsgrund, d. h. die formelle Legitimation für eine Mandatierung darstelle.³⁴⁹ Damit erkennt Sattler den formell-rechtlieh legitimierenden Charakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG an, übersieht jedoch dessen näherliegende Qualifikation als Sonderform einer Amtshilfe.

5 *Derivativer Befugnisserwerb*

Das Katastrophenhilfeinstitut des Grundgesetzes weist formell-rechtlieh Besonderheiten auf, die bereits nach der bisherigen Untersuchung seine dogmatische Zuordnung als spezielle Amtshilfe erlaubt. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der materiell-rechtlieh Dimension der katastrophenbedingten Sekundanz durch fremde Landes- und Bundesorgane. Deren verwaltungspraktische und rechtlieh Bedeutung zeigt sich darin, dass die Aufgabe der Katastrophenhilfe nicht allein schlichte, vornehmlich technische Maßnahmen umfasst, sondern darüber hinaus mit der Wahrnehmung obrigkeitlicher Befugnisse einhergehen kann, wie dies bei der Hamburger Flutkatastrophe im Jahre 1962 Realität wurde. Zur Rettung von Zivilpersonen sowie zur Abwehr von Störern wurden Feldjäger der Bundeswehr mit polizeilichen Befugnissen betraut, von denen umfassend Gebrauch gemacht werden musste.³⁵⁰ Da es zur damaligen Zeit an einer erforderlichen Kompetenzgrundlage mangelte, war dieser Einsatz verfassungswidrig. Dies betraf sowohl die formelle Kompetenz, d. h. die Zuständigkeit landesfremder Organe für Amtshandlungen im Katastrophenfall außerhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs, als auch die materielle Kompetenz, d. h. die Befugnis zur Durchführung von landespolizeilichen Maßnahmen mit Eingriffscharakter. Diese rechtlieh Hintergründe können wesentlich

349 Ebd., S. 92.

350 Vgl. Bericht des vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg berufenen Sachverständigenausschusses zur Untersuchung des Ablaufs der Flutkatastrophe, Hamburg 1962.

zum richtigen Verständnis des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG beitragen, dessen materielle Rechtslage ähnlich wie ihre organisationsrechtliche Dimension höchst umstritten ist. Bei Betrachtung des Meinungsstandes ist – wenig überraschend – zu konstatieren, dass beide Elemente miteinander verschränkt sind. So gründet die im Schrifttum vertretene Auffassung, bei dem Katastrophenhilfeinstitut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG könne es sich nicht um Amtshilfe handeln, in dem Verweis auf Art. 35 Abs. 1 GG, in dessen Anwendungsbereich sich die Durchführung von Amtshilfehandlungen nach dem Recht der ersuchten Behörde beurteilt.³⁵¹ Umgekehrt wird argumentiert, dass der Amtshilfecharakter der Katastrophenhilfe dazu führe, dass die ersuchten Organe nach eigenem Recht zu handeln hätten, d. h. Bundesorgane auf Grundlage von Bundesrecht und fremde Landesorgane auf Grundlage von Landesrecht tätig würden.³⁵²

Die Einordnung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als Amtshilfe ist zwar – wie bereits festgestellt wurde – an sich korrekt, jedoch handelt es sich um einen amtshilferechtlichen Spezialtatbestand, der partiell von den Grundprinzipien der allgemeinen Amtshilfe gemäß Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG abweicht. Hierzu gehört ebenfalls die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage die landesfremden Katastrophenhilfekräfte tätig werden und folglich, nach welchem Recht sich ihre Eingriffsbefugnisse bestimmen. Insofern ist es zutreffend, dass sich die Rechtmäßigkeit von Amtshilfehandlungen im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe nach dem Recht der ersuchten Behörde beurteilt.³⁵³ Dies umfasst ebenfalls die Eingriffsbefugnisse, so dass etwa Bundesbehörden eine notwendige Rechtsgrundlage für Maßnahmen mit Eingriffscharakter im Bundesrecht fin-

351 Vgl. Lorse, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, DV 2005, 471 (477); Eichhorn, Besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall und zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, 1998, S. 82; vgl. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 35 Abs. 2 Rn. 64; vgl. Böhme, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007, S. 111.

352 Vgl. zu Meinungen für die Anwendung von Bundesrecht Böhme, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007, S. 85 ff.; Klückmann, Die Bundeswehr im Recht der Amtshilfe, 1984, S. 160 ff.

353 Vgl. Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2. Aufl., 2010, § 7 Rn. 4; vgl. für den Bereich der Bundeswehr Jahn/Riedel, Streitkräfteeinsatz im Wege der Amtshilfe, DÖV 1988, 957 (958).

den müssen³⁵⁴ und ein Fehlen von hinreichenden Eingriffsbefugnissen einen obligatorischen Amtshilfeverweigerungsgrund darstellt.³⁵⁵ Gegen die Anwendung dieses für die allgemeine Amtshilfe geltenden Maßstabes im Fall der Katastrophenhilfe spricht jedoch, dass es der Kernzweck der nachträglichen Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG war, zu ermöglichen, dass landesfremde Kräfte und insbesondere Bundeskräfte im Namen des anfordernden Landes Polizeibefugnisse auf Grundlage des örtlichen Landesrechts anwenden.³⁵⁶ Zentrales Regelungsziel des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG war es, die formell- und materiell-rechtliche Begrenztheit von Katastrophenhilfeleistungen auf Grundlage des Art. 35 Abs. 1 GG durch die ausdrückliche Regelung der bundesstaatlichen Kooperation bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen verfassungsrechtlich zu durchbrechen.³⁵⁷ Sinnfälligen Ausdruck findet diese Intention in dem Finalzusammenhang des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, wonach die landesfremden Organe „zur Hilfe“ des anfordernden Landes tätig werden.³⁵⁸ Auf die ausdrück-

354 Ebd., § 11 Rn. 41.

355 Vgl. Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, JuS 1981, 187 (191).

356 Vgl. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729; BT-Drs. 5/2873, S. 10; dies verkennen Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, DV 2005, 373 (382): „Auch für erweiterte, insbesondere polizeiliche Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall bedürfte es einer Grundgesetzänderung“; vgl. dazu BVerfGE 115, 118 (148); in seiner Plenumsentscheidung vom 3. Juli 2012 hob das Gericht allerdings hervor, dass die Streitkräfte im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zum Einsatz von militärischen Mitteln befugt sind, vgl. BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 24 ff. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass sich damit die Maßnahmen der Bundeskräfte ausschließlich nach Bundesrecht richten. Vielmehr steht lediglich fest, dass die Mittel der Streitkräfte nicht auf die durch Landesrecht zugelassenen Mittel beschränkt sind, sondern sie als „ultima ratio“ zum subsidiären Einsatz von militärischen Waffen berechtigt sind. Die aus der Plenumsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgenden rechtlichen Unsicherheiten hinsichtlich der Frage, ob bzw. inwieweit sich die Maßnahmen der Bundeskräfte nach Landesrecht oder nach Bundesrecht richten, müssen offensichtlich durch eine klarstellende Neuregelung des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG kompensiert werden. Insoweit ist auch auf die abweichende Meinung und überzeugende Kritik des Richters Gaier im Sondervotum zur Plenumsentscheidung des Bundesverfassungsgericht zu verweisen, vgl. Absätze 60 ff.

357 Erläutert bei Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729; vgl. ausführlich Böhme, Innere Einsätze der Bundeswehr beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007, S. 91 ff.

358 Vgl. Robbers, DÖV 1989, 926 (928); Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729 (730).

liche Formulierung, dass sich etwa die Verwendung der Bundeswehrkräfte auf den Einsatz „als Polizeikräfte“ beschränkt, wie dies noch zu Beginn der Debatte zur Änderung der Notstandsverfassung diskutiert wurde, ist verzichtet worden, weil dies angesichts der Trennung der Regelungsbereiche des Katastrophennotstands einerseits und des innenpolitischen Notstands andererseits für nicht erforderlich erachtet wurde.³⁵⁹ Führen landesfremde Organe auf Anforderung Katastrophenhilfemaßnahmen im betroffenen Land durch, nehmen sie eine Fremdaufgabe wahr, deren Durchführung sich somit nach dem Recht des Katastrophenschutzrechts des ersuchenden Landes richtet.³⁶⁰ Dies gilt auch für das Eingriffsrecht.³⁶¹ Die landesfremden Sekundanten leiten folglich ihre Befugnisse von dem anfordernden Land ab, so dass es sich insoweit um einen Fall des derivativen Befugniserwerbs handelt. Ihre Legitimation findet diese Befugnisweitergabe grundsätzlich im Verfassungsrecht: Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erweitert insoweit den Befugnisumfang von Landes- und Bundesorganen, indem er diesen die Übertragung von Befugnissen eines notleidenden Landes gestattet. Der rechtsbegründende Charakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erstreckt sich folglich nicht allein auf die zuständigkeitsrechtliche Dimension, sondern betrifft ebenfalls die befugnisrechtliche Erweiterung. Beide sind freilich miteinander verschränkt, da – wie Jestaedt prägnant formuliert – „eine Befugnis rechtmä-

359 Vgl. dazu BVerfGE 115, 118 (147 f.).

360 Vgl. Gubelt, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 35 Rn. 28; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 25; siehe § 11 Abs. 2 S. 1 BPoIG: „Die Unterstützung eines Landes durch die Bundespolizei nach Absatz 1 richtet sich nach dem für das Land geltenden Recht“, ähnlich auch § 1 Abs. 4 THW-Gesetz: „Bei der Bekämpfung von Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes unterliegen die Einheiten des Technischen Hilfswerks den fachlichen Weisungen der anfordernden Stellen. Die Befugnisse der Helferinnen und Helfer richten sich in diesen Fällen nach den Weisungen und den rechtlichen Zuständigkeiten der Einsatzleitung.“

361 Vgl. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 35 Abs. 2 Rn. 64; vgl. ausführend § 16 Abs. 2 KatSG Bln: „Im Rahmen ihrer Mitwirkung, insbesondere im Rahmen der ihnen von Katastrophenschutzbehörden erteilten Aufträge, haben Kräfte des Bundes, der Länder sowie der Kreise und Gemeinden anderer Länder die gleichen Befugnisse wie die entsprechenden Kräfte des Landes Berlin“; so auch auch Heuer, Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen, in: Birtles/Marshall/Heuer/Kirchhof/Müller/Spehar, Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen, Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. II, 1976, S. 74 f.

ßigerweise [...] nur von einer zuständigen Verwaltungseinheit wahrgenommen werden darf“.³⁶² Insofern schlägt auch das für die Zuständigkeitswahrnehmung Gesagte auf die Befugnisserweiterung durch, denn auch letztere steht unter dem Vorbehalt ihrer Aktivierung durch die Anforderung eines notleidenden Landes.³⁶³ Da es sich bei Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG um eine Notstandsregelung handelt, wird einer dauerhaften Ausdehnung der Zuständigkeits- und Befugnisgrenzen entgegengewirkt. Das Grundgesetz trifft folglich hier eine auf den Einzelfall beschränkte „andere Regelung“ i. S. v. Art. 30 GG, die unter anderem Bundesorgane ausnahmsweise zur Wahrnehmung der landeskatastrophenschutzrechtlichen Aufgaben und Befugnisse berechtigt.

6 *Vorbehalt der Überforderung des anfordernden Landes?*

Der zentrale Regelungszweck und die zentrale Regelungswirkung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist es einerseits, die Bundesländer zur Anforderung auswärtiger Katastrophenhilfe zu ermächtigen, und andererseits, die ersuchten landesfremden Organe mit der notwendigen Kompetenz auszustatten, die sie dazu benötigen, der Anforderung auf dem Gebiet des betroffenen Landes nachzukommen. Die durch Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG grundsätzlich legitimierte landesgrenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bund und Ländern sagt jedoch für sich genommen noch nichts darüber aus, unter welchen Bedingungen ein Land dazu berechtigt ist, auswärtige Hilfe anzufordern bzw. wann fremde Landes- oder Bundesorgane dazu verpflichtet sind, dem Hilfeersuchen nachzukommen. Es stellt sich damit die Frage, ob das im Landeskatastrophenrecht herausgearbeitete Merkmal der Überforderung der regulären Gefahrenabwehrbehörde auch im Bereich der länderübergreifenden Katastrophenhilfe zur Geltung kommt.

Nach einer im Schrifttum verbreiteten Auffassung soll die bundesstaatliche Katastrophenhilfe unter einem Überforderungsvorbehalt stehen.³⁶⁴ Zur Begründung einer derartigen Einschränkung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wird –

362 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwRI*, 2006, § 14 Rn. 53.

363 Vgl. dazu Robbers, *Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall*, *DÖV* 1989, 926 (928).

364 Vgl. Sattler, *Gefahrenabwehr im Katastrophenfall*, 2008, S. 39; Arndt, *DVBl.* 1968, 729; Musil/Kirchner, *Katastrophenschutz im föderalen Staat*, *DV* 2006, 373 (375).

sofern überhaupt Gründe angeführt werden – auf den Hilfeleistungscharakter der auswärtigen Leistungen verwiesen: So erschließe sich „aus dem der Norm zugrundeliegenden Gedanken der Hilfeleistung“, dass die Anforderung von landesfremder Unterstützung erst dann möglich sein soll, wenn die Behörden die Lage „mit eigenen Kräften und Mitteln nicht angemessen bewältigen können“.³⁶⁵ In Anbetracht der Reichweite dieser Restriktion des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erscheint jedoch ihre Grundlage, es handle sich um ein „unausgesprochenes“³⁶⁶, „ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal“³⁶⁷, fragwürdig. Denn mit einem derartigen Verständnis des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wird der Hilfeleistungscharakter der Norm ins Gegenteil verkehrt. Sinn und Zweck der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe ist es, eine wirksame Unterstützung notleidender Länder zu ermöglichen, so dass es geradezu sinnwidrig wäre, wenn man in dem Tatbestandsmerkmal der „Hilfe“ eine – unausgesprochene – Beschränkung der auswärtigen Hilfe auf den Fall einer Überforderung des ganzen Landes erkennen möchte. Eine solche Begrenzung würde in der Katastrophenwirklichkeit zu unzumutbaren Umständen führen, weil die Länder dazu verpflichtet wären, zunächst sämtliche landesweit vorgehaltenen Kapazitäten auszuschöpfen, bevor sie Hilfe von benachbarten Ländern oder des Bundes anfordern könnten. Bei Flächenstaaten könnte dies eine effektivitätshemmende Wirkung entfalten, da oftmals Hilfeleistungskomponenten von Nachbarländern und des Bundes räumlich näher liegen und somit zügiger unterstützend tätig werden können als dies im Rahmen der landesinternen, überörtlichen Hilfe der Fall ist. „Hilfe“ i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG könnte folglich zum Zwecke von Rettungs- und Hilfeleistungen effektiver geleistet werden, wenn nicht zunächst alle Landeskräfte herangezogen und ausgeschöpft sein müssten.

Dass es im Rahmen der behördenübergreifenden Unterstützung nicht zwingend einer absoluten Überforderung der ersuchenden Stelle bedarf, findet sich

365 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 24; Gubelt, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 35 Rn. 25; Hase, in: Wassermann (Hrsg.), AK-GG, Bd. I, 5. Aufl., 1989, Art. 35 II, III Rn. 4; vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (168) einen Überforderungsvorbehalt bejahend; neutraler ders., Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 28.

366 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (168).

367 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 24.

auch als allgemeines Rechtsprinzip im allgemeinen Amtshilferecht wieder. Im Hinblick auf die Voraussetzungen der Amtshilfe wird ebenfalls im Zusammenhang des § 5 VwVfG differenziert. § 5 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG betrifft den Fall, dass eine Behörde aus tatsächlichen Gründen, insbesondere weil die zur Vornahme einer Amtshandlung erforderlichen Kräfte und Mittel fehlen, die Amtshandlung nicht selbst vornehmen kann und deshalb um Amtshilfe ersucht. In diesem Sinne wäre etwa im Überforderungsfall eines ganzen Landes das Ersuchen um Katastrophenhilfe legitim, da andernfalls notwendige Hilfeleistungen nicht erbracht werden können. Daneben eröffnet jedoch § 5 Abs. 1 Nr. 5 VwVfG die Möglichkeit eines Amtshilfeersuchens, wenn die ersuchende Behörde die Amtshandlung nur mit wesentlich größerem Aufwand vornehmen könnte als die ersuchte Behörde. In diesem Fall ist die ersuchende Behörde zwar tatsächlich zur Vornahme der Amtshandlung grundsätzlich imstande, jedoch ist ihre Durchführung durch die ersuchte Stelle effektiver. Auf die absolute Überforderung der ersuchenden Behörde kommt es folglich nicht an.³⁶⁸ Dieser vom Effektivitätsprinzip geprägte³⁶⁹ Unterfall der allgemeinen Amtshilfe lässt sich uneingeschränkt auf den amtshilferechtlichen Spezialfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG übertragen. Sofern es somit für die zügige und damit effektive Abwehr von Gefahren im Katastrophenfall hilfreich ist, muss ein Bundesland nicht zunächst alle landesweit vorgehaltenen Katastrophenschutzorgane ausschöpfen, bevor es um bundesstaatliche Katastrophenhilfe ersucht. Es überzeugt folglich nicht, aus dem Hilfscharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG – negativ ausgelegt – den Vorbehalt der Überforderung des von einer Katastrophe betroffenen Landes abzuleiten.

Vereinzelte wird der Überforderungsvorbehalt im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe mittels eines Analogieschlusses begründet. So behauptet Heusch, der Verfassungsgesetzgeber habe darauf verzichtet, die in Satz 1 des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG für den Fall des polizeilichen Notstands normierte Überforderung eines Landes für ein Anforderungsrecht im Katastrophenfall zu wiederholen. Es verstehe „sich aber von selbst“, dass Katastrophenhilfe gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht unter geringeren Kautelen möglich sein könne, als

368 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 11.

369 Ebd.

dies für das geringere Recht des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG gelte.³⁷⁰ Dem kann nicht gefolgt werden. Zwar lässt sich in der Tat feststellen, dass die Katastrophenhilfe in einem weitaus umfangreicheren Rahmen geleistet werden kann als dies im Rahmen einer rein polizeilichen Lage der Fall ist. Jedoch kann anhand der Weite der Rechtsfolge keine Aussage über die Reichweite des Tatbestandes getroffen werden. Die Handlungsmöglichkeiten bei Katastrophen können durchaus auch unter geringeren Voraussetzungen möglich sein, als dies bei der polizeilichen Unterstützung i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG der Fall ist. Jedenfalls verbietet sich eine Übertragung des Überforderungsmerkmals des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG auf die Katastrophenhilfe, da es hierzu an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt. Die Regelungen der polizeilichen Notstandshilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG wurden zeitlich nach dem Beschluss der sogenannten Notstandsverfassung eingefügt, die auch die bundesstaatliche Katastrophenhilfe umfasste.³⁷¹ Insofern hatte der Gesetzgeber im Jahre 1972 im Rahmen der nachträglichen Legitimation auswärtiger polizeilicher Hilfe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Gelegenheit gehabt, die bundesstaatliche Hilfe bei besonderen Gefahrenlagen im Allgemeinen bzw. die länderübergreifende Katastrophenhilfe im Besonderen unter den Vorbehalt der Überforderung des ersuchenden Landes zu stellen. Eine derartige Beschränkung ist allerdings zumindest für den Bereich der Katastrophenhilfe unterblieben.

Die Statuierung eines Überforderungsvorbehalts im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe vermag folglich nicht zu überzeugen. Weder ein ungeschriebenes noch ein stillschweigend mitgeschriebenes Tatbestandsmerkmal der Überforderung des um Hilfe ersuchenden Landes lässt sich mit dem Sinn und Zweck der Norm vereinbaren. Da es sich bei der Katastrophenhilfe um eine subsidiäre Teilunterstützung handelt,³⁷² genügt es für die Leistung von auswärtiger Hilfe, dass diese für die wirksame Bewältigung der Gefahrenlage erforderlich ist.³⁷³ Erforderlichkeit meint in diesem Zusammenhang nicht das

370 Vgl. Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2004, S. 116.

371 Eingefügt durch 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juli 1972, BGBl I 1972, Nr. 76, S. 1305.

372 Siehe unter § 4 A II 3 c).

373 Vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Aufl., 2010, § 5 Rn. 10.

Erfordernis, dass es kein geringeres Mittel zur Erreichung des Ziels geben muss wie dies im Eingriffsrecht der Fall ist, sondern dass die Hilfe für die Gefahrenabwehr objektiv notwendig ist, d. h. von den ordentlich zur Verfügung stehenden Kräften nicht in einem angemessenen Zeitraum oder auf angemessene Weise geleistet werden kann. Darin kommt die nachrangige Zuständigkeit und Verantwortung insbesondere von Bundesorganen in Bezug auf die Katastrophenabwehr zum Ausdruck. Die Erforderlichkeit der Hilfe wird jedoch durch das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls indiziert, da es sich dabei um Lagen handelt, zu deren Bewältigung es regelmäßig eines vereinten Vorgehens der verfügbaren Kräfte bedarf. Bei der Beurteilung, ob eine Gefahrenlage i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG vorliegt und ob sie zur Bewältigung die Hilfe für erforderlich erachtet, kommt den Landeskatastrophenschutzbehörden ein weiter Prognosespielraum zu.³⁷⁴

7 *Anforderungsfreiheit*

Ungeachtet der Möglichkeit eines von einer Katastrophe betroffenen Landes, auch ohne eine Überforderung der gesamten Landesverwaltung die zur wirksamen Katastrophenabwehr erforderliche Hilfe anzufordern, stellt sich die Frage, ob mit der grundsätzlichen Anforderungsberechtigung eine Anforderungspflicht korreliert. Durch die Bestimmung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, dass ein Land Katastrophenhilfe anfordern „kann“, wird den Bundesländern im Hinblick auf die Anforderung von Hilfe Ermessen eingeräumt. Das katastrophenorganisationsrechtliche Opportunitätsprinzip umfasst sowohl die EntschlieÙung, ob um Katastrophenhilfe ersucht wird, als auch die Auswahl der Mittel und Stellen, mit denen die Notsituation bewältigt werden soll.³⁷⁵ Im Hinblick auf das EntschlieÙungsermessen ist jedoch an eine aus verfassungsimmanenten Erwägungen resultierende Begrenzung der Handlungsfreiheit eines notleidenden Landes zu denken. In Betracht kommt hier eine Ausstrahlungswirkung der grundrechtlichen Schutzpflichten des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auf die Handlungsoptionen der Katastrophenschutzbehörden. In Anlehnung an die im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht herr-

374 Vgl. ähnlich Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln, DÖV 1976, 333 (338).

375 Vgl. dazu ausführlich Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 57.

schende Dogmatik³⁷⁶ könnte sich das Ermessen der Behörden auch im Katastrophenschutzrecht dann „auf Null“ reduzieren, wenn besonders hochwertige Rechtsgüter gefährdet sind. Bei schweren Gefahren wandelt sich die grundsätzliche Handlungsfreiheit der Behörden in eine Handlungspflicht um, so dass sich das im Grundsatz den Behörden zugestandene Entschließungsermessen dann zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichtet.³⁷⁷ Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle stellen definitionsgemäß Sachverhalte dar, bei denen mitunter hohe Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit oder erhebliche Sachgüter außerordentlich gefährdet sind. Insoweit impliziert das Vorliegen eines Katastrophenfalls die Reduzierung des behördlichen Ermessens auf Null. Allerdings gilt es hier strikt zwischen landesrechtlichen und bundesverfassungsrechtlichen Ermessensentscheidungen zu unterscheiden. Im Lichte der grundrechtlichen Schutzpflichten sind die Katastrophenschutzbehörden im Katastrophenfall verpflichtet, „die nach pflichtgemäßen Ermessen erforderlichen“ Maßnahmen zur Katastrophenabwehr zu treffen. Die Katastrophenschutzbehörden sind somit in der Regel zum Einschreiten verpflichtet. Daraus erschließt sich jedoch nicht zugleich die Verpflichtung, von der Anforderungsermächtigung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Gebrauch zu machen. Dies ist vielmehr eine Frage des Auswahlermessens, d. h. mit welchen ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten die Behörde die Katastrophenabwehr betreibt. Hierunter fällt auch die Entscheidung, ob sie von ihrer Anforderungsermächtigung nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Gebrauch machen will oder muss.

Steht der Katastrophenschutzbehörde trotz einer Pflicht zum Tätigwerden grundsätzlich Ermessen bei der Auswahl der Katastrophenabwehrmaßnahmen zu, kann auch hier freilich die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auf die behördlichen Handlungsoptionen durchschlagen. Das aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitete Gebot zum effektiven Katastrophenschutz wirkt auch in die Handlungsmöglichkeiten der Katastrophenschutzbehörden hinein:

376 Vgl. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, Rn. 128; vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl., 2008, Rn. 349; vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, Rn. 66 ff.; Würtenberger/Heckmann (Hrsg.), Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., 2006, Rn. 498 ff.; kritisch Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, Rn. 126 ff., der unter Verweis auf die polizeiliche Gefahrenabwehraufgabe stets von einer Handlungspflicht ausgeht.

377 Vgl. BVerwGE 11, 95 (97); Schoch, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 754 ff.

In Anlehnung an die allgemeine polizeirechtliche Dogmatik ist dem Bürger ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zuzugestehen.³⁷⁸ Ist dieser in seinen Rechtsgütern gefährdet, verdichtet sich der Ermessensspielraum der Verwaltung zu einer Anforderungsverpflichtung, wenn nur auf diesem Wege der Pflicht zur wirksamen Hilfe der Bevölkerung – und damit dem Normzweck – nachgekommen werden kann.³⁷⁹ Das Handlungsermessen der Katastrophenschutzbehörden reduziert sich auf die Anforderung auswärtiger Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, wenn der Einsatz landesfremder Kräfte aufgrund deren räumlichen Nähe oder technischen Mittel oder der eigenen Überforderung die einzige Möglichkeit zum wirksamen Schutz von hohen Rechtsgütern darstellt.

Im Hinblick auf die Auswahl möglicher Anforderungsadressaten kann jedoch aus der grundgesetzlichen Katastrophenhilfenorm keine Stufenfolge zwischen zivilen und militärischen Kräften abgeleitet werden. Dass zivile Bundes- oder Landeskräfte prioritär anzufordern seien, d. h. auf Bundeswehrkräfte nur im Falle einer Überforderung von zivilen Einheiten zurückgegriffen werden könne, lässt sich weder mit der Entstehungsgeschichte noch mit dem Sinn und Zweck des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG vereinbaren.³⁸⁰ Der ursprüngliche Regierungsentwurf für eine grundgesetzliche Katastrophenhilfenvorschrift stellte den Einsatz von Bundeswehrkräften unter die Bedingung, dass für die Bewältigung eines Katastrophenfalls die Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes nicht ausreichen.³⁸¹ Nach dem Entwurf sollte die bundesstaatliche Gefahrenabwehr bei Katastro-

378 Vgl. Schenke/Schenke, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Teil II Rn. 75.

379 Nach § 40 VwVfG hat die Behörde „ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Norm auszuüben“; vgl. zur ähnlich gelagerten Diskussion völkerrechtlichen Kontext v. Arnauld, Kürzen und Kappen: Staatssanierung durch Einschnitte in soziale Leistungen und Subventionen, in: v. Lewinski (Hrsg.), Staatsbankrott als Rechtsfrage, Bd. III, 2011, S. 138 ff. unter Verweis auf die Schutzverantwortung von Staaten als „die primäre Verantwortung jedes Staates für seine eigene Bevölkerung“.

380 Richtigerweise ablehnend Stern, Staatsrecht II, 1980, § 56 II 3a, S. 1464; Böhme, Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden, 2007, S. 77; Lenz, Notstandsverfassung, 1971, Art. 35 Rn. 11.; a. A. Klückmann, Bundeswehr im Recht der Amtshilfe, 1984, S. 152.

381 Vgl. Regierungsentwurf zu Art. 91 GG, BT-Drs. V/1879.

phen einerseits und bei politischen Notständen andererseits gemeinsam in Art. 91 GG geregelt werden. Von dieser Konzeption wurde jedoch abgewichen. Der zivil-militärische Überforderungsvorbehalt, d. h. der Einsatz militärischer Kräfte nur unter der Bedingung einer Überforderung ziviler Kräfte, wurde im Zuge der Zersplitterung der bundesstaatlichen Mechanismen zur Abwehr innerer Notstände für den Fall der Katastrophenhilfe aufgegeben. Allein für den Fall der Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes wurde die Berechtigung zur Anforderung der Streitkräfte als nachrangig im Verhältnis zu nicht-militärischen Einheiten vorgeschrieben.³⁸² Solch hoher Hürden bedarf es demgegenüber auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe nicht. Denn wenn auch Bundeswehrkräfte mit landespolizeilichen Befugnissen betraut und erforderlichenfalls auch gegen Bürger wie z. B. Rettungsunwillige obrigkeitlich vorgehen dürfen, steht hier die Hilfeleistung für Katastrophenbetroffene im Vordergrund ihrer Tätigkeit.³⁸³ Insoweit unterscheidet sich die gefahrenabwehrrechtliche Ausrichtung der Katastrophenbekämpfung grundlegend von der Abwehr von politischen Aufständischen.³⁸⁴ Folglich ist auch die Entscheidung über den zivilen oder militärischen Anforderungsadressaten von dem Auswahlermessenden eines notleidenden Landes umfasst.

382 Vgl. Art. 87a GG: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.“

383 Gefolgt werden kann daher der Auffassung von Keidel, *Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall*, 1973, S. 78 f.: „Im inneren Notstand liegt der Schwerpunkt der Gefahrenabwehr im zwangsweisen Vorgehen gegen Menschen, während im Katastrophenfall [...] die Ausübung von Zwangsbefugnissen gegen den Bürger nur gelegentlich notwendig sein wird. Aus dieser unterschiedlichen Aufgabenstellung folgt auch ein Unterschied der Befugnisse und Mittel, also ein Unterschied der Funktion.“

384 Fragwürdig ist daher die extensive Auslegung der Katastrophenhilfevorschriften des Grundgesetzes als Legitimationsgrundlage für aktive Bekämpfungsmaßnahmen gegen Katastrophenverursacher, vgl. dazu Sattler, *Keine Terrorabwehr durch die Streitkräfte ohne Grundgesetzänderung*, NVwZ 2004, 1286 ff.

8 *Katastrophenhilfepflicht und ihre Einschränkungen*

Das Katastrophenhilfeinstitut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG hält für von Katastrophen betroffene Länder die Berechtigung zur Anforderung von Hilfe vor. Hieran schließt sich zwangsläufig die Frage an, ob mit der Anforderungsberechtigung eines betroffenen Landes die Hilfeleistungsverpflichtung der angegangenen Stellen korrespondiert. Bei der Beantwortung dieser Frage kann dahingestellt bleiben, ob die gesetzliche Statuierung eines Rechts ohne eine mit ihm korrelierende Pflicht „denkgesetzlich ausgeschlossen“ ist.³⁸⁵ Maßgebend kommt es hier auf den Amtshilfecharakter des Katastrophenhilfeinstituts und dessen Telos an. Denn in Anlehnung an die Dogmatik des allgemeinen Amtshilferechts kann darauf geschlossen werden, dass bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen der Amtshilfenorm, wie etwa das Vorliegen einer „Naturkatastrophe“ und der „Anforderung“ im Falle der amtshilfemäßigen Katastrophenhilfe, die Rechtsfolge der Katastrophenhilfepflicht ausgelöst wird.³⁸⁶ Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG gewährt – wie auch Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. § 4 Abs. 1 VwVfG – den ersuchten Behörden kein Ermessen bei der Entscheidung, ob sie dem Amtshilfeersuchen nachkommen.³⁸⁷ Es handelt sich in beiden Fällen um gebundene Entscheidungen, die durch das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen ausgelöst werden. Insofern kann auch mit der herrschenden Meinung im Schrifttum zum allgemeinen Amtshilferecht davon ausgegangen werden, dass in den verfassungsrechtlich begründeten und einfachgesetzlich konkretisierten Fällen der Behördenhilfe ein Rechtsanspruch auf Hilfeleistung mit einer Pflicht zur Folgeleistung auf der anderen Seite korrespondiert.³⁸⁸ Im Katastrophenverfassungsrecht tritt hinzu, dass mit Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG für den körperschaftsübergreifenden Beistand bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen eine spezielle Regelung getroffen wurde.³⁸⁹

385 So Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 64.

386 Vgl. BVerwG, DÖV 1973, 490 (491); Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 35 Rn. 40.

387 Vgl. § 4 Abs. 1 VwVfG: „Jede Behörde leistet anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe (Amtshilfe)“ mit der Überschrift „Amtshilfepflicht“.

388 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 5; Schnapp/Friehe, Prüfungskompetenz und Rechtsschutz bei Streitigkeiten über Amtshilfeverpflichtungen, NJW 1982, 1422 ff.

389 Vgl. auch BGSKatHiVwV I.2.: „Die Verpflichtung zur Leistung der technischen Katastrophenhilfe durch den Bundesgrenzschutz ergibt sich aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 des Grundgesetzes“.

Bundesstaatliche, länderübergreifende Hilfe im Katastrophenfall ist somit nicht eine Frage der politischen Opportunität, sondern ein spezialrechtlich normiertes Verfassungsgebot.

Dabei wirkt freilich das aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitete Gebot der Bundestreue in die bundesstaatliche Kooperation nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG hinein. Es untermauert die Zusammengehörigkeit der Bundesländer im Bundesstaat, die in Krisenzeiten nach dem Willen der Bundesverfassung zum Beistand verpflichtet sind.³⁹⁰ Mit dem bundesstaatlichen Solidaritätsinstrument des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wird somit dem Szenario entgegengetreten, dass es Bundes- oder Landesbehörden aus politischen Gründen an Hilfsbereitschaft mangelt.³⁹¹ Die Rechtspflicht zur Katastrophenhilfe überlagert etwaige politisch motivierte Solidaritätsdefizite.³⁹²

Trotz der grundsätzlichen Verfassungspflicht von Bund und Ländern, auf Anforderung Katastrophenhilfe zu leisten, müssen Umstände in Erwägung gezogen werden, bei denen die angegangenen Stellen von ihrer Pflicht zur Hilfeleistung befreit sind. Eine Einschränkung der Katastrophenhilfepflicht ist wie auch bei der allgemeinen Amtshilfepflicht in mehrfacher Hinsicht denkbar. Insoweit lassen sich die in § 5 Abs. 2 bis 4 VwVfG normierten Grenzen der allgemeinen Amtshilfepflicht auf den besonderen Amtshilfefall der Katastrophenhilfe i. S. v. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG übertragen, um damit zugleich sicherzustellen, dass mit den im allgemeinen Verfahrensrecht ausgestalteten Fallgruppen für Amtshilfeverweigerungen eine willkürliche Verweigerung der ersuchten Amtshilfe vermieden wird.

Ist die angegangene Behörde aus rechtlichen Gründen nicht dazu in der Lage, dem Ersuchen nachzukommen, oder würde sie durch die Hilfeleistung dem

390 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 21; BT-Drs. V/2873, S. 10; Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBL. 1968, 729.

391 Aus dem Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG lässt sich ableiten, dass zur Hilfeleistung sämtliche Verwaltungen verpflichtet sind, vgl. dazu ausführlich Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 41 ff.

392 Vgl. Steinberg, Grenzüberschreitende Informationsansprüche im Bundesstaat – untersucht am Beispiel des interstate atomrechtlichen Nachbarrechts, NJW 1987, 2345 zu Solidaritätsdefiziten in der Verwaltungspraxis auf dem Gebiet der Katastrophenschutzvorsorge.

Wohle des Bundes oder der Länder erhebliche Nachteile bereiten, liegen obligatorische Weigerungsgründe i. S. d. § 5 Abs. 2 VwVfG vor, so dass der ersuchten Behörde die Leistung von Amtshilfe verboten ist und sie zugleich von der Amtshilfepflicht qua Gesetz befreit wird.³⁹³ Demgegenüber – und von nicht minder rechtlicher Brisanz – sind Umstände denkbar, bei denen die Entscheidung über eine Ablehnung bei den ersuchten Behörden liegt. Derartige fakultative Weigerungsgründe regelt § 5 Abs. 3 VwVfG. Im Ermessen der angeforderten Stelle liegt die Ablehnung etwa nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG dann, wenn eine andere Behörde die Hilfe wesentlich einfacher oder mit wesentlich geringerem Aufwand leisten kann. Damit steht dem Entscheidungsspielraum eines von einer Katastrophe betroffenen Landes, ob es von der verfassungsrechtlichen Katastrophenhilfeanforderungsermächtigung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Gebrauch macht, der mögliche Einwand eines angeforderten Landes gegenüber, dass mit Hilfe von Bundes- oder anderen Landeskräften die notwendigen Amtshandlungen besser, d. h. insbesondere zügiger erledigt werden können.³⁹⁴ Kommt das ersuchte Land hier zu einer positiven Einschätzung, schließt dies jedoch nicht aus, dass dennoch von ihm Katastrophenhilfe geleistet wird. Denn von der Beurteilung der Tatbestandsmerkmale des § 5 Abs. 3 VwVfG ist dessen Rechtsfolgenseite zu trennen: Es liegt im Ermessen der angegangenen Stellen, ob sie Hilfe leisten, auch wenn andere Länder oder der Bund einfacher oder mit wesentlich geringerem Aufwand Hilfe leisten können.³⁹⁵

Des Weiteren kommt als fakultativer Weigerungsgrund gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG grundsätzlich der unverhältnismäßig große Aufwand in Betracht, mit dem die länderübergreifende Katastrophenhilfe verbunden wäre. Jedoch dürfte hieran angesichts der Bedeutung des Katastrophenhilfeinstituts des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ein besonders strenger Maßstab anzulegen sein. In Anbetracht der Notlage, in der sich ein von einer Katastrophe betroffenen Land befinden

393 Vgl. dazu Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Aufl., 2010, § 5 Rn. 22 ff.

394 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 34; kritisch zur Einschlägigkeit dieses Verweigerungsgrundes im Katastrophenhilferecht Klückmann, *Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln*, DÖV 1976, 333 (Fn. 63).

395 Vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Aufl., 2010, § 5 Rn. 40 ff.

kann, können Zweckmäßigkeitserwägungen auf Grundlage des anfallenden Verwaltungsaufwandes in der Regel nicht durchschlagen.³⁹⁶ Insoweit kann aus der aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG abgeleiteten Solidaritätspflicht bei außerordentlichen Notlagen abgeleitet werden, dass den Ländern grundsätzlich auch ein wesentlich höherer Verwaltungsaufwand zur Sicherstellung einer effektiven Katastrophenabwehr abverlangt werden kann. Eine Unverhältnismäßigkeit von Katastrophenhilfeleistungen dürfte folglich bei Vorliegen eines Katastrophenfalls nahezu ausgeschlossen sein.

Schließlich eröffnet § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG den ersuchten Behörden die für den Katastrophenschutz wichtige Möglichkeit, das Amtshilfeersuchen dann abzulehnen, wenn durch die Hilfeleistung die Erfüllung der eigenen Aufgaben „ernstlich gefährdet würde“. Ernstlichkeit der möglichen Gefährdung bedeutet, dass eine Einschränkung der Katastrophenhilfepflicht aus Gründen der Verwendung für eigene Aufgaben restriktiv zu handhaben ist.³⁹⁷ Insofern dürften geringfügige Verzögerungen oder Erschwerungen im Hinblick auf die eigene Aufgabenerfüllung von jedem Land und dem Bund hinzunehmen sein. Dennoch handelt es sich bei dem Eigenbedarfsvorbehalt wohl um den auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr wichtigsten Fall der Ablehnung eines Katastrophenhilfeersuchens.³⁹⁸ Dies resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass Katastrophenhilfeanforderungen regelmäßig an Sicherheitsorgane wie Polizeien von Bund und Ländern, die Bundeswehr, aber auch die zivilen Katastrophenschutzeinheiten adressiert sind. Vor diesem Hintergrund ist stets die Konstellation denkbar, dass ein Katastrophenhilfeersuchen mit der Begründung abgelehnt werden muss, dass die angeforderten Landes- oder Bundesorgane andernfalls die Sicherheit in ihrem originären Zuständigkeitsbereich nicht gewährleisten könnten. Dies leuchtet im Fall der Bundeswehr insbesondere im Spannungs-

396 Vgl. ähnlich Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 66; Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln, DÖV 1976, 333 (338).

397 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 36.

398 Vgl. Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2004, S. 116 f., der den Eigenbedarfsvorbehalt im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als Unterform des staatsorganisationsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips qualifiziert; vgl. Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln, DÖV 1976, 333 (338);

und Verteidigungsfall ein,³⁹⁹ aber auch bei polizeilichen Großlagen ist die Ausschöpfung von Kontingenten der Polizeien im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG vorstellbar.⁴⁰⁰ Schließlich könnten länderübergreifende Katastrophenfälle die Abwägung eines Landes, ob es eigene Kräfte einem Hilfe anfordernden Land entsendet, negativ ausfallen lassen, weil es ihre Verwendung im eigenen Katastrophengebiet für notwendiger erachtet. Trotz der Begrenzung der Eigenbedarfseinrede auf die Ernstlichkeit der Gefährdung verleiht § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG den grundsätzlich zur Katastrophenhilfe verpflichteten Behörden ein starkes Recht zur Verweigerung der an sie adressierten Anforderung. Die Beurteilung der Lage im Bereich der eigenen Zuständigkeit und der des ersuchenden Landes und die sich darin anschließende Dringlichkeitsbewertung und Prioritätenbildung obliegen grundsätzlich jedem Verwaltungsträger selbst. Dieses Recht wird durch die Bestimmung des § 5 Abs. 4 VwVfG untermauert, indem eine Ablehnung eines Amtshilfeersuchens aus Zweckmäßigkeitserwägungen über die Fälle des Abs. 3 hinaus ausgeschlossen wird. Das darin zum Ausdruck kommende Primat der Katastrophenhilfepflicht darf folglich nicht willkürlich oder aus anderen als den gesetzlich geregelten Einzelfällen durch eine Ablehnung des Hilfeersuchens untergraben werden. Über die Zweckmäßigkeit von landesinternen Katastrophenabwehrmaßnahmen und die Notwendigkeit einer länderübergreifenden Katastrophenhilfe entscheidet grundsätzlich das betroffene Land als „Herrin des Verfahrens“. Allerdings steht der Rechtsanspruch auf Katastrophenhilfe insbesondere unter dem Vorbehalt, dass die angegangene Stelle auf Grundlage einer Dringlichkeitsbewertung andere Prioritäten setzt.

Der Eigenbedarfvorbehalt des § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG hat gezeigt, dass in der Katastrophenwirklichkeit zahlreiche Szenarien denkbar sind, bei denen es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den anfordernden und angeforderten Stellen über eine Verpflichtung zur Amtshilfe im konkreten Einzelfall kommen kann. Insgesamt betrachtet lassen sich mehrere Bezugspunkte für einen Dissens über die konkrete Katastrophenhilfepflicht ausmachen: Zum einen können sich Zweifel auf das Vorliegen der Voraussetzungen einer Amtshilfepflicht beziehen, deren Merkmale in § 5 Abs. 1 VwVfG geregelt sind. Zum anderen kann Streit über die Einschlägigkeit eines obligatorischen Ablehnungsgrunds

399 Vgl. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729.

400 Vgl. für den Fall der Bundespolizei § 11 Abs. 4 S. 1 2. Hs. BPolG i. V. m. Pkt. 1.2.1 Verwaltungsvorschrift – Einsätze der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder, GMBL. 2008, S. 267 f.

nach § 5 Abs. 2 VwVfG oder einer fakultativen Ablehnungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 3 VwVfG bestehen. Das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht sieht zur Lösung derartiger Konflikte einen Mechanismus in § 5 Abs. 5 VwVfG vor, dessen Durchschlagskraft jedoch im Fall der länderübergreifenden Katastrophenhilfe beschränkt sein kann. Grundsätzlich muss die angeforderte Behörde ihre Zweifel an der Amtshilfepflicht der ersuchenden Behörde mitteilen und begründen. Schließt sich die ersuchende Behörde der Argumentation allerdings nicht an, sieht das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht eine Entscheidung der gemeinsamen fachlich zuständigen Aufsichtsbehörde vor. Da im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe eine gemeinsame Aufsichtsbehörde nicht vorhanden ist, gilt die Grundregel des § 5 Abs. 5, 2. Var. VwVfG, nach der die Aufsichtsbehörde der ersuchten Behörde darüber entscheidet, ob die angegangene Stelle zur Amtshilfe im konkreten Fall verpflichtet ist. In Konfliktfällen entscheiden somit je nach angeforderter Stelle die obersten Landesbehörden oder Bundesbehörden wie etwa die Innen- oder Gesundheitsministerien von Bund und Ländern oder das Bundesverteidigungsministerium für den Fall einer Anforderung von Streitkräften. Im gesamtstaatlichen Katastrophenschutzgefüge stehen somit keiner übergeordneten Verwaltungseinheit im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Instrumente in Gestalt einer Letztentscheidungskompetenz zur Verfügung, mit denen bei Konflikten über das Bestehen der Katastrophenhilfepflicht verbindlich entschieden werden kann. Insoweit ist ein notleidendes Land darauf angewiesen, die Katastrophenhilfepflicht auf dem Weg eines Bund-Länder-Streitverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG bestimmen zu lassen. Da es sich bei Katastrophen um zeitkritische Lagen handelt, wird aufgrund der Dringlichkeit der Katastrophenhilfe regelmäßig eine einstweilige Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht nach § 32 BVerfGG in Betracht kommen, um über die Rechtspflicht zur Katastrophenhilfe eine vorläufige Regelung zu treffen und die angegangenen Landes- oder Bundesbehörden zur Durchführung der angeforderten Hilfsmaßnahmen zu verpflichten. Die Frage nach der Zweckmäßigkeit dieses Verfahrens soll an dieser Stelle dahingestellt bleiben, da dessen Beurteilung eine Untersuchung der Interventionsbefugnisse des Bundes gemäß Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG erforderlich macht.⁴⁰¹

401 Siehe dazu unter § 5 C II.

B Kooperationsinstrumente im Landesinnenverhältnis

I Mitwirkung der Gemeinden am Katastrophenschutz

Die Zuordnung der Katastrophenschutzaufgabe an die Landkreise⁴⁰² wirft die Frage auf, ob mit ihr eine vollumfängliche Befreiung der kreisangehörigen Gemeinden von jeglichen Maßnahmen der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall einhergeht. Dies wäre zum einen unter Gesichtspunkten der Katastrophenschutzeffektivität problematisch, da insbesondere die kommunalen Feuerwehren, aber auch sonstige Hilfeleistungspotenziale der Gemeinden die Grundlage für eine effektive Katastrophenbekämpfung darstellen.⁴⁰³ Vor diesem Hintergrund erschiene eine Zuständigkeitsverteilung zulasten der kreisangehörigen Gemeinden und zugunsten der Kreise als untere Katastrophenschutzbehörden dann effektivitätswidrig, wenn diese als eine ausschließliche Kompetenzsubstitution ausgestaltet wäre, mit der ein Handlungsausschluss der Gemeinden einherginge. Eine solche Rechtslage würde den Anforderungen an ein effektives Katastrophenorganisationsrecht nicht gerecht werden.

Die Einbeziehung der gemeindlichen Hilfeleistungspotenziale in die Katastrophenbekämpfung erfolgt in den Landeskatastrophenschutzgesetzen nach zwei unterschiedlichen Modellen. Überwiegend wird eine einfach-gesetzliche Mitwirkungs- bzw. Unterstützungspflicht der Gemeinden in den Katastrophenschutzgesetzen statuiert.⁴⁰⁴ In diesem Sinne bestimmt beispielhaft das sächsische Brand-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzgesetz, dass die Gemeinden zur Mitwirkung im Katastrophenschutz verpflichtet sind und

402 Siehe zur Hochzonung der Gefahrenabwehrzuständigkeit im Katastrophenfall auf die Kreisebene unter § 3 B 1 1.

403 Vgl. Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, § 39 Rn. 6.

404 Vgl. § 5 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 LKatSG B-W; Art. 7 Abs. 3 Nr. 2 BayKatSG; § 2 Abs. 2 BbgBKG; § 28 HBKG; beschränkt auf die „kommunalen Feuerwehren“ auch § 19 Abs. 1 SBKG.

sich dies insbesondere auf die Bekämpfung von Katastrophen erstreckt.⁴⁰⁵ Vereinzelt werden die Hilfeleistungspotenziale der Gemeinden als öffentliche Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzdienstes zugeordnet. Die Gemeinden wirken hier gleichgeordnet mit den privaten Trägern des Katastrophenschutzdienstes im Katastrophenschutz der Kreise mit.⁴⁰⁶ Diese teils auch als „Katastrophenhilfe“⁴⁰⁷ deklarierte Beteiligung der Gemeinden an der Bewältigung von Katastrophen bringt zum Ausdruck, dass sie trotz der Katastrophenschutzzuständigkeit der Kreise nicht von der Gefahrenabwehr entlastet werden. Durch die Regelungen der Katastrophenschutzgesetze werden insbesondere die gemeindlichen Komponenten des Brandschutzes und der „Allgemeinen Hilfe“ im Sinne eines integrierten Hilfeleistungssystems in den Katastrophenschutz eingebunden.

Die gesetzliche Mitwirkungspflicht begründet jedoch keine originäre Katastrophenschutzzuständigkeit der Gemeinden. Da die Abwehr von Katastrophen eine Aufgabe des Katastrophenschutzes darstellt⁴⁰⁸ und diese in die Zuständigkeit der (unteren) Katastrophenschutzbehörden fällt,⁴⁰⁹ können die Gemeinden nicht mehr in originärer Erfüllung der allgemeinen Ordnungs- bzw. der besonderen Brandschutzaufgaben handeln. Ab Feststellung des Katastrophenfalls liegt die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr primär bei den Katastrophenschutzbehörden, so dass Maßnahmen der Gemeinden lediglich gegebenenfalls diesen zugerechnet werden.⁴¹⁰ In Anbetracht des katastrophenrechtlichen Zuständigkeitsgerüsts ist daher auch die Bezeichnung eines „gemeindlichen Katastrophenschutzes“⁴¹¹ irreführend, da mit ihr suggeriert wird, die Gemeinden handelten selbstständig im eigenen Namen als zuständige Behörden. Trotz ihrer tragenden Rolle bei der Katastrophenabwehr widerspricht diese Ein-

405 Vgl. § 39 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 Nr. 6 SächsBRKG.

406 Vgl. § 4 i. V. m. § 5 Abs. 3 LKatSG M-V; § 14 NKatSG; § 19 LBKG R-P; § 10 LKatSG S-H.

407 Vgl. § 9 Abs. 1 LKatSG B-W.

408 Vgl. § 1 Abs. 1 LKatSG B-W; Art. 1 Abs. 1 BayKatSG; § 1 Abs. 1 S. 1 KatSG-LSA.

409 Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 S. 3 BbgBKG; § 24 Abs. 1 Nr. 1 HBKG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 LKatSG M-V; § 2 Abs. 1 NKatSG; § 2 Abs. 1 Nr. 3 LBKG R-P; § 17 Abs. 2 SBKG; § 4 Abs. 3 SächsBRKG; § 2 Abs. 1 KatSG-LSA; § 3 Abs. 2 KatSG S-H; § 26 Abs. 1 ThürBKG.

410 Vgl. VGH Mannheim, BeckRS 2010, 46374.

411 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (183).

ordnung jedoch der katastrophenrechtlichen Zuständigkeitsordnung, die die Katastrophenschutzzuständigkeit den Kreisen zuweist und im zweiten Schritt die Gemeinden durch eine gesetzliche Mitwirkungspflicht einbezieht. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der gemeindlichen Beteiligung am Katastrophenschutz in Gestalt der Katastrophenhilfe oder eines öffentlichen Katastrophenschutzdienstes lässt sich demnach festhalten, dass sie als derivativ zuständige Verwaltungseinheiten tätig werden, ihre Handlungen demnach den Kreisen als untere Katastrophenschutzbehörden zugerechnet werden müssen. Untermauert wird dieser Befund durch die regelmäßig im Landeskatastrophenschutzrecht vorzufindenden Regelungen, die die Involvierung der Gemeinden in die Bewältigung von Katastrophen von einem „Ersuchen“⁴¹² durch die Katastrophenschutzbehörden abhängig machen bzw. diese zunächst „angefordert“⁴¹³ werden müssen. Dieser Anforderungsvorbehalt unterstreicht die Katastrophenschutzzuständigkeit der Kreise bzw. die anforderungsabhängige Unterstützungsaufgabe der Gemeinden.

Eine abweichende Rechtslage findet sich demgegenüber in Nordrhein-Westfalen. Mit der fehlenden funktionalen Unterscheidung zwischen Brandschutz bzw. „Allgemeiner Hilfeleistung“ einerseits und Katastrophenschutz andererseits geht eine organisationsrechtliche Vermengung der Zuständigkeiten für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr einher. Die Bewältigung selbst von katastrophalen „Großschadensereignissen“ bleibt eine originäre Aufgabe der Gemeinden.⁴¹⁴ Enthielte das nordrhein-westfälische Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz den Aufgabenbereich „Katastrophenschutz“, ließe sich hier nach der geltenden Rechtslage von einem „gemeindlichen Katastrophenschutz“ sprechen. Jedenfalls sind neben den Gemeinden auch die Kreise beim Eintritt von „Großschadensereignissen“ handlungsbefugt⁴¹⁵: Sie haben bei derartigen Gefahrenlagen die Abwehrmaßnahmen zu leiten und zu koordinieren,⁴¹⁶ ohne dass damit jedoch eine aszendente Zuständigkeitsverlagerung einhergeht. Im

412 Vgl. Art. 7 Abs. 1 BayKatSG; § 28 HBKG.

413 Vgl. § 2 Abs. 3 BbgBKG; § 37 Abs. 1 Nr. 3 SächsBRKG.

414 Vgl. § 1 Abs. 1 FSHG; Schneider, FSHG Kommentar, 8. Aufl., 2008, § 22 Rn. 10.2.

415 Zur Handlungsbefugnis kraft Zuständigkeit vgl. auch Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), 5. Aufl., 2008, S. 88 sowie Schmidt-Preuß, Steuerung durch Organisation, DÖV 2001, 45 (47).

416 Vgl. § 29 FSHG.

Gegensatz zur katastrophenorganisationsrechtlich typischen Modifizierung, die durch einen Kompetenzzug zulasten der Gemeinden gekennzeichnet ist, prägt die Gesetzeslage in Nordrhein-Westfalen eine Zuständigkeitserweiterung für den Aufgabenbereich der „Großschadensereignisse“. Zur Auflösung von Zuständigkeitskonflikten, die aus diesen Mehrfachzuständigkeiten resultieren können, ist daher die Regelung der Leitungskompetenz der Kreise eine essentielle Notwendigkeit zur Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr.⁴¹⁷

II Überörtliche Katastrophenhilfe

Die Beteiligung der Gemeinden an der Katastrophenabwehr ist unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung im Einzelfall durch deren Unterstellung unter die Katastrophenschutzleitung des Kreises als Katastrophenschutzbehörde geprägt. Dies gilt insbesondere für alle Feuerwehren im Kreisgebiet als gemeindliche Einrichtungen, deren reguläre Aufgabe die Brandbekämpfung und die allgemeine Hilfeleistung darstellt. Im Katastrophenfall können sie – ohne Rückgriff auf besondere Vorschriften⁴¹⁸ – über die Gemeindegrenzen hinaus im Kreisgebiet eingesetzt werden, da sich ihre örtliche Handlungsbefugnis im Katastrophenfall an der örtlichen Zuständigkeit der Kreiskatastrophenschutzbehörde bemisst. Während sich auf gemeindlicher Ebene die Überschreitung des regulären örtlichen Bezirks aus der Zugehörigkeit zum Katastrophenschutz des Kreises ergibt, kann das Tätigwerden von kreisexternen Kräften im Katastrophengebiet nicht unter Rückgriff auf den Eintritt eines Katastrophenfalls und – mangels Kreiszugehörigkeit – der Einbindung in den Kreiskatastrophenschutz legitimiert werden. Aufgrund der organisatorischen Unabhängigkeit der Verwaltungsträger haben die Katastrophenschutzbehörden grundsätzlich keine Verfügungsgewalt über fremde Katastrophenschutzbehörden und deren Hilfeleistungskomponenten. Gleichwohl besteht im Katastrophenfall regelmäßig die Notwendigkeit einer Erweiterung der Verwaltungskraft durch externe Hilfe.⁴¹⁹ Diesem Umstand versuchen die Landeskatastrophenschutzgesetze

417 Siehe dazu unter § 5 A II.

418 Siehe Regelungen zur überörtlichen Hilfe der Gemeinden auf dem Gebiet des Brand-schutzes z. B. § 22 HBKG, § 4 ThürBKG.

419 Siehe dazu unter § 2 C I 1 und II 4 a.

mit Kooperationsregelungen zu entsprechen. Die als nachbarschaftliche⁴²⁰ oder – nicht auf benachbarte Verwaltungen beschränkte – überörtliche Hilfe⁴²¹ bezeichnete Zusammenarbeit im Katastrophenfall regelt die gegenseitige Unterstützung der Katastrophenschutzbehörden.

1 *Sonderfall der Amtshilfe*

Die kreisübergreifende Katastrophenhilfe ist wie auch die bundesstaatliche Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als Solidaritätspflicht ausgestaltet, d. h. die Behörden sind dazu gesetzlich verpflichtet, sich auf Anforderung Hilfe zu leisten. Sekundanz stellt somit auch auf unterster Katastrophenschutzebene insoweit das Leitprinzip des Katastrophenorganisationsrechts dar. In dem Unterstützungscharakter kommt der Grundsatz der Eigenverantwortung zum Ausdruck, so dass jede Katastrophenschutzbehörde grundsätzlich dazu angehalten ist, einen leistungsfähigen Katastrophenschutz vorzuhalten. Dieser Grundsatz gilt freilich – wie auch im bundesstaatlichen Gefüge⁴²² – nicht absolut, da ein autarker Katastrophenschutz für sämtliche denkbaren Katastrophenereignisse unrealistisch und aufgrund der Zusammengehörigkeit zur Landesverwaltung nicht erforderlich ist.⁴²³ Allerdings bleibt es trotz der Notwendigkeit externer Hilfe zunächst bei dem Prinzip der horizontalen Souveränität, da das Tätigwerden von fremden Katastrophenschutzbehörden unter dem Vorbehalt einer Anforderung steht.⁴²⁴ Jede Katastrophenschutzbehörde entscheidet grundsätzlich eigenständig über die Annahme überörtlicher Katastrophenhilfe. Auch in diesem Autonomitätsgrundsatz äußert sich ein Wesensmerkmal der Amtshilfe, so dass die überörtliche Katastrophenhilfe organisationsdogmatisch als Amtshilfe qualifiziert werden kann. Dies wird durch die Einschränkungen der Kooperationspflicht verstärkt, die sich regelmäßig in den Katastrophenschutzgesetzen finden. Wie auch bei der

⁴²⁰ Vgl. § 21 LKatSG B-W.

⁴²¹ Vgl. § 17 Abs. 2 KatSG-LSA.

⁴²² Siehe dazu unter § 4 A I.

⁴²³ Von einem Überforderungsvorbehalt im Zusammenhang mit der überörtlichen Katastrophenhilfe gehen aus Diegmann/Thome (Hrsg.), Brand- und Katastrophenschutzrecht im Saarland, Kommentar, 2008, S. 57 und Schneider (Hrsg.), FSHG, Kommentar, 8. Aufl., 2008, § 25 Rn. 1.2.

⁴²⁴ Vgl. § 25 Abs. 5 S. 1 FSHG.

bundesstaatlichen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG steht die Pflicht zur Hilfeleistung unter dem Vorbehalt eines Eigenbedarfs. Die Katastrophenschutzbehörden haben sich nur Hilfe zu leisten, wenn kein Einsatz im eigenen Bezirk erforderlich ist.⁴²⁵ Dies kann bei einer eigenen Betroffenheit von der Katastrophe der Fall sein, kommt allerdings grundsätzlich auch bei anderen Gefahren- und Schadenslagen in Betracht. Sofern es hierbei zu divergierenden Lagebeurteilungen und Prioritätensetzungen kommt, ist eine dirigistische Einflussnahme durch die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden denkbar und möglich, wie dies im späteren Verlauf der Arbeit zu erörtern sein wird.⁴²⁶

2 *Kompetenzbegründung*

Die Einordnung der überörtlichen Katastrophenhilfe als Sonderfall der Amtshilfe darf allerdings nicht dazu verleiten, den entsprechenden Regelungen der Landeskatastrophenschutzgesetze eine lediglich deklaratorische Qualität zuzuschreiben. Denn unter Verweis auf den allgemeinen Amtshilfegrundsatz, wie er in Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG normiert ist, ließe sich ein Tätigwerden der Katastrophenschutzbehörden auf fremdem Kreisgebiet nicht legitimieren.⁴²⁷ Da die regulären Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes gesetzlich ausgestaltet sind, bedürfen auch deren Überschreitungen einer spezialgesetzlichen Grundlage.⁴²⁸ Sonderzuständigkeiten stehen

425 Vgl. § 21 Abs. 1 S. 1 LKatSG B-W; Art. 7 Abs. 1 S. 2 BayKatSG; § 25 Abs. 1 FSHG; § 14 Abs. 2 SächsBRKG; § 17 Abs. 1 KatSG-LSA; § 19 Abs. 1 KatSG S-H; § 6 Abs. 3 i. V. m. § 4 ThürBKG.

426 Siehe dazu unter § 5 B; teils ist die Entscheidung durch die übergeordnete Katastrophenschutzbehörde immer erforderlich, wenn nicht nur nachbarschaftliche sondern eine darüber hinausgehende überörtliche Hilfe angefordert wurde, vgl. § 17 Abs. 2 und 3 KatSG-LSA.

427 So aber § 51 Abs. 1 BremHilfeG: „Auf die überörtliche Katastrophenschutzhilfe finden die Vorschriften über die Amtshilfe nach dem Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetz Anwendung“.

428 Irreführend ist daher die Regelung des § 4 NKatSG: „Andere Behörden, Dienststellen und sonstige Träger öffentlicher Aufgaben wirken im Rahmen ihrer Zuständigkeiten oder im Wege der Amtshilfe im Katastrophenschutz mit“. Richtig heißt es in § 2 Abs. 4 LBKG R-P: „Die Behörden und Dienststellen des Landes sollen über ihre Zuständigkeiten und die Amtshilfe hinaus die Aufgabenträger bei der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen für die Abwehr von Gefahren im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen.“

somit unter einem Gesetzesvorbehalt und können nicht unter Rückgriff auf das allgemeine Amtshilfeeinstitut umgangen werden. Die Katastrophenhilferegulungen stellen folglich nicht nur eine bloße Wiederholung des allgemeinen Amtshilfegrundsatzes dar, sondern haben einen konstitutiven Charakter. Sie begründen eine außerordentliche örtliche Kompetenz der Katastrophenschutzbehörden, deren Gebrauchsberechtigung jedoch von einer Anforderung im Einzelfall durch die regulär zuständige Katastrophenschutzbehörde abhängt.

Insgesamt lässt sich das Institut der überörtlichen Katastrophenhilfe daher als ein organisationsrechtliches Instrument kooperativer Art bezeichnen, das in der horizontal ausdifferenzierten Verwaltungsstruktur zur Zusammenführung der Verwaltungseinheiten beiträgt. Die Katastrophenschutzbehörden werden zur Solidarität verpflichtet, die zwar nicht uneingeschränkt gilt, sie jedoch stark miteinander verbündet.

III **Verwaltungsverbund Katastrophenschutz**

Im Katastrophenfall gelten, so hat es die Untersuchung des Dezentralisationsprinzips und bisher auch des Kooperationsprinzips aufgezeigt, organisationsrechtliche Besonderheiten bei der interbehördlichen Verwaltungszusammenarbeit. Da Katastrophen zumeist nur durch die Beteiligung mehrerer oder gar sämtlicher Behörden an der Katastrophenabwehr bewältigt werden können, kann das katastrophenorganisationsrechtliche Kooperationsprinzip nicht auf das Verhältnis der Kreise zu den Gemeinden beschränkt sein. Eine Kernfrage des Katastrophenorganisationsrechts lautet somit: Wie ist die „Mitwirkung“ sonstiger Landesbehörden im Katastrophenschutz organisationsrechtlich zu qualifizieren bzw. wie ist ihre Relationierung zu den Katastrophenschutzbehörden ausgestaltet?

Im Zuge der organisationsrechtsdogmatischen Untersuchung des Katastrophenschutzrechts müssen Rechtskonflikte berücksichtigt und gelöst werden, die das Resultat der Vielzahl von miteinander zusammenwirkenden Behörden darstellen. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sind etwa Mehrfachzuständigkeiten problematisch, da durch sie der Bürger im Bereich der Eingriffsverwaltung – in rechtsstaatlich bedenklicher Weise – divergierenden staatlichen Befehlen mehrerer zuständiger Behörden ausgesetzt sein kann. Aber auch jenseits grundrechtseingreifender Maßnahmen ist zu überprüfen,

ob bzw. inwieweit die intersubjektive Verwaltungszusammenarbeit mit wirksamen Kooperationsregeln ausgestattet ist. Nur durch eine wirksame Inbezugsetzung der Verwaltungseinheiten wird im Katastrophenfall gewährleistet, dass die grundsätzlich arbeitsteilige Verwaltungsorganisation miteinander verzahnt wird.

1 *Sachlicher Zuständigkeitskonflikt*

Bei der Untersuchung des katastrophenorganisationsrechtlichen Kooperationsprinzips muss an erster Stelle das zuständigkeitsrechtliche Verhältnis der an der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall beteiligten Behörden geklärt werden. Bei genauer Betrachtung induziert die Zuständigkeitsbestimmung der Katastrophenschutzgesetze einen Konflikt mit sonstigen Behörden auf der sachlichen Zuständigkeitsebene. Dies drängt sich zum einen bei besonderen Ordnungsbehörden auf, deren Sachbereiche aufgrund einer Katastrophe ebenfalls betroffen sein können. Liegt etwa eine katastrophale Infektionslage vor, kommt neben den Katastrophenschutzbehörden auch das Tätigwerden der Gesundheitsverwaltung in Betracht.⁴²⁹ Eine schwere und gefährliche Epidemie, die die Katastrophenschwelle überschreitet, führt zu Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen den Gesundheitsbehörden einerseits und der Katastrophenschutzverwaltung andererseits. Der gleiche Sachverhalt löst Handlungsbedarf bei mehreren Behörden aus. Aber auch jenseits des Infektionsschutzes sind die Gesundheitsbehörden für im Katastrophenfall regelmäßig beteiligte Fachbereiche zuständig, wie dies etwa beim Krankenhaus⁴³⁰ und Apothekenwesen⁴³¹ und zum Teil auch beim Rettungsdienst⁴³² der Fall ist. Zum anderen stellt sich die Frage, ob Nicht-Ordnungsbehörden durch die Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden zur Katastrophenabwehr davon befreit werden, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs notwendige Schutzmaßnahmen durchzuführen,

429 Vgl. Kniesel, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, D Teil III, Rn. 31; siehe dazu ausführlich Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (129).

430 Vgl. etwa § 40 S. 1 KHG NRW.

431 Vgl. etwa § 13 Abs. 2 Nr. 3 GDB Bln.

432 Vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 RettG NRW, Prütting (Hrsg.), Rettungsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart 2001, § 17 Rn. 4.

die anlässlich des Katastrophenfalls angezeigt sind. Exemplarisch lässt sich dies anhand der Schulverwaltung verdeutlichen. So stellt sich die Frage, ob die Zuständigkeit der Katastrophenschutzverwaltung zur Bekämpfung einer Katastrophe auch die Zuständigkeit zur Durchführung von katastrophenbedingten Maßnahmen in Lehranstalten umfasst, oder aber die Schulbehörden im Katastrophenfall für die Durchführung von (Schutz-)Maßnahmen verantwortlich bleiben.

Der sachliche Zuständigkeitskonflikt ist der allgemein gehaltenen Formulierung der Katastrophenschutzgesetze zur sachlichen Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden geschuldet. Denn ordnet ein besonderes Ordnungsgesetz eine Gefahrenabwehraufgabe einer besonderen Ordnungsbehörde zu, liegt es nahe, von einer abschließenden, exklusiven Zuständigkeit der benannten Behörde auszugehen. Aus der spezialgesetzlichen Zuständigkeitszuweisung für die Bewältigung von Katastrophen allein an die Katastrophenschutzbehörden ließe sich folglich die Unzuständigkeit sonstiger Behörden ableiten.⁴³³ Dieses Verständnis entspräche auf den ersten Blick anerkannten Prinzipien des Ordnungsrechts: So gilt etwa nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* – positiv betrachtet – die Anwendung spezialrechtlicher vor allgemeinen Bestimmungen bzw. – negativ gesprochen – die Verdrängung von allgemeineren Vorschriften, soweit in einem Spezialgesetz abschließende Regelungen getroffen wurden.⁴³⁴ Übertragen auf das Katastrophenorganisationsrecht hieße dies die alleinige Gefahrenabwehrzuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden beim Eintritt eines Katastrophenfalls. Die sachlichen Zuständigkeiten sonstiger (Ordnungs-)Behörden wären damit verdrängt bzw. unterfielen der Gefahrenabwehrzuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden. Dabei käme es entscheidend auf den Anknüpfungspunkt der „Katastrophe“ an, bei dessen Vorliegen nach den Katastrophenschutzgesetzen die Gefahrenabwehrzuständigkeit den Katastrophenschutzbehörden zukäme und sonstige Behörden ihre Zuständigkeiten verlören. Darüber hinaus ließe sich diese horizontale Zuständigkeitsverlagerung auf die Katastrophenschutzbehörden mit einem katastrophenrechtsimmanenten Organisationsmechanismus untermauern, da die Rechtsfolgen der förmlichen Katastrophenfallfeststellung bzw. des Katastrophenalarms nicht nur auf die Zuständigkeitsbegründung der

433 Vgl. Piroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), *Polizei- und Ordnungsrecht*, 5. Aufl., 2008, S. 190 f.

434 Ebd., S. 91 ff.

Katastrophenschutzbehörde beschränkt sein könnten. In dem Feststellungsakt könnte darüber hinaus die gesetzgeberische Legitimation einer Zuständigkeitskonzentration bei den Katastrophenschutzbehörden gesehen werden.⁴³⁵

Die Formulierung der Katastrophenschutzgesetze, nach denen die Katastrophenschutzbehörden zur Abwehr von Katastrophen zuständig sind, erweist sich somit als höchst problematisch. Ein Konflikt auf der Ebene der sachlichen Zuständigkeiten von Katastrophenschutzbehörden und sonstigen Behörden verlangt zwingend nach einer rechtlichen Lösung, da andernfalls nicht dem Gebot der Organisationseffektivität nachgekommen wird. Ausfluss eines effektiven Katastrophenorganisationsrechts ist mitunter eine klare Zuständigkeitsordnung, die bereits auf Gesetzesebene konfligierende Rechtsvorschriften ausschließt.⁴³⁶ Die rechtsstaatlich gebotene Rechtsklarheit kann hier allen voran durch eine klarstellende Bestimmung in den Katastrophenschutzgesetzen geschaffen werden, wie dies vereinzelt im Landeskatastrophenschutzrecht der Fall ist. So weist etwa § 38 Abs. 1 BremHilfeG darauf hin, dass im Katastrophenfall die „fachliche Zuständigkeit anderer Landesbehörden [...] unberührt“ bleibt. Eine derartige deklaratorische Regelung trägt bedeutend zur Einordnung des Verhältnisses von Katastrophenschutzbehörden und sonstigen Behörden bei. Da allerdings nur die wenigsten Landeskatastrophenschutzgesetze eine derartige Zuständigkeitsregel enthalten,⁴³⁷ bedarf es einer eingehenden Untersuchung der horizontalen, sachlichen Zuständigkeitsverteilung im Katastrophenschutzrecht.

Einen ersten Ansatz bietet hierzu die genauere Betrachtung der Legaldefinitionen von Katastrophen. Hier zeigt sich, dass die außerordentliche Gefährdung geschützter Rechtsgüter nicht das einzige Wesensmerkmal von Katastrophen darstellt. Darüber hinaus zeichnen sich katastrophale Ereignisse auch durch die Notwendigkeit einer „Koordinierung der Zusammenarbeit mit

435 So Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 381; von einer „Zuständigkeitskonzentration“ spricht ebenfalls Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (348).

436 Siehe dazu unter § 2 C II 4 a).

437 Sie findet sich lediglich in Art. 1 Abs. 3 BayKatSG, § 4 S. 2 NKatSG, § 3 S. 1 KatSG-LSA.

anderen fachlich zuständigen Behörden“⁴³⁸ aus. Der Katastrophenbegriff geht damit regelmäßig nicht von der Verantwortung einer einzigen Behörde für die Bewältigung eines katastrophalen Ereignisses aus, sondern zielt auf das Zusammenwirken mehrerer Behörden ab, das zudem – aus Gründen der Handlungseffektivität – der einheitlichen Leitung durch die Katastrophenschutzbehörden unterstellt wird. Das gilt auch in den Ländern, in denen der Katastrophenbegriff durch die Überforderung der regulär zuständigen Behörden und nicht durch die Koordinierung mehrerer Behörden bestimmt ist.⁴³⁹ Denn wo sich der Katastrophenbegriff an den Gefahrenabwehrressourcen der Ordnungsverwaltung orientiert, gründet das Einschreiten der Katastrophenschutzverwaltung in der Notwendigkeit einer Verwaltungskrafterweiterung der staatlichen Gefahrenabwehr. In diesem Sinne zielt der Katastrophenbegriff auf die Mobilisierung von sämtlichen erforderlichen Gefahrenabwehrkapazitäten und deren Ausrichtung auf die Bewältigung der außerordentlichen Gefahrenlage.⁴⁴⁰ Die Zuständigkeit der regulär zuständigen Ordnungsbehörden wird somit grundsätzlich nicht aufgehoben.

Ähnliche Bestimmungen zum Fortbestehen der sachlichen Zuständigkeiten anderer Behörden trotz Tätigwerden der Katastrophenschutzbehörden finden sich vereinzelt in den Katastrophenschutzgesetzen auch abseits der Legaldefinitionen von Katastrophen. Im Rahmen der – im weiteren Verlauf noch näher zu beleuchtenden – „Mitwirkung“ von Landesbehörden im Katastrophenschutz wird ihre Unterstützungspflicht gegenüber den Katastrophenschutzbehörden von der nicht angetasteten Aufgabenerfüllung im eigenen Zuständigkeitsbereich abgegrenzt. So statuiert exemplarisch § 4 S. 1 NKatSG: „Andere Behörden wirken im Rahmen ihrer Zuständigkeiten oder im Wege der Amtshilfe im Katastrophenschutz mit“.⁴⁴¹ Dadurch wird der übergreifende Charakter der Verwaltungsaufgabe „Katastrophenschutz“ sichtbar, der sich sachlich nicht auf die Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden

438 § 1 Abs. 2 LKatSG B-W, Art. 1 Abs. 2 BayKatSG, § 1 Abs. 2 LKatSG M-V, § 1 Abs. 2 NKatSG, § 16 Abs. 2 SBKG, § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG, § 1 Abs. 1 LKatSG S-H.

439 Siehe dazu unter § 5 A I.

440 Vgl. Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (348).

441 Ähnliche Bestimmungen finden sich in § 5 Abs. 1 S. 1 LKatSG B-W, § 2 Abs. 4 LBKG R-P, § 8 Abs. 1 LKatSG S-H, § 2 Abs. 4 ThürBKG.

beschränkt, sondern erforderlichenfalls die Beteiligung aller Behörden mit umfasst. Da das einer Katastrophe zugrundeliegende „Ereignis“ bzw. „Geschehen“ einen komplexen Sachverhalt darstellt, bietet es Anknüpfungspunkte für die sachlichen Zuständigkeiten mehrerer Behörden,⁴⁴² wie dies bei der Parallelität von Gesundheits- und Katastrophenschutzverwaltung deutlich wird. Eine Infektionslage i. S. d. Infektionsschutzgesetzes begründet folglich auch dann weiterhin die Zuständigkeit der Gesundheitsverwaltung, wenn das Ereignis katastrophenschutzrechtlich als „Katastrophe“ eingeordnet werden kann und somit unter die sachliche Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde fällt. Grundsätzlich liegt dann keine sachliche Zuständigkeitskollision, sondern eine sachliche Zuständigkeitsparallelität vor. Durch das Tätigwerden der Katastrophenschutzbehörde wird die Zuständigkeit anderer Fachbehörden somit ergänzt und nicht etwa ersetzt.

Schließlich verhilft die Einordnung des Katastrophenschutzrechts in die Systematik des Ordnungsrechts zu einer klareren Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeiten. Das Katastrophenschutzrecht stellt ein Teilgebiet des Bevölkerungsschutzrechts der Länder dar, das sich von der allgemeinen Ordnungsverwaltung und Polizei dadurch abgrenzt, dass es nicht primär auf die Heranziehung von Störern ausgerichtet ist und somit nicht klassische, überwachende Ordnungsverwaltung darstellt.⁴⁴³ Katastrophenschutzrecht zielt in erster Linie auf die Hilfeleistung für Betroffene ab und steht damit im systematischen Zusammenhang mit dem Rettungsdienst- und Brandschutzverwaltungsrecht.⁴⁴⁴ Dieser Kontext wird auch durch die legislatorische Zusammenfassung der Brandschutz- und Katastrophenschutzregelungen in nur einem Gesetz⁴⁴⁵ bzw. vereinzelt des Brandschutz-, Rettungsdienst- und Katastrophenschutzrechts in einem integrierten Hilfeleistungsgesetz verdeutlicht.⁴⁴⁶ Vor diesem Hintergrund zielt

442 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 49.

443 Vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl., 2008, S. 203 f.

444 Vgl. Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152 f.

445 Siehe z. B. Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (BbgBKG).

446 Siehe Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG) und Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG).

die Hochzonung der Gefahrenabwehrzuständigkeit auf die Kreise im Katastrophenfall auf die kompetentielle Abgrenzung zur Brandschutzzuständigkeit der Gemeinden für alltägliche Gefahren- und Schadenslagen. Hiervon unbetroffen bleiben andere Ordnungsbehörden, denen besondere Gefahrenabwehraufgaben spezialgesetzlich zugewiesen sind, in deren Verhältnis die sachliche Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden grundsätzlich keine verdrängende Wirkung entfaltet. Die sachlichen Zuständigkeiten von sonstigen Behörden, die im Rahmen desselben Sachverhalts ebenfalls in ihren Zuständigkeiten betroffen sind, werden folglich grundsätzlich nicht angetastet. Eine horizontale Zuständigkeitsverlagerung mit der Folge einer Zuständigkeitskonzentration bei der Katastrophenschutzbehörde findet nicht statt. Die zuständigkeitsersetzende Spezialwirkung entfaltet sich lediglich im vertikalen Verhältnis zu den Gemeinden als Brandschutzbehörden und als allgemeine Ordnungsbehörden.⁴⁴⁷ Sie handeln nach Auslösung des Katastrophenalarms als Organe der (Kreis-)Katastrophenschutzverwaltung.⁴⁴⁸

2 *Interbehördliche Zusammenarbeit*

Wenn auch nach dem bisherigen Verlauf der Untersuchung feststeht, dass es im Katastrophenfall nicht zu einer monopolartigen Konzentration der sachlichen Zuständigkeit bei der Katastrophenschutzbehörde kommt, besteht weiterhin Klärungsbedarf im Hinblick auf die Zusammenarbeit der vielen im Katastrophenfall handelnden Behörden. Da die Regelungen der Landeskatastrophenschutzgesetze in dieser Hinsicht nicht nur terminologisch voneinander stark abweichen, sondern zum Teil auch erheblich in ihren Regelungsinhalten divergieren, erweist sich hier eine Systematisierung des Katastrophenorganisationsrechts als besonders schwierig. Angesichts der herausragenden Bedeutung der Beteiligung von allen Landesbehörden an der Katastrophenbewältigung sollen im Folgenden die Strukturen der interbehördlichen Verwaltungszusammenarbeit untersucht werden.

447 Vgl. zum Spezialitätsprinzip Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), *Polizei- und Ordnungsrecht*, 5. Aufl., 2008, S. 91 f.

448 Siehe unter § 4 B I.

a) Die „Mitwirkung im Katastrophenschutz“

aa) *Katastrophenschutzpflichtigkeit von Hoheitsträgern*

Die „Mitwirkung im Katastrophenschutz“ stellt ein zweigleisiges Modell dar, das sämtliche Behörden der Landesverwaltung zu Akteuren bei der Bewältigung von Katastrophen macht. Auf der einen Seite werden alle Behörden dazu verpflichtet, auch im Katastrophenfall ihre Aufgaben im Rahmen ihrer originären Zuständigkeiten zu erfüllen. Durch das Tätigwerden der Katastrophenschutzbehörden werden sie nicht von ihren originären Handlungspflichten befreit.⁴⁴⁹ Im Hinblick auf besondere Ordnungsbehörden erfolgt die Erfüllung originärer Aufgaben im Katastrophenfall auf Grundlage der Fachgesetze. Die Durchführung von Infektionsschutzmaßnahmen durch die Gesundheitsverwaltung in einer katastrophalen Infektionslage erfolgt nicht als Teil der Katastrophenschutzverwaltung, sondern erweist sich bei genauer Betrachtung als eine gesundheitsbehördliche Maßnahme und damit als eine Gefahrenabwehraufgabe eigener Art. Ähnlich verhält es sich ebenfalls bei Nicht-Ordnungsbehörden. Mit dem Grundsatz der Ordnungsgewalt von Hoheitsträgern korreliert die Eigenzuständigkeit und damit auch Eigenverantwortung von notwendigen, katastrophenbedingten Schutzmaßnahmen im eigenen Zuständigkeitsbereich.⁴⁵⁰ Durch Auslösung des Katastrophenalarms bzw. durch die Feststellung des Katastrophenfalls wird die Schulverwaltung deshalb nicht davon befreit, im eigenen Hoheitsbereich Maßnahmen zur Abwehr von Katastrophen zu ergreifen. Diese Katastrophenschutzpflichtigkeit von Behörden wird vereinzelt ausdrücklich in den Katastrophenschutzgesetzen besonders bestimmt. Der fachgesetzlich vorgeschriebene Aufgabenbereich von Landesbehörden wird vereinzelt katastrophenschutzgesetzlich durch organisatorische Aufgaben auf dem Gebiet der Katastrophenvorsorge und -abwehr erweitert. Derartige katastrophenschutzgesetzliche Verwaltungsaufgaben der Nicht-Katastrophenschutzbehörden stellen beispielsweise die Ausarbeitung und Fortschreibung von eigenen Alarm- und Einsatzplänen sowie die Teilnahme an gemeinsamen Katastrophenschutzübungen dar.⁴⁵¹ Durch die Katastrophen-

449 Vgl. § 3 S. 1 KatSG-LSA, § 53 SBKG.

450 Vgl. zu Hausrecht und Ordnungsgewalt von Behörden Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 96.

451 Vgl. § 39 SächsBRKG.

schutzgesetze werden die Aufgaben der Landesbehörden über den originären, fachgesetzlichen Aufgabenbestand und die Hilfeleistung hinaus partiell erweitert, ohne dass damit der Kreis der sachlich zuständigen Katastrophenschutzbehörden vergrößert wird.

bb) Fachübergreifende Katastrophenhilfe

Über die Erfüllung originärer Aufgaben hinaus erstreckt sich das Aufgabenspektrum von Landesbehörden in der Regel allgemein auf die „Mitwirkung bei der Abwehr von Katastrophen“ bzw. auf die „Mitwirkung im Katastrophenschutz“.⁴⁵² Problematisch sind die organisationsrechtlichen Wirkungen derartiger Bestimmungen. Denn durch die Einbindung sämtlicher Behörden der Landesverwaltung als „Mitwirkende im Katastrophenschutz“ ist auf den ersten Blick mitunter an eine spezialgesetzliche Zuständigkeitserweiterung zu denken, durch die die Katastrophenschutzzuständigkeit aller Landesbehörden begründet wäre. Folge eines solchen Zuständigkeitsrechts wäre die Schaffung von verfassungsrechtlich konfliktreichen Mehrfachzuständigkeiten, die dann vorliegen, wenn verschiedenen Behörden die gleichen örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten zugeteilt würden.⁴⁵³ Während Konfliktlösungen auf der Ebene der örtlichen Zuständigkeiten über zeitliche Prioritätsregelungen des § 3 Abs. 2 VwVfG erreicht werden können,⁴⁵⁴ erweisen sich sachliche Zuständigkeitskonkurrenzen dann als rechtsstaatlich bedenklich, wenn mit ihnen zugleich Eingriffsbefugnisse einhergehen.⁴⁵⁵ In diesem Fall droht dem Bürger eine unzumutbare Belastung durch die Möglichkeit divergierender Anordnungen mehrerer Behörden.⁴⁵⁶ Auf dem Gebiet der

452 Art. 7 Abs. 1 S. 1 BayKatSG, § 2 Abs. 3 BbgBKG, § 39 Abs. 1 Nr. 1 BremHilfeG, § 2 Abs. 4 LBKG R-P, § 2 Abs. 4 ThürBKG.

453 Vgl. Oebbecke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Küper/Stree/Wessels (Hrsg.), FS Stree/Wessels zum 70. Geburtstag, 1993, S. 1120.

454 Vgl. dazu Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 50 ff.

455 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 374 zum rechtsstaatlichen Postulat einer überschneidungsfreien Zuständigkeitsordnung; vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 89 ff.

456 Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 105; vgl. zur Gefahr des Machtmissbrauchs durch Mehrfachzuständigkeiten Schwan, Zuständigkeitsregelungen und Vorbehalt des Gesetzes, 1971, S. 107 ff.

„imperativen Entscheidungstätigkeit“, wie dies bei der ordnungsbehördlichen Katastrophenschutzverwaltung der Fall ist, würden unklare Abgrenzungen der sachlichen Zuständigkeiten zu einer rechtsstaatswidrigen Belastung des Bürgers führen.⁴⁵⁷

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die „Mitwirkung“ der Behörden im Katastrophenschutz auf die Unterstützung der Katastrophenschutzbehörden bei deren Erfüllung von Katastrophenabwehraufgaben abzielt. Diese Zielsetzung der Mitwirkungspflicht kommt durch die ausdrückliche Bezeichnung als „Unterstützung“ oder Hilfeleistung „auf Anforderung“ bzw. „auf Ersuchen“ zum Ausdruck.⁴⁵⁸ Deshalb kann diese vereinzelt auch als „Katastrophenhilfe“⁴⁵⁹ bezeichnete Form der Hilfeleistung für die Katastrophenschutzbehörden als Amtshilfe kategorisiert werden, wie dies zum Teil deklaratorisch im Gesetzeswortlaut ausgedrückt wird.⁴⁶⁰ Im Vordergrund der Mitwirkungsregelung steht damit die spezialgesetzliche Statuierung einer Solidaritätspflicht aller Behörden der Landesverwaltung gegenüber den Katastrophenschutzbehörden, die in ihrem organisations- und verfahrensrechtlichen Regelungsumfang als Spezialrecht den allgemeinen Amtshilfe Regelungen des §§ 4 ff. VwVfG vorgeht.⁴⁶¹ Da nach den Amtshilfeprinzipien eine Durchbrechung der Zuständigkeitsordnung mit der Mitwirkungspflicht grundsätzlich

457 Vgl. Oebbecke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Küper/Stree/Wessels (Hrsg.), FS Stree/Wessels zum 70. Geburtstag, 1992, S. 1119 ff., Heintzen, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448 (1449), Lübke-Wolff, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, 2705 (2708); vgl. Kloepfer/Bröcker, Das Gebot der widerspruchsfreien Normgebung als Schranke der Ausübung einer Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG, DÖV 2001, 1 (8 f.); darüber hinaus dürfte ein solches, von Zufälligkeit geprägtes Zuständigkeitskonglomerat nicht den Anforderungen an ein am Gleichheitssatz ausgerichtetes Organisationsrecht gerecht werden, vgl. dazu Schenke, Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, VerwArch 1977, 118 (142).

458 Vgl. Art. 7 Abs. 1 S. 1 BayKatSG, § 2 Abs. 3 BbgBKG, § 28 HBKG, § 22 Abs. 3 SBKG.

459 Art. 7 Abs. 1 S. 1 BayKatSG, § 8 Abs. 1 LKatSG S-H.

460 § 4 S. 1 NKatSG, § 2 Abs. 4 LKatSG R-P, § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KatSG-LSA, § 8 Abs. 3 LKatSG S-H.

461 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 12 sowie Schmitz, ebd., § 1 Rn. 233.

nicht einhergeht,⁴⁶² kommt es im Rahmen der Mitwirkung nicht zu einer Erweiterung des für den Katastrophenschutz zuständigen Behördenkreises. Die sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz beschränkt sich weiterhin auf die Katastrophenschutzbehörden, so dass die sonstigen Landesbehörden im Rahmen ihrer Mitwirkung im Katastrophenschutz nicht zu Katastrophenschutzbehörden werden. Außenrechtswirksame Maßnahmen sind nach den Regeln der Amtshilfe auf den eigenen Kompetenzbereich beschränkt, da eine Rechtskreiserweiterung im Rahmen der Katastrophenhilfe als Unterfall der allgemeinen Amtshilfe nicht stattfindet.⁴⁶³

b) Behördliche Vernetzung

Die Mitwirkungspflicht im Katastrophenschutz beschränkt sich grundsätzlich auf die Erfüllung originärer Aufgaben und die Hilfeleistung gegenüber Katastrophenschutzbehörden. Zugleich deutet die „Mitwirkung im Katastrophenschutz“ darauf hin, dass das Tätigwerden der Behörden im Katastrophenfall, insbesondere die Durchführung eigener Maßnahmen, nicht losgelöst von der Katastrophenschutzverwaltung i. e. S. stattzufinden hat. Da es sich um Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Katastrophe und den Katastrophenschutzmaßnahmen der Katastrophenschutzbehörden handelt, ist ihre auf den Katastrophenschutz bezogene Mitwirkungspflicht ein erster Hinweis darauf, dass die Behörden zusammenzuarbeiten haben. Die Ausrichtung allen Verwaltungshandelns im Katastrophenfall auf eine Kooperation mit den sonstigen Mitwirkenden und allen voran mit den Katastrophenschutzbehörden wird vereinzelt allgemein in den Katastrophenschutzgesetzen bestimmt, indem die Katastrophenschutzbehörden und die Mitwirkenden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden.⁴⁶⁴ Darüber hinaus enthalten einige Katastrophenschutzgesetze konkretere verfahrensrechtliche Regelungen, durch die die interbehördliche Zusammenarbeit im Katastrophenfall ausgestaltet wird: Den Behörden wird die Pflicht auferlegt, sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben „abzustimmen“ bzw. Maßnahmen „im Benehmen“ oder „im Einvernehmen“

462 Vor diesem Hintergrund sind die Regelungen in Rheinland-Pfalz und Thüringen fraglich, nach denen die amts hilfemäßige Unterstützung über den eigenen Aufgabenbereich hinausgehen soll.

463 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 49.

464 Vgl. § 2 Abs. 3 S. 1 HBKG, § 2 Abs. 3 S. 1 SBKG.

zu treffen.⁴⁶⁵ Die behördenübergreifende Zusammenarbeit geht insoweit über die einfache Mitwirkungspflicht hinaus. Als „gesteigerte Kooperationspflicht“ trägt sie zu einem koordinierten Zusammenwirken der Behörden bei und schafft damit – organisationsrechtlich betrachtet – einen Verwaltungsverbund im Katastrophenfall. Dieser zeichnet sich im Wesentlichen durch die Vernetzung der Katastrophenschutzbehörden mit den sonstigen Landesbehörden aus. Zwar haben sich Netzwerke als ein selbstständiges und einheitliches Rechtsinstitut in der Rechtswissenschaft und insbesondere in der Organisationsrechtswissenschaft bislang noch nicht herausgebildet,⁴⁶⁶ gleichwohl lassen sich im katastrophenfallspezifischen Verwaltungsverbund vereinzelt Merkmale feststellen, die in der jungen netzwerkrechtlichen Organisationsdogmatik als prägend angeführt werden. Dies betrifft vor allem das Überbrücken von (zuständigkeits-)rechtlichen Grenzen, das die sachnotwendige Folge einer ausdifferenzierten, arbeitsteiligen Verwaltung sein kann.⁴⁶⁷ Eine komplexe Sachmaterie, wie dies bei Katastrophen und deren Abwehr der Fall ist, verlangt nach einer zuständigkeitsübergreifenden Kooperation, da die Verwaltungskraft der sachlich zuständigen Katastrophenschutzbehörden trotz adäquater Vorsorgemaßnahmen grundsätzlich beschränkt ist. Da die autarke Vorhaltung von personellen und materiellen Ressourcen durch die Katastrophenschutzbehörden zur alleinigen Bewältigung von allen denkbaren Katastrophenlagen verfassungsrechtlich nicht verlangt wird,⁴⁶⁸ kann eine Effektivierung der staatlichen Gefahrenabwehrfähigkeit auf dem Weg des behördenübergreifenden Zusammenwirkens erzielt werden.⁴⁶⁹ Gleiches gilt für die Fachkompetenz

465 Vgl. Art. 5 Abs. 1 S. 1 BayKatSG, § 8 S. 1 BbgBKG, § 4 S. 3 NKatSG, § 25 Abs. 2 LKatSG R-P, § 3 S. 2 KatSG-LSA.

466 Vgl. Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v. Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (zugleich Hrsg.), Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 294.

467 Vgl. Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v. Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 150 ff.

468 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 8.

469 Vgl. zur „Prämisse wirksamer Gefahrenbekämpfung“ Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v. Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke im

der Behörden, die zur fachlichen Beurteilung von in ihren Bereich fallenden Sachfragen besser imstande sind als dies durch die Katastrophenschutzverwaltung geleistet werden kann.

Als ein zweites, netzwerktypisches Charakteristikum, das beim Verwaltungsverbund Katastrophenschutz einschlägig ist, erweist sich die Verbindung der Verwaltungseinheiten, ohne dass sie in eine übergreifende Behörde organisationsrechtlich eingegliedert werden.⁴⁷⁰ Die Katastrophenschutzbehörden und die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden behalten ihre organisatorische Selbstständigkeit bei. Durch die Aufrufung einer Stabsstruktur wird ihnen lediglich ein Korpus zur Verfügung gestellt, der die übergreifende Koordinierung des Verwaltungshandelns ermöglicht.⁴⁷¹ Der als unselbstständiges Kollegialorgan konzipierte Katastrophenschutzstab setzt sich lediglich aus entscheidungsbefugten Vertretern von Behörden zusammen. Eine eigenständige, außenrechtswirksam handelnde Behörde wird damit nicht errichtet.⁴⁷² Schließlich ist die Involvierung von Privaten ein netzwerkcharakteristisches Merkmal,⁴⁷³ das sich auch beim Verwaltungsverbund Katastrophenschutz wiederfindet. Die Mitarbeit von privaten Infrastrukturbetreibern und Vertretern der Hilfsorganisationen in Katastrophenschutzstäben ermöglicht es den Behörden, zum einen das spezielle Sachwissen und die Handlungsressourcen der Privaten auszuschöpfen, und zum anderen, durch die Abstimmung der Maßnahmen Asymmetrien bei der Katastrophenabwehr zu vermeiden.⁴⁷⁴ Da es sich jedoch beim Netzwerk weiterhin um einen weitgehend konturenlosen Rechtsbegriff handelt, kommt es auf die individuell interpre-

Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 153.

470 Vgl. Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v.Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 152.

471 Siehe dazu ausführlich unter § 6 B I 2.

472 Siehe unter § 6 B I 2 a).

473 Vgl. Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v.Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 152.

474 Siehe dazu unter § 3 C.

tierten Merkmale der katastrophenschutzgesetzlich geregelten Mitwirkung von Behörden im Katastrophenschutz an. Jedenfalls zeichnet sich der Verwaltungsverbund Katastrophenschutz nicht nur durch die Erbringung interbehördlicher Amtshilfe für die Katastrophenschutzbehörden aus. Er umfasst darüber hinaus die – teils auch katastrophenschutzgesetzlich bestimmte – Vorbereitung auf die Erfüllung originärer Fachaufgaben im Katastrophenfall und verknüpft die fachlich spezialisierte Verwaltung zur gemeinsamen Bewältigung der außerordentlichen Gefahr.

Dieser Befund gilt allerdings beim Vergleich des Katastrophenschutzrechts der Länder nur eingeschränkt. Das Kooperationsprinzip weist erhebliche Lücken bei der gesetzlichen Ausgestaltung der interbehördlichen Zusammenarbeit im Katastrophenfall auf. Nur vereinzelt lässt sich aus den organisationsrechtlichen Bestimmungen der Katastrophenschutzgesetze das Gebilde eines fachübergreifenden Verwaltungsverbundes ableiten. Zumeist fehlt es an einer hinreichenden Verzahnung der öffentlichen Verwaltung.

C Äußere Verwaltungskooperation

I Öffentlich-private Zusammenarbeit im Katastrophenorganisationsrecht

Das Katastrophenorganisationsrecht im Allgemeinen und dessen kooperative Instrumente im Besonderen wurden im bisherigen Verlauf der Arbeit im Hinblick auf die Katastrophenschutzverwaltung untersucht. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es sich beim Katastrophenschutz um eine Staatsaufgabe handelt, deren Organisation und Durchführung zu den obligatorischen Maßnahmen des Staates zu zählen sind.⁴⁷⁵ Zur Sicherstellung des Schutzes der Bevölkerung bei katastrophalen Gefahren sind primär die als Katastrophenschutzbehörden organisierten Exekutivorgane verpflichtet. Das Katastrophenschutzgewaltmonopol liegt beim Staat.⁴⁷⁶ Als Adressat katastrophenorganisationsrechtlicher Regelungen kommt allerdings nicht nur die Exekutive in Betracht, was in Anbetracht der Bevölkerung als des Gefährungsziels von Katastrophen kaum verwundern mag. Das Organisationsrecht zielt auch darauf ab, die gesellschaftlichen und staatlichen Strukturen miteinander zu verknüpfen und auf eine gemeinsame Bewältigung von Katastrophen auszurichten. Für die Notwendigkeit der äußeren Verwaltungskooperation, d. h. der Zusammenarbeit von Verwaltung und Privaten, sind drei Erwägungen maßgeblich.

1 *Verwaltungskraftsteigerung*

Trotz adäquater verwaltungsinterner Vorsorgemaßnahmen der Katastrophenschutzbehörden ist die Verwaltungskraft der Exekutive nicht für die eigenständige Durchführung operativer Maßnahmen im Katastrophenfall ausgelegt. Die

475 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, *VerwArch* 2007, 163 (184), nach dem „eine beliebige „Delegation“ staatlicher Aufgaben im Katastrophenschutz [...] nicht zulässig“ sei.

476 Vgl. Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Bd. I, 2008, S. 48.

personellen und materiellen Kapazitäten der Kreise als untere Katastrophenschutzbehörden gewährleisten – selbst bei hinreichender Katastrophenschutzvorbereitung – meist allein die Durchführung administrativer Maßnahmen.⁴⁷⁷ In Anbetracht des Gefahrenpotenzials von Katastrophen bedarf es zur Durchführung von Hilfs- und Rettungsmaßnahmen einer Erweiterung der katastrophenschutzbehördlichen Verwaltungskraft. Durch die organisationsrechtlich geregelte Involvierung verwaltungsexterner Hilfeleistungspotenziale kann die Verwaltungskraft der Katastrophenschutzverwaltung gesteigert werden.

2 *Ordnungssicherung*

Die Notwendigkeit der Verwaltung, zur Sicherstellung einer effektiven Katastrophenabwehr auf die Hilfeleistungspotenziale von Privaten zurückzugreifen, setzt freilich deren geordnete Beteiligung voraus. Ein unorganisiertes Tätigwerden von freiwilligen Spontanhelfern kann grundsätzlich eine koordinierte Katastrophenbewältigung behindern. Chaotische Zustände können nicht nur durch das katastrophale Ereignis selbst ausgelöst werden, sondern aus einem blinden Aktionismus der Bevölkerung resultieren. Ist hingegen die Verwendung von ehrenamtlichen Hilfeleistungspotenzialen aus der Bevölkerung – auch durch ihre Zugehörigkeit zu Hilfsorganisationen und deren Beteiligung am Katastrophenschutz – organisationsrechtlich bestimmt, kann dies zur ordentlichen Bewältigung von Katastrophen beitragen.

3 *Solidargemeinschaft*

Schließlich sollten die solidarischen Effekte der äußeren Verwaltungskooperation nicht unberücksichtigt bleiben. Katastrophenabwehr stellt zwar grundsätzlich eine staatliche Aufgabe dar, jedoch kann die organisationsrechtlich geformte Einbindung von Privaten im Katastrophenschutz die gesellschaftliche Solidarität ermöglichen bzw. steigern. Muss die Verwaltung zur Katastrophenbewältigung auf die Unterstützung von Privaten zurückgreifen, stehen ihr grundsätzlich zwei rechtliche Instrumente zur Verfügung: die ordnungs-

⁴⁷⁷ Vgl. zu den administrativen Aufgaben der unteren Katastrophenschutzbehörden Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, Vor. §§1 bis 8, Rn. 17 ff.

behördlichen Befugnisse zur Heranziehung von Personen zu Sach- und Dienstleistungen einerseits und der Rückgriff auf die strafrechtliche Sanktion beim Tatbestand der Unterlassenen Hilfeleistung nach § 323c StGB andererseits. Beide Instrumente haben gemein, dass sie die gesellschaftliche Solidarität zur Pflicht machen, d. h. unter Androhung einer Sanktionierung die Hilfeleistung obrigkeitlich abverlangen. Demgegenüber kann das Katastrophenorganisationsrecht dazu beitragen, durch die antizipierte Einbindung von Privaten als Katastrophenschutz Helfer die auf Freiwilligkeit beruhende Solidarität zu organisieren. Katastrophenschutz stellt insoweit keine rein staatliche Aufgabe dar, sondern erlangt eine gesamtgesellschaftliche Dimension und rückt das Bild von einer Katastrophenschutzgemeinschaft von Staat und Gesellschaft in den Vordergrund.

II Mitwirkung privater Katastrophenschutzorganisationen

Im Hinblick auf die Partizipation der kreisangehörigen Gemeinden wurde bereits herausgestellt, dass diese zur Unterstützung der örtlich zuständigen Katastrophenschutzbehörden gesetzlich verpflichtet sind. Da auch durch die Integration der Gemeinden in den Katastrophenschutz nicht immer den Kapazitätsanforderungen an eine effektive Katastrophenabwehr entsprochen werden kann, ordnen die Katastrophenschutzgesetze die Einbeziehung von juristischen Personen des Privatrechts in den staatlichen Katastrophenschutz an. Diese sind zunächst nicht wie die Gemeinden qua Gesetz zur Mitwirkung verpflichtet. Auch gründet ihre Diensterbringung nicht in einer katastrophenschutzbehördlichen Heranziehung als Notstandspflichtige.⁴⁷⁸ Ihre Partizipation beruht vielmehr auf freiwilliger Initiative, die sie durch eine förmliche Bereitschaftserklärung gegenüber den Katastrophenschutzbehörden zum Ausdruck bringen.⁴⁷⁹

Die Einbeziehung der privaten Hilfsorganisationen in den Katastrophenschutz stellt jedoch kein einseitiges Rechtsgeschäft dar, sondern setzt eine

⁴⁷⁸ Vgl. § 8 KatSG Bln.

⁴⁷⁹ Vgl. § 12 Abs. 2 S. 1 KatSG Bln i. V. m. § 20 KatSD-VO Bln, § 14 Abs. 2 S. 1 NKatSG, § 18 Abs. 1 S. 1 FSHG.

katastrophenschutzbehördliche Zustimmung voraus.⁴⁸⁰ Die Katastrophenschutzgesetze regeln – teils unterschiedlich – ein Verwaltungsverfahren, das die Prüfung, Eignungsfeststellung und schließlich Anerkennung der Hilfsorganisationen für den Dienst im öffentlichen Katastrophenschutz beinhaltet. Dabei wird teilweise auf ein behördliches Eignungsfeststellungsverfahren durch einen Verweis auf durch das Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz anerkannte Hilfsorganisationen verzichtet,⁴⁸¹ oder diese werden expressis verbis im Katastrophenschutzgesetz als geeignet eingestuft.⁴⁸² In der Regel handelt es sich bei den im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen um den Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter-Unfallhilfe und den Malteser-Hilfsdienst.⁴⁸³ Zur Erfüllung der vielfältigen, meist sozialen Aufgaben organisieren sich diese sowohl als Vereine des Privatrechts als auch als Kapitalgesellschaften. Insbesondere auf dem Gebiet der gewinnorientierten Betätigung im Bereich des Rettungsdienstes treten die Hilfsorganisationen dabei in den Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen. Demgegenüber handeln sie bei der Mitwirkung im Katastrophenschutz als eingetragene Vereine, die sich den Katastrophenschutzsatzungsrechtlich zur Aufgabe erklärt haben.⁴⁸⁴ Da die Privaten am Anerkennungsverfahren als Mitwirkende im staatlichen Katastrophenschutz durch ihre Bereitschaftserklärung partizipieren, ist ihre Anerkennung als mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt zu qualifizieren.

480 Vgl. § 12 Abs. 2 S. 1 KatSG Bln i. V. m. § 21 KatSD-VO Bln, § 14 Abs. 2 S. 1 NKatSG, § 18 Abs. 1 S. 2 FSHG.

481 Vgl. § 14 Abs. 2 S. 3 NKatSG.

482 Vgl. § 18 Abs. 1 BbgBKG, § 19 Abs. 3 S. 2 SBKG.

483 Vgl. § 12 Abs. 3 KatSG Bln; in einigen Katastrophenschutzgesetzen wird landestypischen Besonderheiten entsprochen, indem weitere privatrechtliche Organisationen eingebunden werden, vgl. § 27 Abs. 3 S. 2 HBKG, nach dem auch der „Berufsverband eigenständiger Rettungsdienste“ zur Mitwirkung berechtigt ist; eine Ausnahme bildet das Bayerische Rote Kreuz, das als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet wurde, vgl. Art. 1 S. 1 BRK-Gesetz, vgl. dazu Salm, Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, 1992.

484 Vgl. hierzu Cronenberg, Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe?, in: Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 26; vgl. § 2 Satzung des Deutschen Roten Kreuzes in der Fassung vom 12. November 1993, zuletzt geändert durch Bundesversammlungsbeschluss vom 8. Dezember 2000.

III **Rechtscharakter der Partizipation privater Katastrophenschutzorganisationen**

Die Beteiligung der privaten Hilfsorganisationen am Katastrophenschutz dient – wie bereits aufgezeigt wurde – der Leistungssteigerung der staatlichen Gefahrenabwehr und stellt grundsätzlich ein taugliches Mittel zur Realisierung des Gebots der Katastrophenschutzeffektivität dar. Mit ihr wird dem Charakter von Katastrophen als einer gesamtgesellschaftlichen Herausforderung entsprochen,⁴⁸⁵ der in erster Linie aus der Begrenztheit der staatlichen Abwehrkraft resultiert. Wesentlich kommt es jedoch auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung der Involvierung privater Hilfeleistungspotenziale in die Gefahrenabwehr an. Im Mittelpunkt steht die sachgerechte Inbezugsetzung der Privaten zu den Katastrophenschutzbehörden. Leitbild dieser öffentlich-privaten Zusammenarbeit⁴⁸⁶ muss die Steuerungskompetenz der Verwaltung darstellen, da andernfalls die Harmonisierung öffentlicher und privater Hilfeleistungen im Katastrophenfall nicht sichergestellt ist. Vielmehr würden unkoordinierte oder rein organisationsintern koordinierte Maßnahmen der privaten Katastrophenschutzorganisationen die Katastrophenschutzeffektivität maßgeblich mindern, da sich Rettungs- und sonstige Hilfeleistungen nicht an der behördlichen Lagebeurteilung orientieren würden, sondern – wie dies die Katastrophenwirklichkeit beweist⁴⁸⁷ – vereinsinterne Beziehungen das Tätigwerden von Hilfeleistungskomponenten beeinflussen.⁴⁸⁸

Für die dogmatische Einordnung der Partizipation privater Katastrophenschutzorganisationen am öffentlichen Katastrophenschutz bieten sich zwei

485 Vgl. Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 49, der sogar von einer „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ spricht.

486 Von „Public Private Partnership“ sprechen ebenfalls Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (184) und Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 49.

487 Vgl. dazu Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (Hrsg.), Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet, 2003, S. 103.

488 Vgl. kritisch zur „parastaatlichen“ Krisenorganisation Schmid, Rechtsfragen bei Großrisiken, ZSchR 1990, 1.

im Detail umstrittene,⁴⁸⁹ grundsätzlich allerdings anerkannte Rechtsinstitute an: die Beleihung und die Verwaltungshilfe. Zwar setzt die Relativität verwaltungsorganisationsrechtlicher Regelungen stets eine einzelfallorientierte Beurteilung von Organisationsbeziehungen voraus.⁴⁹⁰ Lässt sich jedoch die Mitwirkung privater Katastrophenschutzorganisationen an der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall einem anerkannten Rechtsinstitut zuordnen, verhilft dies zur dogmatischen Durchdringung der konkreten öffentlich-privaten Zusammenarbeit. Öffentlich-Privaten-Zusammenarbeit. Dies betrifft insbesondere die Abgrenzung der Beleihung von der Verwaltungshilfe, da diese durch nicht unerhebliche Unterschiede gekennzeichnet sind.⁴⁹¹ Im Fall einer Beleihung findet eine Übertragung staatlicher Aufgaben auf Privatrechtssubjekte durch oder aufgrund eines Gesetzes zur selbstständigen Wahrnehmung in eigenem Namen statt.⁴⁹² Beliehene treten im Außenverhältnis als selbstständige Hoheitsträger auf und stellen eine Behörde i. S. d. § 1 Abs. 4 VwVfG dar.⁴⁹³ In der Selbstständigkeit der Aufgabenwahrnehmung ist die eigene Zuständigkeit und damit rechtliche (Letzt-) Verantwortung des Beliehenen begründet.⁴⁹⁴ Eine Beleihung der Hilfsorganisationen und sonstigen Privaten im Rahmen des Katastrophenschutzes käme demnach dann in Betracht, wenn sie zum rechtlich selbstständigen Dienst im Katastrophenschutz berechtigt wären und hierbei als Behörde gegenüber dem Bürger auftreten würden. Hieran sind jedoch erhebliche Zweifel angebracht.

Das Rechtsinstitut der Verwaltungshilfe zeichnet sich demgegenüber durch eine engere rechtliche Beziehung von Behörden und Privatrechtssubjekten bei deren Erfüllung von öffentlichen Aufgaben aus. Hierbei haben sich im Zuge zunehmender Einbindung von Privaten in die Durchführung hoheitlicher

489 Vgl. Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 90 Rn. 6 ff.

490 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 12 ff., Rn. 25, Rn. 54.

491 Vgl. zum gleichen Befund Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 23 Rn. 59.

492 Ebd., § 23 Rn. 56.

493 Vgl. Burgi, Funktionale Privatisierung, 1999, S. 79; Peine, Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte, DÖV 1997, 362; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 23 Rn. 58; Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 90 Rn. 54.

494 Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 23 Rn. 59.

Aufgaben im Wesentlichen zwei Modelle entwickelt: Ausgehend von dem ursprünglichen Verständnis des Verwaltungshelfers als „Werkzeug“ der Verwaltung wurde die Erfüllung staatlicher Aufgaben mit Hilfe von Privaten lediglich im Rahmen unselbstständiger, nach Weisung zu erfüllender Teilleistungen in Betracht gezogen.⁴⁹⁵ Derart eingeschränkt handelnde Privatrechtssubjekte werden als statusmäßige Verwaltungshelfer kategorisiert. Aber auch wenn die Durchführung öffentlicher Aufgaben durch Private auf Dauer angelegt ist, soll es sich dabei um eine Form der Verwaltungshilfe handeln.⁴⁹⁶

Die Mitwirkung von Hilfsorganisationen und sonstigen Privaten im öffentlichen Katastrophenschutz ist als Verwaltungshilfe zu qualifizieren.⁴⁹⁷ Dies gründet allen voran in den katastrophenschutzgesetzlichen Bestimmungen, wonach die Privaten lediglich zur „Mitwirkung“ im Katastrophenschutz bzw. zur „Katastrophenhilfe“ berechtigt sind, nicht jedoch die Erfüllung von Katastrophenschutzmaßnahmen zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen bekommen. In diesem Sinne dient ihre Beteiligung der Unterstützung der Katastrophenschutzbehörden bei der Erfüllung der staatlichen Katastrophenschutzaufgaben. Eine Delegation der Katastrophenschutzaufgabe findet nicht statt, so dass die Katastrophenschutzbehörden trotz Integration privater Hilfeleistungspotenziale die Träger des Katastrophenschutzes bleiben.⁴⁹⁸ Die Hilfsorganisationen stellen hierbei die Vollzugsorgane der Katastrophenschutzverwaltung dar, die im Katastrophennotstand Assistenzleistungen für die Katastrophenschutzbehörden erbringen.⁴⁹⁹ Diese Dienstleistungen haben nach

495 Vgl. zur sog. Werkzeugtheorie Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 90 Rn. 1 ff.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 23 Rn. 59.

496 Vgl. zur sog. modifizierten Werkzeugtheorie Stober, in: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 90 Rn. 13 ff.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 23 Rn. 59.

497 So ausdrücklich im Gesetzeswortlaut § 18 Abs. 4 FSHG, § 39 Abs. 2 BremHilfeG; vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (193); Schneider, FSHG, Kommentar, 2008, § 18 Rn. 9.1; a. A. Stollenwerk, Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2005, S. 21.

498 Vgl. exemplarisch § 3 Nr. 4 SächsBRKG: „Aufgabenträger sind die Landkreise und kreisfreien Städte für den Katastrophenschutz“.

499 Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, § 23 Rn. 59; daraus folgt im Schadensfall eine Staatshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG, vgl. dazu Kloepfer,

dem ausdrücklichen Wortlaut zahlreicher Katastrophenschutzgesetze nach Auftrag und Weisung der Katastrophenschutzbehörden zu erfolgen,⁵⁰⁰ d.h. sie werden rechtlich nicht autonom tätig.⁵⁰¹ Bedenken begegnen vor diesem Hintergrund einer Einordnung dieser öffentlich-privaten Zusammenarbeit als einer Form des Verwaltungskooperationsrechts.⁵⁰² In dieser Absolutheit ist diese Kategorisierung leicht irreführend, sofern damit das Verhältnis zwischen Privaten und Behörden im Katastrophenorganisationsrecht als gleichgeordnet eingestuft werden soll. Zwar entscheiden die Hilfsorganisationen über das „Ob“ ihrer Beteiligung am Katastrophenschutz. Sind sie jedoch als Katastrophenschutzdienstleistende behördlich anerkannt, unterstehen sie der katastrophenschutzbehördlichen Steuerung hinsichtlich der Art und Weise der Katastrophenschutzmaßnahmen.⁵⁰³ Folglich liegt ein Subordinationsverhältnis vor, das zum einen aufgrund der behördlichen Steuerungskompetenz⁵⁰⁴ die weitgehende Unselbstständigkeit der Organisationen unterstreicht und zum anderen auch in zurechnungsrechtlicher Hinsicht die Katastrophenschutzbehörden als diejenigen Stellen belässt, die für die Sicherstellung und den Vollzug der Verwaltungsaufgabe Katastrophenschutz verantwortlich sind.⁵⁰⁵ Das

Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, *VerwArch* 2007, 163 (193), Schneider, FSHG, Kommentar, 2008, § 18 Rn. 9.2; vgl. Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 90 Rn. 1, der von einer „Privatperson als außerordentlicher Organwalter iW.S. einer Behörde“ spricht.

500 Vgl. § 12 Abs. 4 KatSG Bln, § 16 Abs. 1 NKatSG, § 30 Abs. 1 S. 2 FSHG.

501 Vgl. zur organisationsrechtlichen Autonomie v. Lewinski, *Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts*, JA 2006, 517 (520).

502 Vgl. Kloepfer, *Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen*, *VerwArch* 2007, 163 (183), der von einer „Verantwortungsaufteilung zwischen Staat und Gesellschaft“ spricht.

503 A. A. Kloepfer, *Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen*, *VerwArch* 2007, 163 (183), nach dem das Kooperationsprinzip „vor allem (...) auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung“ abziele.

504 Vgl. § 16 Abs. 1 NKatSG bezeichnet dies als „Unterstellung“.

505 Abzulehnen ist daher das überkommene Verständnis bei Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), *Gefahrenabwehr*, 9. Aufl., 1986, S. 61: Die Hilfsorganisationen würden privatrechtlich tätig werden und der Staat beschränke sich auf seine Garantienstellung und müsse lediglich aufsichtsrechtlich tätig werden, wenn er von der „Presse“ auf Mängel hingewiesen werde; vgl. Walus, *Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte*, LKV 2010, 152 (157).

Handeln des Verwaltungshelfers wird der Behörde zugerechnet, so dass im Außenrechtskreis die Behörde handelt und diese das Zurechnungsendsubjekt darstellt.⁵⁰⁶ Die Partizipation von Privaten beruht zwar grundsätzlich auf ihrer freiwilligen Initiative, allerdings endet dieser voluntative Charakter des Engagements bei der amtlichen Anerkennung als Dienstleistende im öffentlichen Katastrophenschutz und ihrer organisatorischen Submission in den sog. Katastrophenschutzdienst.⁵⁰⁷ Diesem Organisationsakt folgt die Anwendung der katastrophenschutzgesetzlichen Hilfeleistungspflicht der Privaten.⁵⁰⁸ Ihr weisungsabhängiges Tätigwerden vollzieht sich von diesem Zeitpunkt an nicht mehr auf freiwilliger Grundlage, da eine Befreiung von dieser Dienstleistungspflicht nicht ohne Weiteres möglich ist. Der Widerruf steht unter dem Vorbehalt, dass er entsprechend der gesetzlichen Frist ausgesprochen wird.⁵⁰⁹ Wo eine derartige Regelung nicht katastrophenschutzgesetzlich geregelt ist, scheidet ein Widerruf jedenfalls zur Unzeit aus, d. h. wenn durch die kurzfristige Rücknahme der Hilfeleistungsbereitschaft die Effektivität der Katastrophenbekämpfung gefährdet würde. Den Katastrophenschutzbehörden muss in diesem Fall die Möglichkeit gegeben werden, entweder anderweitige private Hilfeleistungspotentiale einzubinden oder subsidiär eigene (sog. Regie-)Einheiten aufzustellen.⁵¹⁰

Eine andere organisationsrechtliche Ausgestaltung der Partizipation privater Katastrophenschutzorganisationen am öffentlichen Katastrophenschutz, insbesondere in Gestalt einer Beleihung, scheidet auch aus verfassungsrechtlichen Erwägungen aus. Dies ist zum einen in dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG begründet, der der Verlagerung von Staatsaufgaben auf Private

506 Vgl. Schnapp, Überlegungen zu einer Organisationstheorie, AÖR 1980, 243 (255).

507 Als Katastrophenschutzdienst werden die nach Fachdiensten gegliederten Einheiten und Einrichtungen bezeichnet, vgl. Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152 (154); die Aufstellung des Katastrophenschutzdienstes stellt eine organisatorische Pflichtaufgabe der unteren Katastrophenschutzbehörden dar. Sie ist als eine taktische Vorsorgemaßnahme einzustufen, mit der dem Bedarf an einer einheitlichen Struktur von im Katastrophenfall operativ tätigen Hilfsorganen nachgekommen wird.

508 Vgl. §§ 13 und 14 KatSG Bln.

509 Vgl. § 22 KatSD-VO Bln sieht eine Frist zum schriftlichen Widerruf von sechs Monaten zum Schluss des Kalenderjahres vor.

510 Vgl. § 12 S. 3 NKatSG, § 19 FSHG.

Grenzen setzt. Im Falle des Katastrophenschutzes können die divergierenden Meinungen im Schrifttum im Hinblick auf die Reichweite dieser verfassungsrechtlichen Privatisierungsbegrenzung außer Betracht bleiben,⁵¹¹ da hier selbst die enge, auf die Eingriffsverwaltung beschränkte Auffassung zur Auslegung des Funktionsvorbehalts einschlägig ist.⁵¹² Wenn auch der Verwaltungscharakter des Katastrophenschutzes nicht unwesentlich von der Erbringung von Hilfsmaßnahmen geprägt ist und als solcher der Leistungsverwaltung zugeordnet werden kann, handelt es sich beim Katastrophenschutz dennoch maßgeblich um Ordnungsverwaltung, da die Katastrophenschutzbehörden zur Erfüllung ihrer Gefahrenabwehraufgabe mit weitgehenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind.⁵¹³ Die Berechtigung zur Ausübung staatlicher Befugnisse zu einseitig verbindlichen, notfalls auch obrigkeitlich durch Zwanganwendung durchsetzbaren Regelungen fällt unbestritten unter den Regelungsumfang des Art. 33 Abs. 4 GG,⁵¹⁴ so dass der Katastrophenschutz in institutioneller Hinsicht als privatisierungsfest zu bewerten ist. Die Beleihung von Privaten und damit die Übertragung der Katastrophenschutz Aufgabe zur selbstständigen Erfüllung würden folglich zu einer unzulässigen Befreiung des Staates von seiner Verantwortung für die Sicherstellung und den Vollzug der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall führen.⁵¹⁵ Einer institutionellen Privatisierung des Katastrophenschutzes stehen auch Schutzpflichten des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG entgegen, die dessen Verantwortung für die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall nicht auf eine bloße Gewährleistung und eine nachlaufende Kontrolle reduzieren lassen.⁵¹⁶ Klarstellend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die

511 Vgl. dazu Masing, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Auf., 2006, Art. 33 Rn. 63 ff.

512 Ebd., Art. 33 Rn. 64.

513 Vgl. dazu Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 250 ff.

514 Vgl. dazu Hornmann, HSOG, Kommentar, 2. Auf., 2008, § 81 Rn. 19.

515 Vgl. zum Katastrophenschutzgewaltmonopol des Staates Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 48; vgl. zum Gewaltmonopol des Staates als Beleihungsschranke Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 90 Rn. 38; daher als rechtswidrig abzulehnen Stahlhut, Rolle und Selbstverständnis des Deutschen Roten Kreuzes, Notfallvorsorge 2010, 19 (20), sofern die geforderte „eigene und autarke Führungsorganisation des DRK“ im staatlichen Bevölkerungsschutz eine Loslösung von der staatlichen Weisungsunterworfenheit zur Folge haben soll.

516 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch

Durchführung schlicht-hoheitlicher und gegebenenfalls obrigkeitlicher Maßnahmen durch Private als Hilfsorgane der Katastrophenschutzbehörden nicht ausgeschlossen ist, da in einem solchen Fall die außenrechtliche Verantwortung bei den Katastrophenschutzbehörden verbleibt und die im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses als Verwaltungshelfer mit Eingriffsbefugnissen betrauten Privaten im Namen der Katastrophenschutzverwaltung handeln.⁵¹⁷ Ebenfalls begegnen der Mitwirkung von Vertretern der privaten Hilfsorganisationen in den besonderen Führungseinrichtungen der Katastrophenschutzbehörden – den Stäben – keine verfassungsrechtlichen Bedenken, soweit es sich hierbei um beratende Tätigkeiten handelt, durch die der operative Sachverstand in die Entscheidungsfindung der Behörden einfließen kann.⁵¹⁸

Den skizzierten verfassungsrechtlichen Begrenzungen für die Einbeziehung von Privaten in den Katastrophenschutz werden die katastrophenschutzgesetzlichen Bestimmungen weitgehend gerecht, wenn sie zwar Private an der Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen – insbesondere in Gestalt von Hilfeleistungen – beteiligen, jedoch dies sowohl auf dem Gebiet der Katastrophenvorsorge von der katastrophenschutzbehördlichen Anerkennung abhängig machen als auch den Katastrophenschutzbehörden im Rahmen der Katastrophenabwehr die Steuerungskompetenz zuweisen und damit die Privaten unterordnen. Als rechtswidrig sind demgegenüber einige Maßnahmen bei der Hochwasserkatastrophe im Jahre 2002 einzuordnen: Dies betrifft zum einen die Übertragung der Katastrophenschutzleitung auf Bürger mit der Folge einer faktischen Befreiung der Behörde von ihrer Aufgabe.⁵¹⁹ Zum anderen verstößt die Übernahme der faktischen Leitung von Katastrophenschutzmaßnahmen durch Hilfsorganisationen gegen den Funktionsvorbehalt. Eine solche institutionelle Privatisierung des öffentlichen Katastrophenschutzes durch eine abso-

2007, 163 (184), der immerhin eine „beliebige Delegation“ für unzulässig erachtet; vgl. Schuppert, Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Bd. 44, 1998, S. 56 f. zu den Gefahren von „symbiotischen Organisationsstrukturen“ im Rahmen der Öffentlich-Privaten-Zusammenarbeit.

517 Vgl. § 25 Abs. 3 LBKG R-P.

518 Vgl. für andere § 51 S. 2 SächsBRKG; dies gilt entsprechend auch auf dem Gebiet der Katastrophenvorsorge in Form der beratenden Mitwirkung in (Landes-)Beiräten, vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 5 SächsBRKG.

519 Vgl. dazu Kirchbach-Bericht, 2003, S. 150.

lute Delegation auf Private verstößt gegen verfassungsrechtliche Vorbehalte im Hinblick auf die Gefahrenabwehr als staatliche Kernaufgabe. Die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen in der Katastrophenwirklichkeit verlangt nicht nach einer gesetzlichen Anpassung dergestalt, dass sie künftig rechtlich zulässig sind, sondern ist Nachweis für gravierende Mängel auf dem Gebiet der behördlichen Katastrophenvorsorge.

Damit lässt sich abschließend festhalten, dass als eine effektive – und unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten rechtmäßige – Relationierung von Privaten und Katastrophenschutzbehörden das Rechtsinstitut der Verwaltungshilfe in Betracht kommt. Mit ihr werden die im Katastrophenschutz organisierten Privatrechtssubjekte zwar mit der Durchführung hoheitlicher Katastrophenschutzmaßnahmen beauftragt und üben damit ein öffentliches Amt aus.⁵²⁰ Sie handeln jedoch nicht als rechtlich selbstständige Subjekte gegenüber dem Bürger, sondern als behördlich gesteuerte Hilfsorgane der verfassungsrechtlich verantwortlichen Katastrophenschutzverwaltung.

520 Vgl. Burgi, Funktionale Privatisierung, 1999, S. 154.

§ 5

Subordinationsprinzip

A Katastrophenschutzleitung im Landesinnenverhältnis

I Subordination bei der landesinternen Katastrophenhilfe

1 Effektivitätsverluste im heterarchischen Verwaltungsverbund

Die bisherige Untersuchung betraf die Relationierung der Landesbehörden nach ihren Zuständigkeiten einerseits und ihrer Kooperation im Katastrophenfall andererseits. Es zeigte sich, dass im Katastrophenfall die sachlichen Zuständigkeiten grundsätzlich unberührt bleiben: Der Katastrophenschutz i. e. S. fällt unter die Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden, andere anlässlich einer Katastrophe gebotene Maßnahmen verbleiben in der Zuständigkeit der jeweiligen Behörden. Um die Parallelität von Zuständigkeiten zu überwinden, werden die Behörden katastrophenschutzgesetzlich zur Zusammenarbeit verpflichtet. Diese als „Mitwirkung im Katastrophenschutz“ bezeichnete Verknüpfung der Katastrophenschutzverwaltung i. e. S. mit den sonstigen im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden umfasst zum einen die Erfüllung originärer Fachaufgaben und zum anderen die Hilfeleistung für die Katastrophenschutzbehörden.

Die Vernetzung der Behörden zu einem Verwaltungsverbund Katastrophenschutz drängt jedoch die Frage auf, ob ihre Zusammenarbeit ausschließlich auf einer gleichgeordneten Ebene stattfindet. Beschränkt sich die Inbezugsetzung der beteiligten Behörden auf die organisationsrechtliche Regelung ihrer Kooperation, stehen sie in einem heterarchischen Verhältnis zueinander, das jede Behörde uneingeschränkt über das individuelle Verwaltungshandeln selbst bestimmen lässt. Angesichts der Vielzahl der an der Katastrophenabwehr beteiligten Behörden begegnen jedoch einer allein auf Kooperation ausgerichteten Relationierung grundlegende Bedenken. Mag zwar die Kooperationspflicht grundsätzlich neben- oder gegenläufige Maßnahmen der Behörden zu verhindern versuchen, eine Lösung von fachlichen Konflikten vermag sie jedoch nicht herbeizuführen. Als besonders konflikträchtig erweist sich jedoch das Zusammenwirken einer Vielzahl selbstständiger Behörden im zeit-

kritischen Katastrophenfall, da sich die – im Katastrophenfall grundsätzlich unangetasteten – sachlichen Zuständigkeiten der Behörden nicht immer klar abgrenzen lassen.⁵²¹ Letzteres resultiert aus der Komplexität von Katastrophen, die zu thematischen Überschneidungen bei den sachlichen Zuständigkeiten von Behörden führen können und verschiedenen Aufgabenträgern Anhaltspunkte für die Durchführung von Maßnahmen geben. Darüber hinaus können in der rechtlichen Ausgestaltung des Zusammenwirkens selbst Zuständigkeitskonflikte angelegt sein. Sofern etwa die beteiligten Behörden im Katastrophenfall im Einvernehmen zu handeln haben, setzt eine positive Entscheidung über die Verwaltungsmaßnahmen einen Konsens der zusammenwirkenden Stellen voraus.⁵²² Meinungsverschiedenheiten der gleichberechtigten Behörden führen dann zu einer Handlungsblockade.⁵²³ Ein derartig ausgestaltetes Katastrophenorganisationsrecht führt augenscheinlich zu Effektivitätsverlusten und macht daher Konfliktlösungsregeln unverzichtbar. Jedenfalls gehört es zu den Grundanforderungen an die Organisationseffektivität des Katastrophenschutzes, dass die Maßnahmen der vielen an der Katastrophenabwehr beteiligten Behörden harmonisiert werden, um ein paralleles oder gar gegenläufiges Verwaltungshandeln zu verhindern. Die chaotischen Zustände im Katastrophenfall erfordern eine klare Leitung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit.

2 *Interne Leitungsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten*

Der konfliktträchtigen Zusammenarbeit der Behörden im Katastrophenfall kann mit unterschiedlichen rechtlichen Mechanismen begegnet werden. Weiterführend ist zunächst eine Differenzierung anhand der allgemeinen organisationsrechtlichen Stellung der Fachbehörden. Zum einen können diese in die Verwaltungsorganisation der Landkreise und kreisfreien Städte integriert sein. In diesem Fall agieren die Kreis- oder Stadtverwaltungen bzw. die Landräte oder die Oberbürgermeister nicht einzig als Katastrophenschutzbehörden, sondern umfassen aufgrund ihrer Bündelungsfunktion auch Verwaltungs-

521 Vgl. zur „begrenzten Trennschärfe“ von Kompetenzsphären, Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 372.

522 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 192 ff.

523 Ebd., § 84 Rn. 194.

fachbereiche wie beispielsweise Gesundheit und Umwelt. Innenorganisationsrechtlich werden die Fachbereiche sodann als Ämter gegliedert und voneinander abgegrenzt. Sofern die Behörden dergestalt in der Kreis- oder Stadtverwaltung integriert sind, unterliegen sie der internen Leitungsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten.⁵²⁴ Dem Landrat bzw. dem Oberbürgermeister stehen kraft seiner Leitungsgewalt sämtliche verwaltungsinternen Steuerungsmechanismen zur Verfügung, mit denen er Einfluss auf die behördeninterne Willensbildung ausüben kann. Mit Hilfe von verwaltungsinternen Weisungen ist der Hauptverwaltungsbeamte dazu in der Lage, seiner Entscheidung Verbindlichkeit zu verleihen.⁵²⁵

3 *Externe Leitungsgewalt der unteren Katastrophenschutzbehörde*

Anders liegt die Rechtslage hingegen bei Behörden, die nicht in die Kreis- bzw. Stadtverwaltung eingegliedert sind. Diese stehen grundsätzlich als selbständige Verwaltungseinheiten der Katastrophenschutzverwaltung i. e. S. gegenüber und unterliegen daher nicht der internen Leitungsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten. Dass dennoch das Zusammenwirken durch dessen leitende Tätigkeit harmonisiert werden soll, deuten bereits vereinzelt die Legaldefinitionen einer Katastrophe an, durch die die „einheitliche Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde“ in den Vordergrund gerückt wird.⁵²⁶ Freilich stellt ein derartiger Verweis der Legaldefinitionen keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Begründung einer externen Leitungsgewalt der Katastrophenschutzbehörde dar. Im interbehördlichen Verhältnis setzt dies vielmehr eine spezialgesetzliche Statuierung einer Weisungsbefugnis voraus.⁵²⁷ Diesem Bedürfnis wird allerdings nur vereinzelt in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder nachgekommen.⁵²⁸ Soweit dies der Fall ist,

524 Ebd., § 84 Rn. 144 ff.

525 Ebd., § 84 Rn. 176 ff.

526 Vgl. § 1 Abs. 2 LKatSG B-W, Art. 1 Abs. 2 BayKatSG, § 1 Abs. 1 HmbKatSG, § 1 Abs. 2 LKatSG M-V, § 16 Abs. 2 SBKG, § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG, § 1 Abs. 1 LKatSG S-H.

527 Vgl. dazu ausführlich Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992, S. 42 ff.

528 Vgl. § 19 Abs. 2 S. 1 LKatSG B-W, Art. 5 Abs. 1 S. 2 BayKatSG, von Unterstellung spricht § 43 Abs. 7 HBKG, § 29 Abs. 1 S. 2 FSHG, § 46 Abs. 5 SächsBRKG, § 17 Abs. 2 S. 1 LKatSG S-H, § 35 Abs. 1 S. 2 ThürKatSG.

lassen sich folgende Rechtswirkungen daraus erschließen: Durch die Statuierung der Weisungsbefugnis wird der Grundsatz der Einheit von Sach- und Wahrnehmungskompetenz durchbrochen.⁵²⁹ Ausnahmsweise fallen die Kompetenz zur Entscheidung in der Sache und die Kompetenz zur außenrechtswirksamen Ausführung der Entscheidung nicht auf den gleichen Verwaltungsträger, sondern werden auf unterschiedliche Behörden verteilt. Keinesfalls wird die Zuständigkeitsordnung derart durchbrochen, dass den Katastrophenschutzbehörden per se die Vollzugskompetenz im sachlichen Zuständigkeitsbereich anderer Behörden zukommt. Diese Steuerungskompetenz der Katastrophenschutzbehörde erstreckt sich sinngemäß auf die Mitwirkung der Landesbehörden im Katastrophenschutz, so dass davon sowohl Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erfüllung von eigenen Aufgaben als auch Maßnahmen im Rahmen der Katastrophenhilfe umfasst sind. Diesem breiten Sachbereich der Steuerungskompetenz steht ihr nur partieller Anwendungsbereich gegenüber. Denn mit der Statuierung einer Weisungsbefugnis der Katastrophenschutzbehörde geht nicht eine Verschiebung der Zuständigkeitsordnung einher. Die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden bleiben weiterhin eigenverantwortlich für die Leitung und Durchführung ihrer Katastrophenabwehrmaßnahmen zuständig. Sie haben sich zunächst lediglich mit den Katastrophenschutzbehörden abzustimmen. Die steuernde Weisungsbefugnis ist somit von einem auftragsabhängigen Handeln der Landesbehörden abzugrenzen, das in keine katastrophenschutzgesetzliche Regelung Eingang gefunden hat. Nur soweit es zur Sicherstellung einer einheitlichen Bewältigung der Katastrophe erforderlich ist, sind die Katastrophenschutzbehörden dazu berechtigt, im Einzelfall mit Hilfe einer Weisung steuernd tätig zu werden. Vor diesem Hintergrund kann das Verhältnis der im Katastrophenfall zusammenwirkenden Behörden nicht absolut als Kooperationsverhältnis kategorisiert werden. Denn wo den Katastrophenschutzbehörden eine Weisungsbefugnis zuerkannt wird, kommt es zu einer partiellen Subordination unabhängig davon, dass sich diese allein auf die Ebene der Sachentscheidungskompetenz beschränkt. Aus den gleichen Erwägungen bestehen ebenfalls Bedenken hinsichtlich der uneingeschränkten Einordnung des Verwaltungsverbundes als einem Netzwerk.⁵³⁰ Denn die Verleihung von Weisungsbefugnissen durchbricht das heterarchische

529 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 5 ff.

530 Siehe dazu unter § 4 B III.

Verhältnis der beteiligten Behörden und schafft eine punktuelle, Netzwerken wesensfremde Hierarchie,⁵³¹ die freilich in der Regel – wie noch bei der Begründung der konstitutiven Wirkung des Katastrophenalarms herauszuarbeiten sein wird – unter dem Vorbehalt ihrer Aktivierung durch die förmliche Erklärung des Katastrophenfalls steht.⁵³²

4 *Zwischenergebnis*

Das Katastrophenorganisationsrecht der Länder zielt durch die organisationsrechtliche Begründung einer Mitwirkungspflicht aller Behörden darauf ab, die beschränkte Verwaltungskraft der Katastrophenschutzbehörden zu kompensieren. Diese grundsätzlich effektivitäts- und leistungssteigernde Ausgestaltung des Katastrophenrechts verlangt jedoch zwingend nach einem Ausgleich von Konflikten, die durch die Vielzahl an beteiligten Akteuren ausgelöst werden können. Dies betrifft vor allem die Begründung einer Weisungsbefugnis der Katastrophenschutzbehörden, mit denen effektivitätshemmenden Nebenwirkungen der arbeitsteilig handelnden Verwaltung entgegengetreten werden kann. Da weiche Steuerungsmechanismen wie ein einfaches Abstimmungsgebot im Falle mangelnden Kooperationswillens einer Verwaltungsstelle neben- oder gegenläufiges Verwaltungshandeln nicht zu vermeiden vermögen, können nur durch die Begründung eines partiellen Subordinationsverhältnisses Schwächen einer pluralisierten Verwaltung bei der notwendigen gemeinsamen Bewältigung einer Katastrophe kompensiert werden.

II **Subordination der kreisangehörigen Gemeinden**

Parallel zur Mitwirkungspflicht der Gemeinden an der Katastrophenbekämpfung vollzieht sich im Verhältnis zwischen den Kreisen als untere Katastrophenschutzbehörden und den kreisangehörigen Gemeinden eine organisationsrechtliche Subordination letzterer unter die Leitungsgewalt der unteren Katastrophenschutzbehörden. Diese organisationsrechtliche Inbezugsetzung

531 Vgl. dazu Möllers, Netzwerke als Kategorie des Organisationsrechts, in: Oebbecke (Hrsg.), Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen, 2005, S. 286.

532 Siehe unter § 7 B; so ausdrücklich § 19 Abs. 2 S. 1 LKatSG B-W.

von Gemeinden und Kreisen wird in den Katastrophenschutzgesetzen durch die Bestimmung einer „Unterstellung“ der mitwirkungspflichtigen Gemeinden unter die „zentrale Leitung“ der unteren Katastrophenschutzbehörden angeordnet.⁵³³ Diese Zentralisierung der Leitungsgewalt für die Katastrophenabwehr stellt ein strukturprägendes Merkmal des Katastrophenorganisationsrechts dar. Durch den Organisationsmechanismus der Subordination wird das Tätigwerden der gemeindlichen Hilfeleistungspotenziale der Weisungsgewalt der Katastrophenschutzbehörde untergeordnet. Bei der Weisungsbefugnis der Katastrophenschutzbehörde handelt es sich nicht um ein Kontrollinstrument der repressiven Aufsicht, das den Anforderungen an eine effektive, proaktive Steuerung der nachgeordneten Exekutivstellen zuwiderlaufen würde. Mit der Leitungstätigkeit durch die Katastrophenschutzbehörde, zu deren Durchsetzungsmittel die Weisung gehört, wird vielmehr die primäre Sachverantwortung ausgeübt.⁵³⁴ Es handelt sich mithin um eine steuernde, mitlaufende Leitungsgewalt der Katastrophenschutzbehörde, durch die eine koordinierte Lenkung der Abwehrmaßnahmen gewährleistet werden soll. Bei einem auftragswidrigen Verhalten durch die nachgeordneten gemeindlichen Hilfeleistungskomponenten kommt freilich auch eine Korrektur in Gestalt einer nachlaufenden Weisung in Betracht.

Bei der Subordination der Gemeinden unter die Leitungsgewalt der Katastrophenschutzbehörde kommt es nicht zwingend auf die unmittelbare Gebietsbetroffenheit einer Gemeinde von einer Katastrophe an. Das Katastrophengebiet muss sich nicht auf alle kreisangehörigen Gemeinden erstrecken, da die Auslösung des Katastrophenalarms vorrangig die zentral koordinierte Hilfeleistung der kreisangehörigen Gemeinden für betroffene Gemeinden bezweckt. Die Reichweite des Katastrophenalarms einerseits und das Katastrophengebiet andererseits müssen daher nicht deckungsgleich sein. Die Möglichkeit

533 Vgl. exemplarisch § 43 Abs. 7 HBKG: „Für die Dauer der Abwehrmaßnahmen sind alle an der Katastrophenabwehr beteiligten Einsatzkräfte und Dienststellen der die Abwehrmaßnahmen leitenden Katastrophenschutzbehörde unterstellt“; § 19 Abs. 2 LKatSG B-W; Art. 5 Abs. 1 S. 1 BayKatSG; § 16 Abs. 1 LKatSG M-V; § 16 und § 21 NKatSG; § 29 Abs. 1 S. 2 FSHG; § 47 Abs. 1 S. 2 i. V. m. § 46 Abs. 5 SächsBRKG; § 17 LKatSG S-H; § 25 ThürBKG; vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 381; vgl. Schulz (Hrsg.), Brandschutz in Bayern, Kommentar, 3. Aufl., 2008, S. 64 f.

534 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 188.

des Auseinanderfallens von Katastrophenalarm und Katastrophengebiet wird vereinzelt auch in katastrophenschutzgesetzlichen Regelungen bestimmt: Getrennt wird dabei zwischen der Pflicht der Katastrophenschutzbehörden zur Auslösung des Katastrophenalarms und dem damit einhergehenden Automatismus im Hinblick auf die zentrale Einsatzleitung und die koordinierte Hilfeleistungspflicht aller Gemeinden einerseits und die Pflicht zur gesonderten Benennung des betroffenen Katastrophengebiets andererseits.⁵³⁵

Die Leitungsgewalt der Katastrophenschutzbehörden gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden stellt sondergesetzliches Organisationsrecht dar. Es weist zwar strukturelle Gemeinsamkeiten mit der Sonder- bzw. Fachaufsicht auf, wie dies insbesondere anhand der Weisungsbefugnisse ersichtlich wird, dennoch ist es als Organisationsrecht sui generis einzuordnen, da die proaktive und reagierende Steuerung der Gemeinden bei der Bewältigung von Katastrophen nicht von der regulären Rechts- oder Fachaufsicht umfasst ist.⁵³⁶

535 Vgl. § 18 LKatSG B-W, § 42 BbgBKG, § 46 Abs. 2 SächsBRKG, § 16 Abs. 1 LKatSG S-H.

536 Vgl. ebenso Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 46 Rn. 5.

B Katastrophenschutzaufsicht

Die rechtliche Organisation des Katastrophenschutzes hat sich bereits als vielschichtig erwiesen. Einen wesentlichen Bestandteil stellen die Katastrophenschutzbehörden dar, denen die originäre Aufgabe der Gefahrenabwehr im Katastrophenfall zugeordnet wird. Die Verwaltungskraft der Katastrophenschutzbehörden wird durch die Einbindung von anderen Verwaltungseinheiten in die Bewältigung der Katastrophe erhöht, sei es, dass diese zur Amtshilfe oder zu einer darüber hinausgehenden „Mitwirkung“ im Katastrophenschutz verpflichtet werden. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens der Vielzahl an beteiligten Verwaltungseinheiten werden die Katastrophenschutzbehörden vereinzelt mit externen Weisungsbefugnissen ausgestattet. Ergänzt wird die organisatorische Grundstruktur durch horizontale Solidaritätspflichten der Katastrophenschutzbehörden im Rahmen nachbarschaftlicher oder darüber hinaus gehender überörtlicher Katastrophenhilfe. Die so weit herausgearbeitete Verwaltungsstruktur des Katastrophenschutzes der Länder ist allerdings nicht abschließend. Bislang standen schwerpunktmäßig die unteren Katastrophenschutzbehörden als elementarer Teil der Katastrophenschutzverwaltung im Mittelpunkt der Untersuchung. Dies beruhte auf der zuständigkeitsrechtlichen Ausgestaltung des Katastrophenschutzes, da die Landkreise bzw. kreisfreien Städte in den Flächenstaaten in der Funktion als untere Katastrophenschutzbehörden die instanziiell erstzuständigen Katastrophenschutzbehörden abbilden.⁵³⁷ Die Dezentralisierung des Katastrophenschutzes sagt jedoch für sich genommen nichts darüber aus, ob bzw. inwieweit die unteren Katastrophenschutzbehörden einer Steuerung durch übergeordnete Katastrophenschutzbehörden unterliegen. Im weiteren Fortgang der Arbeit sollen daher zunächst mögliche Gründe für das Einschreiten höherer Katastrophenschutzbehörden sowie die grundlegenden Anforderungen an die Ausgestaltung der Aufsichtsmaßnahmen erörtert werden. Schließlich sollen die allgemeinen und

537 Siehe unter § 3 B I 3.

katastrophenschutzspezifischen Instrumente der aufsichtlichen Verwaltungssteuerung untersucht werden.

I **Notwendigkeit einer übergeordneten Katastrophenschutzleitung**

1 *Verfassungsrechtliche Erfordernisse*

Bei funktionaler Betrachtung umfasst „Katastrophenschutz“ die Verwaltungsaufgabe, beim Eintritt eines Katastrophenfalls gefahrenabwehrende Maßnahmen zu ergreifen. Unabhängig davon, ob es sich dabei um schlicht-hoheitliche oder obrigkeitliche Maßnahmen handelt, zeichnet sich somit der Katastrophenschutz in erster Linie durch seinen gefahrenabwehrrechtlichen Charakter aus. Da es sich bei Gefahrenabwehr um eine originäre Aufgabe des Staates handelt,⁵³⁸ sind an die Überwachung ihrer Erfüllung durch untere Behörden besondere Anforderungen zu stellen. Dies gilt unabhängig davon, ob Katastrophenschutz auf unterer Verwaltungsebene kommunalisiert ist, wie dies bei der Übertragung der Aufgabe auf die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden der Fall ist. Zwar handeln insoweit diese Verwaltungsträger als Kreisordnungsbehörden und nicht etwa als Landesordnungsbehörden wie die Landratsämter und Stadtverwaltungen als untere Katastrophenschutzbehörden in Bayern und Baden-Württemberg, allerdings verlangt und rechtfertigt der Gefahrenabwehrcharakter des Katastrophenschutzes die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Katastrophenschutzaufsicht ist Fachaufsicht über die Ordnungsaufgabe des Katastrophenschutzes und beschränkt sich deshalb nicht allein auf die gesetzesmäßige Erfüllung, wie dies bei der Kommunal- bzw. Rechtsaufsicht der Fall ist.⁵³⁹ Die Notwendigkeit der fachaufsichtsrechtlichen Überwachung des Behördenhandelns im Katastrophenschutz ist auch das Resultat verfassungsrechtlicher Staatsstrukturprinzipien. Zum einen gebietet das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG die Einhaltung von Recht und Gesetz der Verwaltung, so dass im Rahmen einer ausdifferenzierten, mehrstufigen Verwaltungsstruktur den übergeordneten

538 Vgl. Hornmann (Hrsg.), HSOG, Kommentar, 2. Aufl., 2008, § 81 Rn. 19 ff.; Dietlein, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Dietlein/Burgi/Hellermann (Hrsg.), Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, § 3 Rn. 1 ff.

539 Vgl. Seewald, Kommunalrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, Teil I Rn. 361.

Behörden die Möglichkeit eröffnet werden muss, den Vollzug von Gesetzen durch nachgeordnete Behörden auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren.⁵⁴⁰ Insoweit ist der Umfang der Aufsicht bei der Erfüllung staatlicher und kommunaler Aufgaben durch Landkreise und kreisfreie Städte deckungsgleich. Zum anderen strahlt das Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG, das wie das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in den Ländern zur Geltung kommen muss, auf die aufsichtsbehördliche Überwachung aus. Demokratische Legitimation staatlicher Herrschaftstätigkeit endet nicht bei der unmittelbaren Legitimation von Gesetzgebungsorganen durch Wahlen. Auch hoheitliches, gesetzesvollziehendes Handeln durch untere Katastrophenschutzbehörden erfordert eine zumindest mittelbare demokratische Legitimation.⁵⁴¹ Deshalb muss die gesetzliche Regelung des Katastrophenschutzvollzugs derart ausgestaltet sein, dass Katastrophenschutzmaßnahmen durch die Möglichkeit der Aufsicht durch übergeordnete Behörden bis hin zum Ministerium als oberster Aufsichtsbehörde einen Teil der demokratischen Legitimationskette darstellen.⁵⁴² Die Entscheidungen müssen durch die Vorhaltung einer die Zweck- und Rechtmäßigkeit umfassenden Aufsicht auf die parlamentarische Legitimation der Regierung zurückführbar sein.⁵⁴³ Vor diesem Hintergrund ist es unerheblich, ob die Katastrophenschutzaufgabe von den Landkreisen und kreisfreien Städten im Rahmen der mittelbaren Staatsverwaltung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung bzw. als Auftragsangelegenheit oder von den Landrat-

540 Vgl. Loeschelder, Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Bd. III, 3. Aufl., 2007, § 107 Rn. 72; vgl. Wißmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 15 Rn. 48; Krebs, Verwaltungsorganisation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Bd. III, 3. Aufl., 2007, § 108 Rn. 46, Rn. 95; vgl. Klein, Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raums, 1974, S. 181 ff.; Pieper, Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, in: Pieper/Epping (Hrsg.), Schriftenreihe Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht, Bd. 36, 2006, S. 237 ff.

541 Vgl. BVerfGE 93, 37 (67); vgl. Loeschelder, Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Bd. III, 3. Aufl., 2007, § 107 Rn. 40; Burgi, Verwaltungsorganisationsrecht, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 7 Rn. 27; Pieper, Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, in: Pieper/Epping (Hrsg.), Schriftenreihe Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht, Bd. 36, 2006, S. 233 ff.

542 Vgl. dazu Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (186).

543 Vgl. Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 483 ff.

sämtern bzw. Stadtverwaltungen als untere staatliche Behörden erfüllt wird. Da es sich um eine staatliche Gefahrenabwehraufgabe handelt, unterliegen beide der fachlichen Aufsicht durch die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden.

2 *Verwaltungspraktische Erfordernisse*

Bei der konkreten Ausgestaltung der Fachaufsicht müssen vom Gesetzgeber einige Anforderungen Berücksichtigung finden, die sich aus dem Wesen der Ordnungsverwaltung und ihrer gefahrenabwehrenden Aufgabe erschließen. Im Katastrophenfall steht insbesondere dessen übergreifender Charakter im Mittelpunkt. Dies meint zum einen die geografische Dimension von Katastrophen: Räumlich betrachtet erstrecken sie sich regelmäßig auf das Gebiet mehr als nur eines Kreises oder einer Stadt, so dass es zu einem gleichzeitigen, parallelen – wenn auch regelmäßig auf die reguläre örtliche Zuständigkeit beschränkten – Tätigwerden mehrerer Katastrophenschutzbehörden kommt. Zum anderen macht die Gefahrenintensität von Katastrophen in der Regel eine überregionale Katastrophenhilfe erforderlich, auch wenn das Katastrophengebiet nur die örtliche Zuständigkeit einer unteren Katastrophenschutzbehörde betrifft. In diesen Fällen können die Möglichkeiten einer Selbstkoordinierung durch die unteren Katastrophenschutzbehörden an ihre Grenzen stoßen, sei es, weil mehrere Katastrophenschutzbehörden parallel knappe Hilfsressourcen anfordern oder Maßnahmen unter Außerachtlassung ihrer Auswirkung auf benachbarte Gebiete getroffen werden.⁵⁴⁴ Darüber hinaus kann es zur Ablehnung von Hilfeleistungersuchen im Rahmen der überörtlichen Katastrophenhilfe kommen, weil der Eigenbedarf für die Sicherstellung der eigenen Katastrophenabwehrfähigkeit als dringlicher erachtet wird oder für die Katastrophenabwehr auf dem Gebiet einer dritten Katastrophenschutzbehörde als erforderlicher eingestuft wird. Denkbar sind insoweit Szenarien, bei denen sich die gesetzlichen Solidaritätspflichten⁵⁴⁵ durch eine Eigenbedarfeinrede als nicht weiterführend erweisen. In derartigen Fällen kann die Intervention

544 Vgl. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, Rn. 436, der ein aufsichtsbehördliches Einschreiten sogar für geboten erachtet, „wenn die Gefahr oder Störung für die öffentliche Sicherheit eine Dimension annimmt, die die Gebietsgrenzen der unteren Verwaltungsbehörde sprengt“.

545 Siehe dazu unter § 4 B II.

durch übergeordnete Behörden notwendig werden, die sodann auf Grundlage einer übergreifenden Lagebeurteilung die Katastrophenschutzmaßnahmen steuern.⁵⁴⁶ Im Mittelpunkt stehen hierbei Priorisierungs- und Allokationsentscheidungen, mit denen Konflikte aufgrund von Mangelsituationen aufgelöst und damit eine unter übergreifenden Gesichtspunkten effektive Katastrophenabwehr ermöglicht wird. Schließlich muss das Aufsichtsrecht die Möglichkeit der übergeordneten Katastrophenschutzbehörden umfassen, im Falle der Handlungsunfähigkeit einer oder mehrerer nachgeordneter Katastrophenschutzbehörden die Ersatzzuständigkeit selbst festlegen zu können.

3 *Erforderliche Ausrichtung der Aufsichtsmittel: Leitung und Kontrolle*

Die besonderen Anforderungen an eine effektive Katastrophenabwehr durch eine Mehrebenenverwaltung müssen sich im Katastrophenorganisationsrecht widerspiegeln. Insbesondere dürfen sich die aufsichtsbehördlichen Maßnahmen im Katastrophenschutz nicht einseitig auf eine rein nachlaufende Verwaltungskontrolle beschränken, sondern müssen eine frühzeitige Steuerung der Gefahrenabwehr ermöglichen. Die Ausrichtung der Aufsichtsmittel ist somit notwendigerweise doppelunktional: Aufsichtsmittel müssen einerseits eine repressive Einwirkung auf das Verwaltungshandeln von nachgeordneten Behörden und andererseits durch eine vorgelagerte Einflussnahme deren präventive Steuerung ermöglichen.⁵⁴⁷ Beiden Arten der Aufsichtsmittel ist gemein, dass die Aufsichtsbehörden zur imperativen Einwirkung auf die unteren Behörden befähigt werden. Zudem sind sie Elemente einer subordinativen Relationierung der hierarchisch geordneten Behörden, was ihrem Aufsichtscharakter immanent ist. Ihre Verschiedenartigkeit wird hingegen anhand des Zeitpunkts erkennbar, in dem es zu einer aufsichtlichen Intervention kommt: Repressives Aufsichtshandeln zeichnet sich aus durch die Überwachung nachgeordneter Behörden und ein Einschreiten, sofern deren

546 Vgl. zur „Landeslage“ als Beurteilungsgrundlage für die Entscheidungen der Katastrophenschutzaufsichtsbehörde RdErl. des Ministeriums des Innern vom 13.9.2010, Anforderung von Kräften und Mitteln zur Bewältigung von Katastrophen und Großschadenslagen (MBL. LSA Nr. 25/2010 v. 27.9.2010).

547 Vgl. dazu Pieper, Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, in: Pieper/Epping (Hrsg.), Schriftenreihe Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht, Bd. 36, 2006, S. 422 ff.

ergriffene Maßnahmen aus Rechts- oder Zweckmäßigkeitserwägungen einer Korrektur bedürfen. Derartige Aufsichtsmittel sind Elemente einer kontrollierenden Fachaufsicht. Demgegenüber sind Instrumente präventiver Steuerung durch ihre leitende Funktion geprägt.⁵⁴⁸ Sie ermöglichen den übergeordneten Behörden eine antizipierte Einwirkung auf das Verwaltungshandeln, so dass auf etwaige Fehler aus Gründen der Recht- oder Zweckmäßigkeit nicht zugewartet werden muss.⁵⁴⁹ Einer leitenden Fachaufsicht kommt insbesondere im Katastrophenschutzrecht eine herausragende Bedeutung zu. Dies ist allen voran in dessen Charakter als Notstandsrecht begründet, das der Bewältigung einer außerordentlichen Gefahr für bedeutende Schutzgüter dient und aufgrund des übergreifenden und schadensintensiven Charakters von Katastrophen besondere Optionen für übergeordnete Behörden verlangt, um durch eine frühzeitige Steuerung eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen.

II Gesetzesvorbehalt der Katastrophenschutzaufsicht

An die soeben erörterten Elemente der Katastrophenschutzaufsicht schließt sich die Frage nach der Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Begründung an. Als Ausgangspunkt der Überlegungen dient hier die Annahme, dass imperative Einwirkungen übergeordneter Behörden auf nachgeordnete Behörden aufgrund der weitgehenden gesetzlichen Durchdringung der Verwaltungsorganisation einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, d. h. unter Gesetzesvorbehalt stehen. Hierzu ist allen voran der rechtliche Charakter der Zuständigkeit unterer Katastrophenschutzbehörden für die Katastrophenabwehr anzuführen. Deren instanzielle Erstzuständigkeit stellt – wie gesetzlich begründete Zuständigkeiten im Allgemeinen – kein bloßes Innenrecht dar, so dass weitgehende Steuerungsoptionen übergeordneter Behörden nicht bereits aus der allgemeinen hierarchischen Verwaltungsstruktur abgeleitet werden könnten.⁵⁵⁰

548 Vgl. zur ähnlichen Systematik, allerdings mit teils abweichender Terminologie, Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 187 ff.; vgl. Burgi, in: Erichsen/Ehlers, 13. Aufl., 2006, § 8 Rn. 40 f.

549 Vgl. zur Leitungsfunktion Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, 357; vgl. zur Unterscheidung zwischen Lenkung und Kontrolle Groß, Was bedeutet Fachaufsicht?, DVBl. 2002, 793 (797).

550 Vgl. Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992, S. 43 ff., der ebenfalls die Ableitung ungeschriebener Aufsichtsbefugnisse aus dem allgemeinen Aufsichtsverhältnis ablehnt.

Die gesetzliche Erstzuständigkeit unterer Katastrophenschutzbehörden stellt eine außenrechtliche Regelung dar, da mit ihr die Grundverantwortlichkeit der Landkreise und kreisfreien Städte für den Katastrophenschutz auch gegenüber dem Bürger begründet wird. Mit der Aufgabenträgerschaft der unteren Katastrophenschutzbehörden korrelieren sowohl Befugnisse zu Eingriffsmaßnahmen als auch Schutzansprüche von Bürgern in Notlagen. Beides stellt unter außenrechtlichen Gesichtspunkten gewichtige Elemente dar. Aufsichtsbehörden, nachgeordnete Behörden und Bürger bilden insoweit ein formell-rechtliches Dreiecksverhältnis, das Berücksichtigung bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Aufsicht verlangt. Aufgrund des Grundsatzes der Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung⁵⁵¹ genießen gesetzlich begründete Zuständigkeiten der unteren Katastrophenschutzbehörden Schutz vor aufsichtsrechtlichen Einflussnahmen, die einer gesetzlichen Grundlage entbehren.⁵⁵² Dies umfasst zum einen Aufsichtsmaßnahmen, die zu einer vertikalen oder horizontalen Verlagerung der Katastrophenschutzzuständigkeit führen, wie dies beim Selbsteintritt oder einer Delegation in Betracht kommt.⁵⁵³ Zum anderen bedarf auch die rein sachliche Einflussnahme, wie dies bei der Erteilung einer interbehördlichen Weisung zur recht- oder zweckmäßigen Aufgabenerfüllung der Fall ist, einer gesetzlichen Grundlage. Denn grundsätzlich liegen sowohl die Sach- als auch die Wahrnehmungskompetenzen bei dem regulären Zuständigkeitsträger. Durch eine Weisung wird der Zusammenhalt von Sach- und Wahrnehmungskompetenzen durchbrochen, was sich aufgrund der inhaltlichen Einflussnahme auf die nach außen wahrgenommene Aufgabe und Befugnis ebenfalls – wenn auch nur mittelbar – auf den Bürger auswirkt.⁵⁵⁴

551 Siehe dazu näher Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 293 ff.

552 Vgl. Kaup, Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbsteintrittsfreien Funktionsbereich, BayVBl. 1990, 193 (195); gegen eine ungeschriebene „Kompetenz-Kompetenz“ der Aufsichtsbehörden aufgrund der strikten Verbindlichkeit der Zuständigkeitsordnung ebenfalls Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992, S. 42 ff.

553 Siehe dazu unter § 5 B IV 3; Brunner, Der Selbsteintritt der höheren Behörde, DÖV 1969, 773 (774 f.); a. A. noch BGH, Urteil v. 2.4.1962 – DVBl. 1962, 488 (489), dazu kritisch Menger, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1962, 396 f.; von einer Weisungsbefugnis kann jedenfalls nicht auf eine ungeschriebene Selbsteintrittsbefugnis geschlossen werden, vgl. Kaup, Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbsteintrittsfreien Funktionsbereich, BayVBl. 1990, 193 (196).

554 A. A. Groß, Was bedeutet Fachaufsicht?, DVBl. 2002, 793 (797).

Eine unmittelbare Auswirkung entfaltet die sachliche Steuerung durch Weisungen auf den regulär zuständigen Verwaltungsträger, der sich grundsätzlich darauf berufen kann, dass seine Zuständigkeit sowohl die Wahrnehmung der Aufgabe nach außen als auch die vorherige inhaltliche Sachentscheidung umfasst.⁵⁵⁵ Dies gilt jedenfalls für die unteren Katastrophenschutzbehörden, sofern diese mit der Katastrophenschutz Aufgabe in kommunaler Trägerschaft beauftragt werden. Die Inanspruchnahme von interbehördlichen Aufsichtsmitteln führt somit zu einer Modifizierung der regulären instanzialen Zuständigkeitsordnung, sei es durch die Verlagerung oder zumindest die Beeinflussung der außenrechtlichen Wahrnehmungskompetenz. Ist jedoch die Erstzuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden durchgehend gesetzlich bestimmt, verlangt ihre Modifizierung ebenfalls eine gesetzliche Regelung.⁵⁵⁶ Andernfalls würde die Aufsichtsverwaltung durch direkte oder indirekte Zuständigkeitsveränderungen die gesetzliche Zuweisung der Aufgabenträgerschaft an die unteren Katastrophenschutzbehörden ignorieren, was mit der Rechtsbindung der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG nicht zu vereinbaren wäre. Die Katastrophenschutzaufsicht unterliegt somit einem weitgehenden Verrechtlichungsgebot. In gesetzlichen Bestimmungen muss sich der Wille des Gesetzgebers widerspiegeln, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Rechtsfolgen eine Katastrophenschutzaufsicht möglich sein soll. Dieser Vorbehalt des Gesetzes entbindet den Gesetzgeber jedoch grundsätzlich nicht davon, durch die Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe die notwendige Gestaltungsfreiheit der Aufsichtsverwaltung zu gewährleisten. Im Ergebnis ist somit festzustellen, dass allein die Notwendigkeit übergeordneter Steuerungsmittel, wie sie zuvor erörtert wurde, keine hinreichende Legitimation für aufsichtsrechtliche Instrumente der Verwaltungssteuerung darstellt. Die Katastrophenschutzaufsicht bedarf einer gesetzlichen Ausgestaltung, die im weiteren Fortgang der Arbeit untersucht werden soll.

555 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 8.; insofern kann hier von einer „innerstaatlichen Außenwirkung“ gesprochen werden, vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 184.

556 Vgl. Schenke/Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., 2006, Teil II Rn. 260 mit weiteren Nachweisen aus Rechtsprechung und Schrifttum sowie der Selbsteintrittsbestimmungen der allgemeinen Ordnungsgesetze.

III **Rechtsquellen der Aufsichtsmittel**

Die Aussagekraft des soeben erörterten Gesetzesvorbehalts bei der Katastrophenschutzaufsicht beschränkt sich – ohne ihren eigenen Wert herabzusetzen – auf die Feststellung, dass imperative Steuerungsmittel übergeordneter Katastrophenschutzbehörden einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Keine Aussage lässt sich jedoch grundsätzlich aus dem Gesetzesvorbehalt im Hinblick darauf ableiten, in welchem Gesetz Regelungen über die Aufsicht der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden getroffen werden müssen. Im Grundsatz gilt auch hier die allgemein gültige Regel des Ordnungsrechts, nach der die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit auch die Wahl umfasst, besondere Aufsichtsbestimmungen in einem besonderen Ordnungsgesetz vorzunehmen oder durch den Verzicht einer spezialgesetzlichen Regelung den subsidiären Rückgriff auf Fachaufsichtsinstrumente des allgemeinen Ordnungsrechts zu ermöglichen.⁵⁵⁷ Soweit jedoch spezialgesetzliche Regelungen von Tatbestand oder Rechtsfolgen der Aufsichtsinstrumente getroffen wurden, verdrängen diese nach der *lex specialis derogat legi generali*-Regel die Anwendung allgemeiner ordnungsbehördlicher Mittel.⁵⁵⁸ Auf den ersten Blick erscheint die Option der Katastrophenschutzaufsichtsbehörden, grundsätzlich auf die Aufsichtsmittel des allgemeinen Ordnungsrechts zurückgreifen zu können, als eine positive Erweiterung der organisatorischen Mittel und damit der behördlichen Handlungsfreiheit. Allerdings darf hier nicht verkannt werden, dass sich unterschiedliche Gesetzesgrundlagen auch negativ auf die Durchführung der Aufsicht auswirken können. Katastrophen erfordern eine eilige Rechtsanwendung, so dass die Notwendigkeit der Inanspruchnahme mehrerer Gesetze für die Wahrnehmung der Fachaufsicht problematisch erscheint. Konflikte können darüber hinaus aus Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen miteinander verwandten, jedoch im Detail voneinander abweichenden Aufsichtsinstrumenten resultieren. Nach der eingehenden Untersuchung der Instrumente der Katastrophenschutzaufsicht wird daher zu diskutieren sein, inwieweit eine abschließende Regelung der Katastrophenschutzaufsicht in den Katastrophenschutzgesetzen aus den benannten Gesichtspunkten angezeigt ist, um eine effektive Katastrophenabwehr sicherzustellen.

557 Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 5. Aufl., 2008, S. 92.

558 Ebd., S. 91.

IV Aufsichtsrechtliche Instrumente der Verwaltungssteuerung im Katastrophenschutz

1 Unterrichtung als Aufsichtsverwirklichungsvoraussetzung

a) Information als Entscheidungs- und Handlungsgrundlage im Katastrophenschutz

Effektives Verwaltungshandeln setzt voraus, dass Behörden über den Sachverhalt, der in ihren Aufgabenbereich fällt, hinreichend informiert sind. Die Kenntnis über Tatsachen ist die Grundlage administrativer Entscheidungen und Maßnahmen. Information ist notwendig, um gesetzliche Aufgaben korrekt erfüllen zu können. Nur bei hinreichender Wissensgrundlage kann richtig, d. h. rechtmäßig über eine Sache entschieden und damit den rechtsstaatlichen Anforderungen an das Verwaltungshandeln entsprochen werden. In einer mehrstufigen Verwaltungsstruktur beschränkt sich das Interesse an Informationen nicht allein auf die untere, regulär sachlich zuständige Verwaltungsebene. Aufsichtsbehörden haben regelmäßig ein Eigeninteresse an hinreichender Information über bestimmte Sachverhalte, da sie andernfalls von ihren Steuerungsoptionen nicht Gebrauch machen können. Dies gilt für die Verwaltung im Allgemeinen und für die Katastrophenschutzverwaltung im Besonderen. Erschwerend kommt bei letzterer jedoch hinzu, dass Katastrophen zum einen zügiges Verwaltungshandeln erfordern. Anders als auf dem Gebiet der allgemeinen Verwaltung müssen Entscheidungen und Maßnahmen der Gefahrenabwehr innerhalb kurzer Zeit getroffen werden, um dem Schutzauftrag wirksam gerecht werden zu können. Zum anderen zeichnen sich Katastrophen durch ihre Komplexität aus, so dass es den Katastrophenschutzbehörden regelmäßig erschwert ist, auf Grundlage einer umfassenden Informationslage Entscheidungen zu treffen. Katastrophenschutzmaßnahmen gründen daher oftmals auf Prognoseentscheidungen, die auf spärlichen Informationen basieren. Dieses – der Katastrophenschutzverwaltung immanente – Dilemma vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass eine mehrstufige Katastrophenschutzverwaltung auf ein effektives Informationsmanagement zwingend angewiesen ist. Dessen rechtliche Ausgestaltung bleibt jedoch hinter den Erfordernissen des Katastrophenschutzes zurück.

b) Informationsrechte und -pflichten

Im Katastrophenschutzrecht finden sich nur vereinzelt Regelungen zum Informationsmanagement der Katastrophenschutzbehörden. Soweit ersichtlich, wird allein in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt der behördenübergreifende Umgang mit Informationen katastrophenschutzgesetzlich ausgeformt.⁵⁵⁹ Da die Informationsweitergabe als eine Unterrichtungspflicht ausgestaltet ist, liegt es nicht im Ermessen der unteren Katastrophenschutzbehörde, über die Weiterleitung von Informationen zu befinden. Die Verpflichtung zur „ständigen gegenseitigen Unterrichtung“, wie sie etwa in § 2 Abs. 3 S. 2 SBKG normiert ist, kann teils als spezielle Ausformung der allgemeinen Pflicht zur behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Katastrophenfall interpretiert werden. Sofern eine solche allgemeine Verpflichtung jedoch nicht besteht, wird mit der Informationspflicht zumindest dem Bedarf entsprochen, dass andere Behörden über ein bedeutendes Ereignis, wie es der Katastrophenfall darstellt, benachrichtigt werden und damit in die Lage versetzt werden, sich gegebenenfalls auf eigene Schutzmaßnahmen vorzubereiten. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es sinnvoll erscheint, die Unterrichtungspflicht nicht nur auf das vertikale Verwaltungsverhältnis zu beschränken, sondern auch in horizontaler Hinsicht benachbarte Katastrophenschutzbehörden über die außerordentliche Gefahrenlage zu informieren.⁵⁶⁰ Sofern sich jedoch die Unterrichtungspflicht auf die Aufsichtsbehörden beschränkt, wie dies etwa in § 33 Abs. 1 S. 3 FSHG der Fall ist, kommt in ihr jedenfalls die gewichtige Bedeutung für die Katastrophenschutzaufsicht zum Ausdruck. Denn die Wahrnehmung aufsichtlicher Leitungs- und Kontrollbefugnisse durch die Aufsichtsbehörden setzt voraus, dass diese über hinreichende Lageinformationen verfügen. Erfordern die Umstände des Katastrophenfalls, dass übergeordnete Behörden zügig tätig werden, muss deren Unterrichtung eine Pflichtaufgabe der unteren Behörden darstellen, da die Reaktion der Fachaufsichtsbehörden durch deren ausbleibende Benachrichtigung umgangen oder zumindest verzögert werden kann.⁵⁶¹ Insoweit eignet sich

559 Vgl. § 2 Abs. 3 HBKG; § 16 Abs. 4 S. 1 LKatSG M-V; § 33 Abs. 1 S. 3 FSHG; § 2 Abs. 3 S. 2 SBKG; § 47 Abs. 3 SächsBRKG; § 3 KatSG-LSA.

560 Vgl. Art. 4 Abs. 2 BayKatSG.

561 Neben der Zügigkeit muss auch die vorausschauende Lenkung der Katastrophenabwehrmaßnahmen durch die höheren Behörden sichergestellt werden, vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 218.

der subsidiäre Rückgriff auf aufsichtsrechtliche Informationsregelungen des allgemeinen Ordnungsrechts nicht immer für die ebenenübergreifend effektive Bewältigung einer Katastrophe. Im Gegensatz zur katastrophenschutzgesetzlichen Informationspflicht steht den Fachaufsichtsbehörden nach dem allgemeinen Ordnungsrecht oftmals lediglich ein Informationsrecht zu.⁵⁶² Eine solche Regelung ist zumindest für den zeitkritischen Katastrophenfall nicht zielführend, da die nachgeordneten Behörden nicht aus eigener Initiative zur Unterrichtung verpflichtet sind. Das allgemeine Informationsrecht stellt lediglich ein Instrument der kontrollierenden Fachaufsicht dar, mit dem auf Anforderung Informationen beschafft werden und sodann korrigierend in die Verwaltungstätigkeit mit Hilfe anderer Aufsichtsmittel eingegriffen werden kann. Demgegenüber ermöglicht die katastrophenschutzgesetzliche Unterrichtungspflicht ein frühzeitiges Tätigwerden der Aufsichtsbehörden, das nicht zwingend auf ein imperatives Einschreiten beschränkt ist, sondern diese auch in die Lage versetzt, durch Kooperation die unteren Katastrophenschutzbehörden zu unterstützen. Soweit jedoch eine imperative Steuerung angezeigt ist, erweist sich die Informationspflicht als eine elementare Voraussetzung zur Wahrnehmung von Aufsichtsmitteln, wie dies anhand des besonderen, katastrophenschutzrechtlichen Weisungsrechts zur Feststellung des Katastrophenfalls deutlich wird: Die Möglichkeit der Katastrophenschutzbehörden, die unteren Katastrophenschutzbehörden zur Feststellung des Katastrophenfalls anzuweisen,⁵⁶³ setzt zwingend die vorherige Information über das Katastrophengeschehen voraus. Andernfalls sind Aufsichtsbehörden zur Beurteilung der Lage und letztlich zur Entscheidung, ob die Aktivierung der Katastrophenabwehrmechanismen erforderlich ist, nicht imstande. Die Katastropheninformationspflicht stellt sich somit als Aufsichtsverwirklichungsvoraussetzung dar. In Anbetracht der herausragenden Bedeutung des behördenübergreifenden Meldewesens im Katastrophenschutz müssen Effektivitätshemmnisse vermieden werden, die daraus resultieren können, dass es an einer gesetzlichen Informationspflicht mangelt und damit gegebenenfalls eine Information durch übergeordnete Katastrophenschutzbehörden umgangen wird. Deshalb ist im Ergebnis festzuhalten, dass das Katastropheninformationsrecht erhebliche Defizite aufweist. Angesichts der nur sporadischen Regelungen in den Katastrophenschutzgesetzen

562 Vgl. etwa § 8 OBG NRW; anders in § 87 Abs. 2 HSOG: „Die allgemeinen Ordnungsbehörden unterrichten die zuständige Aufsichtsbehörde unverzüglich über wichtige Ereignisse auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr“.

563 Vgl. Art. 2 Abs. 3 BayKatSG.

und der weitgehenden Ungeeignetheit von Informationsinstrumenten des allgemeinen Ordnungsrechts für die Katastrophenabwehr müssen gesetzliche Regelungen in den Katastrophenschutzgesetzen aufgenommen werden, nach denen die unteren Katastrophenschutzbehörden dazu verpflichtet werden, im horizontalen und vertikalen Verhältnis behördenübergreifend eine Unterrichtung eigenständig durchzuführen.

2 *Weisungen als zentrales Aufsichtsmittel*

Die Verwendung von Befugnissen der Fachaufsicht gegenüber nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden setzt voraus, dass die Behörden der Katastrophenschutzaufsicht über das Katastrophengeschehen in Kenntnis gesetzt werden. Verfügen die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden über hinreichende Informationen, sind sie dazu in der Lage, von Fachaufsichtsmitteln des allgemeinen Ordnungsrechts und des besonderen Katastrophenordnungsrechts Gebrauch zu machen. Weisungsbefugnisse stellen hierbei ein typisches – jedoch freilich kein katastrophenschutzspezifisches – Instrument der Aufsicht dar. Sie ermöglichen es übergeordneten Aufsichtsbehörden, durch die Anordnung zu einem Tun oder Unterlassen auf das Handeln der instanziiell erstzuständigen Behörden Einfluss zu nehmen. Hierbei ist zwischen Umfang, Art und Ausrichtung der Weisungsgewalt zu unterscheiden.

Im Hinblick auf den Umfang, d. h. die sachliche Reichweite aufsichtsrechtlicher Einflussnahme durch eine Weisungserteilung, ist die Katastrophenschutzaufsicht von der Rechtsaufsicht abzugrenzen. Katastrophenschutz wird von den unteren Katastrophenschutzbehörden zumeist als (staatliche) Auftragsangelegenheit bzw. als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen, so dass ihre Aufsicht systematisch der Fachaufsicht zuzuordnen ist.⁵⁶⁴ Die Aufsichtsmittel sind nicht allein auf die Überwachung einer gesetzesmäßigen Aufgabenerfüllung durch die unteren Katastrophenschutzbehörden beschränkt, wie dies bei der Rechtsaufsicht der Fall ist, sondern erstrecken sich grundsätzlich auch auf ihre Zweckmäßigkeit.⁵⁶⁵ In Anbetracht des den

564 Vgl. Dietlein, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Dietlein/Burgi/Hellermann (Hrsg.), Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 2006, § 3 Rn. 22 ff.

565 Vgl. Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, II Rn. 259; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht,

Behörden eröffneten Ermessens bei der Erfüllung ihrer Katastrophenabwehraufgabe stellt die Zweckmäßigkeitintervention durch Aufsichtsbehörden eine erhebliche Erweiterung ihrer Aufsichtskompetenzen dar. Da es sich beim Katastrophenschutz – wie bereits erörtert wurde – um eine Staatsaufgabe handelt, die zwar überwiegend auf unterer Ebene in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen wird, jedoch aus Demokratie- und Rechtsstaatsgesichtspunkten einem ministerialen Zugriff unterliegt,⁵⁶⁶ rechtfertigt sich daraus diese weitreichende Aufsichtsunterworfenheit. Diese erstreckt sich – nach Maßgabe der gesetzlichen Ausgestaltung im Landesordnungsrecht – nicht allein auf allgemeine Weisungen zur Sicherung einer gleichmäßigen Durchführung der Aufgaben,⁵⁶⁷ sondern grundsätzlich auch auf besondere Weisungen im Einzelfall. Letztere stehen nach dem allgemeinen Ordnungsrecht regelmäßig unter dem Vorbehalt, dass das Verhalten der unteren Katastrophenschutzbehörden zur Erledigung der Katastrophenabwehr nicht geeignet erscheint oder überörtliche Interessen gefährden kann.⁵⁶⁸ Die subsidiäre Weisungsbefugnis des allgemeinen Ordnungsrechts führt Vor- und Nachteile bei ihrer Anwendung im Katastrophenfall mit sich. Vorteilhaft erscheint allen voran, dass Katastrophenschutzaufsichtsbehörden zur Intervention aus überörtlichen Gesichtspunkten berechtigt werden. Hierbei handelt es sich um Erwägungen, die in Anbetracht des unmittelbar oder mittelbar überregionalen Charakters von Katastrophen die Aufsichtsbehörden zum Handeln veranlassen können. Demgegenüber ist die Ausgestaltung der allgemein-ordnungsrechtlichen Befugnis zur Erteilung von besonderen Weisungen aufgrund ihrer rein reagierenden Ausrichtung als nachteilig für eine effektive Katastrophenabwehr zu bewerten. Das Weisungsrecht knüpft an das „Verhalten der zuständigen Ordnungsbehörden“ an und stellt deshalb lediglich ein Korrekturmittel für Maßnahmen der unteren Katastrophenschutzbehörden dar. Damit wird den übergeordneten Behörden allein die Möglichkeit zur kontrollierenden Fachaufsicht eröffnet, die mit Hilfe einer Weisung als Korrektiv auf das Verwaltungshandeln nachgeordneter Behörden

17. Aufl., 2009, § 22 Rn. 32; Burgi, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 8 Rn. 42.

566 Vgl. unter § 5 B I 1.

567 Vgl. § 9 Abs. 1 OBG NRW; allgemeine Weisungen werden als Verwaltungsvorschriften erlassen, vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 184.

568 Vgl. § 9 Abs. 2 OBG NRW.

aktualisiert wird. Vollkommen ausgeblendet wird die herausragende Bedeutung von Weisungen zur Verwirklichung einer leitenden Fachaufsicht. Diese unterscheidet sich von einer nachlaufenden Kontrolle durch ihre antizipierte Einwirkung auf die Katastrophenschutzmaßnahmen der regulär erstinstanzlich zuständigen Katastrophenschutzbehörden. Überörtliche Interessen können durch lokale Maßnahmen nicht nur gefährdet werden, sondern vielmehr den Grund für die Durchführung bestimmter Katastrophenabwehrmaßnahmen darstellen. Daher verlangt eine wirksame Katastrophenschutzaufsicht nach einer Weisungsbefugnis der Aufsichtsbehörden, mit denen eine vorgelegte Steuerung der nachgeordneten Behörden ermöglicht wird. In diesem Zusammenhang kommt besonderen Weisungen eher ein Auftragscharakter zu, mit denen an die Weisungsempfänger vorab ein Handlungsbefehl kommuniziert wird.⁵⁶⁹

Diesen Anforderungen an das katastrophenschutzrechtliche Weisungsrecht werden die Katastrophenschutzgesetze und allgemeinen Ordnungsbehörden nicht gerecht. Nur vereinzelt statuieren die Katastrophenschutzgesetze ein umfassendes Weisungsrecht der Katastrophenschutzaufsichtsbehörden.⁵⁷⁰ Dies ist umso erstaunlicher, als die Katastrophenschutzleitung einen der zentralen Regelungsgegenstände der Katastrophenschutzgesetze darstellt. Die Notwendigkeit einer einheitlichen Leitung, wie es oftmals in den Legaldefinitionen einer Katastrophe ausgeführt wird,⁵⁷¹ kann aber nicht allein die Koordination der gemeindlichen und überörtlichen Hilfeleistung umfassen, sondern muss in Anbetracht der überregionalen Bedeutung eines katastrophalen Ereignisses auch dessen aufsichtliche Steuerung einbeziehen. Lediglich ergänzender Charakter kann vor diesem Hintergrund der Begründung spezialrechtlicher Weisungstatbestände in den Katastrophenschutzgesetzen zukommen, wie dies etwa in § 17 Abs. 3 KatSG-LSA der Fall ist. Hierbei werden übergeordnete Katastrophenschutzbehörden dazu befähigt, untere Katastrophenschutzbehörden zur Leistung von überörtlicher Hilfe anzuweisen, auch wenn diese grundsätzlich zur Ablehnung eines Hilfeersuchens aus Gründen des Eigenbedarfs

569 Vgl. zur Notwendigkeit von Weisungen als Führungsinstrument im Katastrophenschutz Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, Vorbem. §§ 1 bis 8 Rn. 34.

570 Vgl. § 59 Abs. 4 HBKG; § 28 Abs. 4 SBKG; § 27 Abs. 4 ThürBKG; die Katastrophenschutzaufsicht nach § 17 Abs. 2 LKatSG M-V beschränkt sich hingegen allein auf die Befugnisse der unteren Katastrophenschutzbehörde.

571 Vgl. zum Beispiel § 1 Abs. 2 LKatSG B-W.

berechtigt sind.⁵⁷² Da sich eine solche Anordnung nur schwer unter Rückgriff auf allgemeine ordnungsrechtliche Weisungsbefugnisse begründen ließe, zeigt die besondere Regelung zumindest in die richtige Richtung. Dies gilt ebenfalls für den zweiten katastrophenschutzrechtlichen Spezialfall, der die Katastrophenschutzaufsichtsbehörden zur Weisung an die unteren Katastrophenschutzbehörden berechtigt, den Katastrophenalarm auszulösen bzw. den Katastrophenfall festzustellen.⁵⁷³ Zwar ist hierzu der Rückgriff auf das allgemeinordnungsrechtliche Weisungsrecht grundsätzlich denkbar, da ein Unterlassen des Katastrophenalarms als ein „ungeeignetes Verhalten“ ausgelegt werden könnte, jedoch ermöglicht die besondere Alarmanweisungsbefugnis, dass die nachgeordneten Behörden bereits auf Grundlage der eigenen Lagebeurteilung der Aufsichtsbehörden zur Aktivierung der Katastrophenschutzmechanismen angehalten werden, ohne dass auf dessen wissentliches und willentliches Nichtstun zugewartet werden muss. Mit diesem Instrument könnte das Katastrophenorganisationsrecht jedenfalls dem zeitkritischen und komplexen Charakter von katastrophalen Ereignissen gerechter werden, als dies nach der derzeitigen Rechtslage der Fall ist.

Indes können spezialrechtliche Tatbestände jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass mit den unterschiedlichen denkbaren Ausprägungen von Katastrophenereignissen ein Weisungsrecht korrespondieren muss, das eine flexible Einwirkung auf die Abwehrmaßnahmen der unteren Katastrophenschutzbehörden ermöglicht, ohne dass es einer Übernahme der Katastrophenschutzleitung⁵⁷⁴ oder gar einer die Sach- und Wahrnehmungskompetenz umfassenden Zuständigkeitsusurpation bedarf.⁵⁷⁵ Wie es bereits zum Teil in Landeskatastrophenschutzgesetzen bestimmt wird, bedarf es stets eines weitgehend unbeschränkten Weisungsrechts im Rahmen der Katastrophenschutzaufsicht. Dies rechtfertigt sich ebenfalls mit dem besonderen Schweregrad und der übergreifenden Bedeutung von Katastrophen und damit mit der besonderen Bedeutung des Katastrophenschutzes und dessen Sonderstellung im Ordnungsrecht. Freilich muss ein uferloser Eingriff in die Katastrophenschutzzuständig-

572 Vgl. ebenso § 21 Abs. 2 LKatSG B-W.

573 Vgl. Art. 2 Abs. 3 S. 2 BayKatSG.

574 Vgl. zur Übernahme der Katastrophenschutzleitung durch einen katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritt unter § 5 B IV 3 d).

575 Siehe dazu unter § 5 B IV 3 b).

keit der unteren Katastrophenschutzbehörden vermieden werden. Es wäre zu befürchten, dass sich ein absolut schrankenloses Direktionsrecht der Katastrophenschutzaufsicht nachteilig auf die Verantwortung der unteren Katastrophenschutzbehörden auswirken könnte. Eine unbeschränkte Auftragserteilung durch Aufsichtsbehörden könnte bewirken, dass sich die beaufsichtigten Behörden als von ihrer Aufgabenträgerschaft und Eigenverantwortung entbunden betrachten.⁵⁷⁶ Zur Vorbeugung eines solchen Missstands bietet sich die Statuierung eines Erforderlichkeitsvorbehalts an. Damit wäre zum einen die leitende oder kontrollierende Einwirkung durch eine Weisung ermöglicht und zum anderen das kompetenzrechtliche Dezentralisationsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts gewahrt.

3 *Selbsteintritte*

a) Bedeutung von Selbsteintrittsbefugnissen für den Katastrophenschutz

Weisungen stellen die zentrale Handlungsform der leitenden und kontrollierenden Fachaufsicht im Allgemeinen und der Katastrophenschutzaufsicht im Besonderen dar. Indes ist die imperative Einwirkung von Katastrophenschutzbehörden auf die ihnen nachgeordneten Behörden nicht auf die Weisungsgabe begrenzt, sondern wird durch den Selbsteintritt um ein wesentliches Instrument des Organisationsrechts erweitert. Selbsteintrittsbefugnisse repräsentieren zum einen die weitreichende Interventionsmacht von Aufsichtsbehörden. Zum anderen kommt in ihnen die Unzulänglichkeit von Weisungsbefugnissen bei Eintritt besonderer Umstände zum Ausdruck. Sind etwa nachgeordnete Katastrophenschutzbehörden nicht zur Durchführung der ihnen aufgetragenen Verwaltungsmaßnahmen bereit, oder verlangt der außerordentliche Koordinationsbedarf des Katastrophenfalls eine steuernde Tätigkeit durch übergeordnete Behörden, die über eine punktuelle Weisung im Einzelfall hinausgeht, wird die Begrenztheit der herkömmlichen Weisungsbefugnisse offenbar. Bei den benannten Fällen handelt es sich, wie noch zu zeigen sein wird, zwar um

576 Vgl. dazu Groß, Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR* 1, 2006, § 13 Rn. 100 f.; vgl. zur Bedeutung der Sachkunde und Sachnähe der regulär zuständigen Behörde für die Entscheidung eines Selbsteintritts Guttenberg, *Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt*, 1992, S. 135.

die hauptsächlichen, jedoch nicht ausschließlichen Motive für verwaltungsorganisatorische Selbsteintritte.

In Anbetracht des bereits ausgemachten Gesetzesvorbehalts im Bereich der Katastrophenschutzaufsicht⁵⁷⁷ muss jedenfalls auch das Selbsteintrittsinstitut eine gesetzliche Ausgestaltung erfahren. Dass es hierbei auf eine klare Regelung von Tatbestand und Rechtsfolgen ankommt, haben Konflikte bei der Rechtsanwendung erwiesen. So bestand bei der Elbe-Hochwasserkatastrophe im Jahre 2002 bei Aufsichtsbehörden Unklarheit und Uneinigkeit über die Auslegung der Selbsteintrittsvorschriften. Streitig war insbesondere, ob mit dem Selbsteintritt eine umfassende Verlagerung der Katastrophenschutzzuständigkeit einhergeht, die – nach der allgemeinen Dogmatik des Zuständigkeitsrechts – die Unzuständigkeit und damit ein Handlungsverbot nachgeordneter Katastrophenschutzbehörden zur Folge hätte. Da jedoch eine solche Rechtsfolge nicht beabsichtigt war, sondern lediglich die Koordinierung von kreisübergreifenden Katastrophenschutzmaßnahmen ermöglicht werden sollte, wurde im Ergebnis von einer rechtsverbindlichen Steuerung durch die Katastrophenschutzaufsichtsbehörden abgesehen und somit auf eine im Lichte der Katastrophenschutzeffektivität notwendige Modifizierung der Verantwortlichkeiten verzichtet.⁵⁷⁸ Aus der Katastrophen(schutz-)wirklichkeit lassen sich folglich im Hinblick auf aufsichtsbehördliche Selbsteintritte zwei Schlüsse ziehen: Zum einen muss das Katastrophenorganisationsrecht Aufsichtsmittel vorhalten, die eine Leitung der Abwehrmaßnahmen durch die Aufsichtsbehörden ermöglicht, sofern die regulär erstinstanzlich zuständigen Behörden zu einer effektiven horizontalen Selbstkoordinierung außerstande sind. Zum anderen darf ein derartiges Einschreiten der Aufsichtsbehörden nicht dazu führen, dass die nachgeordneten Behörden von ihren Aufgaben befreit werden, sondern weiterhin zum Handeln berechtigt und verpflichtet sind. Auf den ersten Blick kann dahinstehen, ob ein solcher Mechanismus aus dem allgemeinen Ordnungsrecht oder dem besonderen Katastrophenschutzrecht rekuriert wird. Maßgeblich ist, dass Tatbestand und Rechtsfolgen hinreichend klar ausgestaltet sind und somit Missverständnisse bei der eiligen Rechtsanwendung vermieden werden.

577 Siehe dazu unter § 5 B II.

578 Vgl. Kirchbach-Bericht, 2003, S. 218 f.

b) Vertikale Zuständigkeitsverlagerung: Selbsteintritt i. e. S.

Die Wirksamkeit der Katastrophenschutzaufsicht setzt voraus, dass den Aufsichtsbehörden hinreichende Rechtsinstrumente zur Einwirkung auf nachgeordnete Behörden zur Verfügung stehen. Hierbei muss insbesondere die Unzulänglichkeit von Weisungsbefugnissen kompensiert werden, die das Resultat ihres paradoxen Wesens ist: Zwar sind Weisungen grundsätzlich dazu geeignet, rechtsverbindliche Handlungsbefehle zu erteilen, ihre faktische Realisierung setzt jedoch stets ihre Akzeptanz durch die Adressaten voraus. Sind die weisungsunterworfenen Behörden nicht dazu bereit, von ihrer Wahrnehmungskompetenz nach Maßgabe der inhaltlichen Entscheidung durch die Aufsichtsbehörde Gebrauch zu machen, kann die Weisungsgewalt als Element hierarchischer Subordination unterlaufen werden.⁵⁷⁹ Hierin zeigt sich, dass es zur Sicherstellung einer effektiven Katastrophenschutzaufsicht weiterer, über die Weisungsbefugnisse hinausgehender Organisationsinstrumente bedarf.

Als zweite Ebene der aufsichtsbehördlichen Befugnisse kommt zunächst der Selbsteintritt i. e. S. in Betracht. Dieses in erster Linie im allgemeinen Ordnungsrecht vorzufindende Institut knüpft auf Tatbestandsebene an den Weisungsungehorsam nachgeordneter Behörden an.⁵⁸⁰ Es berechtigt – regelmäßig nach Ablauf einer Frist – Aufsichtsbehörden dazu, den regulär zuständigen Behörden die Zuständigkeit zu entziehen und die Verwaltungsaufgabe selbst zu erfüllen.⁵⁸¹ Im Gegensatz zur Begründung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden ist die Zuständigkeitsverlagerung durch einen Selbsteintritt fakultativ: Während bei Vorliegen einer Katastrophe die untere Katastrophenschutzbehörde qua Gesetz dazu verpflichtet ist, die Katastrophenschutzleitung zu übernehmen, liegt es im Aufsichtsgefüge im Ermessen der übergeordneten Behörde, ob sie von ihrer Berechtigung zur Übernahme der Zuständigkeit Gebrauch macht. Die Rechtswirkungen einer derartigen

579 Vgl. dazu Herdegen, *Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht*, DV 1990, 183 (187).

580 Vgl. zum Weisungsungehorsam als Selbsteintrittsgrund ausführlich Guttenberg, *Selbsteintritt und Weisungsbefugnisse*, 1992, S. 125.

581 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 44; Jestaedt, *Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR I*, 2006, § 14 Rn. 45; Guttenberg, *Selbsteintritt und Weisungsbefugnisse*, 1992, S. 19.

Intervention sind jedenfalls weitreichend: Die Hochzonung der Zuständigkeit bewirkt auf der einen Seite eine Veränderung der instanzialen Zuständigkeit; die eintretende Behörde begründet durch eigenen Akt ihre Zuständigkeit, von der sowohl die inhaltliche Sachentscheidung als auch die außenrechtliche Wahrnehmung umfasst sind. Auf der anderen Seite verliert fortan die ursprünglich erstinstanzlich zuständige Behörde die Befugnis, in der Sache gegenüber dem Bürger zu entscheiden. Insofern ist die Beschreibung, dass die Aufgaben durch die eintretende Behörde „an deren Stelle“ wahrgenommen werden, im Sinne eines „anstatt“ zu interpretieren, da andernfalls zwei Behörden parallel über die gleiche Sache entscheiden und somit gegenüber dem Bürger widersprechende Entscheidungen treffen könnten.⁵⁸² Letzteres würde ebenfalls dem Sinn des Selbsteintrittsinstituts widersprechen, da mit ihm die Aufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden sollen, einerseits weisungsungehorsame Behörden durch den Kompetenzenzug zu sanktionieren und andererseits die lückenlose Durchsetzung der hierarchischen Verwaltungsstruktur zu gewährleisten.⁵⁸³ Wie noch im weiteren Verlauf der Arbeit zu zeigen sein wird, unterscheidet die absolut zuständigkeitssubstituierende Wirkung des Selbsteintritts i. e. S. diesen von den katastrophenschutzspezifischen Selbsteintrittsregelungen.⁵⁸⁴ An dieser Stelle ist jedoch bereits festzustellen, dass die Katastrophenschutzaufsichtsbehörden auf das allgemeine Ordnungsrecht zurückgreifen müssen, sofern sie durch einen Selbsteintritt Katastrophenschutzmaßnahmen selbst durchführen wollen und zugleich ein Verbot der nachgeordneten Behörden zum Handeln in der gleichen Sache erwirken wollen. Allein in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt wird die Befugnis der Aufsichtsbehörden, Katastrophenschutzmaßnahmen an Stelle der regulär zuständigen Behörden zu treffen, in den Katastrophenschutzgesetzen spezialgesetzlich geregelt.⁵⁸⁵ Dies erscheint angesichts des engen Tatbestands der allgemein-ordnungsrechtlichen Selbsteintrittsvorschriften angezeigt, da die Begrenzung der aufsichtsbehördlichen Selbsteintrittsbefugnis auf die Fälle eines möglichen Weisungsungehorsams

582 Vgl. dazu Kaup, Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbsteintrittsfreien Funktionsbereich, BayVBl. 1990, 193 (195).

583 Vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (192); Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 44.

584 Siehe dazu unter § 5 B IV 3 d).

585 Vgl. § 27 Abs. 3 NKatSG; § 4 Abs. 1 LKatSG-LSA.

den denkbaren Umständen in der Katastrophenwirklichkeit nicht gerecht wird. Auch im Falle der absoluten Handlungsunfähigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde muss die Veränderung der Katastrophenschutzzuständigkeit organisationsrechtlich aufgefangen werden. Eine solche Intervention kann „zur wirksamen Bekämpfung des Katastrophenfalls erforderlich“⁵⁸⁶ sein. In der „Erforderlichkeit“ des Einschreitens kommen die Voraussetzungen für einen aufsichtsbehördlichen Selbsteintritt zum Ausdruck. Ihre Verknüpfung mit der Katastrophenschutzeffektivität lässt den Schluss zu, dass ein Selbsteintritt dann als erforderlich zu bewerten ist, wenn andernfalls die Katastrophenabwehr nicht oder nur weniger wirksam möglich ist. Den Aufsichtsbehörden ist dabei ein weiter Beurteilungsspielraum zuzugestehen, da nur sie dazu imstande sind, Entscheidungen unter verbindlicher Beachtung der Gesamtumstände zu treffen. Der Handlungsradius der regulär örtlich zuständigen Kreise und kreisfreien Städte ist auf ihr Gebiet beschränkt, so dass sie ihre Entscheidungen nach Maßgabe effektiver Katastrophenabwehr im eigenen Zuständigkeitsbereich treffen. Dem Gebot organisationsfreundlichen Verhaltens, wie es teils im Schrifttum als Schranke der Kompetenzausübung eines jeden Verwaltungsträgers angenommen wird,⁵⁸⁷ mangelt es an Konturen, um eine hinreichende Entscheidungsgrundlage für Katastrophenschutzmaßnahmen unter Berücksichtigung der Gesamtlage darzustellen. In der Möglichkeit eines zuständigkeitssubstituierenden Selbsteintritts spiegelt sich somit der Bedarf an einer übergeordneten Instanz wider, die erforderlichenfalls korrigierend einschreitet, sofern dies im Lichte der Katastrophenschutzeffektivität notwendig ist. Der Offenheit des Erforderlichkeitsvorbehalts begegnen grundsätzlich keine Bedenken, solange sich die Aufsichtsbehörde von sachlichen Erwägungen leiten lässt.⁵⁸⁸

586 Vgl. § 27 Abs. 3, 2. Hs. NKatSG.

587 Vgl. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVWR I, 2006, § 14 Rn. 62.

588 Vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (191 ff.); kritisch Kaup, Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbsteintrittsfreien Funktionsbereich, BayVBl. 1990, 193 (199) und Denninger, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, Teil E Rn. 65.

c) Horizontale Zuständigkeitsverlagerung: Delegation

Von dem Selbsteintritt i. e. S. zu unterscheiden – wenn auch überwiegend im gemeinsamen Normenkontext ausgestaltet – ist die Übertragung einer Zuständigkeit auf eine Behörde, die sich zur regulär zuständigen Behörde im horizontalen Verhältnis befindet. Diese teils als „horizontaler Selbsteintritt“⁵⁸⁹ bezeichnete Veränderung der Zuständigkeit unterscheidet sich von dem Selbsteintritt i. e. S. darin, dass keine Hochzoning der instanziellen Zuständigkeit erfolgt. Zwar findet auch hier ebenfalls ein Kompetenzzug bei der originär zuständigen Behörde statt, jedoch wird einer grundsätzlich gleichgeordneten Behörde die Zuständigkeit zur eigenen Wahrnehmung übertragen. Zutreffender ist daher die Bezeichnung dieses Organisationsakts als einer Delegation. Der Delegatar, d. h. der Empfänger der Zuständigkeit, wird dazu ermächtigt, die Aufgaben des Deleganten, d. h. der regulär zuständigen Behörde, in eigener Verantwortung wahrzunehmen.⁵⁹⁰

Die systematische Nähe beider Rechtsinstitute erklärt sich zum einen aus den gleichen Tatbestandsvoraussetzungen und zum anderen aus der zuständigkeitsentziehenden Wirkung. Im Mittelpunkt steht jedoch der ambivalente Charakter des vertikalen Selbsteintritts und der horizontalen Delegation: Sie stellen trotz ihrer zuständigkeitsbegründenden Rechtswirkung in erster Linie Aufsichtsbefugnisse dar. Den Aufsichtsbehörden wird das Optionsrecht eingeräumt, über vertikale und horizontale Zuständigkeitsmodifizierungen nach pflichtgemäßem Ermessen zu befinden. Anders als bei Sonderzuständigkeitsregeln, die anknüpfend an das Vorliegen bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen die irreguläre Zuständigkeit einer Behörde vorsehen, ermöglicht die Kompetenz-Kompetenz der Aufsichtsbehörden, dass

589 Vgl. Denninger, in: Lisen/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, Teil E Rn. 65.

590 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 67; Insofern kann hier zum klarstellenden Verständnis von einer Fremdvorname durch den Delegatar gesprochen werden. In Abgrenzung dazu findet beim Selbsteintritt i. e. S. eine Selbstvorname durch die Aufsichtsbehörde statt. Beide Konstellationen können als Formen einer aufsichtlichen Ersatzvorname verstanden werden, die freilich von der vollstreckungsrechtlichen Ersatzvorname zu unterscheiden ist, vgl. dazu Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006 Fn. 232.

die Katastrophenschutzzuständigkeit nach Maßgabe des Katastrophenfalls flexibel angepasst werden kann.⁵⁹¹ Eine zu starre Zuständigkeitsordnung wird damit vermieden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es sich auch bei der Delegation, durch die eine horizontale Zuständigkeitsveränderung herbeigeführt wird, allen voran um ein Aufsichtsmittel und damit um ein vertikales Steuerungsmittel handelt. Im Mittelpunkt steht die aufsichtliche Festlegung der Ersatzzuständigkeit. Dennoch kommt es auch bei den Delegationsermächtigungen entscheidend auf die kompetenzbegründende Wirkung an, da an die Stelle der regulär zuständigen Behörde ein anderer Hoheits-träger tritt. Eine derartige Modifizierung der Zuständigkeitsordnung verlangt auch hier nach einer gesetzlichen Regelung, da die reguläre, nun delegierte Katastrophenschutzzuständigkeit ebenfalls gesetzlich bestimmt ist.⁵⁹²

d) Katastrophenschutzspezifische Selbsteintritte

Bei genauerer Betrachtung der Rechtswirkungen des Selbsteintritts i. e. S. einerseits und der Delegation andererseits wird ersichtlich, dass allein mit diesen Instrumenten den Anforderungen an eine effektive Leitungsorganisation der mehrstufigen Katastrophenschutzverwaltung nicht entsprochen werden kann. Der Selbsteintritt i. e. S. und die Delegation modifizieren die Zuständigkeitsordnung: Die regulär zuständige Behörde verliert ihre Zuständigkeit, die eintretende oder übernehmende Behörde ersetzt die bisher zuständige Behörde. Diese zuständigkeitssubstituierende Wirkung der beiden Instrumente steht jedoch nicht im Einklang mit der verwaltungspraktischen Notwendigkeit, dass im Katastrophenfall trotz der Intervention von Aufsichtsbehörden die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden an der Katastrophenbewältigung weiterhin partizipieren. Es stünde im Widerspruch zur Maxime der Katastrophenschutzeffektivität, wenn durch das Einschreiten von Aufsichtsbehörden, das über eine punktuelle Weisung hinaus geht, auf die Beteiligung von nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden verzichtet werden würde. Ihre Unzuständigkeit würde zu einem massiven Verlust der Verwaltungskraft führen. Die Untauglichkeit des allgemeinen Selbsteintritts muss daher durch spezielle Instrumente der Leitungsordnung im Katastrophenorganisations-

591 Vgl. dazu Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 44; Guttenberg, Selbsteintritt und Weisungsbefugnisse, 1992, S. 228 f.

592 Vgl. dazu Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 41.

recht kompensiert werden. Deren Rechtsfolgen müssen eine Modifikation der Zuständigkeitsordnung ermöglichen, ohne dass mit ihnen ein Handlungsverbot der nachgeordneten Behörden ausgelöst wird.

Die Selbsteintrittsinstrumente der Landeskatastrophenschutzgesetze zeichnen sich durch föderale Vielfalt aus. Sie unterscheiden sich nicht unwesentlich sowohl im Hinblick auf ihre Tatbestände als auch ihre Rechtsfolgen. Ungeachtet der Abweichungen im Einzelfall lassen sich zwei Arten von Selbsteintritten im Katastrophenorganisationsrecht ausmachen: Zum einen der überwältigende Selbsteintritt mit Integrativfunktion, zum anderen der bewahrende Selbsteintritt.

aa) Überwältigender Selbsteintritt mit Integrativfunktion

Eine erste Ausprägung des katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts stellt der überwältigende Selbsteintritt dar. Durch die spezialgesetzliche Befugnis werden die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden dazu ermächtigt, die Leitung des Katastropheneinsatzes selbst zu übernehmen. Exemplarisch heißt es in § 33 Abs. 6 S. 1 FSHG: „Die Aufsichtsbehörde kann die Leitung der Abwehrmaßnahmen an sich ziehen.“⁵⁹³ Im Mittelpunkt dieses Organisationsinstrumentes stehen folglich die Elemente der Katastrophenschutzleitung und deren Übernahme durch eine Behörde der Katastrophenschutzaufsicht. Beide Merkmale erweisen sich bei genauerer Betrachtung als organisationsrechtlich höchst problematisch, da auf den ersten Blick unklar ist, wie sich die Übernahme der Katastrophenschutzleitung auf den Rechtsstatus der regulär zuständigen Katastrophenschutzbehörde auswirkt. Hier sind zwei grundverschiedene Rechtswirkungen denkbar: Zum einen könnte es sich bei den benannten Regelungen um Wiederholungen des klassischen Selbsteintritts handeln,⁵⁹⁴ wie sie im allgemeinen Ordnungsrecht anzutreffen sind. Dies hätte zur Folge, dass die Hochzonung der Katastrophenschutzzuständigkeit auf die Aufsichtsbehörde die Unzuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden bewirken würde und diese somit nicht zur Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen berechtigt wären. Zum anderen könnte daran gedacht werden, dass die Übernahme der Katastrophenschutzleitung zwar zu einer Verlagerung der

593 Vgl. ähnlich § 8 Abs. 3, 1. Var. SächsBRKG; § 27 Abs. 5 Nr. 1 ThürBKG.

594 Siehe dazu unter § 5 B IV 3 b).

Zuständigkeit führt, jedoch die regulär zuständigen Behörden weiterhin zum Vollzug von Abwehrmaßnahmen befähigt bleiben und ihr Handeln den irregulär zuständigen Aufsichtsbehörden zugerechnet wird.

In diesem Zusammenhang wird im Schrifttum teilweise vertreten, dass eine Interpretation des katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts im Sinne der ersten Variante abzulehnen sei, weil dies gegen grundlegende Führungsprinzipien verstoßen würde, wie sie dem Katastrophenschutz zugrunde liegen.⁵⁹⁵ Eine solche Argumentation ist jedoch wenig überzeugend. Nicht rein verwaltungspraktische Erwägungen können für die Auslegung einer Norm des Katastrophenorganisationsrechts maßgebend sein, sondern der verobjektivierte Wille des Gesetzgebers.⁵⁹⁶ Für das richtige Verständnis der Norm und somit auch für ihre rechtmäßige Anwendung im Katastrophenfall bedarf es folglich einer rechtlichen Analyse. Vorrangig klärungsbedürftig erscheint hier zunächst, ob mit der Übernahme der Leitung die Verlagerung der Katastrophenschutzzuständigkeit korrespondiert. Dagegen könnte zunächst angeführt werden, dass die Katastrophenschutzgesetze die Aufgabe des Katastrophenschutzes als abwehrende Maßnahmen im Katastrophenfall definieren.⁵⁹⁷ Insofern könnte argumentiert werden, dass diejenige Behörde als zuständige Katastrophenschutzbehörde außenrechtlich auftritt, deren Organe Gefahrenabwehrmaßnahmen im Katastrophenfall ausüben. Folglich wären die Leitungsbefugnis der Aufsichtsbehörden und die Katastrophenschutzzuständigkeit der nachgeordneten Behörden getrennt voneinander zu betrachten, so dass letztere außenrechtlich gegenüber dem Bürger handeln würden, obwohl die Aufsichtsbehörde die Leitung des Katastrophenschutzes übernommen hat. Allerdings wird eine solche Betrachtung nicht dem besonderen Charakter des Katastrophenordnungsrechts gerecht. Übersehen wird, dass es bei mehrstufigen Verwaltungsstrukturen, wie dies bei der Katastrophenschutzverwaltung i. e. S. der Fall ist, für die Feststellung der Katastrophenschutzzuständigkeit maßgebend darauf ankommt, welche Instanz die Aufgabe innehat, über die Verwaltungsmaßnahmen zu entscheiden. Nicht die konkrete Ausführung von Rettungs- und Hilfeleistungen oder Maßnahmen mit Eingriffscharakter

595 Siehe Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, Vorbem §§ 1 bis 8 Rn. 35.

596 Vgl. BVerfGE 11, 126 (131).

597 Vgl. exemplarisch § 33 Abs. 1 HBKG: „Die Katastrophenschutzbehörden haben die für die Abwehr der Katastrophe notwendigen Maßnahmen zu treffen“.

ist ausschlaggebend dafür, welche Behörde als Katastrophenschutzbehörde außenrechtlich auftritt, sondern welche Instanz die Verantwortung für die Leitung des Katastropheneinsatzes trägt. Dies entspricht dem Sinn und Zweck des katastrophenschutzspezifischen Organisationsrechts, das im Gegensatz zu sonstigen Materien des Gefahrenabwehrrechts integrativ ausgerichtet ist, d. h. die unterschiedlichen Verwaltungszweige zusammenführen will.⁵⁹⁸ Der besondere Charakter des Katastrophenschutzes kommt in der Beteiligung zahlreicher Hilfsorgane unter der Leitung der Katastrophenschutzbehörde zum Ausdruck. Die Hilfsorgane stellen letztlich diejenigen Stellen dar, die Abwehrmaßnahmen – im Namen der Katastrophenschutzbehörde – faktisch durchführen. Im Rahmen der Regelzuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden wurde dies anhand der Partizipation von Gemeinden veranschaulicht.⁵⁹⁹ Obwohl deren Hilfeleistungsorgane Abwehrmaßnahmen durchführen, wird ihr Handeln rechtlich den Kreisen zugerechnet, da es sich bei diesen um die leitenden Katastrophenschutzbehörden handelt. Das innenrechtliche Verhältnis zwischen mehreren an einer Verwaltungsmaßnahme beteiligten Organen ist auch ausschlaggebend dafür, welche Behörde außenrechtlich gegenüber dem Bürger auftritt.

Vor diesem Hintergrund muss eine Parallelität zur Bundesauftragsverwaltung abgelehnt werden, wie sie auf den ersten Blick in Erwägung gezogen werden könnte. Die Berechtigung des Bundes, bei Materien der Bundesauftragsverwaltung i. S. d. Art. 86 GG die Sachentscheidungskompetenz an sich zu ziehen, über einen Sachverhalt inhaltlich zu befinden und letztlich ein Land zur außenrechtlichen Ausführung der Entscheidung anzuweisen,⁶⁰⁰ unterscheidet sich grundlegend von der Konstellation des katastrophenschutzrechtlichen Selbsteintritts. Letzterer zeichnet sich dadurch aus, dass die Aufsichtsbehörde die Leitung des Katastrophenschutzes an sich zieht und somit die vollständige Verantwortung für den Katastrophenschutz Einsatz übernimmt. Mit dieser Leitungsverantwortung korreliert ihre Verpflichtung zur umfassenden Steuerung der Abwehrmaßnahmen, solange sie die Zuständigkeit auf

598 Siehe dazu insb. § 4 B.

599 Siehe dazu unter § 4 B I.

600 Siehe dazu Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 6. Aufl., 2010, Art. 85 Rn. 4 f. und 21 ff.; siehe dazu allgemein Janz, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, Berlin 2003.

die regulär zuständigen Behörden nicht zurücküberträgt. Demgegenüber liegt die Sachentscheidungskompetenz im Falle der Bundesauftragsverwaltung grundsätzlich bei den Ländern und wird lediglich im Einzelfall vom Bund ausgeübt.⁶⁰¹ Das Regel-Ausnahme-Verhältnis hinsichtlich der Verteilung der Sach- und Wahrnehmungskompetenzen liegt hier demnach genau umgekehrt. In Anbetracht dieser Erwägungen muss die Katastrophenschutzzuständigkeit als eine Katastrophenschutzleitungszuständigkeit verstanden werden, so dass die Übernahme der Katastrophenschutzleitung durch die Aufsichtsbehörden eine Hochzonung der Zuständigkeit bewirkt. Da die regulär erstinstanzlich zuständigen Behörden ihre Zuständigkeit verlieren, liegt insoweit ein überwältigender Akt vor, d. h. eine Maßnahme, durch die die Aufsichtsbehörde der regulär instanzuell erstzuständigen Behörde die Zuständigkeit zum Handeln im eigenen Namen entzieht.

Ungeklärt bleibt damit jedoch, ob die Begründung der aufsichtsbehördlichen Zuständigkeit für den abwehrenden Katastrophenschutz ein Handlungsverbot der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden nach sich zieht. Eine derartige Auswirkung stünde jedenfalls auf den ersten Blick im Einklang mit der negativen Wirkung der Zuständigkeitsordnung. Deren Sinn und Zweck besteht mitunter in dem Verbot für Behörden, ohne gesetzliche Ermächtigung in einem fremden Zuständigkeitsbereich tätig zu werden.⁶⁰² Der Grundsatz der Ausschließlichkeit der Zuständigkeitsordnung⁶⁰³ wirkt sich somit begrenzend auf die Handlungsbefugnisse innerhalb der Exekutive aus. Allerdings darf dieser Grundsatz nicht als übergeordnetes, gar verfassungsrechtliches Gebot zur Machthemmung der Verwaltung überhöht werden. Das positiv verfasste Zuständigkeitsgerüst grenzt zwar die Handlungsräume von Behörden voneinander ab, jedoch steht einer gesetzlichen Regelung von Zuständig-

601 Vgl. Dittmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 85 Rn. 5: Die Sachkompetenz besteht „unter dem Vorbehalt ihrer Inanspruchnahme durch den Bund“; vgl. Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 6. Aufl., 2010, Art Rn. 4 und 6 spricht von einer „Aktualisierung“ der Sachkompetenz; vgl. Janz, Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG, 2003, S. 130 f.; vgl. Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (201).

602 Siehe dazu ausführlich Guttenberg, Selbsteintritt und Weisungsbefugnisse, 1992, S. 36 ff.

603 Vgl. dazu näher Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 293 ff.; dazu auch Schnapp, Organisationsreform der Rentenversicherung durch Hochzonung der Entscheidungskompetenzen?, DÖV 2003, 965 (971).

keitsverschränkungen im Rahmen der Katastrophenschutzverwaltung grundsätzlich nichts entgegen. Dem Katastrophenschutzgesetzgeber als Inhaber der verwaltungsrechtlichen Organisationsgewalt ist hinsichtlich der behördenübergreifenden Verwaltungszusammenarbeit ein weitgehender Gestaltungsspielraum zuzugestehen. Sind Verwaltungsorgane des gleichen Verwaltungsstrangs, wie dies bei der Katastrophenschutzverwaltung der Fall ist, an der Erfüllung von Aufgaben einer anderen Behörde beteiligt, kommt es hier allein auf die gesetzliche Legitimation dieser Kooperation an. Dem Ausschließlichkeitsgrundsatz kommt folglich nicht eine Exklusivfunktion im Sinne eines Trennungsgebots zu. Aus dessen Exklusivwirkung, wie sie auch im Verbot von Mehrfachzuständigkeiten zum Ausdruck kommt, können sich lediglich Anforderungen an die Ausgestaltung von zuständigkeitsüberschreitenden Kooperationen erschließen, indem diese etwa von einer spezialgesetzlichen Regelung abhängen.

Klärungsbedarf besteht somit bei der Frage, ob bzw. inwieweit die Bestimmungen des katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts den Schluss zulassen, dass die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden trotz der Zuständigkeitsübernahme durch die eintretende Behörde zur Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen berechtigt sind. Aussagen lassen sich hierzu zunächst unter Berücksichtigung des Wortlauts der katastrophenschutzgesetzlichen Bestimmungen machen. Der allgemeine Selbsteintritt i. e. S. ermöglicht es der eintretenden Behörde, Befugnisse anstatt der regulär zuständigen Behörde wahrzunehmen. Mithin stehen die eigenständige Durchführung von Aufgaben und dabei die Wahrnehmung von Befugnissen im Mittelpunkt dieses Instruments.⁶⁰⁴ Demgegenüber verwenden die Bestimmungen des katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts den Begriff der „Leitung“. Ist eine Behörde zur „Wahrnehmung“ von Befugnissen berechtigt, kommt darin der außenwirksame Handlungsradius klar zum Ausdruck; beim klassischen Selbsteintritt agiert die Aufsichtsbehörde selbst außenrechtlich. Hingegen setzt die „Leitung“ von Maßnahmen voraus, dass diese von Organen ausgeführt werden. Eine Leitung ist ohne das Vorhandensein von „Geleiteten“ nicht denkbar. Insofern spricht bereits der Wortlaut dafür, dass die Handlungsbefugnis der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden unter der Leitung der eintretenden Behörde aufrechterhalten bleibt. Betrachtet man die Systeme-

604 Siehe dazu unter § 5 B IV 3 b).

matik der Selbsteintrittsbestimmungen, so wird diese Bewertung untermauert. Die Katastrophenschutzgesetze von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt regeln den klassischen Selbsteintritt und den besonderen Selbsteintritt in systematischer Nähe zueinander.⁶⁰⁵ Durch die Unterschiedlichkeit der in ihnen zum Ausdruck kommenden Rechtsfolgen wird deutlich, dass die Katastrophenschutzgesetzgeber zwei voneinander getrennte Instrumente der Katastrophenschutzaufsicht einführen wollten. Es handelt sich um parallele Handlungsoptionen der Aufsichtsbehörden, die im Hinblick auf ihre Rechtsfolgen verwandt, jedoch nicht identisch sind. Das gleiche Ergebnis zeichnet sich auch in den Ländern ab, in denen der klassische Selbsteintritt nicht im Katastrophenschutzgesetz spezialgesetzlich wiederholt wird, sondern in den allgemeinen Ordnungsgesetzen bestimmt ist.⁶⁰⁶ Da die Katastrophenschutzbehörden aufgrund der Subsidiarität des allgemeinen Ordnungsrechts zum Rückgriff auf den allgemeinen Selbsteintritt berechtigt sind, wären die Vorschriften des katastrophenschutzrechtlichen Selbsteintritts obsolet, wenn es sich bei ihnen um deren bloße Wiederholung handeln würde. Auch deshalb ist von einer divergierenden Regelungswirkung der Selbsteintrittsbestimmungen auszugehen. Schließlich spricht auch der Telos des katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts dafür, dass die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden zur Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen formell-rechtlich berechtigt bleiben. Den Regelungen der Katastrophenschutzaufsicht kommt der Charakter eines „Führungsrechts“ zu. Die Bewältigung von Katastrophen ist – wie bereits erörtert wurde – nicht mit den ordentlichen Instrumenten der Verwaltungsorganisation möglich. Die Vielzahl von an der Katastrophenabwehr beteiligten Einrichtungen setzt voraus, dass diese geführt werden, da andernfalls die Gefahr eines chaotischen Verwaltungshandelns besteht. Dies gilt nicht nur für den „Verwaltungsverbund“ im Katastrophenfall, wie er sich in den Katastrophenschutzverpflichtungen aller öffentlichen Stellen der Länder teils widerspiegelt,⁶⁰⁷ sondern insbesondere auch für die Behörden der Katastrophenschutzverwaltung, die für die Katastrophenabwehr zuständig sind. Die Hochzonung der Katastrophenschutzzuständigkeit durch den katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritt ist daher als ein Instrument zur Modi-

605 Vgl. § 27 Abs. 2 und 3 NKatSG; § 4 Abs. 1 und 2 KatSG-LSA.

606 Vgl. Aufzählung bei Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, II Fn. 736.

607 Siehe dazu unter § 4 B III.

fizierung der Führungsverantwortung zu verstehen und nicht als ein Mittel zur nachträglichen Sanktion ungehorsamer Behörden. Nicht die Korrektur von Verwaltungsmaßnahmen ist der Zweck des speziellen Selbsteintritts, sondern die Ermöglichung einer übergeordneten Leitungsebene, die auch die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden steuert. Handelt es sich somit beim überwältigenden Selbsteintritt um ein Instrument der Führungsorganisation, ist die aufrechterhaltene Handlungsberechtigung nachgeordneter Ausführungsbehörden dessen notwendiges Korrelat.

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass die eintretende Behörde zwar die Katastrophenschutzzuständigkeit an sich zieht, jedoch damit ein Handlungsverbot der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden nicht einhergeht. Eine Unzuständigkeit i. w. S. tritt nicht ein, so dass sich in Abgrenzung zum allgemeinen Selbsteintritt i. e. S. als einem echten Selbsteintritt hier von einem unechten Selbsteintritt sprechen lässt. Die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden werden in die Katastrophenabwehr integriert und treten nach Maßgabe und im Namen der leitenden Katastrophenschutzbehörde als deren Organe auf. Da die Katastrophenschutzmaßnahmen innenrechtlich der eintretenden Behörde zugerechnet werden, tritt diese außenrechtlich auf.

Diese Rechtslage deckt sich insoweit mit den für die Katastrophenschutzaufsicht unter Effektivitätsgesichtspunkten aufgestellten Anforderungen. Sie ist jedoch das Ergebnis einer ausführlichen Auslegung von Rechtsvorschriften. Dies erscheint problematisch, da die Frage, ob die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden im Selbseintrittsfall an der Bewältigung der Katastrophe weiterhin beteiligt sind, nicht durch eine eindeutige Bestimmung der Landeskatastrophenschutzgesetze beantwortet werden kann. Allein das nordrhein-westfälische Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz stellt im direkten Zusammenhang mit der Befugnis der Aufsichtsbehörde zum überwältigenden Selbsteintritt klar: „Auch dann wirken die bisher Zuständigen bei den Abwehrmaßnahmen mit“.⁶⁰⁸ An einer solchen Mitwirkungsregelung fehlt es in den übrigen Katastrophenschutzgesetzen der Länder. Dies erscheint in den brandenburgischen und hessischen Katastrophenschutzgesetzen besonders bedenklich, da die Aufsichtsbehörden nach dem Wortlaut der Selbsteintrittsregelungen nicht die Leitung des Katastropheneinsatzes übernehmen, sondern die

608 Vgl. § 33 Abs. 6 S. 2 FSHG.

„Zuständigkeit an sich ziehen“.⁶⁰⁹ Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Untersuchung ist zwar davon auszugehen, dass die Handlungsberechtigung und -verpflichtung der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden aufrechterhalten bleibt, jedoch ist eine legislatorische Klarstellung dieser Rechtsfolge zwingend erforderlich. Andernfalls kann die Ausübung der Selbsteintrittsbefugnis Konflikte bei der ebenenübergreifenden Katastrophenabwehr erzeugen, da ein anderes Verständnis dieser Normen nicht vollkommen abwegig ist. Argumentiert etwa eine nachgeordnete Katastrophenschutzbehörde, dass die Aufsichtsbehörde durch eigenen Rechtsakt ihre eigene Zuständigkeit begründet hat, wenn sie von ihrer Selbsteintrittsbefugnis Gebrauch gemacht hat, so ist eine Konfliktlösung in einer eiligen Katastrophenlage nur schwerlich unter Rückgriff auf systematische und teleologische Auslegungsmethoden vorstellbar. Rechtsklarheit ist jedoch Ausfluss des Verfassungsgebots eines effektiven Katastrophenorganisationsrechts.⁶¹⁰

bb) Bewahrender Selbsteintritt

Das katastrophenspezifische Selbsteintrittsrecht ist bei interregionaler Gegenüberstellung nicht homogen ausgestaltet. Neben dem überwältigenden Selbsteintritt mit Integrativfunktion, wie er soeben untersucht wurde, finden sich in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt in ihren Rechtswirkungen erheblich abweichende Selbsteintrittsinstrumente.⁶¹¹ Die Behörden der Katastrophenschutzaufsicht werden zwar ebenfalls dazu ermächtigt, die Leitung des Katastropheneinsatzes zu übernehmen, jedoch beschränkt sich die Leitungsübernahme im Einzelfall lediglich auf einen Teil der Katastrophenschutzleitung.⁶¹² Die daraus folgenden Unterschiede im Vergleich zum überwältigenden Selbsteintritt sind beachtlich. Im Gegensatz zu diesem verbleibt die lokale Leitung des Katastropheneinsatzes bei den nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden, da nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Selbsteintrittsregelungen die Aufsichtsbehörden dazu ermächtigt werden, die Leitung auch nur teilweise zu übernehmen. In Niedersachsen

609 Vgl. § 2 Abs. 4 BbgBKG; § 35 Abs. 2 HBKG.

610 Vgl. § 2 B II 3, C II 4 a).

611 Art. 2 Abs. 3 BayKatSG; § 16 Abs. 2 LKatSG M-V; § 37 Abs. 2 NKatSG; § 4 Abs. 2 KatSG-LSA.

612 Vgl. Art. 2 Abs. 3 BayKatSG: „[...] können die Regierung oder das Staatsministerium des Innern die Leitung des Katastropheneinsatzes ganz oder teilweise übernehmen [...]“.

können die Polizeidirektionen als Aufsichtsbehörden die Oberleitung übernehmen.⁶¹³ Die Leitungsaufgabe verbleibt somit – wenn auch unter partieller Modifikation – bei den nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden, die weiterhin weitgehend eigenverantwortlich und außenrechtswirksam die Katastrophenabwehrmaßnahmen zu ergreifen haben. Da nicht die umfassende Leitung auf die eintretende Behörde verlagert wird, sondern fortan allein die „Oberleitung“⁶¹⁴ bei der Aufsichtsbehörde liegt, findet keine Hochzonung der Katastrophenschutzzuständigkeit statt. Im Mittelpunkt des zuständigkeitsbewahrenden Selbsteintritts steht die Möglichkeit der Aufsichtsbehörden, unter Beibehaltung der lokalen Verantwortung der unteren Katastrophenschutzbehörden umfassend auf kreisübergreifende Maßnahmen einzuwirken. Sinn und Zweck der mehrstufigen Leitungsverteilung ist somit die Kompensation von Defiziten der Selbstkoordinierung. Sind mehrere Katastrophenschutzbehörden von der Katastrophe betroffen, kann die Verteilung knapper Ressourcen nach Maßgabe der Gesamtlage erforderlich sein. In diesem Fall müssen Konflikte gelöst werden, die aus dem Missverhältnis von einerseits erforderlichen und andererseits vorhandenen Kapazitäten resultieren können. Die Dringlichkeit von Hilfeleistungen wird beim bewahrenden Selbsteintritt durch die Aufsichtsbehörde auf Grundlage des Gesamtlagebildes beurteilt. Die Tatbestände der Selbsteintrittsregelungen untermauern diesen Befund: Der geografische Umfang des Katastrophenfalls bildet die Grundlage für die Entscheidung der Aufsichtsbehörden zum Selbsteintritt.⁶¹⁵ Aus der tatbestandlichen Anknüpfung an die Überregionalität der Katastrophe lässt sich ableiten, dass es hier um Situationen geht, bei denen die Selbstkoordinierung für eine effektive Katastrophenbekämpfung unzureichend sein kann, so dass eine übergeordnete Steuerung der kreisübergreifenden Maßnahmen erforderlich ist.⁶¹⁶ Ein Rückgriff auf allgemeine oder besondere Weisungsbefugnisse ist hierzu unergiebig, da diese für eine umfassende, auf Dauer angelegte Leitungstätigkeit untauglich sind. Durch den Selbsteintritt wird vielmehr eine über eine

613 Vgl. § 27 Abs. 2 NKatSG; ähnlich kann auch § 4 Abs. 2 KatSG-LSA verstanden werden, der die Übernahme der „Gesamtleitung“ ermöglicht, auch wenn die Bezeichnung uneindeutig ist.

614 Dieser Begriff wird verwendet in § 27 Abs. 2 NKatSG.

615 Vgl. zum räumlichen Ausmaß des Katastrophenfalls als Tatbestandsvoraussetzung des Selbsteintritts § 16 Abs. 2 LKatSG M-V, § 27 NKatSG.

616 Keine Voraussetzung für den bewahrenden Selbsteintritt sieht hingegen das bayerische Katastrophenschutzgesetz vor.

punktueller Anweisung im Einzelfall hinausgehende Steuerung von überregionalen Katastrophenschutzmaßnahmen ermöglicht. Die Ähnlichkeit der aufsichtlichen Intervention auf das Verhalten der nachgeordneten Behörden bleibt jedoch unbestritten. Insofern kann auch hier im Hinblick auf die Differenzierung zwischen Sach- und Wahrnehmungskompetenzen im Weisungsfall zurückgegriffen werden. Parallel zur Weisungserteilung fallen die Sach- und Wahrnehmungskompetenzen im Falle eines bewahrenden Selbsteintritts und der Ausübung der übergeordneten Katastrophenschutzleitung durch die Aufsichtsbehörde auseinander. Sofern diese ihre Oberleitungsbefugnis anwendet und auf die nachgeordnete Katastrophenschutzbehörde einwirkt, macht sie von ihrer Sachentscheidungskompetenz Gebrauch, die ihr durch den Selbsteintritt zusteht. Außenrechtlich wirksam werden die Maßnahmen sodann von der unteren Katastrophenschutzbehörde wahrgenommen.

Es zeigt sich, dass die Katastrophenschutzgesetze teils erheblich divergierende Selbsteintrittsregelungen vorhalten. Sofern den Behörden der Katastrophenschutzaufsicht ein größerer Gestaltungsspielraum eingestanden werden soll, der es ihnen ermöglicht, flexibel die Katastrophenschutzleitung zu modifizieren, so erscheinen die Bestimmungen in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern besonders hilfreich. Durch die Entscheidung der Aufsichtsbehörden, ob sie die Leitung ganz oder teilweise an sich ziehen, können dem individuellen Katastrophenfall angepasste Veränderungen der Leitungsstruktur durchgeführt werden. Die Aufsichtsbehörden haben das Recht, zwischen einem überwältigenden und einem bewahrenden Selbsteintritt zu wählen. Ein zu starres Aufsichtsrecht wird dadurch vermieden.

Schließlich sind die Vorzüge des unechten, katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts im Verhältnis zu dem Aufsichtsinstitut des „Beauftragten“ nicht zu vernachlässigen.⁶¹⁷ Grundsätzlich ist es denkbar, im Katastrophenorganisationsrecht die Rechtsfigur eines „Katastrophenschutzkommissars“ einzurichten, der als Personifikation der Aufsichtsverwaltung tätig wird.⁶¹⁸ Hierfür

617 Vgl. Tettinger, Die Beauftragten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 3. Aufl., 2007, § 111; vgl. zur Einsetzung eines Sparkommissars bei Haushaltsnotlagen Pauly/Pagel, Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung, DÖV 2006, 1028 ff.; vgl. dazu allgemein Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte, Berlin 2007 sowie Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1985.

618 Vgl. dazu v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 122.

spricht, dass die Konzentration von Leitungsbefugnissen in einer Person Klarheit über dessen Befugnisse und dessen zentrale Aufgabe und Verantwortung schaffen kann. Allerdings unterscheiden sich Katastrophen aufgrund ihrer Komplexität von denjenigen Sachverhalten, die insbesondere im Kommunalrecht die Bestellung eines Beauftragten legitimieren. Im Gegensatz zu rein örtlichen Angelegenheiten erfordern Katastrophen die fachübergreifende Zusammenarbeit von Behörden in Stäben, in denen das fachübergreifende Wissen gebündelt werden muss, um zur richtigen Entscheidung finden zu können. Auch die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden richten regelmäßig Stabsorgane ein, um dem außerordentlichen Beurteilungs-, Beratungs- und Entscheidungsbedarf im Katastrophenfall entsprechen zu können. Deshalb ist die Modifikation der Katastrophenschutzleitung durch einen Selbsteintritt nur dann sinnvoll, wenn die eintretende Instanz zur Bewältigung der anfallenden Aufgaben imstande ist. Die Leistungsfähigkeit eines einzelnen Katastrophenschutzkommissars dürfte hierbei in der Regel unzureichend sein. Zur Optimierung der Kommunikation zwischen der eingetretenen Aufsichtsbehörde und der weiterhin zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörde ist der Einsatz von Verbindungspersonen erforderlich und ausreichend. Sofern es zu einer absoluten Handlungsunfähigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde gekommen ist, dürfte die Bestellung einer einzigen Person ebenfalls nicht weiterführend sein. Eine Lösung bieten hierzu die Instrumente des zuständigkeitsverlagernden Selbsteintritts i. e. S. oder der horizontalen Delegation auf eine andere untere Katastrophenschutzbehörde. Mit dem Instrument des Selbsteintritts entspricht das Katastrophenorganisationsrecht im Grundsatz den Anforderungen an die Leitungsordnung, so dass die Einführung einer neuen Rechtsfigur entbehrlich ist.

cc) Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Anforderungen

Die gesetzgeberische Freiheit zur Gestaltung der interbehördlichen Verwaltungszusammenarbeit umfasst auch Zuständigkeitsverschränkungen als Folge behördlicher Aufsichtsbefugnisse. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Aus dem Rechtsstaatsprinzip erschließen sich Grenzziehungen der gesetzgeberischen Organisationsfreiheit.⁶¹⁹ Die Modifikation der instanzialen Zuständigkeitsordnung erfährt ihre äußere Grenze in dem Verbot von

619 Siehe dazu unter § 2 B II.

Mehrfachzuständigkeiten.⁶²⁰ Unzulässig wären – angesichts der Schutzwürdigkeit des Bürgers vor sich widersprechenden Verfügungen – parallele und gleichzeitige Zuständigkeiten von Katastrophenschutzbehörden unterschiedlicher Instanzen. Eine Verletzung dieser Regeln könnte auf den ersten Blick im Falle der katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritte angenommen werden, da diese im Gegensatz zum Selbsteintritt des allgemeinen Ordnungsrechts nicht zu einer selbstständigen, außenrechtswirksamen Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen durch die eingetretene Behörde mit eigenen Verwaltungskräften selbst führen, sondern die nachgeordneten Behörden an dem Katastropheneinsatz in unterschiedlicher Weise partizipieren lassen. Allerdings wird bei genauerer Betrachtung klar, dass die Grenze zu unzulässigen Mehrfachzuständigkeiten nicht überschritten wird. Für den überwältigenden Selbsteintritt mit Integrationsfunktion folgt dies aus der Tatsache, dass die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden im Namen und nach Anweisung der Aufsichtsbehörde handeln. Übernehmen diese die Zuständigkeit für den Katastropheneinsatz, wird ihnen das Handeln der unteren Katastrophenschutzbehörden zugerechnet. Deren Subordination unter die Leitungsgewalt der Aufsichtsbehörde stellt sicher, dass im Konfliktfall nach Maßgabe der eintretenden Behörde gehandelt wird und damit eine Belastung des Bürgers durch divergierende Verwaltungsentscheidungen mit Eingriffscharakter vermieden wird. Ähnlich liegt die Rechtslage beim bewahrenden Selbsteintritt: Da sich die Katastrophenschutzleitung der eintretenden Behörde auf die Oberleitung beschränkt, treten außenrechtlich weiterhin die nachgeordneten Behörden auf. Deren Wahrnehmungskompetenz bemisst sich im Konfliktfall nach der Sachentscheidung der Aufsichtsbehörde, so dass auch hier die Auflösung von Konfliktfällen durch das Hierarchieprinzip sichergestellt ist. Um allerdings ein hohes Maß an Klarheit über die Verantwortungsverteilung im Katastrophenfall sicherzustellen, müssen die nachgeordneten Behörden frühzeitig darüber informiert werden, dass die Aufsichtsbehörde von ihrer Selbsteintrittsbefugnis Gebrauch gemacht hat und im Konfliktfall ihre Sachkompetenz wahrnimmt. Die Pflicht zur förmlichen Erklärung bzw. zur Mitteilung im Falle einer Zuständigkeitsänderung durch die (partielle) Übernahme der Leitung wird allerdings in

620 Vgl. Oebbecke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Küper/Stree/Wessels (Hrsg.), FS Stree/Wessels zum 70. Geburtstag, 1992, S. 1119 ff., Heintzen, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448 (1449), Lübke-Wolff, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, 2705 (2708).

den Katastrophenschutzgesetzen nur vereinzelt angeordnet.⁶²¹ Zwar kann die Information der nachgeordneten Behörde grundsätzlich als stillschweigend mitgeschriebene Begleitpflicht zum Selbsteintrittsrecht verstanden werden, jedoch schafft ihre ausdrückliche Regelung ein höheres Maß an Rechtsklarheit. Unterrichtungspflichten im vertikalen Verhältnis der Katastrophenschutzaufsicht sollten somit über die bereits diskutierten Formen hinaus auch von oben nach unten verlaufen.

e) Katastrophenschutzrechtliche Beauftragung

Die Modifikation der Katastrophenschutzleitung beschränkt sich im Katastrophenorganisationsrecht nicht allein auf eine Verlagerung auf die Aufsichtsbehörde. In Anlehnung an das allgemeine Ordnungsrecht wird auch in den Katastrophenschutzgesetzen zwischen einer vertikalen und einer horizontalen Verschiebung der Katastrophenschutzleitung differenziert. Mit der aufsichtsbehördlichen Delegation der Zuständigkeit auf eine grundsätzlich gleichgeordnete Behörde korrespondiert im Katastrophenschutzrecht i. e. S. die Beauftragung einer nachgeordneten Katastrophenschutzbehörde mit der Leitung des Katastropheneinsatzes.⁶²² Die Änderung der leitenden Katastrophenschutzbehörde setzt in der Regel die Katastrophenbetroffenheit mehrerer unterer Katastrophenschutzbehörden⁶²³ oder die aufsichtsbehördliche Beurteilung voraus, dass die Katastrophenabwehr wirksamer von der beauftragten Katastrophenschutzbehörde wahrgenommen werden kann.⁶²⁴ Die systematische Nähe des Selbsteintritts und der Beauftragung, wie sie auch in der unmittelbaren Nähe beider Instrumente in den Regelungen der Katastrophenschutzgesetze zum Ausdruck kommt, erlaubt es, hinsichtlich der zuständigkeitsrechtlichen Auswirkungen auf die regulär zuständige Behörde auf die Ausführungen zu den katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritten zu verweisen.⁶²⁵ Einzig in dogmatischer Hinsicht lassen sich hier zwei besondere Merkmale der katastrophenschutzrechtlichen Beauftragung erkennen:

621 Vgl. § 16 Abs. 4 S. 2 LKatSG M-V; § 4 Abs. 3 KatSG-LSA.

622 § 6 Abs. 1 LKatSG B-W; Art. 2 Abs. 3 BayKatSG; § 8 Abs. 3, 2. Var. SächsBKG.

623 Vgl. § 16 Abs. 2 LKatSG M-V; § 27 Abs. 2 NKatSG; § 33 Abs. 6 FSHG; § 28 Abs. 4 SBKG; § 4 Abs. 2 KatSG-LSA; § 4 Abs. 2 S. 2 LKatSG S-H; § 27 Abs. 5 ThürBKG.

624 Vgl. § 2 Abs. 4 BbgBKG; § 35 Abs. 1 HBKG.

625 Vgl. unter § 5 B IV 3 b) und c).

Zum einen zeichnet sich die Beauftragung zwar durch eine horizontale Verschiebung der Katastrophenschutzleitung aus, allerdings geschieht dies kraft vertikaler Intervention der Katastrophenschutzaufsichtsbehörde. Die eintretende Zuständigkeitsänderung ist folglich ein Reflex der ausgeübten Aufsichtsbefugnis und hat ihren Ursprung nicht etwa in einer gesetzlichen Bestimmung, die an das Vorliegen von Tatbestandsvoraussetzungen die irreguläre Zuständigkeit einer benachbarten Katastrophenschutzbehörde knüpft. Diese Differenzierung ist insoweit wesentlich, als darin das Ermessen der Aufsichtsbehörde bei Beauftragung einer nachgeordneten Katastrophenschutzbehörde zum Ausdruck kommt. Schließlich unterscheidet sich die Beauftragung auch im Hinblick auf die Art der mit ihr bewirkten Zuständigkeitsänderung von einem überwältigenden Selbsteintritt. Während die Übernahme der Katastrophenschutzleitung eine Verschiebung der instanzialen Zuständigkeit bewirkte, tritt durch die Beauftragung einer nachgeordneten Katastrophenschutzbehörde mit der Leitung des Katastropheneinsatzes eine Veränderung der örtlichen Zuständigkeit ein. Deren räumliche Handlungsbefugnis beschränkt sich folglich nicht mehr auf ihr Kreis- oder Stadtgebiet, sondern wird durch die Beauftragung auf ein fremdes Gebiet erweitert. Hierbei handelt es sich um eine bedeutende Modifikation der Zuständigkeitsordnung, da mit ihr ein Überschreiten des regulären räumlichen Handlungsradius von Katastrophenschutzbehörden ermöglicht wird. Vor dem Hintergrund der Grundanforderungen an die Organisationseffektivität des Katastrophenschutzes, die aus den besonderen von Katastrophen ausgehenden Gefahren resultieren,⁶²⁶ erweist sich die Regelung der Beauftragung als ein notwendiges Organisationsinstrument.

4 *Schlussfolgerungen*

Die Untersuchung der katastrophenschutzrechtlichen Aufsichtsmittel hat aufgezeigt, dass das Katastrophenschutzaufsichtsrecht eine stark heterogene Rechtsmaterie darstellt. Zwar lassen sich bei interregionalem Rechtsvergleich gemeinsame Elemente der Aufsichtsinstrumente ausmachen, die eine Strukturierung des Aufsichtsrechts zumindest in ihren Grundzügen erlauben, jedoch ergeben sich bei genauerer Betrachtung der jeweiligen Landesregelungen Schwierigkeiten bei der genauen Abgrenzung der verschiedenen miteinander

626 Siehe unter § 2 C II a).

verwandten Aufsichtsmittel oder wesentliche Regelungslücken. Das Katastrophenorganisationsrecht ist „law in action“, so dass eine Bereinigung von rechtlichen Konflikten angezeigt ist, die aus dem Bedarf an eiliger Rechtsanwendung einerseits und der Abgrenzungsschwierigkeit von einzelnen Aufsichtsmitteln andererseits resultieren. Dies betrifft allen voran die Selbsteintrittsbefugnisse: Um Rechtsklarheit zu schaffen, sollte die Rechtswirkung des katastrophenschutzspezifischen Selbsteintritts, der kein Handlungsverbot durch die regulär erstinstanzlich zuständigen Behörden nach sich zieht, *expressis verbis* in den entsprechenden Regelungen aufgenommen werden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass mit Hilfe des Gesetzeswortlauts die vom Selbsteintritt i. e. S. abweichenden Rechtsfolgen eindeutig zum Ausdruck kommen. Darüber hinaus ließe sich durch die Regelung des Selbsteintritts i. e. S. in den Katastrophenschutzgesetzen eine korrekte Rechtsanwendung erreichen, da durch die Gegenüberstellung der verwandten, jedoch im Detail abweichenden Instrumente Fehler vermieden werden könnten, die andernfalls aus der Notwendigkeit resultieren, dass allgemeine und besondere Ordnungsgesetze zur Wahrnehmung der Katastrophenschutzaufsicht in Anspruch genommen werden müssen.⁶²⁷ Die Übersichtlichkeit der Rechtsgrundlagen für aufsichtsbehördliche Maßnahmen kann im zeitkritischen Katastrophenfall zur effektiveren Katastrophenbewältigung beitragen. Dies gilt ebenfalls im Verhältnis zu landesfremden Organen, die bundesstaatliche Katastrophenhilfe leisten. Da diese bei Ausübung der Katastrophenhilfe nach Maßgabe des Rechts des Katastrophenlandes handeln, finden auf sie ebenfalls die organisationsrechtlichen Vorschriften der Katastrophenschutzgesetze Anwendung.⁶²⁸ Davon sind mitunter auch die aufsichtsbehördlichen Interventionsmittel umfasst. Für die externen Hilfsorgane ist es somit auch von Bedeutung, welche Rechtsfolgen durch die unterschiedlichen Aufsichtsmittel ausgelöst werden. Die aufgezeigte Unübersichtlichkeit der Landeskatastrophenschutzgesetze im Hinblick auf die Katastrophenschutzaufsicht birgt insoweit auch die Gefahr rechtswidrigen Handelns durch Katastrophenhilfeorgane, so dass eine Harmonisierung der Landeskatastrophenschutzgesetze auch unter diesen Gesichtspunkten angezeigt erscheint. Bei der konkreten Ausgestaltung müssen die herausgearbeiteten Anforderungen an die Aufsichtsmittel Berücksichtigung finden. Hierzu

627 Aufgrund des Bedarfs an katastrophenschutzspezifischen Aufsichtsmitteln ist der alleinige Verweis auf allgemeine Fachaufsichtsinstrumente nicht zielführend, so aber in § 41 LBKG R-P.

628 Siehe dazu unter § 4 A II 5.

gehören eine originäre Unterrichtungspflicht, eine umfassende Weisungsbefugnis zu besonderen Weisungen sowie eine Selbsteintrittsbefugnis, die eine Übernahme der Katastrophenschutzleitung in dem Umfang ermöglicht, die nach Auffassung der Aufsichtsbehörde für eine wirksame Katastrophenbewältigung am geeignetsten erscheint.

C Subordination im Rahmen bundesstaatlicher Katastrophenhilfe

I Leitungsordnung im Falle der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe auf Anforderung nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG

1 Problemstellung

Die Besonderheit der Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als einem Sonderfall der Amtshilfe liegt – wie bereits untersucht wurde – in der Berechtigung der angegangenen Landes- und Bundesbehörden, ihre Zuständigkeitsgrenzen ausnahmsweise zu überschreiten.⁶²⁹ Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wirkt kompetenzbegründend, wobei die Handlungsbefugnis landesfremder Einheiten im Einzelfall durch Anforderung des notleidenden Landes freigegeben wird. Je nach Art und Ausmaß des eingetretenen Katastrophenfalls können in der Folge zahlreiche Behörden zum Handeln im Katastrophengebiet befähigt sein, so dass deren Rechtsstellung eingehender untersucht werden muss. Beschränkt sich die Berechtigung eines notleidenden Landes allein darauf, auswärtige Hilfe anzufordern, ohne dass mit diesem Rechtsakt eine Steuerungsgewalt der örtlichen Katastrophenschutzbehörden einhergeht, würde dies rechtsstaatswidrige Mehrfachzuständigkeiten bedingen, da die angeforderten Behörden zum selbstständigen obrigkeitlichen Vorgehen befugt wären. In einem solchen Fall könnte sich der Bürger mehrfachen, sich gegebenenfalls sogar widersprechenden Hoheitsakten von unterschiedlichen Verwaltungsträgern ausgesetzt sehen, ohne dass hinreichend klaggestellt wäre, welchen staatlichen Befehlen Folge zu leisten ist.⁶³⁰ Darüber hinaus muss die unter Effektivitätsgesichtspunkten erforderliche Klarheit der Leitungsordnung

⁶²⁹ Siehe dazu unter § 4 II 4.

⁶³⁰ Vgl. Oebbecke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Küper/Stree/Wessels (Hrsg.), FS Stree/Wessels zum 70. Geburtstag, 1992, S. 1119 ff., Heintzen, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448 (1449), Lübbe-Wolff, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, 2705 (2708).

gewahrt bleiben.⁶³¹ Denn auch im bundesstaatlichen Gefüge stellt die einheitliche Lenkung der Katastrophenabwehrmaßnahmen die Grundlage eines effektiven, behördenübergreifenden Katastrophenschutzes dar. Insofern kommt es maßgeblich darauf an, ob bzw. inwieweit den anfordernden Landesbehörden von Verfassungen wegen hinreichende Leitungsbefugnisse über fremde Landes- und Bundesorgane zustehen bzw. ob sich diese in einem rechtlichen Subordinationsverhältnis zu den Behörden des Einsatzlandes befinden.

2 *Unterstellung landesfremder Behörden*

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird die Unterstellung auswärtiger Organe unter die Leitungsgewalt des anfordernden Landes oftmals als eine selbstverständliche Rechtsfolge des Anforderungsaktes vorausgesetzt. Ohne weitergehende Ausführungen wird davon ausgegangen, dass Weisungsbefugnisse eines notleidenden Landes bzw. der Landeskatastrophenschutzbehörden über fremde Landes- und Bundeskräfte dem grundgesetzlichen Katastrophenhilfeeinstitut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG immanent seien.⁶³² Mag dieser Auffassung zwar im Ergebnis zuzustimmen sein, so verlangt sie doch aufgrund ihrer weitreichenden rechtlichen Folgen nach einer differenzierten Begründung. Da sich aus dem Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG im Hinblick auf die Weisungslage im Anforderungsfall keine Aussagen ableiten lassen, ist grundsätzlich auch die rechtliche Konstellation denkbar, dass die Anforderung auswärtiger Organe einzig und allein deren Berechtigung zum Tätigwerden im Katastrophengebiet aktiviert, ohne dass damit ihre Unterstellung einhergeht. Dieses Ergebnis würde dem Umstand Rechnung tragen, dass die Begründung externer Leitungsgewalt – mit anderen Worten die Statuierung von verwaltungsträgerübergreifenden Steuerungs- und Kontrollinstrumenten⁶³³ – aufgrund des intersubjektiv wirkenden Rechtscharakters nur unter strengeren Voraussetzungen möglich sein kann, als dies bei der internen Leitungsgewalt der Fall ist. Bei letzteren

631 Vgl. zu den erhöhten Anforderungen an Rechtsklarheit im Katastrophenrecht unter § 2 B II 3.

632 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 25; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 5. Aufl., 2005, Art. 35 Rn. 28.

633 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 180.

erschließt sich die Unterstellung von Verwaltungseinheiten bereits aus der hierarchischen Grundstruktur.⁶³⁴

Die Unterstellung der Katastrophenhilfeorgane im Falle des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist nicht nur darin begründet, dass die fremden Kräfte nur auf Anforderung tätig werden, sondern dass sie hierbei nach dem Wortlaut des Grundgesetzes „zur Hilfe“ tätig werden. Entsprechend ist für die Beurteilung der stillschweigend mitgeschriebenen Verantwortungsstruktur im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe darauf abzustellen, dass die angeforderten Kräfte lediglich hilfeleistend, d. h. unterstützend und ergänzend tätig werden. Dies schließt es aus, dass die Entscheidungs- und Handlungskompetenzen der örtlichen Katastrophenschutzbehörden ersetzt werden. Der ausschließliche Hilfszweck des Katastrophenhilfeinsatzes fremder Kräfte fordert demzufolge, dass die auswärtigen Organe konsequenterweise zur Beachtung der örtlichen landesgesetzlichen Leitungsordnung im Katastrophenfall verpflichtet sind. Erfüllen somit die landesfremden Organe auf Anforderung die Katastrophenschutzaufgabe des Landes, gilt auch für ihr Handeln die in den Katastrophenschutzgesetzen getroffene Festlegung der für die Katastrophenschutzleitung zuständigen Behörden. Da nach Landesrecht die Katastrophenschutzbehörden die leitenden Behörden im Katastrophenfall darstellen und eine Zuständigkeitsdelegation im bundesstaatlichen Katastrophenhilfefall – wie bereits untersucht wurde – nicht möglich ist, wird die Leitungsfunktion der Katastrophenschutzbehörden auch bei Tätigwerden fremder Landes- und Bundeskräfte nicht angetastet. Diese Rechtslage wird auch in den Äußerungen des Rechtsausschusses im Zusammenhang mit der Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG bestätigt, nach denen die Ziele der „für die Katastrophenabwehr zuständigen Landesbehörden“ als maßgebend für die Verwendung der auswärtigen Einheiten bezeichnet werden.⁶³⁵ Die Verantwortungsstruktur im Katastrophenschutz, die von der Hauptzuständigkeit der Länder geprägt ist, gilt auch im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe fort. Darüber hinaus kann auch im Lichte des Effektivitätsprinzips davon ausgegangen werden, dass das Grundgesetz eine länderübergreifende Katastrophenschutzzusammenarbeit anstrebt, die eine wirksame Bewältigung der Gefahrenlage zum Ziel hat. Da jedoch Effektivität stets ein Mindestmaß an Einheitlichkeit der Abwehrmaßnahmen

634 Ebd., § 84 Rn. 181.

635 Vgl. BT-Drs. 5/2873, S. 10.

zwingend voraussetzt, kann davon ausgegangen werden, dass die „zur Hilfe“ geleistete Mitwirkung der angeforderten Stellen die Steuerungsgewalt der leitenden Katastrophenschutzbehörden unangetastet lässt. Nur unter diesen Kautelen kann zudem gewährleistet werden, dass die Eigenstaatlichkeit des notleidenden Landes durch die Anforderung bundesstaatlicher Katastrophenhilfe nicht aufgehoben oder zumindest beschränkt wird.⁶³⁶ Es wäre sinnwidrig anzunehmen, dass mit der Anforderung von auswärtiger Hilfe ein Land dazu bereit wäre, auf die Steuerung der hoheitlichen Gefahrenabwehr im eigenen Territorium zu verzichten und sich damit selbst zu entmachten.

Dies bedeutet freilich nicht, dass auch im bundesstaatlichen Gefüge an Instrumente zu denken ist, die eine Übertragung der Leitungsgewalt auf eine fremde Landes- oder Bundesbehörde ermöglichen, sofern es zu einem Kontrollverlust der regulär zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden kommt. Im Hinblick auf die geltende Rechtslage kann jedenfalls festgehalten werden, dass sich die Verantwortungsverteilung im Regelfall einer länderübergreifenden Anforderung von Katastrophenhilfe mit den für die allgemeine Amtshilfe geltenden Rahmenbedingungen deckt, wie sie auch in §§ 4 ff. VwVfG einfachgesetzlich geregelt wurden. Danach stellt gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG ein Weisungsverhältnis zwischen den Behörden grundsätzlich einen die Amtshilfe ausschließenden Tatbestand dar. Jedoch beschränkt sich dieser Ausschlussgrund allein auf bereits bestehende Weisungsverhältnisse zwischen den Behörden. Maßgebend ist hier die Weisungslage vor der Anforderung,⁶³⁷ da sich bei bestehenden Weisungsbefugnissen Hilfspflichten bereits aus dem Unter- und Überordnungsverhältnis erschließen.⁶³⁸ Deshalb ist es für die Qualifizierung der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe als einem besonderen Amtshilfefall unerheblich, dass es zu einer Unterstellung im Rahmen der Hilfeleistung kommt. Aber auch jenseits dieser negativen Abgrenzung des Amtshilfeinstituts entspricht die bereits ausgearbeitete Leitungslage im Rahmen der Katastrophenhilfe dessen Amtshilfecharakter. Zwar trägt die ersuchte Behörde die Verantwortung für die von

636 Vgl. Robbers, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, 926 (928).

637 Vgl. Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln, DÖV 1976, 333 (335); dies wird übersehen von v. Zimmermann/Czepull, Zuständigkeiten und Kompetenzen im Katastropheneinsatz, DVBl. 2011, 270 (274).

638 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 34.

ihr durchgeführten Amtshilfehandlungen, dies gilt allerdings nur, soweit von der ersuchenden Behörde keine bindenden Anweisungen gegeben wurden.⁶³⁹ Mit diesem Steuerungsvorbehalt der anfordernden Behörde, die freilich je nach Lage und Erforderlichkeit eine permanente Steuerung durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde legitimiert, wird somit auch im Katastrophenschutzrecht dem amtshilferechtlichen Grundprinzip entsprochen, dass die Verfahrensherrschaft und Verfahrensverantwortung im Amtshilfefall bei der ersuchenden, regulär zuständigen Behörde verbleibt.⁶⁴⁰

Aus den gleichen Gründen lässt sich nun auch eine – oftmals im Schrifttum vorzufindende⁶⁴¹ – organisationsdogmatische Einordnung des Katastrophenhilfeinstituts gemäß Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als Organleihe ablehnen. Denn die Unterstellung fremder Landes- oder Bundeskräfte unter die Leitungsgewalt der Landeskatastrophenschutzbehörden ist die Folge der amtshilfemäßigen Katastrophenhilfe, ohne dass die auswärtigen Hilfsorgane in die Landesverwaltung des Einsatzlandes institutionell eingegliedert werden.⁶⁴² Auch im Rahmen der Amtshilfe ist eine Steuerung fremder Einheiten rechtlich möglich, wie dies auf dem Gebiet der Katastrophenschutzzusammenarbeit unter Effektivitätsgesichtspunkten so erforderlich wie auch ausreichend ist. Da die angegangenen Landes- und Bundesbehörden im Rahmen der Assistenzleistung die Landeskatastrophenschutzaufgabe erfüllen und nach Landesrecht handeln, werden sie im Namen und auf Weisung der Landeskatastrophenschutzbehörden tätig.

639 Vgl. Kopp/Ramsauer (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 11. Aufl., 2011, § 7 Rn. 10 m. w. N.; Köhler, *Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht*, DVBl. 1992, 1577 (1584).

640 Vgl. Meyer-Teschendorf, *Die Amtshilfe*, JuS 1981, 187 (188); vgl. Klückmann, *Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln*, DÖV 1976, 333 (335): „Eine spätere Weisungsgebundenheit ist dem Wesen der Amtshilfe durchaus immanent“.

641 Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.) *Gefahrenabwehr*, 9. Aufl., 1986, S. 145; Lorse, *Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz*, DV 2005, 471 (485); Eichhorn, *Besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall und zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit*, S. 83 ff.; Kleiner, *Koordination von Katastrophenschutz-Einsatzkräften durch Kräfte des Bundes*, DVBl. 1977, 240 (241).

642 Vgl. Klückmann, *Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln*, DÖV 1976, 333 (339);

Mit diesem organisationsrechtlichen Verhältnis wird den Anforderungen einer wirksamen Zusammenarbeit sowohl im Katastrophenhilferecht als auch im allgemeinen Amtshilferecht genügt, so dass es einer – zudem auf Dauerhaftigkeit angelegten⁶⁴³ – Eingliederung der fremden Organe gar nicht bedarf. Insofern ist die Rechtslage nicht vergleichbar mit der Organleihe, wie sie bei Art. 95 Abs. 5 GG angenommen wird, wenn Bundesgerichtsbarkeit ausnahmsweise durch ein Landesgericht ausgeübt wird. Die Dispositionsbefugnis der Landeskatastrophenschutzbehörden über die „zur Verfügung gestellten Kräfte anderer Länder und des Bundes“⁶⁴⁴ entspricht folglich der auf den Einzelfall beschränkten Unterstützung, wie dies im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe und der Katastrophenhilfe der Fall ist. In Anbetracht der bereits untersuchten Strukturmerkmale des Katastrophenhilfeinstituts muss der organisatorische Status der fremden Landes- und Bundeskräfte nicht verändert werden. Darüber hinaus wäre es fragwürdig, wenn es im Ermessen eines Landes stünde, über die Organstellung von Streitkräften zu entscheiden.

Daher ist es verfassungsrechtlich nicht haltbar, dass die Anforderung im Katastrophenfall die Umstellung von Bundeswehreinheiten zu Landesorganen zur Folge haben soll. Auch der Rechtsausschuss des Bundestages hat hierzu festgehalten, dass die zur Verfügung gestellten Einheiten nicht von ihrer organisatorischen Zugehörigkeit zur fremden Landes- oder Bundesverwaltung losgelöst werden. Denn das „Weisungsrecht der zuständigen Bundes- und Landesorgane gegenüber den von ihnen zur Verfügung gestellten Vollzugskräften bleibt auch während der Hilfeleistung erhalten“.⁶⁴⁵ Insofern ging der Bundestagsrechtsausschuss davon aus, dass die Einwirkungsmöglichkeiten der entsendenden Bundes- und Landesbehörden auf die einzelnen Kräfte erhalten bleiben. Zwar steht diese Rechtsauffassung auf den ersten Blick im Widerspruch zur bereits herausgearbeiteten Leitungsordnung, jedoch deckt sie sich im Ergebnis mit dem bisher Gesagten, da sich die fortwährenden Weisungsbefugnisse lediglich auf das Verhältnis der entsendenden Behörden zu ihren Vollzugskräften beziehen. Deshalb ging der Rechtsausschuss – zu Recht – davon aus, dass auch beim

643 Vgl. BVerfGE 63, 1 (31); Robbers, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, 926 (928).

644 Vgl. BT-Drs. 5/2873, S. 10: „Die zur Verfügung gestellten Kräfte anderer Länder und des Bundes...“ (Hervorhebungen des Verfassers).

645 Vgl. BT-Drs. 5/2873, S. 10.

Einsatz von Einheiten im Rahmen der Katastrophenhilfe die interne Leitungsgewalt der Behörden gegenüber ihren Dienstkräften nicht aufgehoben wird. Die Verfügungsbefugnisse der Landeskatastrophenschutzbehörden gegenüber den angeforderten Einheiten sind – mangels organisatorischer Eingliederung in die Verwaltungsorganisation des Einsatzlandes – somit als externe Leitungsgewalt zu verstehen. Die Einwirkungsmöglichkeiten der anfordernden Behörden können allein auf die Behörden(-führung) abzielen und nicht etwa auf das einzelne Hilfspersonal, so dass letztere weiterhin der dienstlichen Weisungsgewalt unterliegen, d. h. der organisationsinternen Leitungsordnung „ihrer“ Behörden.⁶⁴⁶ Im speziellen Fall der Katastrophenhilfe durch Bundeswehrkräfte folgt dies bereits aus der Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers für Verteidigung gemäß Art. 65a GG.⁶⁴⁷ In Anbetracht dieser organisationsrechtlichen Merkmale ist eine Einordnung des Katastrophenhilfeeinstituts als Organleihe ausgeschlossen.

Zugleich wird damit die grundgesetzliche Konzeption der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe klar: Die Zuständigkeit und Verantwortung der Länder für die Leitung des abwehrenden Katastrophenschutzes bleibt trotz des Einsatzes landesfremder Hilfskräfte unangetastet. Die Macht des Handelns geht vom Einsatzland aus, was sowohl die Anforderung als auch die Steuerung der Sekundanzleistungen anbetrifft. Nicht nur ein Organleihecharakter ist deshalb abzulehnen; aus dem gleichen Grund scheidet – ein weiteres Mal – auch die Einordnung des grundgesetzlichen Katastrophenhilfeeinstituts als einem Fall des Mandats aus. Für einen Mandatscharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG spricht zugegebenermaßen, dass in Abgrenzung zur Delegation nur materielle Kompetenzen übertragen werden.⁶⁴⁸ Insofern könnte eine Mandatierung der ange-

646 Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 70 f. m. w. N.; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 5. Aufl., 2005, Art. 35 Rn. 28 für das Verhältnis der zivilen Katastrophenschutzbehörden zur Bundeswehr.

647 Vgl. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729 (730); vgl. zu truppen- und allgemeindienstlicher Unterstellung Punkt 16 Verwaltungsvorschrift – Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe (BWKatHiVwV), VMBL. 2008, S. 2 f.; vgl. Lorse, Die Befehls- und Kommandogewalt des Art. 65a GG im Lichte terroristischer Herausforderungen, DÖV 2004, 329.

648 Vgl. Schenke, Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, VerwArch 1977, 119 (148); vgl. zur Abgrenzung des Mandats von der Delegation Reinhardt, Delegation und Mandat

forderten Kräfte darin begründet sein, dass diese, ohne Behörden des Einsatzlandes zu werden, allein dessen Eingriffsbefugnisse wahrnehmen können.⁶⁴⁹ Der organisationsrechtlichen Zuordnung der Katastrophenhilfe als Mandat steht jedoch entgegen, dass diese die Übertragung der Entscheidungsgewalt auf den Mandatar voraussetzt, da der Mandant auf den Mandatar Einschätzungsprärogativen und Entscheidungsbefugnisse überwälzt.⁶⁵⁰ Diese Rechtswirkungen sind jedoch mit der Katastrophenschutzhoheit der Landeskatastrophenschutzbehörden im Einsatzland nicht vereinbar, weil fremde Landes- und Bundeskräfte die Eingriffsbefugnisse nicht selbstständig wahrnehmen, sondern den Einschätzungen und Steuerungen durch die zuständigen Landeskatastrophenschutzbehörden unterliegen. Sie handeln nach deren Auftrag und Weisung. Diese Weisungslage ist als eine permanente Abhängigkeit der Hilfsorgane während des Katastrophenhilfeeinsatzes zu verstehen, so dass auch die Ausgestaltung der Zusammenarbeit als eine „bewahrende Mandatierung“ ausgeschlossen ist. Letztere würde dann vorliegen, wenn Befugnisse vorübergehend übertragen würden, d. h. der Mandant den Mandatar mit materiellen Kompetenzen unter Rückholvorbehalt betraut.⁶⁵¹ Die Leitungsgewalt der anfordernden Katastrophenschutzbehörden gilt allerdings umfassend, so dass auch eine nur vorübergehende Suspension der Bindungswirkung gegen die Polizei- und Katastrophenschutzhoheit des Einsatzlandes verstoßen würde. Davon unberührt bleibt einzig, dass Katastrophenhilfskräfte unter Beibehaltung der Weisungsabhängigkeit damit beauftragt werden, Einzelmaßnahmen im Rahmen eines abstrakten Einsatzauftrags auszuführen, für deren Umsetzung es eines gewissen Beurteilungsakts bedarf. Solange allerdings die Unterstellung hiervon unangetastet bleibt, ist die Konkretisierungs- und Vollzugsaufgabe

im öffentlichen Recht, 2005, S. 49; Horn, Das organisationsrechtliche Mandat, NVwZ 1986, 808 (809); Schwabe, Zum organisationsrechtlichen Mandat, DVBl. 1974, 60 (70); Heinz, Delegation und Mandat – Eine rechts- und verfassungstheoretische Untersuchung, Der Staat, Bd. 36, 1997, 495 (507); Obermayer, Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, 625 (628).

649 Vgl. Reinhardt, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 2005, S. 36.

650 Vgl. Schenke, Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht, VerwArch 1977, 119 (154); vgl. Reinhardt, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 2005, S. 179; a. A. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 93 mit dem Ergebnis, dass es sich bei Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG um die Organisationsform des Mandats handelt.

651 Vgl. zum „konservierenden Mandat“ Reinhardt, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 2005, S. 243 ff.

einzelner Katastrophenschutzmaßnahmen durch landesfremde Hilfskräfte rechtlich unbedenklich.⁶⁵²

Im Ergebnis lässt sich die bundesstaatliche Katastrophenhilfe organisationsdogmatisch als ein Fall der Landesauftragsverwaltung qualifizieren. Assistierende Landes- und Bundesbehörden, die einer Anforderung um Katastrophenhilfe nachkommen, handeln im Namen sowie nach Auftrag und Weisung der die Katastrophenabwehr leitenden Landeskatastrophenschutzbehörde. Durch den Rechtsakt der Anforderung werden die Hilfsorgane in ihrem organisatorischen Status als Teil der entsendenden Verwaltung nicht angetastet. Sie unterliegen jedoch der Sachkompetenz der leitenden Katastrophenschutzbehörden, die über die Rechtsmacht verfügen, die Erledigung von Katastrophenschutzmaßnahmen durch externe Einheiten verbindlich festzulegen.⁶⁵³

II Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG beim überregionalen Katastrophennotstand

Das auf Solidarität und Subordination gründende Institut der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG stellt die Grundlage einer effektiven Katastrophenbewältigung im Bundesstaat dar. Im weiteren Fortgang der Arbeit sollen darüber hinaus die Interventionsbefugnisse nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG näher untersucht werden. Hierzu sind zunächst das Verhältnis zum regulären Mechanismus des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG klarzustellen und die rechtlichen Konflikte zu erörtern, die ein Einschreiten durch die Bundesregierung erforderlich machen können. Schließlich sind die Weisungsbefugnis der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG einerseits und deren Einsetzungsbefugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG andererseits zu diskutieren.

652 Vgl. ähnlich Klückmann, Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter besonderer Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln, DÖV 1976, 333 (339).

653 Vgl. zur Sachkompetenz Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 45.

1 *Stufenfolge der bundesstaatlichen Katastrophenhilfeinstrumente*

Die Kooperations- und Subordinationsinstrumente des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG bilden die Grundlage der solidarischen Gefahrenabwehr bei Katastrophen durch Bund und Länder. Gleichwohl erschöpfen sich die grundgesetzlichen Instrumente der Katastrophenhilfe nicht in den Vorgaben des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, sondern gehen mit den Regelungen des Art. 35 Abs. 3 GG über diese hinaus. Durch Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG wird die Bundesregierung dazu ermächtigt, soweit es zur wirksamen Bekämpfung von Naturkatastrophen oder Unglücksfällen, die das Gebiet mehr als eines Landes gefährden, erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung zu erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten der Bundespolizei und der Bundeswehr zur Unterstützung der Polizeikräfte einzusetzen. Sowohl der Grundtatbestand des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als auch die Sonderregelungen des Abs. 3 kommen bei den Gefahrenlagen einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls zur Anwendung.⁶⁵⁴ Dass es sich um identische Gefahrenlagen handelt, kommt ebenfalls im Wortlaut des Art. 35 Abs. 3 GG zum Ausdruck: „die“ Naturkatastrophe bzw. „der“ Unglücksfall führt zur Anwendung der Sonderbefugnisse der Bundesregierung.⁶⁵⁵ Anhand des gleichen sachlichen Anwendungsbereichs von Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG zeigt sich, dass die Regelungen in systematischem Zusammenhang stehen. Art. 35 Abs. 3 und Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG gehören zum Gesamtregelungsbereich der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe.

Abweichend von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG kommen die Regelungen des Abs. 3 allerdings nur dann zur Anwendung, wenn die Katastrophe das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet, wenn m. a. W. ein überregionaler Katastrophennotstand vorliegt. Diese tatbestandliche Abweichung schließt jedoch die Anwendung des Grundtatbestandes nicht per se aus.⁶⁵⁶ Da die Bundesregierung zum Gebrauch der Sonderbefugnisse nur dann berechtigt ist, wenn dies aufgrund der besonderen Umstände in einer länderübergreifenden Gefahrenlage für die

⁶⁵⁴ Siehe dazu näher § 4 A II 2.

⁶⁵⁵ Deshalb ist es auch unbedenklich, dass in Art. 35 Abs. 3 GG auf die Beschreibung „besonders schwerer“ Unglücksfall verzichtet wurde; vgl. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 35 Rn. 78; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl., 2011, Art. 35 Rn. 51.

⁶⁵⁶ Vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 33.

wirksame Gefahrenabwehr „erforderlich“ ist, werden die organisatorischen Instrumente des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG durch das Vorliegen eines länderübergreifenden Katastrophenfalls grundsätzlich nicht verdrängt. Die Interventionsbefugnisse der Bundesregierung stehen unter dem Vorbehalt ihrer Erforderlichkeit für die Katastrophenschutzeffektivität im Bundesstaat. Diese Subsidiarität⁶⁵⁷ im Verhältnis zu den Anforderungsberechtigungen der Länder nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG lässt den Schluss zu, dass der grundgesetzlichen Konzeption der katastrophenrechtlichen Organisationsinstrumente ein Stufensystem zugrunde liegt: Regionale und überregionale Gefahrenlagen sollen vorrangig mit den organisatorischen Mitteln des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG bewältigt werden. Allein durch die Gefährdung des Gebiets mehr als nur eines Bundeslandes werden die Anforderungsberechtigungen der Bundesländer nicht suspendiert. Hiervon unberührt bleibt gewiss ein freiwilliges Ersuchen der Länder an den Bund, durch die zentrale Koordinierung von Hilfsmaßnahmen unterstützend tätig zu werden, wie dies in § 16 Abs. 2 S. 1 ZSKG eine einfachgesetzliche Regelung gefunden hat. Hierbei übertragen die Bundesländer keine Hoheitsbefugnisse auf den Bund mit der Folge, dass dieser durch rechtsverbindliche Weisungen Leitungsgewalt über die Länder auszuüben befugt wäre. Es handelt sich vielmehr um eine rein kooperativ-steuernde Koordinierung durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die deshalb mit den grundgesetzlichen Vorgaben des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht im Widerspruch steht.

Demgegenüber wird in Anbetracht des Erforderlichkeitsvorbehalts eines subordinativen Einschreitens durch die Bundesregierung deutlich, dass es für das richtige Verständnis der Organisationsinstrumente des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG maßgebend darauf ankommt, wie sich die Überregionalität eines Katastrophenfalls auf die organisatorischen Anforderungen einer effektiven Katastrophenabwehr auswirkt. Zunächst muss untersucht werden, ob bzw. inwiefern sich das Katastrophengeschehen bei Vorliegen einer länderübergreifenden Gefahrenlage derart verändert, dass die Mittel des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG untauglich werden können und somit eine Verschiebung organisatorischer Kompetenzen zugunsten des Bundes nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG angezeigt sein kann.

657 Vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl., 2011, Art. 35 Rn. 51; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II., 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 26.

2 *Auswirkungen der Überregionalität auf die Organisation der Katastrophenabwehr*

a) Konfliktlage durch Ressourcenknappheit

Die Gefährdung mehrerer Bundesländer durch einen Katastrophenfall ist für die bundesstaatliche Katastrophenschutzzusammenarbeit besonders konfliktträchtig und stellt das Katastrophenschutzrecht vor besondere Herausforderungen. Rechtliches Konfliktpotenzial beim überregionalen Katastrophennotstand ergibt sich zum einen aus der Mangelsituation, die aus der Diskrepanz von einerseits erforderlichen und andererseits zur Verfügung stehenden Katastrophenhilferessourcen resultieren kann.⁶⁵⁸ Ressourcenknappheit und die (drohende) Selbstbetroffenheit durch den Katastrophenfall können zu einem Handeln nach Opportunitäts Gesichtspunkten führen, das unter Verweis auf das Gebot bundesfreundlichen Verhaltens nur schwerlich korrigiert werden kann. Beim länderübergreifenden Katastrophenfall kann sich das Prinzip des kooperativen Föderalismus zum konkurrierenden Föderalismus umkehren. Zum anderen sind die Länder nach Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich zur Hilfeleistung gegenüber allen notleidenden Bundesländern verpflichtet. Da allerdings mehrere Bundesländer um Katastrophenhilfe ersuchen, werden die angegangenen Behörden in die Konfliktsituation gebracht, dass sie ihren Katastrophenhilfeverpflichtungen nicht in vollem Umfang nachkommen können. Bei länderübergreifenden Katastrophenlagen muss über die Verteilung knapper Güter zwischen mehreren notleidenden und um Hilfe ersuchenden Ländern entschieden werden.

Da die Bewertungen der Dringlichkeitsstufen zwischen den anfordernden und angeforderten Verwaltungsträgern auseinanderfallen können, kann dies einen rechtlichen Konflikt zur Folge haben: Landesbehörden müssen eine oder mehrere Anforderungen um Katastrophenhilfe aufgrund einer abweichenden Einschätzung über das Bestehen oder den Umfang der Katastrophenhilfepflicht ablehnen. Zu denken ist hier an § 5 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG, nach dem eine Amtshilfeverweigerung obligatorisch ist, wenn durch die Hilfeleistung erhebliche

658 So auch die Einschätzung des Bundesministeriums des Innern, vgl. Protokollnotiz BMI zu Beschluss Nr. 16, 183. IMK-Sitzung am 1. Juni 2007, Berlin.

Nachteile für den Bund oder ein anderes Land verursacht werden.⁶⁵⁹ Hilfeleistungen würden vorenthalten werden, obwohl sie in dem anfordernden Land – bei objektiver Betrachtung – benötigt werden, so dass sich die Hilfeleistung für ein anderes Land hier nachteilig auswirkt. Der Verweis auf die höhere Dringlichkeitsstufe ändert jedenfalls zunächst nichts an dem Konflikt, dass einer Anforderung um Katastrophenhilfe nicht nachgekommen wird. Dies ist umso prekärer, als es sich bei den in Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 GG begründeten Hilfspflichten um relative Verfassungspflichten handelt, d.h. sie die einzelnen Bundesländer untereinander binden. Die Unmöglichkeit der angegangenen Stellen, allen Anforderungen gleich nachzukommen, vermag deshalb nicht das Dilemma zu beseitigen, dass den relativen und nun miteinander kollidierenden Hilfeleistungspflichten nicht entsprochen werden kann. Zum anderen könnte ein Ersuchen um Katastrophenhilfe unter Rückgriff auf die fakultativen Verweigerungsgründe des § 5 Abs. 3 VwVfG abgelehnt werden. Dabei kann eine divergierende Dringlichkeitsbeurteilung insbesondere auf den Vorbehalt des Eigenbedarfs nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG durchschlagen. Kommt ein ersuchtes Land zu der Einschätzung, dass die angeforderten Ressourcen zur Erfüllung eigener Gefahrenabwehraufgaben dringender benötigt werden, kollidiert diese Beurteilung im Ergebnis mit der Anforderung durch ein notleidendes Land und gegebenenfalls mit dessen Beurteilung, dass die Ressourcen in einem anderen Katastrophengebiet dringender vonnöten sind. Keine Rolle spielt dabei, ob es sich bei dem ersuchten Land entweder selbst um ein notleidendes Land handelt oder um ein nicht betroffenes Land, das sich allerdings die angeforderten Ressourcen vorsorglich für den Fall einer möglichen Eigengefährdung für sich selbst vorbehält. Beide Fallgruppen kommen grundsätzlich für eine Eigenbedarfseinrede in Betracht.

Die im Falle eines länderübergreifenden Katastrophengebiets verursachte Mangelsituation löst somit eine Kollision der Grundprinzipien des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG aus. Den Anforderungsberechtigungen einerseits und den Katastrophenhilfverpflichtungen andererseits kann – absolut betrachtet – nicht

659 Vgl. Kopp/Ramsauer (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 11. Aufl., 2011 § 5 Rn. 23; der Anwendungsbereich des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG wird sonst überwiegend auf den Geheimnisschutz verengt, vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Aufl., 2010, § 5 Rn. 28 sowie Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 23.

nachgekommen werden. Als einzigen Auflösungsmechanismus von Konflikten, die durch Diskrepanzen auf der Ebene der Dringlichkeitsbeurteilungen und des Ressourceneinsatzes resultieren, hält § 5 Abs. 5 VwVfG die Letztentscheidungskompetenz der Aufsichtsbehörde der angegangenen Stellen vor.⁶⁶⁰ Danach entscheidet jedes Landes- bzw. Bundesministerium selbstständig darüber, ob der Anforderung entsprochen wird bzw. wie dem Ersuchen nachgekommen wird. Im Rahmen des § 5 Abs. 5 VwVfG verbleibt somit die Entscheidungshoheit über den Einsatz von knappen Ressourcen bei den obersten Aufsichtsbehörden der die Katastrophenhilfe ablehnenden Länder. Dieser Mechanismus läuft bei überregionalen Katastrophenlagen ins Leere, da es die Länder von der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Katastrophenhilfe gegenüber allen Bundesländern nicht befreit. Darüber hinaus basieren die Entscheidungen der Länder über die Verteilung angeforderter Katastrophenhilfe nicht auf der Grundlage einer übergeordneten Bewertung der Gesamtgefahrenlage, sondern weitgehend aus individuellen Zweckmäßigkeitserwägungen. Solange die Entscheidungshoheit bei den Landesbehörden des die Katastrophenhilfe ablehnenden Landes verbleibt, werden diese im Zweifel effektivitätswidrigen Hemmnisse der bundesstaatlichen Katastrophenschutzzusammenarbeit nicht durchbrochen. Hieran können die organisatorischen Instrumente des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG anknüpfen.

b) Berücksichtigung überregionaler Auswirkungen der Gefahrenabwehr

Ein überregionaler Katastrophennotstand wirkt sich nicht nur negativ auf die vorhandenen Ressourcen aus, sondern erfordert auch Einsatzmaßnahmen, die unter Berücksichtigung überregionaler Belange getroffen werden. Bei genauerer Betrachtung des Wortlauts des Art. 35 Abs. 3 GG wird sogar deutlich, dass dieser auch diejenigen Szenarien umfasst, bei denen die Katastrophe das Gebiet mehr als eines Landes „gefährdet“, d. h. zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar nur in einem Land Schäden eingetreten sind, jedoch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von weiteren Schäden in anderen Ländern ausgegangen werden muss. Eine solche Ausweitung des Katastrophengebiets stellt Landeskatastrophenschutzleitungen vor besondere Herausforderungen, da bei der Entscheidung über Katastrophenschutzmaßnahmen berücksichtigt werden

⁶⁶⁰ Vgl. Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Aufl., 2010, § 5 Rn. 50; Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 8. Aufl., 2010, § 5 Rn. 38.

muss, ob bzw. inwieweit sich diese negativ auf die Gefahrensituation in anderen Ländern auswirken können. Aus dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens kann zwar abgeleitet werden, dass die Bundesländer bei der Ausübung ihrer Katastrophenschutzkompetenzen zur Rücksichtnahme auf andere Länder verpflichtet sind, jedoch ist die faktische Berücksichtigung dieses Grundsatzes in kritischen Katastrophenfällen fraglich. Zumindest in Konfliktfällen, in denen Maßnahmen zum Wohle des Schutzes eigener Rechtsgüter mit den Belangen anderer Länder in Widerspruch stehen, muss davon ausgegangen werden, dass den eigenen Gefahrenabwehr Gesichtspunkten Vorrang eingeräumt wird.

Im Folgenden sollen daher die besonderen Organisationsinstrumente des Bundes im Falle eines länderübergreifenden Katastrophengebiets in Abgrenzung zu denen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG untersucht und im Hinblick auf ihre Notwendigkeit für die organisationsrechtliche Lösung von Mangelsituationen und damit für die Effektivitätssteigerung der Katastrophenabwehr im Bundesstaat erörtert werden.

3 *Weisungsbefugnis der Bundesregierung*

Die erste Variante der Bundesintervention auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG betrifft die soeben erörterten Defizite der im Rahmen von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auf Anforderung beruhenden Katastrophenhilfe im Bundesstaat. Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG verleiht der Bundesregierung die Befugnis, erforderlichenfalls Landesregierungen die Weisung zu erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen. Durch die auf die Bundesregierung übertragene Entscheidungskompetenz wird dem Umstand Rechnung getragen, dass zwar einer Anforderung um Hilfe grundsätzlich zu entsprechen ist, jedoch gegebenenfalls Hilfe aus Zweckmäßigkeitserwägungen wie z. B. einem – vermeintlichen – Eigenbedarf oder der – angeblich – höheren Dringlichkeitsstufe im eigenen oder einem dritten Land abgelehnt wird. Der Bundesregierung obliegt in derartigen Situationen zunächst die Analyse der bundesweiten Katastrophenlage. Sie beurteilt die Zustände in den einzelnen Katastrophenländern, stellt eine Prognose des weiteren Geschehensverlaufs auf und schätzt den jeweiligen Dringlichkeitsbedarf ein. Kommt sie daraufhin zu dem Ergebnis, dass einer bestimmten Anforderung ungerechtfertigterweise nicht nachgekommen wurde, kann sie nun die Amtshilfeverweigerung durch ihre Weisung zurückweisen und zugleich die verweigerte Hilfe dem notleidenden Land

zukommen lassen.⁶⁶¹ Im Mittelpunkt dieser Anordnung steht – nach dem Wortlaut des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG – die Erforderlichkeit für eine wirksame Bekämpfung der Katastrophe. Insofern ist in dieser – wenn auch nur auf den Einzelfall beschränkten und abstrakt gehaltenen – Steuerung durch den Bund nicht allein ein Mittel zur Überwindung eines absoluten Funktionsverlustes des betroffenen Landes zu sehen.⁶⁶² Auch bei grundsätzlicher Handlungsfähigkeit des Katastrophenlandes ist es denkbar, dass es aufgrund seiner Gefährdung auf landesfremde Hilfe angewiesen ist. Darüber hinaus wird in Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG die Funktionsfähigkeit des Katastrophenlandes vorausgesetzt, da es andernfalls auch nicht von seiner Verfügungsbefugnis Gebrauch machen kann, wie dies nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Grundgesetzes im Hinblick auf die Leitung auswärtiger Kräfte vorgesehen ist. Die Verfügungsbefugnis der Länder über die auswärtigen Hilfsorgane steht zugleich der Auffassung entgegen, dass an Katastrophenländer die Weisung ergehen kann, die Hilfsorgane einzusetzen.⁶⁶³ Ein solches Verständnis ist vom Wortlaut und der Struktur des Art. 35 Abs. 3 GG nicht gedeckt, da die Weisungsbefugnis der Bundesregierung an Landesregierungen auf die Entsendung von Einheiten zur länderübergreifenden Katastrophenhilfe ausgerichtet ist. Da nicht die Einsatzländer Weisungsadressaten der Bundesregierung sind, kann somit auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ein bundesseitiger Eingriff in die Anforderungsfreiheit der Bundesländer nicht legitimiert werden.⁶⁶⁴ Die Katastrophenschutzhoheit der Länder wird insofern zumindest im Hinblick auf den angewiesenen Einsatz auswärtiger Katastrophenhilfeorgane nicht durchbrochen. Die Bundesländer entscheiden in eigener Verantwortung darüber, ob sie die auf Weisung überstellten Hilfskräfte annehmen. Diese Einschätzung deckt sich im Ergebnis mit der Zielrichtung des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG: Mit der Weisungsbefugnis der Bundesregierung ist ein Instrument geschaffen worden, mit dem etwaigen Amtshilfeverweigerungen entgegengewirkt werden kann, die bei Beurteilung der bundesweiten Katastrophenlage durch die Bundesregierung einer

661 Vgl. Benda, Die Notstandsverfassung, 3. Aufl., 1966, S. 147.

662 So aber Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 33.

663 Vgl. so aber Kleiner, Koordination von Katastrophenschutzkräften durch Kräfte des Bundes, DVBl. 1977, 240 (242); Hömig, in: Hömig/Seifert (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., 2010, Art. 35 Rn. 11.

664 Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 99 f.

effektiven Katastrophenbekämpfung entgegenstehen. Dabei kann die Katastrophenabwehrleitung der Einsatzländer unangetastet bleiben.

Vor diesem Hintergrund sind im Hinblick auf die Initiierung der weisungsgebenden Intervention der Bundesregierung i. S. d. Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG zwei Konstellationen denkbar: Zum einen kann ein notleidendes Land bei der Bundesregierung die Erteilung einer Weisung an ein oder mehrere Bundesländer beantragen, sofern diese einer Anforderung um Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht oder nicht in vollem Umfang nachkommen. Zum anderen ist auch ein selbstinitiiertes Tätigwerden der Bundesregierung denkbar, wenn diese zu dem Schluss kommt, dass der Einsatz von Polizeikräften in einem Katastrophenland für die wirksame Bekämpfung der Katastrophe erforderlich ist. Jedoch bleibt es auch in diesem Fall bei der Verfügungsbefugnis der Länder, die als primäres Element die Entscheidungsbefugnis darüber voraussetzt, ob überhaupt die zur Hilfe abgestellten Polizeikräfte angenommen werden. Andernfalls könnten die Katastrophenländer die auf Weisung eingesetzten Kräfte durch ausweichende Verfügungen aushebeln, so dass es sinnwidrig wäre, den Ländern zwar die Freiheit über die Verfügung von auswärtigen Kräften kraft Verfassungsrechts zuzugestehen, sie jedoch andererseits zu deren Einsatz zu verpflichten.

Die Weisungsbefugnis der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG drängt die Frage nach ihrem Verhältnis zu den Regelungen des Bundeszwangs nach Art. 37 GG auf. Nach Art. 37 Abs. 1 GG ist die Bundesregierung dazu berechtigt, notwendige Maßnahmen zu treffen, um ein Land, das grundgesetzliche oder einfach-gesetzliche Bundespflichten missachtet, zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.⁶⁶⁵ Dabei steht der Bundesregierung bzw. ihrem Beauftragten nach Art. 37 Abs. 2 GG insbesondere das Recht zu, Bundeszwang durch Weisungen auszuüben. Wie bereits untersucht wurde, handelt es sich bei der gegenseitigen Hilfeleistung im Katastrophenfall um eine bundesverfassungsrechtliche Pflicht aller Länder,⁶⁶⁶ so dass auch insoweit der Regelungsbereich des Art. 37

665 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 37 Rn. 5; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 37 Rn. 5 ff.; Grundlage der korrigierenden Interventionsbefugnis stellt das „Überwachungsrecht des Bundesstaates“ dar, vgl. Schmidt/Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl., 2011, Art. 37 Rn. 2.

666 Siehe unter § 4 A II 8.

GG eröffnet ist. Da jedoch der Verfassungsgesetzgeber in Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG den Tatbestand und die Rechtsfolgen der Katastrophenhilfepflicht und der weisungsgebenden Bundesintervention spezialrechtlich bestimmt hat, muss die Regelung nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* grundsätzlich den allgemeineren Regelungen des Art. 37 GG vorgehen. Wegen ihrer Zielrichtung, die Einhaltung einer Bundespflicht notfalls per Weisung umzusetzen, ist das Organisationsinstrument des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG daher als Spezialfall des Bundeszwangs zu bewerten.⁶⁶⁷ Für die Verteilung der Exekutivkompetenzen bei einem länderübergreifenden Katastrophennotstand kommt es deshalb in erster Linie auf Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG an. Dies erscheint auch im Lichte der katastrophenschutzrechtlichen Effektivitätsmaxime richtig, da für die Erteilung einer Weisung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG gegenüber einem – Katastrophenhilfe verweigernden – Land nicht auf die Zustimmung des Bundesrates zugewartet werden muss.⁶⁶⁸ Da katastrophenschutzrechtliche Maßnahmen naturgemäß eilige Entscheidungen voraussetzen, rechtfertigt sich damit ausnahmsweise der Verzicht auf eine vorherige Freigabe durch den Bundesrat. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, dass die Weisungsbefugnis der Bundesregierung einer Kontrolle durch den Bundesrat gänzlich entzogen ist. Das Grundgesetz sieht auch in Art. 35 Abs. 3 GG einen Schutzmechanismus gegen einen etwaigen Missbrauch der Weisungsbefugnis durch die Bundesregierung vor: Nach dessen Satz 2, 1. Halbsatz kann der Bundesrat die Aufhebung der Weisung verlangen.⁶⁶⁹ Zwar verzichtet das Grundgesetz insofern – unter Effektivitätserwägungen sinnvollerweise – auf die vorgelagerte Zustimmungsbedürftigkeit von Weisungen der Bundesregierung; die damit einhergehende Verschiebung der Kompetenzlage zugunsten der Bundesregierung wird jedoch durch das Interventionsrecht des Bundesrates abgeschwächt. Hiervon unberührt bleiben diejenigen „notwendigen Maßnahmen“ i. S. d. Art. 37 Abs. 1 GG, die jenseits einer Weisung von der Bundesregierung oder deren Beauftragten gegenüber Ländern getroffen werden.⁶⁷⁰

667 Vgl. ähnlich Sattler, *Gefahrenabwehr*, 2008, S. 104.

668 Ebd.

669 Nach Kloepfer, *Verfassungsrecht*, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 63 fungiert der Bundesrat hier quasi als „Anwalt“ des betroffenen Landes.

670 Vgl. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 37 Rn. 34, verweist auf das historische Begriffsverständnis des Bundeszwangs, das „eine prinzipiell uneingeschränkte Befugnis zum Einsatz von Machtmitteln“ bezeichnete, wohingegen „nach heutiger Lesart die Bundesregierung auf das Maß des Erforderlichen beschränkt werden soll“, m. w. N.

Denn von der verdrängenden Spezialität des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG können wegen ihrer sachlichen Beschränkung auf Weisungen sonstige Maßnahmen nicht umfasst sein, die der Bundesregierung durch subsidiäre Anwendung des Art. 37 GG ebenfalls zustehen. Dies stellt insbesondere der Selbsteintritt dar, der als Sanktions- und Vollstreckungsmittel im Falle der Missachtung einer Bundesweisung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG in Betracht kommt.⁶⁷¹

4 *Einsatz von Einheiten der Bundespolizei und der Bundeswehr nach Maßgabe der Bundesregierung*

a) Einsatz gegen den Willen eines Landes

Länderübergreifende Katastrophengebiete können zum einen zur Ablehnung einer Katastrophenhilfeanforderung durch Bundesländer führen, mit der Folge, dass dem Konflikt durch die punktuelle Weisung durch die Bundesregierung abgeholfen werden muss. Überregionale Katastrophennotstände können zum anderen auch Gefahrenabwehrmaßnahmen in einem Katastrophengebiet erforderlich machen, deren Notwendigkeit allein aus überregionalen Gesichtspunkten resultiert. Zwar sind die Länder im Lichte des Bundestreuegebots zur Rücksichtnahme auf die Belange anderer Länder und des Bundes verpflichtet,⁶⁷² allerdings wird sich in der Verwaltungspraxis die Berücksichtigung von auswärtigen Interessen regelmäßig dann nicht durchsetzen, wenn diese im Widerspruch zu den Zielen des eigenen Rechtsgüterschutzes stehen. Die Handlungsoptionen benachbarter Länder sind in derartigen Situationen durch die Zuständigkeitsordnung stark begrenzt. Besteht die Gefahr des Übergreifens einer Katastrophe auf ein Land, so kann dieses mangels örtlicher Zuständigkeit auf fremdem Gebiet auch dann keine Gefahrenabwehrmaßnahmen ergreifen, wenn damit Schäden auf eigenem Gebiet verhindert werden könnten.⁶⁷³

671 Ebd., Art. 37 Rn. 35, der den Selbsteintritt des Bundes sogar „als Mittel der ersten Wahl“ ansieht; m. w. N.; vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 65.

672 Siehe dazu unter § 4 A I.

673 Siehe dazu auch unter § 3 B I 2.

Eine derartige Konfliktsituation stellt den Anknüpfungspunkt für das organisatorische Interventionsinstrument des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG dar. Danach kann die Bundesregierung eigenständig Einheiten der Bundespolizei und der Bundeswehr einsetzen, soweit sie dies für die wirksame Bekämpfung einer überregionalen Katastrophengefahr als erforderlich erachtet. Im Gegensatz zur Katastrophenschutzzusammenarbeit nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erfolgt der Einsatz der Einheiten ohne eine Anforderung durch das Katastrophenland. Hierbei sind zwei Fallgestaltungen denkbar: Zum einen bleibt eine Anforderung aus, weil es nicht dem Willen des Einsatzlandes entspricht, Bundeshilfe anzufordern. Zum anderen kann es an einer Anforderung mangeln, weil das Land zur Anforderung faktisch nicht imstande ist. In dem Verzicht auf ein Anforderungserfordernis in Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG kommt zum Ausdruck, dass es auf den Willen des Einsatzlandes hier nicht ankommt. Eine Aufhebung der Entscheidung der Bundesregierung kann allein vom Bundesrat verlangt werden und nicht etwa von einem einzelnen Bundesland,⁶⁷⁴ so dass hier auf die Einschätzung der Bundesregierung abzustellen ist, deren Einsatzentscheidung die Beurteilung der bundesweiten Katastrophenlage vorausgehen muss. Untermuert wird diese Auslegung durch einen Blick auf das Kontrollinstrument des Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG: Die Entscheidung liegt bei der Bundesregierung, die das Gesamtlagebild unter Berücksichtigung der überörtlichen Auswirkungen von Maßnahmen in den Bundesländern einschätzt. Kommt die Bundesregierung zu dem Ergebnis, dass zur Verhinderung des Übergreifens einer Katastrophengefahr auf andere Bundesländer und damit zur wirksamen Bekämpfung der Katastrophe bestimmte Abwehrmaßnahmen angezeigt sind, rechtfertigt dies den anforderungsunabhängigen Eigeneinsatz von Kräften der Bundespolizei und der Bundeswehr.⁶⁷⁵ Angesichts der verfassungsrechtlichen Grundkonzeption des Katastrophenschutzes – Katastrophenschutzzuständigkeit der Länder einerseits und amtshilferechtliche Unterstützung durch Landes- und Bundesorgane andererseits – wird durch den Rechtsakt des bundesseitigen Eigeneinsatzes in die Katastrophenschutzhoheit der Länder eingegriffen. Damit erklärt sich, dass auf Bundesebene die Bundesregierung als Kollegialorgan und nicht etwa das zuständige Ministerium als oberste Aufsichtsbe-

674 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 27; Esklony, Das Recht des inneren Notstands, 2000, S. 220.

675 Nach Sattler kann die Bundesintervention zum Zwecke der existentiellen Sicherung des Gesamtstaates erfolgen, vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 107.

hörde⁶⁷⁶ über den anforderungsunabhängigen Einsatz von Bundespolizei- oder Bundeswehrkräften zu entscheiden hat.⁶⁷⁷ Diese organisationsrechtliche Zuweisung des Verfassungsgesetzgebers ist zum einen in der politischen und rechtlichen Brisanz einer solchen Bundesintervention begründet.⁶⁷⁸ Zum anderen kommt in ihr die Schutzfunktion des Organisationsrechts zum Ausdruck: Die Legitimationsnotwendigkeit durch ein Kollegialorgan beugt einem missbräuchlichen Übergriff des Bundes in die Katastrophenschutzhoheit der Länder vor und sichert damit stärker die Belange der Länder, die durch einen anforderungslosen Einsatz von Bundeskräften erheblich berührt sind.⁶⁷⁹

b) Einsatz ohne den ausdrücklichen Willen eines Landes

Ein selbstinitiiertes Einsatz von Bundeskräften kommt darüber hinaus nicht nur gegen den Willen des Katastrophenlandes in Betracht, sondern muss auch ohne dessen Willen erwogen werden. Dies leuchtet insbesondere in den Fällen ein, in denen wegen Gefahr im Verzug auf gefahrenabwehrende Maßnahmen oder eine Anforderung durch die regulär zuständige Behörde nicht zugewartet werden kann. Die Einsetzungsbefugnis der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG kommt deshalb grundsätzlich als Legitimationsgrundlage für anforderungsunabhängige Gefahrenabwehrmaßnahmen durch die Bundespolizei und die Bundeswehr im Eilfall in Betracht. Da es sich allerdings in dieser Konstellation mangels leitender oder korrigierender Einflussnahme nicht um eine aufsichtliche Intervention handelt, soll diese Fallgestaltung im späteren Verlauf der Arbeit ausführlich diskutiert werden.⁶⁸⁰ Richtigerweise muss dieser Aspekt im Zusammenhang mit Notzuständigkeiten des Katastrophenorganisationsrechts erörtert werden.

676 Dies wäre für die Streitkräfte nach Art. 65a GG der Bundesminister der Verteidigung und nach § 1 Abs. 1 S. 2 BPolG der Bundesminister des Innern für die Bundespolizei.

677 Siehe BVerfGE 115, 118 (149); 91, 148 (165 f.) sowie zur Kollegialorganzuständigkeit der Bundesregierung auch BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 53 ff.; vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 11. Aufl., 2011, Art. 35 Rn. 8; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2005, Art. 35 Rn. 26.

678 Vgl. allgemein zur rechtlichen Bewältigung von politisch brisanten Konflikten im Bundesstaat Smith, Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat, 2011.

679 Vgl. BVerfGE 26, 338 (397 f.); BVerfGE 115, 118 (149).

680 Siehe unter § 8 B IV 1.

5 *Leistungsordnung bei länderübergreifenden Katastrophenlagen*

Die Leistungsordnung im Rahmen der bundesstaatlichen, auf Anforderung geleisteten Katastrophenhilfe konnte durch Auslegung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG herausgearbeitet werden. In Anbetracht des Amtshilfecharakters, des Effektivitätsprinzips und der Wahrung der Eigenstaatlichkeit anfordernder Länder konnte auf deren Leitungsbefugnisse gegenüber auswärtigen Organen geschlossen werden.⁶⁸¹ Demgegenüber stellt sich die Leistungsordnung auf dem Gebiet der bundesstaatlichen Katastrophenschutzzusammenarbeit nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG weitaus komplexer dar. Zum einen verlangt die Weisungsbefugnis der Bundesregierung gegenüber Landesregierungen nach einer eingehenden Untersuchung, ob damit die Grundstruktur der Leitungsbefugnisse aufgehoben wird. Zum anderen muss aufgrund des selbstinitiierten Einsatzes von Bundeskräften im Fall des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG die Verteilung der Leitungsrechte differenzierter beleuchtet werden.

Zunächst ist jedoch eine der Ausgangsüberlegungen zu bedenken: Die Regelungen des Art. 35 Abs. 3 GG kommen nicht allein aufgrund einer länderübergreifenden Katastrophenlage zur Anwendung. Vielmehr gilt nach der skizzierten Stufenfolge, dass auch bei einem länderübergreifenden Katastrophennotstand die Vorgaben des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG Vorrang haben.⁶⁸² Daraus folgt im Hinblick auf die Rechtsstellung von Bundeseinheiten, dass diese unter die Leitungsgewalt der Einsatzländer fallen, sofern sie auf deren Anforderung zur Hilfe eingesetzt werden. Für die Anwendung einer gegebenenfalls modifizierten Leitungslage auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 GG ist insoweit kein Raum.

a) Leitungsgewalt der Einsatzländer über ihnen zugewiesene Polizeikräfte im Fall des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG

Das subordinativ-steuernde Tätigwerden der Bundesregierung im Falle des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG durch Weisungen an die Landesregierungen legt auf den ersten Blick die Vermutung nahe, dass es bei länderübergreifenden Katastrophenfällen zu einem Übergang der Leitungsgewalt auf den Bund kommt. Indes muss einer derartigen Interpretation der Leitungsrechtslage aus mehre-

681 Vgl. § 5 C I.

682 Siehe dazu unter § 5 C II 1.

ren Erwägungen widersprochen werden. In erster Linie lässt sich aus Art. 35 Abs. 3 GG ableiten,⁶⁸³ dass die auf Weisung des Bundes auswärtig eingesetzten Polizeikräfte der Verfügungsbefugnis des Einsatzlandes unterliegen. Diese Verfügungsgewalt des Einsatzlandes über die auswärtigen Kräfte steht einer umfassenden Leitungsgewalt des Bundes entgegen. Denn könnte der Bund über die punktuelle Anweisung zur auswärtigen Hilfeleistung hinaus auf den Einsatz der Kräfte Einfluss nehmen, stünde dies mit der ausdrücklichen Verfügungsbefugnis des Einsatzlandes im Widerspruch. Des Weiteren benennt das Grundgesetz *expressis verbis* einzig die Landesregierungen als Weisungsadressaten der Bundesregierung. Insofern lässt sich daraus schließen, dass Weisungen über die konkrete Ausführung von Einsatzmaßnahmen nicht der Bundesregierung zugestanden werden, da diese sinnigerweise an die einzelnen Behörden oder im Zweifel an deren Aufsichtsbehörden ergehen müssten.⁶⁸⁴ Schließlich lässt sich auch durch Vergleich der Katastrophenhilferegelungen mit denen des innenpolitischen Notstands i. S. d. Art. 91 GG die Beschränkung bundesseitiger Interventionsoptionen auf Grundlage des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG erkennen. Es gehört zu den markanten Unterschieden der im Zuge der Einführung der Notstandsverfassung im Jahre 1968 voneinander getrennten Notstandsregime, dass allein im Rahmen der Bekämpfung innenpolitischer Notstände eine vollständige Unterstellung von Polizeien der Länder unter die Weisungsgewalt der Bundesregierung ermöglicht wird.⁶⁸⁵ Auf eine derartige Bundes-einsatzleitung wurde demgegenüber in der vom Amtshilfecharakter geprägten Katastrophenschutzzusammenarbeit verzichtet. Vor diesem Hintergrund handelt es sich beim weisungsgebenden Tätigwerden der Bundesregierung im Fall des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG um eine lediglich beschränkte Intervention. Sie dient allein der Überbrückung von Amtshilfeverweigerungen durch die Anordnung zur Katastrophenhilfeleistung. Eine Bundeseinsatzleitung, die eine darüber hinausgehende verbindlich steuernde Koordinierung der bundesstaatlichen Katastrophenschutzmaßnahmen bedeuten würde, ist indes von Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG nicht gedeckt.

683 Vgl. Art. 35 Abs. 3 GG: „... so kann die Bundesregierung [...] den Landesregierungen die Weisung erteilen, [...] Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen [...]“.

684 Vgl. ähnlich Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2005, Art. 35 Rn. 27.

685 Vgl. dazu Windthorst, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 91 Rn. 41 ff.

b) Leitungsgewalt im Fall des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG

Die Leitungsgewalt im Falle des Einsatzes von Einheiten der Bundespolizei und der Bundeswehr auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG ist im Schrifttum umstritten. Zurückzuführen sind die divergierenden Beurteilungen zum einen darauf, dass das Grundgesetz trotz hoher katastrophenschutzpraktischer Relevanz⁶⁸⁶ der Hilfe von Bundeskräften keine ausdrückliche Aussage über die Verteilung der Verantwortlichkeiten trifft und zum anderen darauf, dass nicht hinreichend zwischen den verschiedenen Fallgestaltungen des Bundeseinsatzes nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG unterschieden wird.

Nach einer im Schrifttum verbreiteten Auffassung findet keine Modifikation der Leitungsordnung zwischen Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG und Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG statt. Die Katastrophenschutzhoheit der Länder bleibe trotz der Intervention der Bundesregierung unangetastet, so dass auch den Ländern die weisunggebende Gewalt über die von der Bundesregierung eingesetzten Bundeskräfte zustehe.⁶⁸⁷ Im Mittelpunkt des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG stehe allein die Verteilung von Bundeskräften auf mehrere notleidende Bundesländer, die jedoch über die Verwendung der eingesetzten Einheiten selbst entscheiden könnten.⁶⁸⁸ Für eine derartige Interpretation des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG spricht auf den ersten Blick, dass nach dessen Wortlaut der Einsatz der Bundespolizei- und Bundeswehrkräfte „zur Unterstützung“ der Landespolizeikräfte erfolgt. Daraus könnte in Anlehnung an die „zur Hilfe“ erfolgende Zusammenarbeit nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG abgeleitet werden, dass die Bundeseinheiten den Landesbehörden unterstehen. Dieser Auslegung ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Unterstützungszweck im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auf den Prinzipien der Anforderung einerseits und der Entsendung von Kräften andererseits basiert. Auf den Anforderungsvorbehalt wurde jedoch bei Art. 35 Abs. 3 GG verzichtet und mit der Einsetzungskompetenz der Bundesregierung ein Instrument geschaffen, dass den Einsatz von Bundeskräften ermöglicht,

686 Vgl. kritisch zu Anwendungsunsicherheiten des Art. 35 Abs. 3 GG in der Verfassungspraxis bei länderübergreifenden Katastrophenfällen Lorse, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, DV 2005, 471 (478).

687 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2005, Art. 35 Rn. 25, 27.

688 Vgl. mit in dieser Hinsicht gleicher Bewertung des Art. 35 Abs. 3 GG Lorse, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, DV 2005, 471 (478).

wenn dies nach der Beurteilung der bundesweiten Katastrophenlage für eine wirksame Katastrophenabwehr erforderlich erscheint und eine kompetenzauflösende Anforderung nicht vorliegt. Die Einsetzungsentscheidung der Bundesregierung ersetzt insoweit die regulär notwendige Freigabe durch die Anforderung des Landes, so dass sich die Kompetenzlage hin zum Bund verschiebt. Darüber hinaus bestimmt Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, dass die Einheiten von Bundespolizei und Bundeswehr „eingesetzt“ und nicht etwa wie die auf Weisung entsendeten Landeskräfte „zur Verfügung gestellt“ werden.⁶⁸⁹ Insoweit untermauert der unterschiedliche Wortlaut die Annahme, dass der Verfassungsgesetzgeber unterschiedliche Ziele verfolgte, als er die organisatorischen Instrumente der Bundesregierung in Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG bestimmte. Durch die Zwecksetzung der „Unterstützung“ wird hingegen deutlich gemacht, dass der Einsatz zur Durchführung polizeilich-hoheitlicher Maßnahmen berechtigt, wie dies insbesondere für die Verwendung von Bundeswehrsoldaten entscheidend ist. Zudem kommt darin wie auch bei Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zum Ausdruck, dass sich die Befugnisse der Bundeskräfte nach dem Landesordnungs- und -polizeirecht bestimmen⁶⁹⁰ und sie in dieser Funktion die Katastrophenschutzaufgabe des Landes wahrnehmen.⁶⁹¹ Des Weiteren ist bei der Klärung der Leitungsordnung zu bedenken, dass eine Aufspaltung der Handlungsbefugnisse in eine Einsetzungskompetenz der Bundesregierung einerseits und eine Einsatzleitungskompetenz des Landes andererseits sinnwidrig wäre.⁶⁹² Wollte man das Recht der Bundesregierung allein auf die Entscheidung über die Einsetzung der Kräfte beschränken, würde dieses Instrument ins Leere laufen.

689 Vgl. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 35 Rn. 82 stellt überzeugend auf die Verschiedenheit von Entsendungs- und Einsetzungsbefugnissen ab; vgl. ebenfalls differenzierend § 11 Abs. 2 BPolG: „Die Unterstützung eines Landes durch die Bundespolizei nach Abs. 1 richtet sich nach dem für das Land geltenden Recht. Vorbehaltlich des Artikels 35 Abs. 3 des Grundgesetzes unterliegt die Bundeswehr dabei den fachlichen Weisungen des Landes“.

690 Vgl. Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 33.

691 Vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 12. Aufl., 2011, Art. 35 Rn. 57; Kleiner, Koordination von Katastrophenschutzkräften durch Kräfte des Bundes, DVBl. 1977, 240 (243); Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 108.

692 So aber Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 27.

Denn stünde die Einsatzleitung über die auf Beschluss der Bundesregierung eingesetzten Kräfte den Landesbehörden zu, könnten diese die Entscheidung der Bundesregierung unterlaufen, indem sie die gegen ihren Willen eingesetzten Bundeskräfte mit unzumutbaren Einsatzbefehlen abstellen oder gar aus dem Land verweisen. Schließlich bedarf auch der Telos der Norm einer besonderen Berücksichtigung: Die Einsetzungskompetenz der Bundesregierung soll ein Mittel des Bundes darstellen, mit dem die mangelnden Optionen von Bundesländern korrigiert werden sollen. Aufgrund der begrenzten örtlichen Zuständigkeit der Länder können diese keine Maßnahmen auf fremdem Landesterritorium treffen, um ein Übergreifen eines Katastrophenfalls auf ihr Gebiet zu verhindern oder zumindest zu mindern. Der Bundesregierung ist deshalb im Rahmen des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG die weitgehende Leitungsgewalt über die von ihr eingesetzten Kräfte der Bundespolizei und Bundeswehr zuzugestehen, um aus überregionalen Gesichtspunkten erforderliche Maßnahmen anzuweisen.⁶⁹³ Zwar wird damit in die Katastrophenschutzhoheit der Länder eingegriffen, jedoch handelt es sich dabei um eine schonende Lösung der Konflikte eines überregionalen Katastrophennotstands. Denn wenn auch die Bundeskräfte zur Sicherstellung einer überregional effektiven Katastrophenabwehr nach Maßgabe der Bundesregierung gegen den Willen eines Landes eingesetzt werden, so bleibt dessen Katastrophenschutzleitung über die eigenen und gegebenenfalls auf Anforderung oder Weisung zur Verfügung gestellten fremden Landeskräfte erhalten. Der Verfassungsgesetzgeber hat sich demnach gegen einen Übergang der Katastrophenschutzleitung auf den Bund auch in überregional-kritischen Fällen entschieden.⁶⁹⁴ Eine Kompetenzusurpation durch den Bund findet nicht statt, so dass Kloepfers Wertung gefolgt werden kann, Art. 35 Abs. 3 GG schaffe ein „Gleichgewicht“ zwischen den Interessen von Bund und Ländern.⁶⁹⁵ Zwar weicht insoweit die Leitungsordnung im Rahmen des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG von der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ab, jedoch handelt es sich um eine lediglich partielle Durchbrechung.

693 Vgl. Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 356; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 35 Rn. 30.

694 Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 100 ff.

695 Vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 33; ebenso Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 102 f.

Die gleiche Rechtslage im Hinblick auf die Leitungsordnung kommt auch bei einem notkompetenzrechtlichen Einsatz der Einheiten von Bundespolizei und Bundeswehr in Betracht.⁶⁹⁶ Da die Landesbehörden aufgrund ihrer Handlungsunfähigkeit die ihnen grundsätzlich zukommende Leitungsbefugnis nicht wahrnehmen können, ist der Verbleib der Fachaufsicht über die eingesetzten Kräfte auf Bundesebene die einzig denkbare Rechtslage. Als besonders problematisch kann sich hier jedoch erweisen, dass die Steuerungsbefugnisse der Bundesregierung auf Bundespolizei- und Bundeswehrkräfte beschränkt sind. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Grundgesetzes erstreckt sich die Einsetzungsbefugnis der Bundesregierung auf Einheiten der Bundespolizei und der Bundeswehr und nicht etwa auf polizeiliche und ordnungsbehördliche Kräfte des Katastrophenlandes oder der Katastrophenhilfe leistenden Länder. Die grundgesetzliche Konzeption der selbstinitiierten Katastrophenschutzmaßnahmen des Bundes erweist sich an dieser Stelle als unvollständig. Denn sind die Führungsorgane des Katastrophenlandes handlungsunfähig, kann der subsidiäre Einsatz von Bundeskräften auch die Übernahme der Leitungsgewalt gegenüber noch handlungsfähigen Katastrophenschutzeinheiten der Länder erfordern, um damit eine einheitliche und wirksame Bekämpfung der Katastrophe zu ermöglichen.

Nach der bisherigen Untersuchung kann somit festgehalten werden, dass die Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG zum anforderungsunabhängigen Einsatz einschließlich der Steuerung von Einheiten der Bundespolizei und Bundeswehr berechtigt ist. Die Leitungsgewalt umfasst die proaktive und repressive Fachaufsicht, d. h. Entscheidungen über die Recht- und Zweckmäßigkeit von Katastrophenschutzmaßnahmen der Bundeskräfte. Mag zwar eine derartige Handlungsbefugnis der Bundesregierung unter Effektivitätsgesichtspunkten sinnvoll sein, da mit ihr ein Instrument geschaffen wurde, mit dem Katastrophenschutzmaßnahmen aus überregionalen Erwägungen auch gegen den Willen eines Einsatzlandes durchgeführt werden können, so begegnen der derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung der Bundesintervention dennoch Bedenken. Resultat der Einsetzungs- und Steuerungskompetenz der Bundesregierung ist ein kraft originären (Verfassungs-)Rechts zulässiges Tätigwerden von Bundeskräften auf dem Gebiet eines Einsatzlandes zur Katastrophenabwehr nach Maßgabe des Bundes. Da die Katastrophenschutzleitung des

696 Siehe § 8 B IV 1.

Einsatzlandes über eigene und fremde Landeskräfte davon unangetastet bleibt, kommt es unter zuständigkeitsrechtlichen Gesichtspunkten im Ergebnis zu einem Fall von Mehrfachzuständigkeiten. Sowohl Bundes- als auch Landeskräfte sind auf dem gleichen Gebiet zu hoheitlichen Katastrophenschutzmaßnahmen berechtigt und unterliegen dabei unterschiedlichen Leitungsorganen. Rechtsstaatliche Bedenken treten in derartigen Konstellationen aufgrund der gegebenenfalls parallel verlaufenden Katastrophenschutzkonzepte auf, da sie zu Hoheitsakten mit Eingriffscharakter führen können, die im Widerspruch zueinander stehen und damit den Bürger unzumutbar belasten.⁶⁹⁷ Kommt es zu einem gefahrenabwehrenden Tätigwerden verschiedener Verwaltungsträger in der gleichen Sache, muss daher zwingend ein organisatorischer Mechanismus geschaffen werden, mit dem Konflikte gelöst werden können. Ein solches Instrument bildet bei der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe auf Grundlage von Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG die Unterstellung von Hilfskräften unter die Leitungsgewalt der örtlichen Katastrophenschutz-Einsatzleitung. Eine zugunsten des Einsatzlandes verlaufende Lösung ist freilich nicht zwingend. Denkbar ist ebenfalls der umgekehrte Weg, nach dem im Falle einer Bundesintervention auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG der Bundesregierung weitergehende Kompetenzen zuwachsen. Zur Sicherstellung einer aus überörtlichen Gesichtspunkten erforderlichen, einheitlichen, konfliktfreien Abwehr eines überregionalen Katastrophennotstands könnten der Bundesregierung oder einer hohen Bundesbehörde zentrale Steuerungskompetenzen zuerkannt oder zumindest eine partielle Weisungsbefugnis zur Lösung von Meinungsverschiedenheiten der Katastrophenabwehr beim anforderungsunabhängigen Einsatz von Bundeskräften zugestanden werden.⁶⁹⁸ De lege lata fehlt es im Rahmen von Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG an einem solchen Instrument, so dass die Ausgestaltung der Bundesintervention mit organisationsrechtlichen Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips kollidiert. Eine Lösung des Zuständigkeitskonflikts ist jedenfalls nicht unter Rückgriff auf eine verfahrensrechtliche Formel möglich, wie dies im Schrifttum regelmäßig

697 Vgl. Oebbecke, Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem, in: Küper/Stree/Wessels (Hrsg.), FS Stree/Wessels zum 70. Geburtstag, 1992, S. 1119 ff., Heintzen, Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat, NJW 1990, 1448 (1449), Lübbe-Wolff, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, 2705 (2708).

698 Vgl. dazu Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 ff.

mit einer „einvernehmlichen Zusammenarbeit“ konstruiert wird.⁶⁹⁹ Denn zum einen führen Einvernehmensvorbehalte zu einer Handlungsblockade bei Meinungsverschiedenheiten⁷⁰⁰ und zum anderen bleibt damit weiterhin ungeklärt, welche Instanz zur Entscheidung bei einem Dissens berechtigt ist.⁷⁰¹ Die Katastrophenschutzzusammenarbeit von Bund und Ländern auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG bedarf folglich einer Reform der Leitungsordnung.

6 *Ergebnisse zu Art. 35 Abs. 3 GG*

Die auf dem Anforderungsprinzip im Einzelfall beruhende Katastrophenschutzzusammenarbeit von Bund und Ländern i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wird durch die organisationsrechtlichen Regelungen des Art. 35 Abs. 3 GG punktuell modifiziert. Hierbei löst die Überregionalität eines Katastrophengeschehens nicht automatisch die Weisungs- und Einsetzungsbefugnisse der Bundesregierung aus. Auch bei einem länderübergreifenden Katastrophengebiet gilt die Prerogative der Selbstkoordinierung der Länder. Wenn und soweit Bund und Länder konfliktfrei und im Sinne einer wirksamen Katastrophenabwehr nach den Prinzipien der Anforderung und Leistung von Katastrophenhilfe zusammenarbeiten können, ist ein steuerndes Einschreiten durch die Bundesregierung unzulässig. Mit Einfügung der Regelungen des Art. 35 Abs. 3 GG hatte der Verfassungsgesetzgeber jedoch diejenigen Szenarien im Blick, die ausgelöst durch die Gefährdung mehrerer Bundesländer zu Hindernissen der Gefahrenabwehr führen können. Die Organisationsinstrumente des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG erklären sich deshalb aus den besonderen Anforderungen an Dezision und Reaktion, die durch die Abweichung des territorialen Umfangs des Katastrophenfalls ausgelöst werden. Aus unterschiedlichen Erwägungen heraus sind etwa Verweigerungen von angeforderten Hilfeleistungen denkbar. In besonders komplexer Ausformung erweist sich somit auch ein länderübergreifender

699 Vgl. v. Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 6. Aufl., 2010, Art. 35 Rn. 80 ff.; BT-Drs. 5/2873, S. 10; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 35 Rn. 30; Robbers, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, 926 (928).

700 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 194.

701 Vgl. ähnlich Kleiner, Koordination von Katastrophenschutzkräften durch Kräfte des Bundes, DVBl. 1977, 240 (242).

Katastrophenfall als Notstand, da gegebenenfalls nicht allen Hilfeersuchen nachgekommen werden kann und somit gegen die grundsätzliche Bundespflicht zur Katastrophenhilfeleistung verstoßen wird. Zur Auflösung einer Mangellage beim überregionalen Katastrophennotstand statuiert das Grundgesetz in Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG partielle Koordinierungsbefugnisse der Bundesregierung. Zur Beurteilung der bundesweiten Katastrophenlage, zur Bewertung der Dringlichkeitsstufen sowie darauf aufbauend zur Bildung von Prioritäten und der Entscheidung über die Verteilung der knappen Ressourcen ist die Bundesregierung als Kollegialorgan berufen. Diese hat ihre Weisungen an die Landesregierungen sowie die Verteilung der knappen Einheiten von Bundespolizei und Bundeswehr an der Maxime einer effektiven Katastrophenabwehr auszurichten. Ist eine effektive Katastrophenabwehr auf Grundlage von Anforderungen einerseits und dem Grundsatz der Katastrophenhilfepflicht andererseits gefährdet, kann ein deterministisches Einschreiten der Bundesregierung notwendig werden. Die Reichweite der Interventionsbefugnisse der Bundesregierung ist jedoch im Ergebnis stark begrenzt: In Abgrenzung zu den Rechtsfolgen des Art. 91 GG für den Fall der Intervention bei einem innenpolitischen Notstand und unter Berücksichtigung der Katastrophenschutzhoheit der Länder beschränkt sich ihre Weisungsbefugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG allein auf die grundsätzliche Entscheidung darüber, welchen Hilfeleistungsanforderungen höhere Priorität zukommt, und damit, welchen Hilfeanforderungen nachzukommen ist. Weitergehende fachaufsichtsrechtliche Einwirkungsoptionen gehen damit nicht einher, da den Einsatzländern ausdrücklich die Verfügungsbefugnis zugestanden wird. Einzig im Hinblick auf den Einsatz von Kräften der Bundespolizei und der Bundeswehr nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG findet eine weitergehende Verschiebung der Leitungskompetenzen in Richtung des Bundes statt. Deren anforderungsunabhängige Verwendung bemisst sich nach den Vorgaben der Bundesregierung. Die Katastrophenschutzleitung des Einsatzlandes über eigene und fremde Landeskräfte bleibt hiervon unberührt. Die daraus resultierenden rechtlichen Unwägbarkeiten aufgrund von denkbaren Konflikten zwischen der Katastrophenschutzleitung des Landes und der partiellen Steuerungsbefugnis der Bundesregierung drängen das Erfordernis einer Reform des Art. 35 Abs. 3 GG auf.

§ 6

Koordinationsprinzip

A Koordination des Katastrophenschutzes

Im Zuge der Untersuchung des Kooperations- und Subordinationsprinzips wurde deutlich, dass die Bewältigung von Katastrophen nicht allein eine Aufgabe der Katastrophenschutzbehörden darstellt; eine Zuständigkeitskonzentration findet nicht statt. Die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall erwies sich als eine potentiell gesamtstaatliche Aufgabe. Dieser Befund hat auf der einen Seite seinen positiven Effekt in der durch das Recht mehr oder minder ausgestalteten Steigerung der Verwaltungskraft im Katastrophenfall, da eine isolierte Verantwortung der Katastrophenschutzbehörden das Risiko einer Überforderung der Verwaltung zur Folge haben könnte. Auf der anderen Seite offenbart sich die Beteiligung der gesamten unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung an der Bewältigung einer Aufgabe als organisatorische Herausforderung. Denn die Mitwirkung vieler Verwaltungseinheiten am Katastrophenschutz setzt voraus, dass diese ihre arbeitsteilig erbrachten Beiträge miteinander abstimmen.⁷⁰² Andernfalls liefe der Katastrophenschutz Gefahr, dass aufgrund von parallelen oder gar gegenläufigen Maßnahmen die Katastrophenabwehr an Effektivität stark einbüßt. Die Untersuchung des Kooperations- und Subordinationsprinzips hat in diesem Zusammenhang aufgezeigt, dass die Grundstruktur des Katastrophenorganisationsrechts derart ausgestaltet ist, dass es zwingend hinreichender Harmonisierungsregelungen bedarf. Da die Fach- und Ressortverantwortung im Katastrophenfall nicht aufgehoben wird, zeichnet sich die Verwaltungsorganisation grundsätzlich durch polyzentrische Organisationsstrukturen aus, so dass jeder Fachbereich die anlässlich der Katastrophe anfallenden Aufgaben im eigenen Zuständigkeitsbereich zu erledigen hat. In Anbetracht der Vielzahl der an der Katastrophenabwehr beteiligten Verwaltungseinheiten steht außer Frage, dass es hier zu Konflikten kommen kann. Aber auch jenseits des Konfliktpotenzials ist die

702 Vgl. dazu Du Bois, *Der Staat und die Krise*, Globalsecurity 2008, 38 (40).

Zusammenführung der Verwaltungsstränge erforderlich, um Synergien und Harmonien der Verwaltungsmaßnahmen zu erzielen.⁷⁰³

Mit Hilfe der Bestimmungen des Kooperations- und Subordinationsprinzips lässt sich diese Zielvorstellung allerdings kaum erreichen. Zwar ist das Kooperationsprinzip von essentieller Bedeutung für das Katastrophenorganisationsrecht; es beschränkt sich jedoch auf die Grundsatzentscheidung, dass Behörden zusammenzuarbeiten haben. Die Kooperation wird zu einem Rechtsprinzip, das die Solidarität der Verwaltung einerseits und teilweise die gemeinsame Bewältigung der Katastrophe andererseits zum Gegenstand hat. Eine darüber hinausgehende Aussagekraft, inwieweit sowohl die Solidaritätsleistungen als auch die Vernetzung organisatorisch umzusetzen sind, enthält sie nicht. Auch aus den Subordinationsregeln des Katastrophenorganisationsrechts lassen sich kaum Erkenntnisse darüber ableiten, wie die komplexe Katastrophenbewältigung bei im vertikalen Verhältnis zueinander angeordneten Verwaltungseinheiten koordiniert wird. Die gesetzliche Statuierung von Aufsichtsmitteln lässt noch keinen Schluss zu, wie sich die Behörden während der teils chaotischen Zustände im Katastrophenfall zu organisieren haben, um ihre Maßnahmen zu koordinieren. Da auch im Unterstellungsverhältnis nicht immer von Direktionsmitteln Gebrauch gemacht werden muss, sondern die Beratung der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden durch die Aufsichtsbehörden im Mittelpunkt stehen kann, sind auch hier abstrakte Kooperationsregeln nicht zielführend.⁷⁰⁴

703 Ähnlich Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 246: „Die Kehrseite der arbeitsteiligen Abschtichtung von Aufgabengebieten und Machtbefugnissen offenbart sich in der Notwendigkeit, diese mit den gesteckten Organisationszielen in Einklang zu bringen und die Arbeit der vielen organisatorischen Einheiten auf ein zu erreichendes Ganzes abzustimmen“; vgl. dazu auch Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v.Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 150 ff.

704 Vgl. zur Beratung als (kooperatives) Element der Zusammenarbeit von Behörden im Subordinationsverhältnis v. Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 117 f.

B Instrumente der Koordination

Um dem außerordentlichen Beratungs- und Abstimmungsbedarf im Katastrophenfall nachkommen zu können, kommt die gesetzliche – idealerweise kumulative – Einführung von zwei Koordinationsinstrumenten in Betracht. In institutioneller Hinsicht bedarf es der Pflicht zur Einrichtung von Koordinationsorganen.⁷⁰⁵ In prozeduraler Hinsicht müssen Regeln verfahrensrechtlicher Art getroffen werden, um die Abstimmungsprozesse im Katastrophenfall nicht Zufällen zu überlassen. Nur durch die vorherige Festlegung von Handlungsabläufen kann eine geordnete Katastrophenbewältigung sichergestellt werden.

I Koordinationsinstrumente im Landesrecht

1 Prozedurale Instrumente

Die verfahrensrechtliche Ebene sowie ihre Defizite wurden bereits im Zusammenhang mit dem Kooperationsprinzip erörtert: Nur vereinzelt finden sich in den Katastrophenschutzgesetzen über die bloße Pflicht zur Zusammenarbeit hinausgehende Bestimmungen über die Art der Koordination, durch die die Behörden zur „Abstimmung“ bzw. zu Entscheidungen „im Benehmen“ oder „im Einvernehmen“ angehalten werden.⁷⁰⁶ Da in den Katastrophenschutzgesetzen derartige Regelungen überwiegend fehlen, ist die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Koordinationsprinzips lückenhaft.

705 Vgl. Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKGG, Kommentar, 2007, S. 198 f.; vgl. zur Umstrukturierung vom Einliniensystem zu Querschnittseinheiten aus Gründen der organisationalen Zweckmäßigkeit Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 250; vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 382 f.

706 Vgl. Art. 5 Abs. 1 S. 1 BayKatSG, § 8 S. 1 BbgBKG, § 4 S. 3 NKatSG, § 25 Abs. 2 LKatSG R-P, § 3 S. 2 KatSG-LSA.

Besonders problematisch erscheint dieses Defizit nicht nur im Hinblick auf die Koordination der Zusammenarbeit der unteren Katastrophenschutzbehörden mit anderen Fachbehörden. Die Notwendigkeit einer verfahrensrechtlichen Grundentscheidung über die koordinierte Zusammenarbeit drängt sich auch auf der Ebene der obersten Landesbehörden auf. Zwar mag die Abstimmung von Verwaltungsentscheidungen und -maßnahmen eine organisatorische Gepflogenheit der obersten Landesbehörden darstellen, jedoch ist der Rückgriff auf ein verschwommenes Gebot zu organisationsfreundlichem Verhalten im Katastrophenfall unzureichend. Die politische und rechtliche Konfliktrichtigkeit von Katastrophen und ihren Abwehrmaßnahmen verlangt vielmehr nach einer gesetzgeberischen Grundentscheidung über die Koordinationsprozesse der obersten Landesverwaltung. Verfahrensvorschriften untergesetzlicher Art, insbesondere Geschäftsordnungen und Beschlüsse der Landesregierungen ermöglichen hier weiterführende, konkrete Bestimmungen.⁷⁰⁷ Unter welchen Voraussetzungen und auf welche Art die obersten Landesbehörden grundsätzlich ihre Maßnahmen koordinieren müssen, dürfte hingegen nach einer Grundentscheidung des Gesetzgebers verlangen. Da parallele oder gegensätzliche Weisungen der obersten Landesbehörden an die ihnen nachgeordneten Behörden nicht nur Konflikte auf oberster, sondern auch auf lokaler Ebene bewirken können, erstaunt es, dass das „Krisenmanagement“ der obersten Landesverwaltung einen blinden Fleck des Katastrophenorganisationsrechts darstellt.

2 *Institutionelle Instrumente*

a) **Administrative Stabsorgane**

Das reguläre Modell einer ausdifferenzierten, fachlich spezialisierten Verwaltung begünstigt ein unkoordiniertes und rein auf den eigenen Zuständigkeitsbereich ausgerichtetes Verwaltungshandeln. Im Katastrophenfall kommt es hingegen auf die gezielte Einbindung und die wirksame Abstimmung der

707 Vgl. Katastrophenschutzordnung für die Freie und Hansestadt Hamburg (HbgKatSO) vom 1.2.1983 (MittVw. S. 60), Beschluss der Hessischen Landesregierung über die Organisation der Gefahrenabwehr auf der Ebene der obersten Landesbehörden vom 18.4.2005, Beschluss der Landesregierung über die Regelung zur Bewältigung von Krisenlagen auf Landesebene für das Land Sachsen-Anhalt vom 19.5.2009 (MBL. 2009, S. 475).

Verwaltungseinheiten an, um die erforderliche Verwaltungskraft zur Bewältigung einer Katastrophe aufbringen zu können. Als optimale Organisationsform für diese Herausforderung haben sich in der Verwaltungspraxis Stäbe bewährt.⁷⁰⁸ Sie stellen eine Organisationsform dar, die in erster Linie die einheitliche Koordination des Verwaltungshandelns bezweckt und dem organisatorischen Grundbedürfnis im Katastrophenschutz auf Harmonisierung der Maßnahmen nachkommt. Folgerichtig ist die Einrichtung von Katastrophenschutzstäben, deren Terminologie im föderal gegliederten Katastrophenschutz divergiert, als Organisationsmaßnahme in den Katastrophenschutzgesetzen vorgeschrieben.⁷⁰⁹ Der gesetzliche Regelungsinhalt variiert jedoch zum Teil erheblich: Während zumeist die Vorbereitung und Aufrufung einer Stabsstruktur lediglich allgemein als eine Maßnahme der Katastrophenvorsorge bzw. der Katastrophenabwehr aufgezählt wird, finden sich vereinzelt ausführlichere Bestimmungen über Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweise der Stäbe.⁷¹⁰ Detaillierteste Vorgaben trifft das SächsBRKG, das die Einberufung eines Verwaltungsstabes im Katastrophenfall als eine „besondere Führungseinrichtung“ in der Katastrophenschutzbehörde zwingend vorschreibt.⁷¹¹ In ihr haben unter der Leitung der Katastrophenschutzbehörde u. a. Vertreter der Landesfachbehörden und der Infrastrukturbetreiber mitzuwirken.⁷¹² Katastrophenschutzstäbe stellen somit unterstützende, fachübergreifende Verwaltungsführungsorgane dar, die die Durchführung von parallelen oder gar gegenläufigen Maßnahmen durch Behörden und Private verhindern und damit zur Effektivierung der Katastrophenabwehr beitragen.⁷¹³ Organisationsdogmatisch handelt es sich bei Katastrophenschutzstäben um

708 Vgl. Schneider (Hrsg.), FSHG, Kommentar, 2008, S. 277, vgl. Gahlen/Kranaster, Krisenmanagement, 2008, S. 6, vgl. Lüpke, Chefsache Krisenmanagement, Bevölkerungsschutz 2009, S. 26.

709 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayKatSG, § 37 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 38 BbgBKG, § 13 Nr. 1 HmbKatSG, § 12 Nr. 2 LKatSG M-V, § 22 Abs. 2 FSHG, § 4 Abs. 1 Nr. 2, § 5 Abs. 1 Nr. 2, § 6 Nr. 2 LBKG R-P, § 20 Abs. 2 S. 1 SBKG, § 31 Abs. 1 Nr. 2 ThürBKG; nach § 18 Abs. 1 LKatSG S-H legt die Katastrophenschutzbehörde die Führungsorganisation im Einzelfall fest.

710 § 2 Abs. 2 LKatSG B-W, § 43 Abs. 4 HBKG, §§ 6 i. V. m. 21 NKatSG, § 8 KatSG-LSA.

711 § 51 SächsBRKG i. V. m. § 10 SächsKatSVO.

712 § 51 S. 1 SächsBRKG.

713 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 250.

unselbstständige Kollegialorgane,⁷¹⁴ da sie sich lediglich aus vereinzelt Organteilen⁷¹⁵ zusammensetzen, ohne jedoch selbst unter eigenem Namen nach außen eigenständige Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen.⁷¹⁶ Mangels organisatorischer Selbstständigkeit kommt ihnen daher eine Behördeneigenschaft i. S. v. § 1 Abs. 4 VwVfG nicht zu.⁷¹⁷ Stäbe unterstützen vielmehr die (Katastrophenschutz-)Behörden bei der Bewältigung von Katastrophen,⁷¹⁸ so dass außenrechtlich weiterhin der Hauptverwaltungsbeamte handelt. Soweit den Organteilen, z. B. den Amtsleitern, innenrechtlich Entscheidungsbefugnisse durch den Hauptverwaltungsbeamten zuerkannt werden, sind diese zur Anordnung von außenrechtswirksamen Maßnahmen berechtigt.⁷¹⁹ Ihr Handeln ist dann jedoch dem Bürgermeister bzw. dem Landrat zuzuordnen und nicht etwa dem Katastrophenschutzstab. Die Modifizie-

714 Vgl. zu „kooperativen Kollegialorganen“ Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 83 Rn. 150; Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152 (156); Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 51 Rn. 1 spricht von einer „organisatorischen Einheit/Struktur“, Schneider (Hrsg.), FSHG, Kommentar, 2008, § 22 Rn. 10.2 von einer „besonderen Organisationsform“; nach der Systematik Stettners müsste es sich um eine „Querschnittseinheit“ handeln vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 250; Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 382 sprechen von einem „Führungsinstrument“.

715 Zur Terminologie im Organisationsrecht vgl. v. Lewinski, Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts, JA 2006, 517.

716 Der Stab ist keine „ständige Einrichtung“ vgl. Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 51 Rn. 1, sondern eine temporäre „Besondere Aufbauorganisation (BAO)“ auf Führungsebene, vgl. Walus, Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte, LKV 2010, 152 (156); vgl. dazu auch Schöndorf-Haubold, Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur, in: Boysen/Bühning/Franzius/Herbst/Kötter/Kreuz/v. Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke im Öffentlichen Recht, in: Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, 2007, S. 152.

717 Vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 1 Rn. 248 ff.

718 Vgl. Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 51 Rn. 11.

719 Vgl. § 10 Abs. 3 S. 1 SächKatSVO; die Umsetzung von Entscheidungen erfolgt wiederum in der bestehenden Organisationsstruktur der Behörde, vgl. Muster einer Stabsdienstordnung, Punkt 3.1., S. 13. vgl. Gahlen/Kranaster, Krisenmanagement, 2008, S. 8 f., zu den notwendigen Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen der Fachbereichsvertreter siehe S. 18.

rung der Verwaltungsinnenorganisation im Falle der Einberufung eines Stabes ist somit nur punktuell: Ermöglicht wird allein die notwendige Koordination der einzelnen Fachbereiche unter Beteiligung verwaltungsexternen Sachverständs.⁷²⁰ Zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und den ihm nachgeordneten Ämtern der Stadt- oder Kreisverwaltung bleibt die interne, hierarchische Leitungsordnung aufrechterhalten: Die Ämter unterstehen weiterhin der steuernden Leitungsgewalt des Bürgermeisters bzw. Landrats.⁷²¹ Da sich innerhalb der Stabsstruktur auch die einzelnen Fachbereiche weiterhin gleichgeordnet gegenüberstehen, ermöglicht die Sachentscheidungsgewalt⁷²² des Hauptverwaltungsbeamten die Lösung von Meinungsverschiedenheiten über notwendige Entscheidungen und Maßnahmen.

b) Operative Leitungsorgane

Die Leitungstätigkeit der Katastrophenschutzstäbe der unteren Katastrophenschutzbehörde ist in sachlicher Hinsicht auf die Koordinierung administrativer Aufgaben begrenzt.⁷²³ Sie sind daher als administrativ-organisatorische Komponente der Katastrophenschutzleitung zu qualifizieren.⁷²⁴ Demgegenüber obliegt die Leitung der operativ-taktischen Gefahrenabwehr den Technischen Einsatzleitungen, wobei deren Bezeichnung ebenfalls im föderalen Vergleich uneinheitlich ausfällt.⁷²⁵ Deren Organwalter, regelmäßig durch

720 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 250.

721 Vgl. Schneider (Hrsg.), FSHG, Kommentar, § 22 Rn. 10.3.

722 Vgl. Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 81, Rn. 206.

723 Vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 382; vgl. Muster einer Stabsdienstordnung, Punkt 2.2., S. 12, dazu zählen die Vorbereitung von Entscheidungen, Anordnungen zum Vollzug von Entscheidungen, Kontrolle des Vollzugs von Entscheidungen, Beratung beteiligter Behörden und der Behördenleitung, Unterrichtung der Behörden und der Öffentlichkeit.

724 Vgl. Muster einer Stabsdienstordnung, Punkt 1., S. 12.

725 Vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 2 BayKatSG spricht von „Örtliche Einsatzleitung“; § 20 Abs. 1 S. 1 LKatSG B-W; nach der geltenden Rechtslage ist in Berlin eine „Zentrale Einsatzleitung“ als Gesamtstab aus allen Katastrophenschutzbehörden zu bilden, vgl. § 9 Abs. 1 KatSG Bln; § 9 Abs. 1 S. 1 BbgBKG; § 3 BremHilfG; § 41 Abs. 3 HBKG; § 22 NKatSG; § 30 FSHG; § 20 Abs. 1 Nr. 2 SBKG; § 50 SächsBRKG; § 9 KatSG-LSA; § 18 Abs. 2 LKatSG S-H.

den Funktionsträger des Kreisbrandmeisters besetzt,⁷²⁶ werden durch den Hauptverwaltungsbeamten eingesetzt und unterstehen dessen Leitungsgewalt. Sie haben die Gefahrenabwehrmaßnahmen zwar selbstständig zu veranlassen bzw. durchzuführen, sind jedoch dabei in der Regel an die „Aufträge und Weisungen“ der Katastrophenschutzbehörde gebunden.⁷²⁷ Damit wird zum einen eine vorgelagerte, auftragsweise Steuerung durch die Behörde ermöglicht, die es erlaubt, Schwerpunktsetzungen der operativen Gefahrenabwehr zu veranlassen. Zum anderen unterliegen selbstständig ausgeführte Maßnahmen durch die Technische Einsatzleitung einer mitlaufenden Kontrolle durch die Behörde und ermöglichen gegebenenfalls korrigierende Interventionen durch Weisungen. Organisationsdogmatisch sind die Technischen Einsatzleitungen als Unterorgane der unteren Katastrophenschutzbehörden einzuordnen, die – ähnlich wie die Katastrophenschutzstäbe – hilfsweise und untergeordnet für die Katastrophenschutzbehörde tätig werden. Da eine sachliche Abgrenzung zwischen den administrativ-organisatorischen und operativ-taktischen Maßnahmen nicht immer möglich ist,⁷²⁸ ermöglicht die Gesamtleitungsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten eine Konfliktlösung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Katastrophenschutzstab und der Technischen Einsatzleitung.⁷²⁹

3 *Zugriffsrecht und -bedarf des Katastrophenschutzgesetzgebers*

Auch die Verwaltungsinnenorganisation im Katastrophenschutz ist normativen Vorgaben unterworfen. Insbesondere im Hinblick auf die Technische Einsatzleitung haben die Katastrophenschutzgesetzgeber weitgehend von ihrer Organisationsgewalt Gebrauch gemacht und die verwaltungsinterne Organisation der Katastrophenschutzverwaltung nicht unwesentlich geprägt. Dies betrifft ebenfalls die Vorbereitung und Einberufung der Katastrophenschutzstäbe, die zwar unterschiedliche gesetzliche Regelungen erfahren haben,

726 Vgl. dazu Schneider (Hrsg.), FSHG, Kommentar, 2007, § 22 Rn. 11.3.

727 So die ausdrückliche Regelung in Art. 6 Abs. 1 S. 2 BayKatSG, § 20 Abs. 1 S. 1 LKatSG B-W, § 8 S. 3 BbgBKG, § 48 S. 2 BremHilfG, § 22 NKatSG, § 50 SächsBRKG, § 9 KatSG-LSA, § 18 Abs. 3 LKatSG S-H.

728 Vgl. Gahlen/Kranaster, Krisenmanagement, 2008, S. 8.

729 Vgl. Schneider (Hrsg.), FSHG, Kommentar, § 22 Rn. 10.5.

jedoch im Grundsatz in allen Bundesländern vorgeschrieben sind. Die legislativen Zugriffe auf einen sonst der Organisationshoheit der Gebietskörperschaften unterliegenden Bereich⁷³⁰ rechtfertigen sich aufgrund der besonderen Herausforderungen, denen die Verwaltung im Katastrophenfall ausgesetzt ist. Der erhebliche Bedarf an administrativer Deziision und Reaktion im Katastrophennotstand verlangt nach effektiven organisatorischen Vorkehrungen der Behörden. Dies durfte der Katastrophenschutzgesetzgeber berücksichtigen und im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit den Behörden die Einrichtung von Katastrophenschutzstäben vorschreiben. Die Erstreckung der Organisationsgewalt des Gesetzgebers auf die Technischen Einsatzleitungen legitimiert sich mit den Motiven der Einbindung der Fachkompetenz und den Bedürfnissen nach einer operativ-taktischen Steuerung. Kritikwürdig ist hingegen, dass in einigen Ländern das Organ der Technischen Einsatzleitung keinen Eingang in die Katastrophenschutzgesetze gefunden hat.⁷³¹

Von der Frage eines Zugriffsrechts des Gesetzgebers in grundsätzliche Organisationsbefugnisse der Exekutive zu unterscheiden ist die Beurteilung, ob die Organisationsbestimmungen zwingend einer katastrophenschutzgesetzlichen Regelung bedürfen oder auch durch untergesetzliches Recht ausgestaltet werden können. Hinsichtlich der Technischen Einsatzleitungen erscheint eine gesetzliche Regelung erforderlich, da diese Organe nicht rein verwaltungsintern handeln, sondern auch gegenüber dem Bürger auftreten. An dieser Einordnung ändert die innenrechtliche Zuordnung ihrer Tätigkeit zur Katastrophenschutzbehörde nichts. Demgegenüber erscheint im Fall der Katastrophenschutzstäbe eine rein untergesetzliche Bestimmung auf den ersten Blick unproblematisch, da es sich – wie oben erörtert wurde – um rein verwaltungsinternes Handeln handelt, so dass mangels Außenwirkung eine förmliche Rechtsgrundlage nicht notwendig wäre. Zweifel an dieser Beurteilung ergeben sich jedoch aufgrund der regelmäßig erforderlichen länderübergreifenden Zusammenarbeit im Katastrophenfall. Unter diesen Umständen erschweren uneinheitliche Stabsstrukturen die Zusammenarbeit nicht unerheblich.⁷³² Eine rechtsverbindliche

730 Vgl. zum Hauptorgan des Verwaltungsträgers als Träger der exekutivischen Organisationsgewalt Stober, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 82 Rn. 101.

731 Siehe z. B. HmbKatSG, LKatSG M-V.

732 Vgl. zur Notwendigkeit von Einheitlichkeit der Führungseinrichtungen Plaggenborg (Hrsg.), *SächsBRKG*, Kommentar, § 51 Rn. 5.

Abhilfe kann hier durch den gesetzlichen Verweis auf die von Bund und Ländern beschlossene Musterordnung für Verwaltungsstäbe erzielt werden.⁷³³ Mit diesem organisatorischen Eingriff des Katastrophenschutzgesetzgebers könnte die herausragende Bedeutung der organisatorischen Vorkehrungen zum Ausdruck gebracht werden. Die punktuelle Beschränkung des Organisationsermessens der Verwaltung würde sich jedenfalls mit der zwingend notwendigen Einheitlichkeit der Stabsstrukturen rechtfertigen. Selbst wenn die konkrete Ausgestaltung der Stabsstruktur untergesetzlichen Regelungen wie etwa Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften überlassen würde, müssten die meisten Bundesländer dem Mindestbedarf an notwendigen Regelungen nachkommen, indem sie die Einberufung des Katastrophenschutzstabes im Katastrophenfall als eine gebundene Entscheidung der Katastrophenschutzbehörden vorgeben.⁷³⁴ Dadurch müsste der Stab als ein bewährtes Verwaltungsorgan im Katastrophenschutz zwingend eingesetzt werden. Ist die Modifizierung der Verwaltungsstruktur zu einer Stabsorganisation durch den Gesetzgeber als organisatorische Pflichtaufgabe ausgestaltet, wird damit zudem dem erhöhten Bedarf an klaren Strukturen im Katastrophenfall nachgekommen und durch die damit einhergehende Konfliktvermeidung zur Effektivitätssteigerung des Katastrophenschutzes beigetragen.

II Koordinationsinstrumente im bundesstaatlichen Gefüge

Von nicht minderer Relevanz als die landesinterne Koordination ist die Koordination der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall. Bis auf den Fall der Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG liegt die Katastrophenschutzzuständigkeit uneingeschränkt beim Katastrophenland.⁷³⁵ Dessen Abwehrfähigkeit wird vereinzelt durch auf Anforderung oder auf Weisung des Bundes geleistete Katastrophenhilfe verstärkt. Im bundesstaatlichen Gefüge gilt demnach grundsätzlich das Prinzip der Selbstkoordination. Dies gilt auch in den Fällen, in denen mehrere Bundesländer von einer

733 Vgl. Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe – VwS) Anlage 2 zu TOP 26 der 174. IMK-Sitzung v. 8.7.2004 (Kiel).

734 Als gebundene Entscheidung ausgestaltet in § 21 NKatSG, § 51 S. 1 SächsBRKG, § 8 Abs. 2 S. 1 KatSG-LSA.

735 Siehe § 5 C I.

oder mehreren Katastrophen betroffen sind. Auch beim sog. überregionalen Katastrophennotstand verbleibt die Macht des Handelns bei den Ländern.⁷³⁶ Ungeachtet der Frage nach der Zweckmäßigkeit dieses Organisationsmodells muss berücksichtigt werden, dass bei länderübergreifenden Katastrophen der Beratungs- und Abstimmungsbedarf um ein Vielfaches im Vergleich zu lokalen Ereignissen steigt. Deshalb ist es naheliegend, dass mit dem erhöhten Bedarf an (Selbst-)Koordination größere Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung des Zusammenwirkens korrelieren. Verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Bestimmungen sowie staatsvertragliche Vereinbarungen über die Selbstkoordination der Länder im Katastrophenfall existieren allerdings nicht. Dies betrifft sowohl prozedurale als auch institutionelle Festlegungen.⁷³⁷ Das Grundgesetz beschränkt sich lediglich auf die Notwendigkeit einer Anforderung, um die Katastrophenhilfepflicht im Einzelfall auszulösen.⁷³⁸ Einzig auf untergesetzlicher Ebene haben sich Bund und Länder auf die Einrichtung eines Gremiums geeinigt, das bei anhaltenden, länderübergreifenden Gefahrenlagen mit hohem Abstimmungs- und Beratungsbedarf einberufen werden kann.⁷³⁹ Die sog. Interministerielle Koordinierungsgruppe (IntMinKoGr) setzt sich aus Vertretern der betroffenen Bundesressorts und der Länder zusammen, so dass zumindest ein Organ aufgerufen werden kann, in dem auch grundlegende Entscheidungen der Selbstkoordination der Länder getroffen werden können. Darüber hinaus ist durch die Einbindung der betroffenen Bundesbehörden gewährleistet, dass auch diese an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden.

736 Siehe dazu unter § 5 C II 1.

737 Der Arbeitskreis V „Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat lediglich auf seiner 62. Sitzung (17.5. bis 19.5.2004 in Dresden) ein „Konzept für eine bundesweite länderübergreifende Katastrophenhilfe“ beschlossen (unveröffentlicht); vereinzelt finden sich landesinterne Bestimmungen über die Vorgehensweise bei einem Hilfeersuchen eines Bundeslandes, vgl. „Anforderung von Kräften und Mitteln zur Bewältigung von Katastrophen und Großschadenslagen“, RdErl. des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 13.9.2010 – 43.41-14600/12 sowie planerische Vorbereitungen vgl. Sonderschutzplan „Einsatz von Einheiten des Brand- und Katastrophenschutzes bei Großschadenslagen und Katastrophen außerhalb des Landes Hessen“, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Az. V41 24t0801.

738 Vgl. dazu § 4 A II.

739 Vgl. Geschäftsordnung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (GO IntMinKoGr), Stand: 15.3.2007.

Freilich ist die IntMinKoGr nicht dazu in der Lage, über Grundentscheidungen hinaus auch die im Katastrophenfall anfallenden Einzelmaßnahmen zu koordinieren. Für diesen Fall bestimmt § 16 Abs. 1 ZSKG, dass die Einrichtungen und Vorhaltungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe zur Unterstützung eines Landes verwendet werden können. Insbesondere das Lagezentrum des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe kann somit ergänzend eingesetzt werden. Darüber hinaus können die Bundesländer nach § 16 Abs. 2 ZSKG darum ersuchen, dass der Bund die Koordination von Hilfsmaßnahmen übernimmt. In Anbetracht der Verfassungslage, die einer Hochzonung der Katastrophenschutzleitung auf den Bund entgegensteht,⁷⁴⁰ sind die Koordinationsmaßnahmen des Bundes nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Land oder den betroffenen Ländern möglich. § 16 Abs. 3 ZSKG stellt hierzu klar, dass die Zuständigkeit der Länder für das operative Krisenmanagement unberührt bleibt.

Das ZSKG beschränkt sich auf nur wenige Aussagen zur Koordinierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit im Katastrophenfall und hilft dem Mangel an Koordinationsregeln im bundesstaatlichen Gefüge nicht ab. Diese Feststellung kann freilich nicht als Kritik an den Bundesgesetzgeber verstanden werden. Weitergehende Regelungen im ZSKG dürften die kompetentiellen Grenzziehungen des Grundgesetzes überschreiten: Das Grundgesetz weist dem Bund in diesem Kontext eine originäre Kompetenz lediglich für den Zivilschutz zu.⁷⁴¹ Darüber hinausgehende Bundesmaßnahmen müssen sich auf eine subsidiäre Teilunterstützung beschränken, die ihre Grundlage in Art. 35 GG findet.⁷⁴² Die Herausbildung von weiterführenden Regeln über die Selbstkoordinierung der Länder ist ohne eine Änderung der kompetenzrechtlichen Verfassungslage nur durch die Bundesländer möglich.

740 Siehe dazu unter § 3 A II, § 5 C II; dazu kritisch Unger, Bevölkerungsschutz – Spannungsfeld Subsidiarität, Notfallvorsorge 2007, 6 (7) sowie Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 ff.

741 Vgl. § 3 A II.

742 Siehe insb. § 4 A II 3.

§ 7

Aktivierungsprinzip

A Einleitung

Die bisherige Untersuchung des Katastrophenorganisationsrechts hat aufgezeigt, mit welchen organisatorischen Instrumenten das Recht Katastrophen zu bewältigen versucht. Das von Dezentralisation, Kooperation, Subordination und teils Koordination geprägte Katastrophenorganisationsrecht stellt ein besonderes Rechtsregime dar, das sich in vielerlei Hinsicht vom ordentlichen Organisationsrecht der Gefahrenabwehr unterscheidet. Aufgrund der Spezialität des katastrophenspezifischen Rechts stellt sich die Frage, ob seine Anwendung im Katastrophenfall vorab eines besonderen Rechtsakts bedarf. Zu differenzieren wäre zwischen den gesetzlichen organisatorischen Anordnungen einerseits und deren Begründung im Einzelfall andererseits.⁷⁴³ Dies hätte im Umkehrschluss zur Folge, dass eine fehlende Aktivierung der gesetzlichen Regelungen einer Anwendung des Katastrophenorganisationsrechts im konkreten Fall entgegenstünde und somit eine Sperrwirkung entfalten würde. In Anbetracht der rechtlichen – und verwaltungspraktischen – Relevanz dieser Fragestellung sollen daher im Folgenden Regelungen untersucht werden, aus denen sich ein Vorbehalt der Aktivierung katastrophenorganisationsrechtlicher Pflichten erschließt.

743 Vgl. zu dieser Differenzierung im Bundesstaatsrecht Sarcevic, Das Bundesstaatsprinzip, 2000, S. 249.

B Erklärung des Katastrophenfalls

I Katastrophenschutzbehördliche Aufgabe

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder stellen besondere Ordnungsgesetze dar. Ungeachtet der nicht wenigen Parallelen zu den allgemeinen Ordnungs- und Polizeigesetzen der Länder unterscheiden sie sich vom allgemeinen Ordnungsrecht durch ein feststellendes Instrument: die Feststellung des Katastrophenfalls. Bis auf die Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz enthalten sämtliche Landeskatastrophenschutzgesetze Regelungen über die Katastrophenfallfeststellung.⁷⁴⁴ Das brandenburgische Brand- und Katastrophenschutzgesetz schreibt hierzu exemplarisch vor: „Die untere Katastrophenschutzbehörde stellt Eintritt und Ende des Katastrophenfalles fest und macht dies unter Angabe des Umfangs des betroffenen Gebiets in geeigneter Weise öffentlich bekannt“.⁷⁴⁵ Der genaue Wortlaut und die Begrifflichkeiten variieren zwischen den landesgesetzlichen Vorschriften. So verwenden etwa die Katastrophenschutzgesetze von Baden-Württemberg, Berlin, Sachsen und Schleswig-Holstein statt der „Feststellung des Katastrophenfalls“⁷⁴⁶ die Bezeichnung der „Auslösung des Katastrophenalarms“.⁷⁴⁷ Im Kern handelt es sich bei beiden Regelungen um den gleichen Rechtsakt: Der sachliche Anwendungsbereich der Katastrophenschutzgesetze, d. h. die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, wird mit der förmlichen Erklärung des Katastrophenfalls verknüpft. Deshalb kann als Oberbegriff beider Rechtsakte die „Katastrophenerklärung“ verwendet werden. Auf einzelne Unterschiede wird im weiteren Ver-

744 Anderer Befund (noch) bei Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, DV 2006, 373 (384 Fn. 51).

745 Vgl. § 42 S. 1 BbgBKG.

746 So verwendet in Art. 4 BayKatSG, § 42 BbgBKG, § 14 Abs. 2 HmbKatSG, § 34 HBKG, § 15 Abs. 3 LKatSG M-V, § 20 NKatSG, § 21 Abs. 2 SBKG, § 16 KatSG-LSA, § 34 ThürBKG.

747 Art. 4 Abs. 1 S. 2 BayKatSG; § 42 S. 1 BbgBKG; § 34 HBKG; § 21 Abs. 2 SBKG; § 16 Abs. 2 KatSG LSA; § 34 ThürBKG.

lauf der Untersuchung einzugehen sein. Jedenfalls liegt die Zuständigkeit für die Katastrophenerklärung bei den unteren Katastrophenschutzbehörden. Dies ist allen voran in der inneren Systematik des Katastrophenorganisationsrechts begründet, das auf Landesebene dem Prinzip der Subsidiarität folgt. Da die Feststellung des Katastrophenfalls eine besondere Maßnahme des Katastrophenschutzes darstellt, fällt sie grundsätzlich in den Aufgabenbereich der regulär für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden, d. h. der Kreise und kreisfreien Städte. Allerdings kommt diesen keine uneingeschränkte Feststellungshoheit zu. Sämtliche Katastrophenschutzmaßnahmen unterliegen der Revision durch die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden, so dass auch hinsichtlich der Katastrophenfallfeststellung eine Einflussnahme durch die Katastrophenschutzaufsichtsbehörden in Betracht kommt. Im Rahmen ihrer Leitungs- und Kontrollgewalt können somit die übergeordneten Behörden die Erklärung des Katastrophenfalls anordnen, wie dies teils auch explizit normiert ist.⁷⁴⁸ Da die aufsichtliche Leitungsgewalt allein durch die Erforderlichkeit einer Intervention begrenzt wird, umfasst sie nicht nur die Anordnung zur Erklärung des Katastrophenfalls im Falle ihres Unterlassens durch die untere Katastrophenschutzbehörde, sondern umgekehrt auch die Befugnis zur Aufhebung einer erfolgten Katastrophenerklärung. Dieser Kontrollmöglichkeit dürfte insbesondere vor dem Hintergrund der im Folgenden zu untersuchenden Regelungswirkung der Katastrophenfallfeststellung bzw. der Katastrophenalarmauslösung eine besondere Bedeutung zukommen.

II **Rechtscharakter**

1 *Bedeutung für das Katastrophenorganisationsrecht*

Durch die Pflicht der Katastrophenschutzbehörden, den Eintritt eines Katastrophenfalls festzustellen bzw. den Katastrophenalarm auszulösen, grenzt sich das Katastrophenschutzrecht nicht unwesentlich vom allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht ab. Reguläre Gefahrenlagen unterliegen keinen besonderen Erklärungserfordernissen. Diese Eigentümlichkeit des Katastrophenorganisationsrechts sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob die Anwendung des formellen und materiellen Katastrophenschutzrechts zwingend von der vorherigen

748 Vgl. zur Alarmauslösungsanweisungsbefugnis unter § 5 B IV 2.

Erklärung des Katastrophenfalls abhängt. Denkbar ist zum einen, dass der Erklärungsakt lediglich deklaratorischer Natur ist und allein der Klarstellung dient, dass eine Katastrophe vorliegt. Demgegenüber ist auch eine konstitutive Wirkung in Betracht zu ziehen: Die Regelungen des Katastrophenorganisationsrechts könnten unter dem Vorbehalt ihrer Aktivierung im Einzelfall stehen. Die Unterschiede der beiden Varianten sind im Hinblick auf ihre verwaltungsrechtlichen und verwaltungspraktischen Auswirkungen immens. Denn im Falle einer „rein“ klarstellenden Funktion der Katastrophenerklärung wäre die Anwendung katastrophenschutzspezifischer Maßnahmen organisatorischer und materieller Art auch ohne die vorherige förmliche Feststellung des Katastrophenfalls möglich. Demgegenüber käme der Katastrophenerklärung bei einer rechtsbegründenden Wirkung eine Schlüsselfunktion zu, da erst durch sie die Regelungen des Katastrophenschutzrechts ausgeübt werden könnten. Angesichts der Relevanz dieser Fragestellung soll der Rechtscharakter der Katastrophenerklärung ausführlich diskutiert werden.

2 *Deklaratorische Wirkung*

Auf den ersten Blick kommt eine rein deklaratorische Wirkung der Katastrophenerklärung in Betracht,⁷⁴⁹ da im rechtlichen Kontext bei klarstellenden Akten immer zunächst an die durch sie gestiegene Rechtssicherheit zu denken ist. Deshalb muss gewürdigt werden, dass durch die behördliche Erklärung des Katastrophenfalls den rechtsstaatlichen Anforderungen an hinreichende Klarheit über die Geltung und Anwendung von Recht nachgekommen wird. Stellt die Katastrophenschutzbehörde den Katastrophenfall fest bzw. löst sie Katastrophenalarm aus, werden die Bürger darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie die Gefahr als Katastrophe einordnet und das Katastrophenschutzrecht Anwendung findet. Im Mittelpunkt des Rechtsakts stünde somit die informierende Wirkung, die im Falle einer nicht selten chaotischen Katastrophenlage zur Rechtssicherheit beiträgt.

749 So angenommen bei Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, DV 2006, 373 (484); vgl. Begründung zum Gesetzentwurf über ein Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz, LT-Drs. 4/1382, S. 61 f.

3 Konstitutive Wirkung

a) Ausdrückliche Feststellungsvorbehalte

Die Anwendung des katastrophenschutzspezifischen Organisationsrechts und damit die Einschlägigkeit des katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeitsrechts stehen vereinzelt bereits nach dem eindeutigen Wortlaut der Katastrophenschutzgesetze unter dem Vorbehalt der förmlichen Feststellung des Katastrophenfalls. So ordnet etwa § 37 Abs. 1 S. 1 SächsBRKG an, dass die Leitungskompetenz der unteren Katastrophenschutzbehörde „nach dem Auslösen des Katastrophenalarms“ in Kraft tritt. Ähnlich verhält es sich nach § 19 Abs. 2 S. 1 KatSG in Baden-Württemberg: „Solange festgestellt ist, dass eine Katastrophe vorliegt, sind die [...] im Katastrophenschutz Mitwirkenden [...] verpflichtet, den Weisungen der Katastrophenschutzbehörde Folge zu leisten.“ Nach § 21 Abs. 2 NKatSG ist der „Stab bei Feststellung des Katastrophenfalles [...] einzuberufen“. Der Gesetzestext verknüpft somit organisationsrechtliche Regelungen nicht allein mit dem Eintritt einer Katastrophe, sondern setzt die vorherige förmliche Katastrophenerklärung voraus. Die Modifizierungen des Organisationsrechts treten nicht „bei einer Katastrophe“ ein, sondern hängen von der behördlichen Entscheidung über das Vorliegen eines Katastrophenfalls ab.

b) Systematische Betrachtung

Da katastrophenschutzspezifisches Sonderrecht nur vereinzelt nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Katastrophenschutzgesetze eine vorherige Erklärung des Katastrophenfalls erfordert, kann in den anderen Fällen nur durch eine systematische und teleologische Auslegung auf eine Konstitutivwirkung der Katastrophenfallfeststellung geschlossen werden. Zunächst soll diskutiert werden, welche Schlussfolgerungen sich aus der systematischen Einordnung des Katastrophenorganisationsrechts ziehen lassen. Sofern das Katastrophenschutzrecht im Allgemeinen und das Katastrophenorganisationsrecht im Besonderen als Notstandsrechte qualifiziert werden können, sind Parallelen zwischen der Katastrophenerklärung einerseits und den Sicherheitsinstituten sonstiger Notstandsregelungen andererseits denkbar.

Im Schrifttum herrscht Uneinigkeit darüber, ob das Katastrophenschutzrecht als Notstandsrecht kategorisiert werden kann.⁷⁵⁰ Bedenken werden unter anderem auf die Platzierung der formellen Katastrophenvorschriften des Grundgesetzes in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG gestützt: Da die Katastrophenhilferegulungen des Bundes jenseits der „klassischen“ Notstandsregelungen der Art. 91, Art. 115a ff. sowie Art. 80a GG verortet sind, sollen sie kein Notstandsrecht darstellen.⁷⁵¹ Diesem Einwand ist entgegenzuhalten, dass die Vorschriften zum regionalen und überregionalen Katastrophennotstand in Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG ebenfalls im Zuge der Einfügung der „Notstandsverfassung“ Eingang in das Grundgesetz gefunden haben.⁷⁵² Ihre Positionierung in Art. 35 GG erklärt sich allein in dem Willen des Verfassungsgesetzgebers, die bundesstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Katastrophenbewältigung zu „entpolitisieren“.⁷⁵³ Die Regelungen des Art. 91 GG und des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG sind daher trotz ihrer Verortung im II. Abschnitt des Grundgesetzes grundsätzlich dem Verfassungsrecht des inneren Notstands zuzuordnen. Eine deutlichere Abgrenzung wird durch die Bezeichnung des Art. 91 GG als eines „innenpolitischen Notstands“ einerseits und des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG als eines „Katastrophennotstands“ erreicht.⁷⁵⁴

Letztlich kann dahingestellt bleiben, ob die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG als „Notstandsrecht“ qualifiziert werden können. Da das Katastrophenschutzrecht aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung unter die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder fällt,⁷⁵⁵ kommt es für seine Einordnung als Notstandsrecht maßge-

750 Dafür Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl., 2008, § 52 Rn. 7; Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 117 setzt den Notstandscharakter ohne Problematisierung voraus; unklar Kniessel, in: Lissen/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, Teil V Rn. 35 f.; dagegen Stober/Eisenmenger, Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005, 121 (122).

751 Ebd., 122.

752 Vgl. Esklony, Das Recht des inneren Notstands, 2000, S. 199; Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 21.

753 Vgl. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl. 1968, 729.

754 Siehe auch Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2010, § 28 Rn. 5 ff. differenziert hier zwischen „Katastrophennotstand“ einerseits und „Staatsnotstand“ andererseits.

755 Vgl. dazu § 3 A II.

bend auf landesrechtliche Vorgaben an. Aus dem gleichen Grund ist es ebenfalls unbeachtlich, dass die Vorschriften des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG keine Aussage zu einem etwaigen Feststellungserfordernis treffen. Die bundesstaatliche Katastrophenhilfe stellt in erster Linie eine besondere Form der Amtshilfe dar⁷⁵⁶ und rührt grundsätzlich nicht an der Katastrophenschutzzuständigkeit der Länder.⁷⁵⁷ Ob es sich beim Katastrophenschutz um Notstandsrecht und bei der Katastrophenerklärung um ein notstandsrechtliches Sicherungsinstrument handelt, bemisst sich folglich primär nach den Vorgaben der Landesgesetzgeber. Dies bedeutet freilich nicht, dass für die Kategorisierung des Katastrophenschutzrechts nicht auch auf grundgesetzliche Besonderheiten des Notstandsrechts zurückgegriffen werden kann. Denn bei einem systematischen Vergleich des Katastrophenschutzrechts mit anderen Rechtsmaterien kommt es in erster Linie darauf an, Grundprinzipien des Notstandsrechts heranzuziehen. Maßgeblich kommt es aber auf den Inhalt der notstandsrechtlichen Sonderregelungen an. Wenig aussagekräftig erscheint hingegen, ob dafür der Rechtsbegriff des „Notstands“ *expressis verbis* verwendet wird. Dieser erscheint vielmehr bei nüchterner Betrachtung als weitgehend inhaltsleer, da sich aus keiner Norm des Bundes- oder Landesrechts ablesen lässt, welcher Sachverhalt einen „Notstand“ darstellt; eine Legaldefinition existiert nicht. Es ist vielmehr die Verfassungs- und Gesetzesinterpretation, die es ermöglicht, aus den Besonderheiten von Regelungen auf den Notstandscharakter einer Rechtsmaterie zu schließen. Hierzu gehören in der Regel formelle und materielle Notstandsrechte sowie die Existenz eines Sicherungsinstruments.

aa) Materielles Notstandsrecht

Die materiellen Sonderbestimmungen des Katastrophenschutzrechts sind mannigfaltig und lassen sich hier nur am Rande skizzieren.⁷⁵⁸ Charakteristisch für die außerordentlichen Standardermächtigungen der Katastrophenschutzgesetze ist jedenfalls ihre Ausrichtung auf die Inanspruchnahme von Notstands-

756 Siehe dazu unter § 4 A II.

757 Vgl. dazu § 4 A II 4.

758 Vgl. ausführlich zu materiellen Eingriffsbefugnissen im Katastrophenfall Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 198 ff. und zur Grundrechtsrelevanz ebenda, S. 125 ff.; vgl. zu Katastrophenschutzmaßnahmen und Katastrophenschutzbefugnissen Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 54 ff.

pflichtigen. Da die Katastrophenschutzbehörden Maßnahmen zur Bewältigung einer Katastrophe durchzuführen haben, kommt es hier in erster Linie nicht auf ein Vorgehen gegen Verhaltens- oder Zustandsstörer an. Vorrangig zielen die katastrophenschutzgesetzlichen Eingriffsbefugnisse auf die Heranziehung von Personen zu Sach- und Dienstleistungen,⁷⁵⁹ die Inanspruchnahme von Sachen⁷⁶⁰ sowie die Erklärung von Sperrgebieten ab.⁷⁶¹ Im Vergleich zur Begrenztheit eines erteilten Platzverweises berechtigen die Sperrgebietbefugnisse zu intensiveren Eingriffen in die Grundrechte auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und Freizügigkeit (Art. 11 GG) in zeitlicher und räumlicher Hinsicht.⁷⁶²

bb) Formelles Notstandsrecht – das Katastrophenorganisationsrecht

Die formellrechtlichen Sonderregelungen des Katastrophenorganisationsrechts wurden bereits im bisherigen Verlauf der Arbeit ausführlich untersucht. Organisationsrechtliche Abweichungen betreffen u. a. das Zuständigkeitsregime, da die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall den Katastrophenschutzbehörden obliegt.⁷⁶³ Des Weiteren wird die ausdifferenzierte Verwaltungsstruktur für eine effektive Bewältigung der außerordentlichen Gefahr zu einem Verwaltungsverbund miteinander vernetzt.⁷⁶⁴ Hilfs- und darüber hinausgehende Kooperationspflichten markieren die gesetzlich-obligatorischen Instrumente der Verwaltungskooperation im Katastrophenfall.⁷⁶⁵ Ergänzend werden durch die Begründung von interbehördlichen Weisungsbefugnissen spezielle Elemente der Subordination ermöglicht.⁷⁶⁶ Zur Gewährleistung einer funktionstauglichen Kooperation oder Subordination wird die Einrichtung von Stabsorganisationen angeordnet.⁷⁶⁷ Schließlich werden im Lichte

759 Vgl. § 8 Abs. 1 KatSG Bln; § 16 Abs. 1 HmbKatSG; § 54 SächsBRKG.

760 Vgl. § 8 Abs. 2 KatSG Bln; § 16 Abs. 2 HmbKatSG, § 55 SächsBRKG.

761 Vgl. § 17 HmbKatSG; § 58 SächsBRKG.

762 Vgl. dazu Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 256 ff.

763 Vgl. § 3 B I.

764 Vgl. § 4 B III.

765 Vgl. § 4 B II.

766 Vgl. § 5 A.

767 Vgl. § 6 B I 2.

des Spezialitätsgrundsatzes die Regelungen des Brand- und Rettungsdienstes partiell verdrängt, so dass etwaige Hilfsfristen aufgrund der außerordentlichen Gefahrenlage suspendiert werden.

cc) Sicherungsinstrument

Die „Sicherungskomponente“ wird im Schrifttum zu den strukturellen Merkmalen des deutschen Notstandsrechts gezählt.⁷⁶⁸ Ihr Sinn ist es, einen fließenden Übergang vom Normalzustand in den Ausnahmezustand zu vermeiden und der damit einhergehenden Gefahr vorzubeugen, dass außerordentliche Instrumente zur Bewältigung von gewöhnlichen Situationen „missbraucht“ werden.⁷⁶⁹ Ausnahmerechtliche Vorschriften,⁷⁷⁰ zu denen die materiellen und formellen Katastrophennotstandsregelungen aufgrund ihres vom Normalrecht stark abweichenden Charakters ebenfalls zählen, stehen damit grundsätzlich „passiv“ bereit.⁷⁷¹ Ihre Anwendung steht unter der Bedingung ihrer ausdrücklichen „Entsperrung“, d. h. für das Inkrafttreten des Notstandsrechts bedarf es im Einzelfall einer eingehenden Beurteilung der Tatbestandsvoraussetzungen sowie der ausdrücklichen Bekanntgabe der Entscheidung.⁷⁷² Die förmliche Feststellung des Katastrophenfalls bzw. die Katastrophenalarmauslösung stellt in markanter Weise dieses exzeptionelle Instrument auf dem Gebiet des Katastrophenschutzrechts dar. Es weist strukturelle Ähnlichkeiten zum Verteidigungsnotstand nach Art. 115a GG und dem nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG unter die parallele Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden Zivilschutzrecht auf. Dessen Anwendung setzt regulär die Feststellung des Verteidigungs- bzw. – im Rahmen des Art. 80a Abs. 1 GG – des Spannungsfalles

768 Vgl. Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl., 2008, § 52 Rn. 7.

769 Ebd.; vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 87a Rn. 5.

770 Das Katastrophenschutzrecht als „Ausnahmerecht“ qualifiziert Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 43.

771 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. VII, 1969, Art. 115a Rn. 38.

772 Eine Bekanntgabepflicht wird ausdrücklich angeordnet in Art. 4 Abs. 1 S. 2 BayKatSG; § 42 S. 1 BbgBKG; § 34 HBKG; § 21 Abs. 2 SBKG; § 16 Abs. 2 KatSG-LSA; § 34 ThürBKG.

voraus.⁷⁷³ Kennzeichnend für das bundesverfassungsrechtliche Notstandsrecht ist in strukturell vergleichbarer Weise mit dem Katastrophennotstandsrecht der Länder, dass sowohl der Eintritt als auch das Ende des Ausnahmezustands ausdrücklich festgestellt werden müssen.⁷⁷⁴ Darin kommt zum einen die Aktivierung des Ausnahmerechts zum Ausdruck. Zum anderen drängt sich aufgrund ihrer zeitlichen Beschränkung die begrenzende Dimension des Ausnahmerechts auf. Die ausdrückliche Beendigungserklärung weist auf die Prämisse des Notstandsrechts hin, den Normalzustand wiederherzustellen.⁷⁷⁵

c) Telos: Normeröffnung

Die Parallelität der „Sicherungskomponenten“ im deutschen Notstandsrecht lässt es zu, die Katastrophenerklärung bei systematischer Betrachtung als notstandsrechtlichen Rechtsakt einzuordnen. Zugleich kommt darin ihr Sinn und Zweck zum Ausdruck: Durch die Festlegung, dass eine außerordentliche Situation eingetreten ist, wird die Anwendung des außerordentlichen Rechts ermöglicht, m. a. W. die Katastrophenschutzbehörde eröffnet das Rechtsregime des Katastrophenschutzrechts. Auch aufgrund dieser entsperrenden Wirkung geht die Katastrophenerklärung über eine rein deklaratorische Funktion hinaus. Sie lässt sich auch nicht auf eine bloße Tatbestandsfeststellung reduzieren, wie dies vereinzelt gegen die rechtsbegründende Wirkung von gesetzlich vorgeschriebenen Feststellungsakten vorgebracht wird.⁷⁷⁶ Es trifft zwar

773 Vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 80a Rn. 5; ders. in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl., 2000, Art. 115a Rn. 9 ff.

774 So ausdrücklich angeordnet in § 47 SächsBRKG, § 16 LKatSG-SH und § 34 ThürBKG; in den anderen Ländern mit Regelungen über die Katastrophenerklärung folgt die Pflicht zur Aufhebung als *actus contrarius* aus der nur unter begrenzten Voraussetzungen zulässigen Erklärung des Katastrophenfalls.

775 Vgl. dazu Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, 1881 (1886): „In dieser Orientierung auf die Wiederherstellung des Normalzustandes liegt die eigentliche Legitimation des Ausnahmezustandes und seiner besonderen Maßnahmen und damit auch seine Begrenzung“; vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 2; Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (344).

776 Vgl. für den Fall des Smog-Alarms Kluth, Der Smog-Alarm zwischen Regelung und Realität, NVwZ 1987, 960 (961).

zu, dass auch auf dem Gebiet des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts stets eine teils komplexe Beurteilung darüber erfolgen muss, ob ein Sachverhalt die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt. Dies betrifft auch die „Feststellung“, ob der Tatbestand einer Gefahr gegeben ist. Allerdings ist diesem Einwand entgegenzuhalten, dass es für die Qualifizierung des katastrophenschutzrechtlichen Feststellungsakts nicht entscheidend auf die Komplexität des Beurteilungsvorganges ankommt. An dieser Stelle ist eine differenzierte Betrachtung der Katastrophenfallerklärung angezeigt: Die verwaltungsinterne Lagebeurteilung muss von dem Beurteilungsergebnis und dessen Rechtsfolgen abgeschichtet werden. Eine Katastrophe als Gesetzesbegriff ist bei Betrachtung seiner Legaldefinition ein höchst unbestimmter Rechtsbegriff.⁷⁷⁷ Sowohl der Gefährungsgrad für die geschützten Rechtsgüter als auch die Einschätzung, ob die reguläre Ordnungsverwaltung mit ihrer Bewältigung überfordert ist oder – positiv gewendet – es einer einheitlichen Leitung bedarf, setzen eine komplexe Lagebeurteilung voraus.⁷⁷⁸ Zutreffenderweise ergeben sich bei isolierter Betrachtung des Beurteilungsprozesses durch die untere Katastrophenschutzbehörde keine rechtsdogmatisch relevanten Schlussfolgerungen. Für die korrekte Einordnung des Feststellungsakts kommt es jedoch maßgeblich auf seine rechtlichen Auswirkungen auf das Katastrophennotstandsrecht an. Entscheidend ist daher die zweite Ebene des Feststellungsakts: die normauslösende Wirkung der förmlichen Erklärung einer Katastrophe.⁷⁷⁹ Wie auf dem Gebiet des Zivilschutzrechts handelt es sich bei den Vorschriften des Katastrophennotstands um non-self-executing-Normen. Über die Öffnung ihres Anwendungsbereichs muss vorab formal entschieden

777 Vgl. zur positiven, d. h. flexiblen Verwaltungshandeln ermöglichenden Seite des Katastrophenbegriffs als dynamischem und offenem Rechtsbegriff Stober/Eisenmenger, Katastrophenverwaltungsrecht – Besichtigung eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005, 121 (122); vgl. zur Dynamik des einfach-rechtlichen Gefahrenbegriffs Di Fabio, Entscheidungsprobleme der Risikoverwaltung, NuR 1991, 353 (354).

778 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen, VerwArch 2007, 163 (167 f.).

779 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. VII, 1969, Art. 115a Rn. 38.; vgl. auch Begründung zum Gesetzentwurf über ein Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, LT-Dr 1/2369, S. 12: „Mit der Feststellung des Katastrophenfalls tritt eine Reihe von Rechtswirkungen ein.“

werden.⁷⁸⁰ Indem die Katastrophenschutzbehörde einen Sachverhalt wie z. B. einen Unfall, einen Brand oder eine Infektionslage als Katastrophe qualifiziert, ordnet sie die Anwendung der Instrumente des Katastrophenschutzrechts an. Irreführend kann hier ein Vergleich des self-executing-Charakters von materiellen und formellen Rechtsvorschriften wirken. Das Auslösungserfordernis des formellen Katastrophenorganisationsrechts könnte unter Hinweis auf den non-self-executing-Charakter der materiellen Notstandsrechte abgelehnt werden, da diese stets eines Umsetzungsaktes bedürfen.⁷⁸¹ In der Tat gehen mit der Erklärung des Notstandsrechts zunächst keine materiellen Rechtspflichten der Bevölkerung automatisch einher. Mit diesem Hinweis lässt sich jedoch nicht ein self-executing-Charakter des formellen Katastrophenschutzrechts begründen, da das Pendant zum Umsetzungsakt der materiellen Befugnisse die Katastrophenfallerklärung darstellt. Der Feststellungsakt enthält zugleich einen Anwendungs- bzw. Eröffnungsakt in Bezug auf das katastrophenschutzgesetzliche Organisationsrecht im Katastrophennotstand,⁷⁸² so dass die organisatorischen Regelungen des Katastrophenorganisationsrechts erst mit Erklärung des Katastrophenfalls in Kraft treten. Die Katastrophenschutzbehörde aktualisiert im konkreten Fall die gesetzlich-obligatorischen Modifizierungen der Verwaltungsorganisation, wie dies bei der Begründung der Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde besonders anschaulich ist. Diesem Charakter wird der Begriff des Katastrophenalarms bzw. der Katastrophenalarmauslösung sprachlich besser gerecht als dies bei der „Feststellung“ der Fall ist: Die Bezeichnung „Alarmierung“ (von fr. „A l’arme“ = an die Waffe) unterstreicht den imperativen Charakter einer Maßnahme, da mit ihr unmittelbar verwaltungsorganisatorische Rechtsfolgen einhergehen. Dieser Beurteilung wird vereinzelt entgegengehalten, dass es dem Feststellungs- bzw. Alarmierungs-

780 Vgl. zur konstitutiven Wirkung des Katastrophenalarms VGH Mannheim, Urteil vom 28.01.2010 (Az. 1 S 2740/08); Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 43 f.

781 Vgl. Kluth, Der Smog-Alarm zwischen Regelung und Realakt, NVwZ 1987, 960 ff.

782 Vgl. Kloepfer, Katastrophenschutzrecht – Grundlagen und Perspektiven, VerwArch 2007, 163 (192); Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 47 Rn. 3; VGH Mannheim, Urt. v. 28.01.2010 (Az. 1 S 2740/08); kritisch zur abweichenden Auffassung des Berufungsgerichts BGH, Entscheidung vom 27.01.1994 – NVwZ 1994, 823 (824); vgl. Scholz/Runge (Hrsg.), Niedersächsisches Brandschutzgesetz, Kommentar, 2008, Anhang 10a, S. 381.

akt an dem notwendigen Regelungsgehalt mangle, da nicht der Feststellungsberechtigte über die Rechtsfolgen entscheide.⁷⁸³ Da sich die Rechtspflichten bereits qua Gesetz ergäben, sie demnach der katastrophenschutzbehördlichen Entscheidung vorgelagert seien, stelle der Feststellungsakt einen bloßen Realakt dar. Diese Kritik verkennt jedoch, dass sich die Rechtsfolgen einer regelnden Verwaltungsmaßnahme durchaus direkt aus dem Gesetz ergeben können. Die Akzessorietät von katastrophenschutzgesetzlichen Organisationsmodifizierungen zur förmlichen Feststellung des Katastrophenfalls untermauert vielmehr den normaustlösenden Charakter des Katastrophenalarms, so dass durch die Bindung von rechtssatzrechtlichen Organisationsmaßnahmen an den Feststellungsakt dessen rechtsbegründender Charakter unterstrichen wird.

Schließlich lässt sich die konstitutive Wirkung der Katastrophenerklärung mit einem Umkehrschluss und in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip begründen. Käme der Katastrophenalarmauslösung keine „entsperrende“ Wirkung zu, käme die Anwendung des materiellen und formellen Katastrophennotstandsrechts auch dann in Betracht, wenn die gesetzlich für die Feststellung zuständige Verwaltungseinheit auf Grundlage ihrer Lagebeurteilung wissentlich und willentlich keinen Katastrophenalarm ausgelöst hat. Wenn jedoch die Einschätzung der Lage und damit korrelierend die Entscheidung über das Vorliegen einer Katastrophe negativ ausfällt, würde die Inanspruchnahme von außerordentlichen Eingriffsbefugnissen und die Anwendung organisationsrechtlicher Sonderbestimmungen gegen die Rechtsbindung der Verwaltung verstoßen. Das Handeln der Katastrophenabwehrorgane stünde im Widerspruch zur Entscheidung der feststellungsberechtigten Behörde und wäre deshalb rechtswidrig.⁷⁸⁴ Gleiches würde auch dann gelten, wenn das Ende des Katastrophenfalls amtlich festgestellt worden wäre und Maßnahmen auf Grundlage des materiellen oder formellen Katastrophennotstandsrechts erfolgen würden.

783 Vgl. Kluth, Der Smog-Alarm zwischen Regelung und Realakt, NVwZ 1987, 960 (961).

784 Aus den gleichen Gründen hält Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 46 Rn. 3 eine Bedingung und eine Rückwirkung der Katastrophenfallfeststellung für unzulässig.

III Schlussfolgerungen

Das Inkrafttreten der organisationsrechtlichen Bestimmungen der Katastrophenschutzgesetze steht unter dem Vorbehalt der behördlichen Erklärung des Katastrophenfalls. Im deutschen Katastrophenorganisationsrecht gilt – mit Ausnahme der Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz – das Aktivierungsprinzip: Organisationsrechtliche Modifizierungen, wie sie im Zuge der Untersuchung der Dezentralisations-, Kooperations-, Subordinations- und Koordinationsprinzipien erörtert wurden, setzen für ihre Anwendung die konstitutive Feststellung des Katastrophenfalls bzw. die Auslösung des Katastrophenalarms voraus. Die Abhängigkeit der Organisationsregelungen von ihrer Aktivierung im Einzelfall schließt es allerdings nicht aus, dass Organisationsmaßnahmen unter Umständen bereits ohne eine vorherige Katastrophenerklärung getroffen werden können. Denn die rechtliche Bedeutung der Katastrophenfallfeststellung liegt in der Auslösung von Verpflichtungen und Berechtigungen, d. h. in erster Linie darin, gesetzlich-obligatorische Organisationsbestimmungen auszulösen. Um die Leitungszuständigkeit der Katastrophenschutzbehörde zu begründen, bedarf es zwingend der Feststellung des Katastrophenfalls, da diese Organisationsregelung von der Bindungswirkung der Katastrophenerklärung umfasst ist. Demgegenüber ist allerdings die Errichtung einer Stabsorganisation grundsätzlich auch dann denkbar, wenn der Katastrophenalarm (noch) nicht ausgelöst wurde, weil es verwaltungsinternen Maßnahmen naturgemäß an Außenrechtsrelevanz mangelt.⁷⁸⁵ In diesem Fall stellen sie keine qua Gesetz durchzuführenden Akte dar und beruhen auf dem freiwilligen Kooperationswillen der Mitwirkenden. Zielführender erscheint aufgrund der damit einhergehenden Unwägbarkeiten die gesetzliche Einführung des „Katastrophenvoralarms“.⁷⁸⁶ Sofern bei einer Gefährdungslage die Realisierung der Gefahr prognostiziert wird, kann die Katastrophenschutzbehörde durch Auslösung des Voralarms organisatorische Katastrophenschutzmaßnahmen in Gang setzen.⁷⁸⁷ Die Verbindlichkeit der Organisationsregelungen auch vor dem Eintritt eines Katastrophenfalls wird damit gewährleistet.

785 Vgl. zur Aufrufung der Stabsstruktur bei Gefahren unterhalb der Katastrophenschwelle Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 2 Rn. 17.

786 Vgl. § 46 SächsBRKG.

787 Vgl. dazu Plaggenborg (Hrsg.), SächsBRKG, Kommentar, 2007, § 46.

C Anforderungsvorbehalt

Das Aktivierungsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts beschränkt sich nicht allein auf die Katastrophenerklärung. Darüber hinaus konnte im Zuge der Untersuchung des Kooperationsprinzips mehrfach das Erfordernis einer Anforderung ausgemacht werden. Die Anforderung von Hilfe prägt den Rechtsbereich der Katastrophenhilfe: Sowohl bei der überörtlichen Hilfe als auch bei der Länder- und Bundeshilfe setzt die Hilfspflicht eine vorherige Anforderung durch die regulär zuständige Katastrophenschutzbehörde voraus.⁷⁸⁸ Bereits der ausdrückliche Wortlaut der Rechtsvorschriften lässt es zu, von einem Anforderungsvorbehalt zu sprechen. Insoweit kann hier von einem „konstitutiven Element“ der Katastrophenhilfe als besonderer Amtshilfe gesprochen werden.⁷⁸⁹ Hinzu kommt, dass ihre Rechtswirkungen über die der allgemeinen Amtshilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG hinausgehen, weil mit der Anforderung durch die regulär zuständige Behörde die Berechtigung der ersuchten Behörde eröffnet wird, außerhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs tätig zu werden.⁷⁹⁰ Da die angeforderte Behörde im Einzelfall dazu ermächtigt wird, von ihrer außerordentlichen Kompetenz Gebrauch zu machen, muss auch im Lichte der Rechtsbindung der Verwaltung davon ausgegangen werden, dass die organisationsrechtlichen Sonderregelungen der Katastrophenhilfe grundsätzlich von ihrer Aktivierung im Katastrophenfall durch die vorherige Anforderung der zuständigen Katastrophenschutzbehörde abhängen.

788 Siehe unter § 4 II 4, 8 und B II.

789 Vgl. Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, JuS 1981, 187 (189); Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 35 Rn. 15; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 35 Rn. 7; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl., 2006, Art. 35 Rn. 19; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., 2010, § 4 Rn. 12; Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 40.

790 Siehe für den Bereich der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe unter § 4 II 4 und für den Bereich der landesinternen überörtlichen Katastrophenhilfe unter § 4 B II 2.

§ 8

Redundanzprinzip

A Organisationsrechtliche Redundanz: Notzuständigkeiten im Katastrophenfall

Das Katastrophenorganisationsrecht hat sich als ein mehrschichtiges Rechtsgebiet erwiesen. Seine Struktur ist geprägt von den Grundsätzen der Dezentralisation, Kooperation und Subordination, aus denen sich eine Rangordnung der rechtlichen Katastrophenschutzorganisation ableiten lässt: Die Regelzuständigkeit bildet das Organisationsrecht der ersten Ordnung; sie wird ausgefüllt durch die örtlich, sachlich und instanziell erstzuständigen Katastrophenschutzbehörden. Organisatorische Instrumente der zweiten Ordnung erweitern deren Verwaltungskraft und tragen damit zur Katastrophenschutzeffektivität bei: Durch Elemente der Kooperation, Subordination und Koordination wird eine wirksame Bewältigung von Katastrophen ermöglicht. Im Verhältnis zum allgemeinen Ordnungsrecht stellt das Katastrophenorganisationsrecht formelles Ausnahmerecht dar, da es verwaltungsorganisatorische Sonderregelungen vorhält.

Diese Erkenntnis schließt es jedoch nicht aus, das Katastrophenorganisationsrecht selbst auf reguläre und irreguläre Strukturen hin zu untersuchen. Es stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit im katastrophenschutzspezifischen Organisationsrecht Elemente ausgemacht werden können, die eine effektive Katastrophenbewältigung im Falle einer Beeinträchtigung der Instrumente der ersten und zweiten Ordnung sicherstellen sollen. Eine „Beeinträchtigung“ der primären Organisationsstruktur kommt dann in Betracht, wenn die Katastrophenrealität und das Katastrophenorganisationsrecht auseinanderfallen, d. h. die Umstände des Katastrophenfalls nicht mit den rechtlichen Instrumenten der Katastrophenschutzorganisation aufgefangen werden können. Letzteres ist dann denkbar, wenn Tatbestandsmerkmale von gesetzlichen Organisationsinstrumenten im Einzelfall nicht erfüllt sind und deshalb der Katastrophenschutz an Effektivität einbüßt.

I Notwendigkeit von Notzuständigkeiten

Anknüpfungspunkte für ein Versagen der Organisationsinstrumente der ersten und zweiten Ordnung finden sich sowohl bei der Erstzuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden als auch im horizontalen und vertikalen Katastrophenhilferecht. Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Dezentralisations- und Aktivierungsprinzipien wurde bereits herausgearbeitet, dass die Anwendung des katastrophenschutzspezifischen Zuständigkeitsrechts von der Feststellung des Katastrophenfalls bzw. von der Auslösung des Katastrophenalarms durch die untere Katastrophenschutzbehörde abhängt.⁷⁹¹ Steht jedoch die Begründung der Zuständigkeit unter einem Feststellungsvorbehalt, muss über Wege nachgedacht werden, die im Falle einer Handlungsbeeinträchtigung der unteren Katastrophenschutzbehörde und einem Ausbleiben der Katastrophenerklärung eine wirksame Gefahrenabwehr ermöglichen. Ähnlich verhält es sich bei dem Kooperationsinstrument der Katastrophenhilfe. Die Zulässigkeit von Amtshandlungen im Rahmen der überörtlichen oder bundesstaatlichen Katastrophenhilfe setzt nach dem Wortlaut der entsprechenden Normen die Anforderung der Hilfsorgane voraus, so dass die zuständigkeitsüberschreitende Katastrophenhilfe unter einem Anforderungsvorbehalt steht.⁷⁹² Daraus ergibt sich die Frage, inwiefern eine Hilfeleistung durch regulär nicht-zuständige Behörden möglich ist, wenn eine Anforderung nicht vorliegt, jedoch Gefahrenabwehrmaßnahmen objektiv notwendig sind und etwa von einer benachbarten Katastrophenschutzbehörde erbracht werden könnten.

Derartige Erwägungen reflektieren Umstände, wie sie in der Katastrophenrealität nicht selten eintreten. Dies liegt allen voran an der Komplexität von Katastrophen und der Tatsache, dass die Reaktionszeit der Katastrophenschutzbehörden im Vergleich zu anderen Ordnungsbehörden nicht selten länger ist, da es sich bei ihnen um nicht dauerhaft in aktiver Einsatzbereitschaft befindliche Verwaltungsstellen handelt. Bis die untere Katastrophenschutzbehörde zur Auslösung des Katastrophenalarms imstande ist und ihrer Aufgabe, den Katastropheneinsatz zu leiten, nachkommen kann, verstreicht in der Regel ein längerer Zeitraum.⁷⁹³ Eine gefahrenabwehrende Sofort-Reaktion nach

791 Vgl. § 7 B i. V. m. § 3 B I 1.

792 Vgl. dazu unter § 7 C i. V. m. § 4 II, B II.

793 Siehe dazu unter § 2 C I 5, II 4.

dem Prinzip „*principiis obsta*“ dient jedoch dazu, eine Ausweitung des Schadensereignisses zu verhindern.⁷⁹⁴ Aus diesem Grund kann die „Chaosphase“ keinen Rechtfertigungsgrund für eine mangelnde Gefahrenabwehr darstellen. Sie unterstreicht eher noch die Notwendigkeit eines rechtlichen Redundanzsystems bei Handlungsdefiziten der zuständigen Katastrophenschutzbehörde. Deren Beeinträchtigung kann freilich nicht nur vorübergehender Art sein, so dass nicht allein die Handlungsbefugnis regulär unzuständiger Behörden im sog. Eilfall Berücksichtigung finden muss. Auch die dauerhafte Verhinderung der unteren Katastrophenschutzbehörde, d. h. deren Ausfall, muss organisationsrechtlich kompensiert werden.⁷⁹⁵ Um eine effektive Katastrophenabwehr in diesen Situationen sicherzustellen, darf das Katastrophenorganisationsrecht, insbesondere dessen Zuständigkeitsgerüst, nicht zu starr sein.⁷⁹⁶ Nicht nur der Katastrophenfall als Ausnahmesituation muss durch ein katastrophenschutzspezifisches Organisationsrecht aufgefangen werden, auch Abweichungen von dessen regulärer Struktur müssen hinreichende Berücksichtigung finden.

II Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen

Als rechtlich konfliktrichtig erweist sich die Berücksichtigung von Ausnahmesituationen im Katastrophenfall aufgrund der Verbindlichkeit der Zuständigkeitsordnung. Sollen die auch Effektivitätshemmenden Wirkungen der Feststellungs- und Anforderungsvorbehalte kompensiert werden, kollidiert deren schlichte Nicht-Beachtung mit der Ausschlusswirkung von Zuständigkeitsbestimmungen. Ratio legis von Zuständigkeiten ist in negativer Hinsicht das Verbot von Verwaltungseinheiten, im Zuständigkeitsbereich eines anderen Kompetenzträgers tätig zu werden.⁷⁹⁷ Unzulässige Übertritte sind als formell rechtswidriges Handeln zu qualifizieren; die Beachtung von Zuständigkeiten ist formell-rechtlicher Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips. Aus der Verfasstheit der regulären (Katastrophenschutz-)Zuständigkeiten

794 Ähnlich Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 41 zur zeitlichen Komponente der effektiven Gefahrenabwehr.

795 Siehe dazu unter § 2 C 1 6, II 1 4 a).

796 Vgl. allgemein gehalten für den Schutz der öffentlichen Sicherheit, Würtenberger/Heckmann (Hrsg.), Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl., 2006, Rn. 193.

797 Vgl. dazu unter § 2 B II.

folgt somit der organisationsrechtliche Grundsatz, dass an ihre Modifikation besondere verfassungsrechtliche Anforderungen zu stellen sind. Es wird somit im weiteren Verlauf der Arbeit zu untersuchen sein, ob bzw. inwieweit im Katastrophenorganisationsrecht dem Bedarf an subsidiären formellen Handlungsbefugnissen entsprochen wird. Hierbei wird zunächst auf positiv-rechtliche Regelungen einzugehen sein (B). Anschließend muss diskutiert werden, inwieweit durch Rückgriff auf außergesetzliche Prinzipien etwaige Regelungslücken des gesetzlichen Redundanzsystems für den Fall von Handlungsdefiziten der regulär zuständigen Katastrophenschutzbehörden geschlossen werden können (C).

B Gesetzliche Notzuständigkeiten

Stehen die Feststellungs- und Anforderungsvorbehalte des Katastrophenorganisationsrechts einer effektiven Katastrophenabwehr entgegen, befindet sich ihre Umgehung im Spannungsfeld zur geschriebenen Zuständigkeitsordnung. Als Lösung dieses Konflikts drängt sich in erster Linie die positive Regelung der außerordentlichen Handlungsbefugnisse durch gesetzliche Bestimmungen auf. Diese müssen in Anbetracht der Struktur der regulären Zuständigkeitsordnung örtliche, sachliche und instanzielle Zuständigkeiten umfassen. Nur auf diesem Wege kann dem Gebot der Geschlossenheit nachgekommen werden, das als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips eine lückenfreie Verwaltungsstruktur verlangt.⁷⁹⁸ Da auch im Katastrophenfall das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht soweit eröffnet ist, wie es nicht durch spezielle Regelungen des Katastrophenordnungsrechts verdrängt wird, kann auch hier ein Rückgriff auf organisationsrechtliche Instrumente der allgemeinen Ordnungsverwaltung weiterführend sein. Als solche drängen sich sog. Notzuständigkeiten auf.

I Örtliche Notzuständigkeit

1 *Im Rahmen der landesinternen Katastrophenhilfe*

Herausragende Bedeutung für das Katastrophenorganisationsrecht kommt Regelungen zu, die den räumlichen Tätigkeitsbereich von Katastrophenschutzbehörden erweitern. Bestimmungen zu örtlichen Notzuständigkeiten von Ordnungsbehörden finden sich in den meisten Ordnungs- und Sicherheitsbehördengesetzen der Länder.⁷⁹⁹ Diese berechtigen benachbarte Katastrophen-

798 Vgl. dazu Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 306 f.

799 Vgl. etwa § 6 Abs. 2 BbgOBG; § 68 Abs. 2 PolG BW; § 100 Abs. 2 HSOG; § 5 Abs. 3 SOG MV; § 100 Abs. 2 u. 4 SOG Nds; § 6 Abs. 2 OBG NRW.

schutzbehörden zu unaufschiebbaren Maßnahmen der Katastrophenabwehr, sofern die regulär zuständige Katastrophenschutzbehörde nicht oder nicht rechtzeitig dazu in der Lage ist, die notwendigen ordnungsbehördlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die örtliche Notzuständigkeit von Katastrophenschutzbehörden setzt demnach eine Lage voraus, bei der Gefahr im Verzug vorliegt, d. h. die örtlich zuständige Behörde die Aufgaben nicht ohne eine Verzögerung erfüllen kann, so dass die Beeinträchtigung des Erfolgs der Maßnahme zu befürchten ist.⁸⁰⁰ Die Regelungen der örtlichen Notzuständigkeiten erweitern den örtlichen Handlungsradius von Katastrophenschutzbehörden. Sie werden dazu ermächtigt, außerhalb ihrer regulären Zuständigkeit tätig zu werden, ohne dass jedoch eine Zuständigkeitssubstitution stattfindet, da die regulär örtlich zuständige Behörde im Falle ihrer (wiederhergestellten) Handlungsfähigkeit die notzuständig handelnde Behörde verdrängt. Dies ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut der Normen, nach denen die Reichweite der zulässigen Maßnahmen, die von der notzuständigen Behörde getroffen werden dürfen, auf „vorläufige“ Entscheidungen verkürzt wird. In diesem einstweiligen Charakter der zulässigen Maßnahmen kommt die Subsidiarität der Notzuständigkeit zum Ausdruck. Gleiches gilt für die „Unaufschiebbarkeit“ der Maßnahmen, an die die örtliche Notzuständigkeit gekoppelt ist. Schließlich sind die eingreifenden Katastrophenschutzbehörden dazu verpflichtet, die regulär zuständige Behörde unverzüglich über die Katastrophenschutzmaßnahmen zu unterrichten.⁸⁰¹ Eine solche Regelung hat nur Sinn, wenn damit die regulär zuständige Katastrophenschutzbehörde in die Lage versetzt werden soll, bei wiederhergestellter Handlungsfähigkeit über die Katastrophenabwehrmaßnahmen selbst zu befinden. Mit dem Instrument der örtlichen Notzuständigkeit werden Effektivitätshemmnisse kompensiert, die sich aus dem Anforderungsvorbehalt im Rahmen der überörtlichen Katastrophenhilfe ergeben können. Im Ausnahmefall können die Katastrophenschutzbehörden kreisübergreifend Katastrophenhilfe leisten, auch wenn sie nicht angefordert wurden.

800 Vgl. § 6 Abs. 2 OBG NRW; vgl. Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., 2006, II Rn. 55: „Von „Gefahr im Verzug“ [...] wird dort gesprochen, wo zur Verhinderung eines Schadens sofort eingegriffen werden muss und ein Abwarten (etwa bis zum Handeln der sonst prinzipiell zuständigen Behörde) die Effektivität der Gefahrenbekämpfung in Frage stellte oder jedenfalls einschränkte“.

801 Vgl. § 6 Abs. 2 OBG NRW.

Keine irregulären Notzuständigkeiten, die die Handlungsbefugnis von Katastrophenschutzbehörden auf das Gebiet außerhalb ihres regulären Bezirks erweitern, finden sich im thüringischen Ordnungsrecht. Nach § 4 OBG Thür ist die Zuständigkeit von Ordnungsbehörden auf ihr Gebiet beschränkt. Eine Ausnahme von dieser Grundregel enthält das OBG – auch für Eilfälle – nicht. Da sich auch im thüringischen Katastrophenschutzgesetz keine Bestimmungen zur örtlichen Notzuständigkeit von Katastrophenschutzbehörden feststellen lassen, liegt insofern eine Regelungslücke vor, die auch durch Rückgriff auf das – grundsätzlich subsidiär anwendbare – Verwaltungsverfahrensgesetz nicht geschlossen werden kann. Zwar regelt § 3 Abs. 4 VwVfG eine örtliche Notzuständigkeit von Behörden in Situationen der Gefahr im Verzug,⁸⁰² jedoch beschränkt sich die Notkompetenz weiterhin auf den regulären räumlichen Bereich der Behörde. § 3 Abs. 4 VwVfG dient lediglich der Vermeidung eines negativen Kompetenzkonflikts, indem im Eilfall von den vorrangigen Grundsätzen der örtlichen Zuständigkeit, wie etwa der Belegenheit einer Sache oder dem Aufenthaltsort⁸⁰³, abgewichen werden kann.⁸⁰⁴ Bei Gefahr im Verzug kommt es allein auf den Anlass der Verwaltungsmaßnahme an, der jedoch im regulären Bezirk der Behörde hervortreten muss. Eine horizontale Zuständigkeitsüberschreitung ist auf Grundlage von § 3 Abs. 4 VwVfG nicht möglich.

2 *Im Rahmen der länderübergreifenden Katastrophenhilfe*

Die verwaltungspraktischen Erwägungen, die den Bedarf an eine überörtliche Notzuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden begründet haben, lassen sich auf das Verhältnis von benachbarten Bundesländern übertragen. Denn in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander befinden sich nicht nur untere Katastrophenschutzbehörden des gleichen Bundeslandes, sondern auch solche benachbarter Bundesländer. Deshalb stellt sich auch bei Katastrophenschutzbehörden unterschiedlicher Landeszugehörigkeit die Frage, ob bzw. inwieweit

802 Vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 40.

803 Vgl. dazu § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VwVfG.

804 Vgl. Kopp/Ramsauer (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 11. Aufl., 2010, § 3 Rn. 54 ff.; vgl. Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 43; Schliesky, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., 2010, § 3 Rn. 57 ff.

in deren Verhältnis die selbstinitiierte Durchführung von Katastrophenabwehrmaßnahmen im Eilfall legitimiert werden kann. Das Grundgesetz setzt die länderübergreifende Katastrophenhilfe nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter Anforderungsvorbehalt, so dass auch hier die Leistung spontaner Katastrophenhilfe im Spannungsverhältnis mit der geschriebenen Zuständigkeitsordnung steht.

Keine hinreichenden Handlungsgrundlagen für anforderungslose Katastrophenhilfemaßnahmen können jedenfalls die bereits erörterten Regelungen der örtlichen Notzuständigkeit darstellen. Zwar könnte dies auf den ersten Blick in Betracht gezogen werden, weil sich die örtliche Notzuständigkeit nach deren Wortlaut allgemein auf „Ordnungsbehörden“ bezieht, ohne dies jedoch ausdrücklich auf die Ordnungsbehörden mit Landeszugehörigkeit zu beschränken. Allerdings stünde es im Widerspruch zum Zweck landesorganisationsrechtlicher Regelungen, wenn sich deren Reichweite ohne besondere Anordnung auf Behörden außerhalb ihres Regelungsbereiches erstrecken würde. Solange ihre Ausrichtung auf landesfremde Behörden nicht expressis verbis bestimmt wird, ist ihr Bezug auf Behörden der eigenen Verwaltung zu unterstellen. Die überörtlichen Notzuständigkeiten vermögen folglich allein kreisübergreifende Spontanmaßnahmen zu rechtfertigen. Eine taugliche Rechtsgrundlage für länderübergreifende Katastrophenhilfeleistungen ohne Anforderung stellen sie nicht dar.

Keine Abhilfe für das Problem bietet auch die – hier ohnehin unter Praktikabilitäts Gesichtspunkten untaugliche – Weisungsbefugnis der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG. Wie bereits untersucht wurde, wird die Bundesregierung allein dazu ermächtigt, über die länderübergreifende Verteilung von Polizeikräften⁸⁰⁵ zu disponieren.⁸⁰⁶ Die Länder können dazu angewiesen werden, ihre polizeilichen Kräfte entgegen ihrem Willen in einem anderen Land einzusetzen. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG liegt jedoch die Verfügungsbefugnis über die auf Anweisung der Bundesregierung überstellten Hilfsorgane bei dem Katastrophenland, so dass die Handlungsoptionen der Bundesregierung bei der Beurteilung der bundesweiten

805 Vgl. zum strittigen Polizeibegriff des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 51 f.

806 Vgl. § 5 II 3.

Katastrophenlage, der Prioritätenbildung und der Entscheidung über die Zurverfügung-Stellung enden.⁸⁰⁷ Auf Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG lassen sich jedoch keine Katastrophenabwehrmaßnahmen stützen, die nicht durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde des Katastrophenlandes verfügt wurden.

Gesetzliche Notzuständigkeiten, die gefahrenabwehrende Maßnahmen durch landesfremde Kräfte ohne vorherige Anforderung legitimieren, finden sich in den Polizeigesetzen der Länder.⁸⁰⁸ Diese berechtigen Polizeivollzugsbeamte anderer Länder zu Amtshandlungen im Landesgebiet zur „Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr, [...] wenn die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen nicht rechtzeitig treffen kann“. Bei Katastrophenlagen ist davon auszugehen, dass die tatbestandlichen Anforderungen in zeitlicher und gradueller Sicht erfüllt sind. Unter staatsrechtlichen Gesichtspunkten ist die gesetzliche Statuierung einer derartigen Notzuständigkeit als sog. Öffnungsklausel zwingend erforderlich, da das Grundgesetz von einer Beschränkung der Landesstaatsgewalt auf das jeweilige Landesstaatsgebiet ausgeht.⁸⁰⁹ Modifizierungen der Zuständigkeiten auf Länderebene können von diesen selbst unternommen werden, da sie sich in einem Gleichordnungsverhältnis zueinander befinden.⁸¹⁰ Allein im Bund-Länder-Verhältnis begegnen Zuständigkeitsdispositionen außerhalb der grundgesetzlichen Kompetenzordnung grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken.⁸¹¹ Nichtsdestotrotz handelt es sich bei den benannten Notzuständigkeiten um eine gewichtige Erweiterung der Zuständigkeit landesfremder Polizeikräfte.

Die Konstruktion der länderübergreifenden Notzuständigkeit entspricht den Erfordernissen, die an eine spontane Katastrophenhilfe zwischen benachbarten Bundesländern zu stellen sind. Ihre Anwendung beschränkt sich jedoch allein auf den Einsatz von Kräften des Polizeivollzugsdienstes. Der Wortlaut und die Systematik lassen einen anderen Schluss nicht zu, da die Regelungen

807 Vgl. § 5 II 5 a).

808 Vgl. Art. 11 Abs. 3 Nr. 3 BayPOG; § 9 Abs. 1 Nr. 3 POG NRW; § 11 Abs. 2 Nr. 2 ThürPOG.

809 Vgl. Knappe/Kiworr (Hrsg.), Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 10. Aufl., 2009, S. 134; Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 111.

810 Ebd.

811 Siehe dazu unter § 8 B IV 2.

dem Polizeivollzugsrecht der Länder zugehörig sind und sich von den ordnungs- und polizeibehördlichen Regelungskreisen absetzen. Die Landesgesetzgeber haben von der Möglichkeit, auch im Ordnungsrecht entsprechende Klauseln einzuführen, bislang nicht Gebrauch gemacht, so dass ihre Anwendung auf Katastrophenschutzbehörden ausscheidet. Der anforderungsunabhängige Sofort-Einsatz von Einheiten des Katastrophenschutzes bei Gefahr im Verzug im fremden Landesgebiet findet somit im geschriebenen Recht keine Grundlage.

II Sachliche Notzuständigkeit

Redundante Kompetenzen im Katastrophenfall dürfen nicht allein auf die örtliche Notzuständigkeit von Katastrophenschutzbehörden beschränkt sein. Eine Notkompetenzlage, wie sie durch eine „Gefahr im Verzug“ geprägt ist, kann in gleicher Weise ein Einschreiten von örtlich zuständigen, jedoch sachlich unzuständigen Behörden erforderlich machen. Führt man sich vor Augen, dass die Katastrophenschutzgesetze der Länder die Katastrophenschutzbehörden als für die Durchführung der Katastrophenabwehr sachlich zuständig bestimmen, muss durch außerordentliche Organisationsregelungen gewährleistet werden, dass auch sachlich regulär unzuständige Ordnungsbehörden im Eilfall notwendige Abwehrmaßnahmen ergreifen dürfen. Dies leuchtet insbesondere bei Gemeinden ein, da Katastrophen stets im Territorium einer Gemeinde eintreten. Fraglich ist somit, inwieweit sie im Katastrophenfall zur Durchführung von Katastrophenabwehrmaßnahmen berechtigt sind, die aufgrund eines Eilfalls nicht im Auftrag der Katastrophenschutzbehörde erfolgen.

1 *Gemeindliche Gefahrenabwehr auf Grundlage des Katastrophenschutzgesetzes*

In Betracht kommt zunächst ein Tätigwerden der Gemeinden auf Grundlage der Landeskatastrophenschutzgesetze. Hierzu könnte auf die sachlichen Notzuständigkeitsregeln der allgemeinen Ordnungsbehördengesetze zurückgegriffen werden, die alle Ordnungsbehörden dazu ermächtigen, bei Gefahr im Verzug die Befugnisse einer anderen Ordnungsbehörde wahrzunehmen.⁸¹²

812 Vgl. § 6 BbgOBG; § 4 Abs. 3 SOG M-V; § 6 Abs. 1 OGB NRW; § 4 Abs. 2 ThürOGB.

Die Klauseln der sachlichen Notzuständigkeiten könnten somit auf die Katastrophenschutzgesetze überleiten. Diese Konstruktion erscheint jedoch angesichts des Feststellungsvorbehalts problematisch. Denn mag zwar unter materiellen Gesichtspunkten die eingetretene Gefahren- oder Schadenslage die Tatbestandsvoraussetzungen einer Katastrophe erfüllen, die Anwendung des Katastrophenschutzrechts verlangt allerdings die förmliche Erklärung des Katastrophennotstands, durch die die katastrophenschutzspezifischen Eingriffsbefugnisse entsperrt werden.⁸¹³ Die Zuständigkeit für die Feststellung des Katastrophenfalls bzw. für die Auslösung des Katastrophenalarms liegt bei den Katastrophenschutzbehörden. In Anbetracht ihrer weitreichenden Rechtswirkungen muss es sich bei der förmlichen Erklärung um eine Maßnahme handeln, die von keiner regulär sachlich unzuständigen Behörde übernommen werden kann. Andernfalls könnte die Beschränkung des Katastrophenordnungsrechts, die durch die Notwendigkeit einer förmlichen Erklärung erzielt werden soll, umgangen werden und mit ihr eine massive Einbuße an Rechtssicherheit einhergehen. Eine sachliche Notzuständigkeit der Gemeinde, durch die diese zur Anwendung des katastrophenschutzspezifischen Ordnungsrechts berechtigt wäre, scheidet somit grundsätzlich aus. Untermuert wird dieser Befund durch die Tatsache, dass einige Katastrophenschutzgesetze die eigenständige Wahrnehmung von Katastrophenschutzaufgaben durch Gemeinden ausdrücklich für die Fälle vorschreiben, in denen deren Verbindung zur regulären Katastrophenschutzbehörde unterbrochen ist (sog. Kataraktfall⁸¹⁴).⁸¹⁵ Ausnahmsweise darf hier die Gemeinde auch ohne Auftrag der Katastrophenschutzbehörde auf Grundlage des Katastrophenschutzgesetzes handeln. In ähnlicher Weise ordnen einige Katastrophenschutzgesetze an, dass Gemeindefeuerwehren in ihrer Funktion als Einheiten des Katastrophenschutzdienstes zur Vornahme von vorläufigen Abwehrmaßnahmen berechtigt sind, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Katastrophe eingetreten ist.⁸¹⁶ Auch ohne Auftrag handeln dann die Gemeindefeuerwehren auf Grundlage des Katastrophenschutz-

813 Vgl. § 7 B.

814 Vgl. zum „Kataraktfall“ des Art. 115i) GG im Rahmen des Verteidigungsfalls Evers, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR 1966, 1 (22).

815 Vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 2 BayKatSG sowie BayLT-Drs. 13/4784, S. 9; § 25 Abs. 2 HBKG; vgl. dazu Diegmann/Lankau (Hrsg.), Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht, Kommentar, 7. Aufl., 2002, § 35 Rn. 1.

816 Vgl. § 33 Abs. 2 S. 1 HBKG; § 21 Abs. 3 S. 1 SBKG.

gesetzes. Beide Konstruktionen, die Notzuständigkeit der Gemeinden im Falle einer Kommunikationsunterbrechung einerseits sowie die Notzuständigkeit der Gemeindefeuerwehren als Teil des Katastrophenschutzdienstes andererseits, dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei ihnen um seltene Regelungen der Ausnahmesituation handelt. Zumeist sehen die Katastrophenschutzgesetze derartige Notkompetenzen nicht vor, so dass ein Tätigwerden der Gemeinden auf Grundlage des jeweiligen Landeskatastrophenschutzgesetzes ausscheidet.

2 *Gemeindliche Gefahrenabwehr auf Grundlage des Brandschutzgesetzes*

Abwehrmaßnahmen durch Gemeinden bei Gefahr im Verzug, d. h. in Fällen, in denen die Katastrophenschutzbehörden nicht rechtzeitig zur Leitung der Katastrophenabwehr imstande sind, lassen sich in der Regel nicht auf das Katastrophenschutzgesetz zurückführen. Deshalb bedarf es einer Untersuchung, inwieweit sich eine hinreichende Legitimationsgrundlage für gefahrenabwehrende Maßnahmen jenseits des Katastrophenschutzrechts ausmachen lässt. Hier ist insbesondere ein Rückgriff auf die originäre Zuständigkeit der Gemeinden für den abwehrenden Brandschutz und die allgemeine bzw. technische Hilfeleistung in Betracht zu ziehen.⁸¹⁷ Fraglich ist zunächst, ob der Anwendungsbereich der

817 Der rechtliche Status der gemeindlichen Feuerwehren ist umstritten: Für eine Behördeneigenschaft öffentlicher Feuerwehren sprechen sich aus Kniesel, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, D Teil V Rn. 3, 10, 37, 48. Pieroth/Schlink/Kniesel (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., 2008, S. 30 f.; Schäfer/Schäfer, Vermisstensuche durch die Feuerwehr auf Ersuchen der Polizei – Wer trägt die Einsatzkosten?, KommJur 2008, 412 (413); Schäfer, Primär- und Sekundärbefugnisse der Feuerwehr im Brand- und Hilfeleistungseinsatz, KommJur 2008, 207 (208 f.); Zum Teil werden Feuerwehren lediglich als kommunale Einrichtung qualifiziert mit der Folge, dass ihnen keine Eingriffsbefugnisse jenseits der in den Feuerwehrgesetzen zugestandenen Berechtigungen zustünden, vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl., 2008, § 20 Rn. 11; die Meinungsstreitigkeiten scheinen teils nicht hinreichend zwischen dem funktionellen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG und dem institutionellen Behördenbegriff zu differenzieren. Zwar stellen Feuerwehren eine Verwaltungsstelle dar, die im Sinne des VwVfG eine öffentliche Aufgabe erfüllt, organisationsrechtlich sind sie jedoch Organe der Gemeinde als Behörde, der das Handeln der Feuerwehren zugerechnet wird, vgl. Dols/Plate, Kommunalrecht, 5. Aufl., 1999, S. 11 sowie zur Zurechnung und Zuordnung von Organhandeln zum Organisationshandeln Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 83 Rn. 133.

Brandschutz- bzw. Feuerwehrgesetze der Länder im Katastrophenfall eröffnet ist, so dass ein Handeln der Gemeinden als örtliche Brandschutzbehörde legitimiert werden kann. Dem könnte auf den ersten Blick der Spezialitätsgrundsatz des Ordnungsrechts entgegenstehen, da grundsätzlich spezialgesetzliche Regelungen einer Materie allgemeineren Vorschriften vorgehen: Ist der Anwendungsbereich des Katastrophenschutzgesetzes eröffnet, werden die Vorgaben des Brandschutzrechts verdrängt.⁸¹⁸ Daraus würde folgen, dass bei Vorliegen eines Katastrophenfalls die spezielle Zuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden einschlägig ist, die die Brandschutzaufgabe der Gemeinden überlagert. Eine solche ausschließende Verdrängungswirkung des Katastrophenschutzrechts scheidet allerdings dann aus, wenn die Spezialität des Katastrophenschutzgesetzes nicht allein von dem Vorliegen einer Katastrophe abhängt. Die Anwendung des Katastrophenorganisationsrechts steht – wie bereits herausgearbeitet wurde – unter dem Vorbehalt der förmlichen Katastrophenfallerklärung, so dass es zwingend erforderlich ist, zwischen der materiellen Einschlägigkeit einer Katastrophe und der förmlichen Erklärung des Katastrophennotstands zu differenzieren. Solange letzteres nicht durch die Katastrophenschutzbehörde erfolgt ist, findet das Katastrophenschutzgesetz auch dann keine Anwendung, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen eines Katastrophenfalls vorliegen. An dieser Stelle kommt der Sinn und Zweck der Katastrophenerklärung klar zum Ausdruck, der u. a. darin besteht, eine klare Zuständigkeitsverteilung zu gewährleisten. Denn erst durch die Katastrophenerklärung wird die Gefahrenabwehrzuständigkeit der Katastrophenschutzbehörden begründet,⁸¹⁹ und bis zu diesem Zeitpunkt haben alle regulär zuständigen Ordnungsbehörden ihre Aufgaben eigenverantwortlich zu erfüllen. Insoweit müssen grundsätzlich auch die Gemeinden ihre Aufgaben des abwehrenden Brandschutzes und der allgemeinen bzw. technischen Hilfeleistung erfüllen, solange kein Katastrophenfall förmlich festgestellt wurde. Dies setzt freilich voraus, dass die Tatbestandsvoraussetzungen ihres Aufgabenbereichs im Einzelfall erfüllt sind. Die Brandschutz- und Feuerwehrgesetze beschreiben ihren Anwendungsbereich teils abstrakt,⁸²⁰ indem sie die Aufgabenbestandteile des

818 Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., 2008, S. 91.

819 Vgl. dazu § 7 B 3.

820 Nach Art. 1 Abs. 1 BayFwG haben die Gemeinden dafür zu sorgen, dass drohende Brand- oder Explosionsgefahren beseitigt und Brände wirksam bekämpft werden (abwehrender Brandschutz) sowie ausreichende technische Hilfe bei sonstigen Unglücksfällen oder Notständen im öffentlichen Interesse geleistet wird (technische Hilfeleistung). Nach § 1

Brandschutzes und der allgemeinen bzw. technischen Hilfeleistung umreißen, teils konkret,⁸²¹ indem sie exemplarisch besondere Gefahren- und Schadenslagen aufzählen. Für die Anwendung des Brandschutzrechts im Katastrophenfall kommt es folglich darauf an, in welchem Verhältnis sich die Gefahrentatbestände des Brandschutzes zum Gefahrentatbestand des Katastrophenschutzes zueinander befinden. Betrachtet man die Legaldefinitionen einer Katastrophe, wird ersichtlich, dass es sich bei einer Katastrophe um eine Großgefahrenlage

Abs. 1 NBrandSchG sind die Abwehr von Gefahren durch Brände (abwehrender und vorbeugender Brandschutz) und die Hilfeleistung bei Unglücksfällen sowie bei Notständen (Hilfeleistung) Aufgaben der Gemeinden und der Landkreise sowie des Landes. Die Gemeinden haben nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LBKG RP vorbeugende und abwehrende Maßnahmen gegen Brandgefahren (Brandschutz) und gegen andere Gefahren (allgemeine Hilfe) zu leisten. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ThürBKG haben die Gemeinden vorbeugende und abwehrende Maßnahmen gegen Brandgefahren (Brandschutz) und gegen andere Gefahren (allgemeine Hilfe) zu gewährleisten. Hierzu haben die Gemeinden nach § 3 Abs. 1 eine Feuerwehr aufzustellen, die nach § 9 Abs. 1 zur Erfüllung der Aufgaben im Brandschutz und in der Allgemeinen Hilfe einzusetzen ist. Die Feuerwehren haben nach § 9 Abs. 2 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gefahren abzuwehren.

- 821 Nach § 2 Abs. 1 FwG BW hat die Feuerwehr bei Schadenfeuer (Bränden) und öffentlichen Notständen, die durch Naturereignisse, Einstürze, Unglücksfälle und dergleichen verursacht werden, Hilfe zu leisten und den Einzelnen und das Gemeinwesen vor hierbei drohenden Gefahren zu schützen. Im Übrigen hat die Feuerwehr zur Rettung von Menschen und Tieren aus lebensbedrohlichen Lagen technische Hilfe zu leisten. Die Berliner Feuerwehr hat gemäß § 3 Abs. 1 FwG Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren, die durch Brände, Explosionen, Überschwemmungen, Unfälle und ähnliche Ereignisse entstehen. Das BremHilfeG verfolgt ein integriertes Hilfeleistungssystem. Gefahrenabwehr i. S. d. BremHilfeG umfasst nach § 1 Abs. 1 S. 2 BremHilfeG die Gefahrenbekämpfung: Dies sind Brandschutz, Medizinische Rettung von Menschen, Technische Rettung von Menschen und Tieren aus lebensbedrohlichen Lagen, Schutz von Sachwerten, Technische Hilfeleistung bei Umweltschäden, Unglücksfällen und öffentlichen Notständen, die durch Naturereignisse, Wasser- und Gasausströmungen, Gebäudeeinstürze oder ähnliche Vorkommnisse verursacht werden. Die Gemeinden haben nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 HBKG die Aufgabe, vorbeugende und abwehrende Maßnahmen gegen Brände und Brandgefahren (Brandschutz) und gegen andere Gefahren (Allgemeine Hilfe) zu leisten. Die Feuerwehren haben nach § 6 Abs. 1 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen die durch Brände, Explosionen, Unfälle oder andere Notlagen, insbesondere durch schadenbringende Naturereignisse, drohenden Gefahren für Leben, Gesundheit, Umwelt oder Sachen abzuwenden (Abwehrender Brandschutz, Allgemeine Hilfe).

handelt. Die Schutzgüter werden in „außergewöhnlichem Maße gefährdet oder geschädigt“, ⁸²² mit der Folge, dass es einer Koordination der behördenübergreifenden Gefahrenabwehr bedarf. Insoweit ist hier ein Schluss vom Größeren auf das Kleinere zulässig: Liegt eine Katastrophe bei materieller Betrachtung vor, ist davon auszugehen, dass die Gefahrentatbestände des Brandschutzes wie etwa Brände, Explosionen, Unfälle usw. ebenfalls einschlägig sind. Die Gefahrenlagen befinden sich in einer graduellen Stufenfolge zueinander. Mit diesem argumentum a majore ad minus lässt sich somit begründen, dass katastrophale Gefahren auch Gefahrenlagen i. S. d. Brandschutzgesetzes darstellen, deren Anwendungsbereich bis zur förmlichen Erklärung des Katastrophennotstands eröffnet ist.

3 *Sachliche Notzuständigkeit von sonstigen Ordnungsbehörden*

Neben den örtlichen Brandschutzbehörden ist freilich auch die Durchführung von eiligen Gefahrenabwehrmaßnahmen durch sonstige Ordnungsbehörden denkbar. Allerdings kann hier weitgehend auf die Erwägungen im Zusammenhang mit den gemeindlichen Feuerwehren zurückgegriffen werden. Bis zur förmlichen Erklärung des Katastrophennotstands scheidet eine sachliche Notkompetenz von Ordnungsbehörden auf Grundlage der Katastrophenschutzgesetze aus, da eine Überleitung auf die Katastrophenschutzgesetze durch die Vorschriften über die sachliche Notzuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehördengesetze aufgrund des Feststellungsvorbehalts versperrt ist. Jedoch greift auch hier die Grundregel, dass bis zur Erklärung des Katastrophenfalls ein Tätigwerden im originären Zuständigkeitsbereich sowie auf dem Weg der subsidiären sachlichen Notzuständigkeit möglich bleibt. Bis zur Feststellung des Katastrophenfalls ist die Gemeinde als örtliche Ordnungsbehörde für die allgemeine Gefahrenabwehr zuständig. Führt eine andere Ordnungsbehörde notwendige Sofortmaßnahmen bei Gefahr im Verzug durch, finden ihre Maßnahmen regelmäßig im allgemeinen Ordnungsrecht ihre hinreichende Legitimationsgrundlage. Die notzuständig handelnde Behörde nimmt dann die Befugnisse der Gemeinde als allgemeine örtliche Ordnungsbehörde oder als örtliche Brandschutzbehörde wahr.

822 Vgl. § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG.

4 *Polizeiliche Eilfallkompetenz im Katastrophenfall*

Herausragende Bedeutung für das Notkompetenzrecht im Katastrophenfall kommt nicht nur den gemeindlichen Feuerwehren zu, sondern in gleichem Maße der polizeilichen Gefahrenabwehr, d. h. der Polizei im institutionellen Sinne.⁸²³ Die Katastrophewirklichkeit beweist, dass ihr Eingreifen aufgrund der ständigen aktiven Einsatzbereitschaft der Gefahrenabwehr durch besondere Ordnungsbehörden zeitlich vorgelagert ist,⁸²⁴ so dass ihrem rechtlichen Status im Katastrophenfall eine erhebliche Relevanz für ein effektives Katastrophenorganisationsrecht zukommt. Im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit begegnen dem gefahrenabwehrenden Tätigwerden der Polizei im Katastrophenfall keine Bedenken, da der Polizeivollzugsdienst entweder originär oder bei Gefahr im Verzug im gesamten Landesgebiet zuständig ist.⁸²⁵ In sachlicher Hinsicht gilt auch im Katastrophenfall der allgemeine polizeirechtliche Grundsatz der subsidiären Zuständigkeit der Polizei, sofern andere Behörden für die Gefahrenabwehr zuständig sind.⁸²⁶ Da die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall den Katastrophenschutzbehörden zugeordnet ist, liegt die Zuständigkeit zwar bei den Katastrophenschutzbehörden, allerdings hat die Polizei gefahrenabwehrend tätig zu werden, soweit ein Handeln der Katastrophenschutzbehörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.⁸²⁷ Die sog. Eilfallkompetenz der Polizei erlaubt es ihr somit, auch im Katastrophenfall Maßnahmen zu ergreifen, bis die zuständige Katastrophenschutzbehörde

823 Siehe dazu Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 11. Aufl., 2007, Rn. 24 ff.; Götz, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 14. Aufl., 2007, § 3 Rn. 13 ff.

824 Vgl. Stober, *Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht*, in: Kloepfer, *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Bd. I, 2008, S. 48 mit Verweis auf Dieter Wehe, *Inspekteur der Polizei*; vgl. Lisken/Denninger, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 4. Aufl., 2007, C Teil V Rn. 110.

825 Vgl. § 7 POG NRW; vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), *Gefahrenabwehr*, 9. Aufl., 1986, S. 106.

826 Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 S. 3 PolG NRW; vgl. Dietlein, *Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Dietlein/Burgi/Hellermann (Hrsg.), *Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen*, 2006, § 3 Rn. 25 ff.; eine katastrophenschutzgesetzliche Spezialregelung findet sich in § 22 Abs. 4 S. 2 SBKG: „Aufgaben anstelle der originär zuständigen Behörden nimmt sie nur so lange wahr, bis diese Behörden selbst dazu in der Lage sind.“

827 Vgl. zur Eilfallkompetenz des Polizeivollzugsdienstes Württemberg/Heckmann, *Polizeirecht in Baden-Württemberg*, 6. Aufl., 2006, D Rn. 194.

ihre Aufgaben wahrnimmt. Die Polizei hat das „Recht des ersten Zugriffs“⁸²⁸. Dieser Grundsatz bringt die Berechtigung und Beschränkung der zulässigen Sofortmaßnahmen zum Ausdruck: Zum einen ist die Polizei im formellen Sinne handlungskompetent; zum anderen endet ihre Gefahrenabwehrzuständigkeit in zeitlicher Hinsicht an dem Zeitpunkt, an dem die spezielle Ordnungsbehörde tätig wird.

Die polizeiliche Gefahrenabwehr im Katastrophenfall endet jedoch nicht mit Übernahme der Katastrophenschutzleitung durch die Katastrophenschutzbehörde. Dieser Akt markiert lediglich den Zeitpunkt, in dem die gefahrenabwehrenden Maßnahmen von der besonderen Ordnungsbehörde gesteuert werden. Von der polizeilichen Eilfallkompetenz bei Gefahr im Verzug ist insoweit die Kooperation der Polizei mit der Katastrophenschutzbehörde zu unterscheiden. Da der Polizeivollzugsdienst regelmäßig für eine effektive Bewältigung von schadensintensiven Langzeitlagen unverzichtbar ist, kommt der Zusammenarbeit zwischen der Katastrophenschutzverwaltung und der Polizei eine zentrale Rolle zu. Als organisationsrechtliches Kooperationsinstrument ist auch hier die „Mitwirkung im Katastrophenschutz“ einschlägig, die sich in der Regel auf alle Landesbehörden erstreckt. Insoweit greifen hier die bisherigen Ausführungen zur Kooperation und Subordination⁸²⁹ beim Verwaltungsverbund im Katastrophenfall.⁸³⁰

III Instand- und sachliche Notzuständigkeit

Befindet sich die untere Katastrophenschutzbehörde beim plötzlichen Eintritt eines Katastrophenfalls in Verzug mit der Übernahme der Katastrophenschutzleitung, sind eilige Abwehrmaßnahmen nicht nur durch Ordnungsbehörden außerhalb der Katastrophenschutzverwaltung denkbar. Im Einzelfall kommen gefahrenabwehrende Maßnahmen auch durch Katastrophenschutzbehörden in Betracht, die nicht instanzial erstzuständig sind. Fraglich ist somit, inwieweit

828 Vgl. Dietlein, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Dietlein/Burgi/Hellermann (Hrsg.), Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 2006, § 3 Rn. 26.

829 Siehe unter § 5 A I; ergänzend ist anzuführen, dass in Bayern (§ 9 Abs. 2 BayPOG) und Thüringen (§ 9 Abs. 2 POG Thür) ein Weisungsrecht der Sicherheitsbehörden gegenüber der Polizei besteht.

830 Vgl. § 4 B III 2.

durch organisationsrechtliche Regelungen sichergestellt ist, dass höhere Katastrophenschutzbehörden – im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit – bei Gefahr im Verzug zur Durchführung von Sofortmaßnahmen befugt sind. Die bisherige Untersuchung hat deren Einschreiten in den Konstellationen eines Weisungsungehorsams durch nachgeordnete Katastrophenschutzbehörden und der Notwendigkeit einer überregionalen Koordinierung behandelt.⁸³¹ Darüber hinaus stellt sich nun die Frage, inwieweit ein punktuelles Einschreiten der Katastrophenschutzaufsichtsbehörden im Falle eines Verzugs der erstinstanzlich zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörden legitimiert werden kann.

Für die Lösung dieses Konflikts kommen die Notzuständigkeitsnormen in Betracht, die bereits im Zusammenhang mit der Notkompetenz von sachlich regulär unzuständigen Ordnungsbehörden erörtert wurden.⁸³² Die allgemein-ordnungsgesetzlichen Regelungen über die außerordentliche sachliche Zuständigkeit von Behörden berechtigt „jede Ordnungsbehörde“ dazu, bei Gefahr im Verzug in ihrem Bezirk die Befugnisse einer anderen Ordnungsbehörde auszuüben. Im Zusammenhang mit der Notkompetenz von Behörden der Katastrophenschutzaufsicht lassen sich hieraus zwei Fallgruppen notkompetenzrechtlich legitimieren: Sofern die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden – wie teils in den Katastrophenschutzgesetzen geregelt – nicht für den Katastrophenschutz allgemein zuständig sind, sondern nur für die Erledigung besonderer (zentraler) Katastrophenschutzaufgaben verantwortlich sind, erfüllen sie den Tatbestand einer sachlich regulär nichtzuständigen Ordnungsbehörde.⁸³³ In diesem Fall können sie auf Grundlage der sachlichen Notzuständigkeitsbestimmungen ausnahmsweise außerhalb ihres regulären Sachbereichs tätig werden. Im Unterschied zu den sonstigen sachlich regulär unzuständigen Ordnungsbehörden ist ihr Handeln jedoch nicht nur im Rahmen des allgemeinen Ordnungsrechts möglich, sondern kann auch im Katastrophenschutzgesetz die notwendige Grundlage finden. Im Gegensatz zu den fachfremden Ordnungsbehörden sind die übergeordneten Katastrophenschutzbehörden Teil der Katastrophenschutzverwaltung, so dass die Grundsätze der restriktiven Anwendung des Katastrophenschutzrechts hier nicht greifen. Dies stützt sich

831 Siehe dazu unter § 5 B IV.

832 Siehe dazu unter § 8 B II 4.

833 Siehe dazu § 3 B I 1.

insbesondere auf die Berechtigung der übergeordneten Katastrophenschutzbehörden, gegebenenfalls im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion selbst den Katastrophenfall zu erklären.⁸³⁴ Daher wäre es sinnwidrig, einer Behörde das Recht zur Anwendung des Katastrophenschutzrechts abzuspochen, wenn sie gegebenenfalls selbst den Katastrophenfall erklären kann. Als Teil der Katastrophenschutzverwaltung sind die Katastrophenaufsichtsbehörden folglich auch zu notkompetenzrechtlichen Maßnahmen auf Grundlage des Katastrophenschutzgesetzes legitimiert.

Eine stärker instanzenrechtliche Bedeutung kommt der zweiten Fallgruppe von Notkompetenzen im Gefüge der Katastrophenschutzverwaltung i. e. S. zu. Teils ist die allgemeine Katastrophenschutz Aufgabe nicht allein den unteren Katastrophenschutzbehörden zugewiesen, sondern wird durch die Katastrophenschutzgesetze sachlich allen Behörden der Katastrophenschutzverwaltung „gleichzeitig“ übertragen.⁸³⁵ In diesem Fall sind alle Katastrophenschutzbehörden allgemein für die Katastrophenabwehr sachlich zuständig. Ein Soforthandeln bei Gefahr im Verzug durch übergeordnete Katastrophenschutzbehörden stellt hier nicht eine Überschreitung der sachlichen Zuständigkeit i. e. S. dar, sondern erweist sich eher als eine Überbrückung der instanziellen Ordnung, die von der Erstzuständigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörden ausgeht.⁸³⁶ Die benannten Notkompetenzregelungen des allgemeinen Ordnungsrechts decken allerdings auch in diesen Fällen das gefahrenabwehrende Einschreiten durch Katastrophenaufsichtsbehörden. Denn deren Wortlaut, nach dem es jeder Ordnungsbehörde erlaubt ist, bei Gefahr im Verzug die Befugnisse einer anderen Ordnungsbehörde wahrzunehmen,⁸³⁷ schließt aufgrund der weit gefassten Formulierung auch Ordnungsbehörden ein, die sachlich zuständig, allerdings instanziell nicht erstzuständig sind. In dieser Ausformung kommt den Regelungen der Charakter von instanziellen Notzuständigkeiten zu.

Eilige Abwehrmaßnahmen durch Aufsichtsbehörden werden in den Ordnungsgesetzen der Länder vereinzelt als Unterfall des aufsichtsrechtlichen Selbsteintritts geregelt: Eine aufsichtsbehördliche Intervention ist danach nicht nur

834 Siehe dazu § 5 B IV 2.

835 Vgl. § 3 B I 1.

836 Vgl. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, Rn. 436.

837 Vgl. § 6 BbgOBG; § 4 Abs. 3 SOG M-V; § 6 Abs. 1 OGB NRW; § 4 Abs. 2 ThürOBG.

bei Weisungsungehorsam der nachgeordneten Behörde möglich, sondern auch bei Gefahr im Verzug.⁸³⁸ Diese Fallgestaltung hat Eingang in das Schrifttum gefunden, das verallgemeinernd davon ausgeht, dass bei Gefahr im Verzug ein Selbsteintritt durch Aufsichtsbehörden in Betracht kommt.⁸³⁹ Mag zwar die positiv-gesetzliche Ausgestaltung der Selbsteintrittsbefugnisse diesen Befund weitgehend stützen, an deren Konzeption kann jedoch grundsätzliche Kritik geübt werden. Denn das Tätigwerden von Aufsichtsbehörden bei Gefahr im Verzug unterscheidet sich grundlegend von einem Einschreiten im Falle eines Weisungsungehorsams. Letzteres wurde im Rahmen der untersuchten Selbsteintrittsinstitute als ein Instrument der aufsichtlichen Sanktion kategorisiert.⁸⁴⁰ Durch die Befugnis zum Selbsteintritt wird den Aufsichtsbehörden ein Mittel bereitgestellt, mit dem die Durchsetzung von Weisungen im hierarchischen Verwaltungssystem gewährleistet wird. Demgegenüber dienen Notzuständigkeiten der Sicherstellung einer effektiven Gefahrenabwehr im Verhinderungsfall der erstinstanzlich zuständigen Katastrophenschutzbehörde, so dass die aufsichtsbehördliche Intervention bei Gefahr im Verzug kein Aufsichtsvollstreckungsmittel darstellt. Sie ist Teil des redundanten Kompetenzrechts im Katastrophenorganisationsrecht und berechtigt allein zu einem vorübergehenden Einschreiten. Im Vordergrund steht hier somit die Begründung einer Notzuständigkeit, so dass eine differenzierte Begriffsverwendung sinnvoll erscheint: Um nicht den Aufsichtscharakter des Selbsteintritts zu verwischen, sollte sich dieser allein auf Fallgestaltungen beschränken, in denen die Aufsichtsbehörde die Leitungs- und Zuständigkeitsordnung in Kenntnis der nachgeordneten Behörde modifiziert, wie dies bei Weisungsungehorsam und einer erforderlichen Oberleitung der Fall ist. Schreitet hingegen die Aufsichtsbehörde bei Gefahr im Verzug ein, unterscheidet sich ihr Handeln nicht von Eilfallmaßnahmen durch sonstige Ordnungsbehörden, so dass dieser Fall als Notzuständigkeit und nicht als Selbsteintritt qualifiziert werden sollte.

838 Vgl. § 88 Abs. 1 S. 1 HSOG.

839 Vgl. Guttenberg, Selbsteintritt und Weisungsbefugnisse 1992, S. 120 ff.

840 Vgl. § 5 B IV 3.

IV Geschriebene Notzuständigkeiten des Bundes

Befindet sich die örtliche Katastrophenschutzbehörde mit der Übernahme und der Durchführung der Katastrophenschutzleitung in Verzug, sind gefahrenabwehrende Sofortmaßnahmen im Katastrophenfall nicht nur durch Kräfte der Landes- und Kommunalverwaltungen denkbar. In einer faktisch vergleichbaren Position befinden sich auch Kräfte von Bundeseinrichtungen, sofern es im Katastrophengebiet zu einer verzögerten Handlungsfähigkeit der Katastrophenschutzbehörde kommt. Gefahren- und Schadensereignisse mit katastrophalem Potenzial können im gesamten Bundesgebiet eintreten, so dass sich auch Einheiten des Bundes in einer Notkompetenzlage befinden können. Ihre Zugehörigkeit zur Bundesverwaltung sowie die höheren verfassungsrechtlichen Hürden für die Durchführung von hoheitlichen Maßnahmen durch die Streitkräfte nach Art. 87a Abs. 2 GG deuten jedoch trotz vergleichbarer faktischer Ausgangslage auf besondere rechtliche Anforderungen für die Legitimation von spontanen Katastrophenhilfemaßnahmen des Bundes hin.

Zunächst markiert Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG die rechtliche Ausgangsposition für Gefahrenabwehrmaßnahmen durch Bundeskräfte im Katastrophenfall. Für die Durchführung von gefahrenabwehrenden Maßnahmen bedarf es eines Katastrophenhilfeersuchens durch das Katastrophenland.⁸⁴¹ Insoweit unterscheiden sich die rechtlichen Voraussetzungen für zuständigkeitsüberschreitende Handlungen im Bund-Länder-Verhältnis nicht von der Konzeption der kreis- und länderübergreifenden Katastrophenhilfe. Fraglich ist auch hier, inwieweit sich für anforderungslose Gefahrenabwehrmaßnahmen durch Bundeskräfte bei Gefahr im Verzug eine hinreichende Legitimationsgrundlage ausmachen lässt. Hierbei soll der bisherige Gang der Untersuchung fortgesetzt werden: Zunächst wird im positiven Recht nach legitimierenden Rechtsgrundlagen gesucht. Sofern ein Regelungsdefizit festgestellt wird, soll im Anschluss darüber nachgedacht werden, inwieweit mögliche ungeschriebene Notzuständigkeiten entwickelt werden können, die eine hinreichende Grundlage für Abwehrmaßnahmen in Verzugsfällen bilden können.

841 Vgl. § 4 A II 3, 4, 8; § 7 C.

1 *Außerordentliche Einsetzungsbefugnis der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 GG als Notzuständigkeit von Bundespolizei und Bundeswehr*

Als Grundlage für anforderungslose Sofortmaßnahmen durch Bundeskräfte kommt zunächst Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG in Betracht. Nach Kloepfer ist es die zentrale Intention des Art. 35 Abs. 3 GG, den anforderungsunabhängigen Einsatz der Bundespolizei und der Bundeswehr zu ermöglichen, wenn das notleidende Land ganz oder teilweise handlungsunfähig ist.⁸⁴² Dem kann dahingehend gefolgt werden, dass auf Grundlage von Art. 35 Abs. 3 GG ausnahmsweise ein hoheitlicher Einsatz der Kräfte allein durch Anordnung der Bundesregierung legitimiert wird, auch wenn die bisherige Untersuchung gezeigt hat, dass auch andere Fallgestaltungen denkbar sind.⁸⁴³

Im Fall der Handlungsunfähigkeit eines Landes fungiert die Einsetzungsermächtigung i. S. d. Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG als Regelung einer sachlichen und örtlichen Notzuständigkeit. Zwar wirkt sich die Erforderlichkeitsklausel des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG – negativ betrachtet – grundsätzlich begrenzend auf die Interventionsbefugnis der Bundesregierung aus. Im Zusammenhang mit der Maxime effektiver Katastrophenbekämpfung strahlt sie jedoch auch positiv auf die Handlungsoptionen der Bundesregierung aus. Daraus folgt, dass insbesondere in Notfällen, wenn Landesbehörden wegen beschränkter Handlungsfähigkeit oder absoluter Handlungsunfähigkeit zur Anforderung der Katastrophenhilfe des Bundes außerstande sind, die nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG anforderungsunabhängige Einsetzungskompetenz der Bundesregierung zu Katastrophenschutzmaßnahmen durch Kräfte von Bundespolizei und Bundeswehr berechtigt.⁸⁴⁴ In einem solchen Fall handelt die Bundesregierung nicht gegen den Willen der Katastrophenländer, sondern kann deren mutmaßliche Einwilligung zu Katastrophenhilfeleistungen annehmen. Da es sich um eine irreguläre und aufgrund des Auffangcharakters um eine subsidiäre Kompetenz des Bundes handelt, ist sie organisationsdogmatisch zwar einerseits als

842 Vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 33; ähnlich Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 100 ff.

843 Vgl. § 5 C 4.

844 Vgl. Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 1466; vgl. Lorse, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, DV 2005, 471 (478), der in diesem Zusammenhang von einem „verfassungsrechtlichen Notschalter des Grundgesetzes“ spricht; Gubelt, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 5. Aufl., 2001, Art. 35 Rn. 30.

Notzuständigkeit zu qualifizieren, jedoch kann diese Eigenschaft andererseits nicht darüber hinwegtäuschen, dass die bundesstaatliche Katastrophenschutz-zusammenarbeit auf dem Amtshilfeprinzip begründet ist. Denn auch der anforderungslose Einsatz von Einheiten der Bundespolizei und Bundeswehr erfolgt nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG „zur Unterstützung“ der Landespolizeikräfte, so dass es sich insofern um eine Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG entsprechende Zwecksetzung handelt. Da allerdings der Bund durch Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG dazu berechtigt wird, im Kataraktfall selbstinitiiert zu handeln, liegt hier der Fall einer verfassungsrechtlich abgesicherten aufgedrängten Amtshilfe vor. Die Aufdrängung von Hilfe, d. h. der anforderungsunabhängige Einsatz erklärt die Kollegialorganzuständigkeit der Bundesregierung zur Entscheidung über den Eigeneinsatz von Bundeskräften.⁸⁴⁵ Aus der im Fall des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG fehlenden Anforderung von Bundeswehrkräften erklärt sich, dass der Verfassungsgesetzgeber nicht den Bundesminister der Verteidigung für allein entscheidungsbefugt bestimmen wollte, sondern eine Legitimation dieser Entscheidung durch das Kollegium der Bundesregierung für erforderlich erachtet hat.⁸⁴⁶ Diese Erwägungen sind unter politischen und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar, jedoch resultieren aus ihr Zweifel an ihrer Tauglichkeit für einen effektiven Katastrophenschutz. Denn ein Zuwarten auf die Beauftragung durch die Bundesregierung entspricht nicht den zeitlichen Anforderungen an eine Handlungseffektivität bei Gefahr im Verzug.

2 *Geschriebene Notzuständigkeiten der Bundespolizei*

Als Rechtsgrundlage für die Durchführung eiliger Sofortmaßnahmen im Katastrophenfall durch Kräfte der Bundespolizei kommen die Regelungen über die polizeilichen Notzuständigkeiten in Betracht. Wie bereits im Zusammenhang mit der Notkompetenz von Kräften fremder Landespolizeien erörtert wurde, statuieren die Polizeigesetze der Länder eine formelle Handlungsbefugnis für länderübergreifende polizeiliche Maßnahmen bei Gefahr im Verzug. Die „Öffnungsklauseln“ erstrecken sich allerdings nicht allein auf fremde Landes-

845 Vgl. zur Kollegialorganzuständigkeit der Bundesregierung BVerfGE 115, 118 (149) sowie BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 53 ff.

846 Vgl. Karpinski, Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand, 1974, S. 90; Linke, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr? Zu Möglichkeit und Grenzen der Inlandsverwendung der Streitkräfte, AöR 2004, 489 (537).

polizeikräfte, sondern finden auch für Polizeivollzugsbeamte des Bundes entsprechende Anwendung.⁸⁴⁷ Das Korrelat dieser Zuständigkeitsbestimmungen der Landespolizeigesetze findet sich auf bundesgesetzlicher Ebene in § 65 Abs. 1 BPolG, wonach Polizeivollzugsbeamte der Bundespolizei im Zuständigkeitsbereich eines Landes tätig werden dürfen, wenn das jeweilige Landesrecht es vorsieht. Katastrophenabwehrende Maßnahmen durch Bundespolizeikräfte könnten folglich einfachgesetzlich hinreichend legitimiert sein, auch wenn eine Anforderung i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG oder eine Einsetzungsentscheidung durch die Bundesregierung i. S. d. Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG nicht vorliegen.

Den gesetzlichen Notzuständigkeitsbestimmungen begegnen allerdings unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten grundlegende Bedenken. Denn die Berechtigung der Bundespolizeikräfte zu gefahrenabwehrenden Maßnahmen im polizeilichen Zuständigkeitsbereich der Länder muss auch im Verfassungsrecht ihre notwendige Stütze finden. An einer hinreichenden Verfassungsgrundlage fehlt es jedoch. Der Kompetenzbereich der Bundespolizei erstreckt sich zum einen auf die Erfüllung originärer polizeilicher Bundesaufgaben, wie dies etwa bei dem Schutz von Bundeseinrichtungen und der Außengrenzen der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Darüber hinaus ist ihre Verwendung zur Unterstützung eines Landes bei Notständen möglich, wie dies in Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG sowie Art. 91 Abs. 1 GG verankert ist.⁸⁴⁸ Eine darüber hinausgehende Handlungsbefugnis für polizeiliche Maßnahmen im landespolizeilichen Zuständigkeitsbereich enthält das Grundgesetz hingegen nicht. Vor diesem Hintergrund kann auch nicht den im Schrifttum entwickelten Argumentationsversuchen für die Verfassungsmäßigkeit der Notzuständigkeiten gefolgt werden. So argumentiert etwa Sattler, dass eine verfassungsrechtliche Regelung der benannten Notzuständigkeiten nicht erforderlich sei, weil keine Hoheitsrechte übertragen würden, sondern die Bundespolizeikräfte ein fremdes Geschäft im fremden Namen ausübten.⁸⁴⁹ Da es sich lediglich um eine „Fremdgeschäftsführung“ handele, genüge eine einfachgesetzliche Regelung als taugliche Ermächtigungsgrundlage. Diese

847 Vgl. z. B. § 9 Abs. 3 POG NRW und § 11 Abs. 3 Nr. 1 ThürPOG.

848 Vgl. die entsprechende Aufzählung in § 11 Abs. 1 BPolG; vgl. zur grundsätzlichen Übertragung der Entscheidungsbefugnis über Katastrophenhilfemaßnahmen auf das Bundespolizeipräsidium Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern vom 22.2.2008, GMBI 2008, 267 f.

849 Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 122 ff.

Konstruktion soll vermutlich auch in dem Wortlaut des Bundespolizeigesetzes zum Ausdruck kommen, nach dem die Bundespolizeikräfte „im Zuständigkeitsbereich eines Landes“ tätig werden. Die Verfassungsmäßigkeit der Notkompetenzvorschriften soll darin begründet sein, dass die Bundespolizei eilige Maßnahmen nicht auf Grundlage von Bundesrecht treffe, sondern diese nach Landesrecht und im Namen des regulär zuständigen Landes durchführe.

Der „fremdnützige“ Charakter der Notmaßnahmen als Legitimationsgrundlage für die Zulässigkeit der Notkompetenzbestimmungen überzeugt allerdings nicht, da der Handlungsrahmen von Behörden durch die positiv-rechtliche Zuständigkeitsordnung ausgestaltet wird. Deshalb verbietet es sich im Allgemeinen, die Grundsätze der zivilrechtlichen Fremdgeschäftsführung auf das Öffentliche Recht zu übertragen, soweit damit formelle und materielle Handlungsbefugnisse konstituiert werden sollen. Deren Grundlage stellt das Verfassungsrecht dar; eine Konkretisierung findet durch einfach-gesetzliche Bestimmungen statt. In Anbetracht des Grundsatzes der Rechtsbindung der Verwaltung können geschriebene reguläre Zuständigkeiten nur dann überschritten werden, wenn dies ebenfalls im geschriebenen Recht bestimmt wird. Andernfalls genügt das Verwaltungshandeln nicht grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen. Darüber hinaus ist eine Modifizierung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen nicht – auch nicht unter Verweis auf die Maxime effektiver Gefahrenabwehr⁸⁵⁰ – durch einfachgesetzliche Regelungen möglich.⁸⁵¹ Hierzu mangelt es Bund und Ländern an der erforderlichen Befugnis, über die verfassungsrechtlich gegebenen Zuständigkeiten auf unterverfassungsrechtlicher Ebene zu disponieren.⁸⁵² Ein Land kann nicht die

850 Vgl. Drewes/Malmber/Walter (Hrsg.), Bundespolizeigesetz, Kommentar, 4. Aufl., 2010, § 65 Rn. 1 ff.

851 Erst recht muss dies für untergesetzliche Vorschriften gelten; deshalb scheidet die Katastrophenhilfe-Verwaltungsvorschrift der Bundespolizei als hinreichende Rechtsgrundlage aus, vgl. zur Eilfallkompetenz der Bundespolizei Punkt 4 Abs. 4 (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers des Innern über die Verwendung des Bundesgrenzschutzes bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall sowie zur Hilfe im Notfall – BGSKatHiVwV).

852 Vgl. Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 283; Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR I, 2006, § 14 Rn. 48; Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992, S. 135 f.

Zuständigkeit der Bundespolizei eigenmächtig erweitern, auch wenn es dies freiwillig tut, weil es hier maßgebend auf den verfassungsrechtlichen Kompetenzrahmen ankommt. Insoweit ist es unerheblich, dass die Handlungen durch die Bundespolizeikräfte im Namen des Landes ausgeführt werden, da sie außerhalb ihres von der Verfassung ihnen zugewiesenen Zuständigkeitsbereichs tätig werden. Ob sie selbst außenrechtlich handeln oder ihr Handeln den Landesbehörden zugerechnet wird, ist kompetenzrechtlich irrelevant. Deshalb greift die Argumentation Sattlers zu kurz, im Rahmen der Notkompetenz würden keine Hoheitsrechte auf die Bundespolizei „übertragen“ werden.⁸⁵³ Dies ist zwar insoweit korrekt, als eine Übertragung nicht in Gestalt einer Delegation der Katastrophenschutzzuständigkeit stattfindet. Eine „Übertragung“ von Hoheitsrechten erfolgt allerdings im Sinne einer Ausweitung der Katastrophenschutzaufgabe und -befugnisse auf Bundeskräfte, da letztere durch die landespolizeilichen Notkompetenzvorschriften eine Handlungskompetenz erlangen, die ihnen nach der Verfassung allerdings nicht verliehen ist. Schließlich sind auch die Erwägungen zur Einführung des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG sowie der Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG anzuführen. So bedurfte es für die Zulässigkeit von gefahrenabwehrenden Maßnahmen im Katastrophenfall durch Bundespolizeikräfte einer verfassungsrechtlichen Kompetenzvorschrift, da deren Einsatz im Hoheitsbereich eines Katastrophenlandes nicht – wie dies auf den ersten Blick in Betracht gezogen werden könnte – auf den allgemeinen Amtshilfegrundsatz des Art. 35 Abs. 1 GG gestützt werden konnte.⁸⁵⁴ Die Überschreitung der regulären Kompetenzordnung bedarf vielmehr auch im Notstandsfall einer spezialrechtlichen Handlungsermächtigung. Nachrangig ist dabei die Frage, ob die Bundeskräfte in Erfüllung der (Hilfeleistungs-)Aufgabe nach Bundes- oder Landesrecht handeln, da auch im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe auf Ersuchen des Katastrophenlandes nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG das Handeln der angeforderten Bundeskräfte dem Land zugerechnet wird. Ein Argument dafür, dass eine Verfassungsgrundlage deshalb obsolet sei, stellt dies jedenfalls nicht dar.

Die einfachgesetzlichen Notzuständigkeiten für eilige Gefahrenabwehrmaßnahmen durch Bundespolizeikräfte erweisen sich somit als verfassungswidrig. Zwar sind sie im Lichte der Maxime einer effektiven Gefahrenabwehr sinnvoll,

⁸⁵³ Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 123.

⁸⁵⁴ Siehe unter § 4 A I, II 4.

allerdings vermag auch hier das Gebot zum effektiven Katastrophenschutz das geschriebene (Verfassungs-)Recht nicht zu modifizieren.⁸⁵⁵ Eine verfassungsrechtliche Absicherung eiliger Maßnahmen durch die Bundespolizei im Katastrophenfall und bei sonstigen Situationen, bei denen Gefahr im Verzug vorliegt, ist daher angezeigt.

3 *Geschriebene Notzuständigkeiten der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk*

Die bundesstaatliche Katastrophenhilfe i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG umfasst über die Bundespolizei hinaus „Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen“, zu denen auch – aufgrund des weit gefassten Wortlauts der Norm – unumstritten die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) gezählt werden kann.⁸⁵⁶ Ihr Einsatz setzt demnach grundsätzlich ebenfalls eine Anforderung durch die regulär zuständige Katastrophenschutzbehörde voraus. Da sich die Einsetzungskompetenz der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG nach seinem ausdrücklichen Wortlaut allein auf Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte beschränkt, ist die Ableitung einer Notzuständigkeit für das Technische Hilfswerk aus Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG ausgeschlossen. Soweit sich im einfachen Recht Notkompetenzvorschriften ausmachen lassen, begegnen ihnen somit in ähnlicher Weise wie bei der Bundespolizei verfassungsrechtliche Bedenken. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass im Zusammenhang mit der Novellierung des THW-Gesetzes im Jahre 2009 der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, um sich über die vorgeschlagene Regelung von Eingriffsbefugnissen des THW auseinanderzusetzen, die nicht zwingend von einer Anforderung der zuständigen Behörde abhängen sollten. Einsatzkräften des THW sollten die Befugnisse der Landeseinsatzkräfte zustehen, wenn sie „bei einem Jedermann zur Hilfeleistung verpflichtenden Unglücksfall oder gemeiner Gefahr oder Not Hilfe leisten“.⁸⁵⁷ Diese Bestimmung lief auf eine Notkompetenz des THW hinaus, da im Tatbestand eine Anforderung der zuständigen Behörde nicht vorgesehen war und als Rechtsfolge die Durchführung von Eilmaßnahmen ermöglicht werden sollte. Berechtigterweise wurden Bedenken

⁸⁵⁵ Siehe dazu bereits unter § 2 B.

⁸⁵⁶ Vgl. Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 43.

⁸⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 16/12854, S. 3.

an der Verfassungsmäßigkeit der Norm geäußert.⁸⁵⁸ Denn die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Bezug auf das THW ist allen voran durch den Kompetenztatbestand des Art. 73 Nr. 1 GG geprägt, der sich auf die Zivilschutzaufgabe beschränkt.⁸⁵⁹ Soweit das THW-Gesetz darüber hinausgehende Regelungen über den Aufgabenkreis des THW trifft, können sich diese nur auf deklaratorische Ausführungsbestimmungen zu Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG beschränken, wie dies etwa bei § 1 Abs. 2 Nr. 3 THW-Gesetz der Fall ist. In diesen Konstellationen bleibt es bei dem verfassungsrechtlichen Anforderungsvorbehalt. Für die Begründung von einstweiligen Notkompetenzen fehlt es hingegen – wie auch bei den landes- und bundesgesetzlichen Vorschriften zur Notkompetenz der Bundespolizei – an einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlage.

Aus den gleichen Gründen würden einfach-gesetzliche Kompetenzen des THW bei Gefahr im Verzug scheitern, die etwa in den allgemeinen Ordnungsbehördengesetzen oder Katastrophenschutzgesetzen der Länder aufgenommen werden würden. Das Technische Hilfswerk ist in erster Linie eine technische Hilfeleistungsorganisation des Bundes mit der originären Zuständigkeit des Zivilschutzes. Die Begründung irregulärer Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Länder bedarf daher einer verfassungsrechtlichen Regelung. Wie bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen zur bundesstaatlichen Solidarität herausgearbeitet wurde, können Zuständigkeitsüberschreitungen nicht unter Rückgriff auf das allgemeine Amtshilfeinstitut des Art. 35 Abs. 1 GG legitimiert werden.⁸⁶⁰ Vielmehr sind für sachliche Zuständigkeitsüberschreitungen spezialrechtliche Bestimmungen erforderlich, wie dies bei der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe in Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG erfolgt ist. Soll es dem THW ermöglicht werden, bei Gefahr im Verzug selbstständig vorläufige hoheitliche Gefahrenabwehrmaßnahmen zu ergreifen, bedarf es hierzu einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Handlungsermächtigung. Dies gilt jedenfalls für den Fall eines obrigkeitlichen Vorgehens durch Kräfte des THW, wie dies durch die geplante THW-Gesetz-Novelle ursprünglich angestrebt wurde. Inwieweit demgegenüber schlichte Hilfeleistungen bei Gefahr im Verzug auf eine Jedermann-Hilfspflicht gestützt werden können, bleibt an dieser Stelle noch offen.⁸⁶¹

858 Vgl. BR-Drs. 453/09, BT-Drs. 16/13358.

859 Vgl. dazu § 3 A II.

860 Vgl. § 4 A II 4.

861 Siehe dazu in diesem Kapitel unter C.

4 *Geschriebene Notzuständigkeiten der Bundeswehr*

Die Beteiligung der Bundeswehr an der Bewältigung von Katastrophen stellt in der Realität oftmals eine praktische Notwendigkeit dar. Um deren Rechtmäßigkeit sicherzustellen, wurde der Einsatz von Kräften der Bundeswehr im Katastrophenschutz der Länder durch Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG verfassungsrechtlich abgesichert.⁸⁶² Parallel zu den Grundsätzen der Katastrophenhilfe durch die Bundespolizei setzen Katastrophenabwehrmaßnahmen durch die Streitkräfte ebenfalls entweder nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG eine Anforderung durch das Katastrophenland oder nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG eine Einsetzungsentscheidung durch die Bundesregierung voraus. Sofern diese Kautelen bei Gefahr im Verzug nicht vorliegen, befinden sich Kräfte der Bundeswehr in einer wie bei den bereits erörterten Bundeseinrichtungen herausgearbeiteten Konfliktlage. Denn der objektiven Gebotenheit erforderlicher Maßnahmen steht die bundesstaatliche Kompetenzordnung gegenüber, die die Durchführung von Katastrophenabwehrmaßnahmen durch die Bundeswehr grundsätzlich an die benannten Voraussetzungen knüpft. Zweifel kommen deshalb auch hier auf, sofern auf unterverfassungsrechtlicher Ebene Regelungen über Notkompetenzen der Bundeswehr begründet werden. So bestimmt etwa die Verwaltungsvorschrift über die „Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe“⁸⁶³ (BWKatHiVwV), dass bei Gefahr im Verzug jeder Truppenteil „selbständig die für die sofortige Hilfe erforderlichen Maßnahmen zu treffen“ hat.⁸⁶⁴ Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung erstreckt sich sachlich auf „Naturkatastrophen oder besonders schwere Unglücksfälle“ und kann daran von dem Institut der „dringenden Nothilfe“ abgegrenzt werden, das „sonstige Notfälle“ umfasst, bei denen etwa eine eilige Rettung von Menschenleben angezeigt ist.⁸⁶⁵ Da sich die zuerst benannte Notkompetenz der Bundeswehr auf die Fälle des Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG erstreckt, finden die eingriffsrechtlichen Prinzipien Anwendung, wie sie im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe bereits untersucht wurden und in der Katastrophenhilfe-Verwaltungsvorschrift

862 Vgl. zum Entstehungshorizont der grundgesetzlichen Vorschriften zur Katastrophenhilfe § 4 A I.

863 Siehe BWKatHiVwV, VMBL. 2008, S. 2 ff.

864 Vgl. Punkt 14 Abs. 1 S. 1 BWKatHiVwV.

865 Vgl. Punkt 7 BWKatHiVwV.

der Bundeswehr Niederschlag gefunden haben: „Hierbei stehen der Bundeswehr kraft Verfassungsrechts hoheitliche, eingreifende und polizeiliche Befugnisse nach dem jeweiligen Landesrecht zu, soweit sie zur Durchführung der Hilfeleistung erforderlich sind“.⁸⁶⁶ Nach der Konzeption der Verwaltungsvorschrift sind folglich Kräfte der Bundeswehr im Katastrophenfall bei Gefahr im Verzug dazu berechtigt, auch obrigkeitliche Maßnahmen zu ergreifen. Der formell-rechtliche Charakter der Vorschrift vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass ihre Verfassungsmäßigkeit höchst zweifelhaft ist. Denn nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG steht der Einsatz von Kräften der Bundeswehr im Katastrophenfall unter dem Vorbehalt einer Anforderung durch die Landesbehörden. Soweit von dieser Voraussetzung abgerückt wird, verstößt eine Regelung gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Aus der Struktur der Normenhierarchie sowie der Verfassungsbindung der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG ergibt sich der Vorrang des Verfassungsrechts. Daher ist es der Verwaltung verwehrt, durch unterverfassungsrechtliche Bestimmungen die grundgesetzlichen Anforderungsvorbehalte zu umgehen. Eine Irreführung wäre es deshalb, Regelungen der Katastrophenhilfe-Verwaltungsvorschrift der Bundeswehr als „Ausführungsvorschriften“ zu bezeichnen, soweit sie in ihrem Inhalt nicht mehr vom Verfassungsrecht gedeckt sind. Wie auch bei der Frage der Notkompetenzen des THW bleibt auch bei den Kräften der Bundeswehr an dieser Stelle noch dahingestellt, inwieweit die Leistung „dringender Nothilfe“ als schlichte Hilfeleistung auf Grundlage einer Jedermann-Hilfspflicht gerechtfertigt werden kann.

5 *Regelungslücken*

Gesetzliche Notzuständigkeiten gewährleisten ganz wesentlich, dies kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, die Flexibilität des Katastrophenorganisationsrechts. Sie sind ein wichtiger Baustein der Gefahrenabwehr im Allgemeinen und des Katastrophenschutzes im Besonderen. Mit gesetzlichen Notzuständigkeiten stellt das Recht sicher, dass Abweichungen von regulären Strukturen des Organisationsrechts nicht ein Abdriften in die Illegalität zur Folge haben. Aufgrund ihres gesetzlichen Charakters werden geschriebene Notzuständigkeiten den Anforderungen an irreguläre Zuständigkeiten gerecht. Sie haben die gleiche Normqualität wie die regulär begrün-

866 Vgl. Punkt 5 Abs. 2 S. 1 BWKatHiVwV.

dete Zuständigkeitsordnung. Das kompetenzrechtliche Redundanzsystem des Katastrophenorganisationsrechts zeichnet sich somit dadurch aus, dass es einen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten schonenden Ausweg aus Konflikten sucht, wie sie bei Eil- und Ausfällen im Katastrophenschutz denkbar sind. Das Recht begründet in derartigen Situationen keine Generalzuständigkeit aller Behörden, die eine grenzenlose Handlungsbefugnis der Verwaltung zur Folge hätte. Durch die gesetzliche Ausgestaltung des Notkompetenzrechts und die Bestimmung von Tatbestand und Rechtsfolgen irregulärer Handlungsberechtigungen wirkt sich das Katastrophenorganisationsrecht gewaltenthemmend auf den Katastrophenschutz aus. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die regulär unzuständige Behörde selbstinitiiert nur punktuell bei Gefahr im Verzug einschreiten darf. Zudem ist sie nur zu vorläufigen Maßnahmen berechtigt und ihre Befugnis zu eigenmächtigen Maßnahmen erlischt, sobald die regulär zuständige Behörde die Macht über die Amtshandlungen wieder aufnimmt.

In Anbetracht der verwaltungspraktischen und der rechtlichen Notwendigkeit von gesetzlichen Notzuständigkeitsregelungen wiegt der Umstand der Lückenhaftigkeit des Notkompetenzrechts umso schwerer.⁸⁶⁷ Geschriebene Notzuständigkeitsbestimmungen fehlen sowohl auf grundgesetzlicher als auch auf einfach-gesetzlicher Ebene. Zum einen mangelt es teils an einer geschriebenen örtlichen Notkompetenz von landesinternen Ordnungsbehörden im Allgemeinen und Katastrophenschutzbehörden im Besonderen, wie dies etwa in Thüringen der Fall ist. Im Hinblick auf die länderübergreifende Katastrophenhilfe fehlen Bestimmungen der örtlichen Notzuständigkeit von landesfremden Ordnungskräften, da die allgemeinen Ordnungsbehördengesetze bzw. die Katastrophenschutzgesetze nicht das Tätigwerden von landesfremden Katastrophenschutzbehörden und ihren Einheiten bei Gefahr im Verzug legitimieren. Die geschriebenen Notkompetenzen der Bundespolizei auf Grundlage der Landes- und Bundespolizeigesetze sind mangels verfassungsrechtlicher Grundlage zumindest zweifelhaft. Geschriebene Notkompetenzen verfassungsmäßiger Art des THW und der Bundeswehr existieren nicht.

867 Eine pauschale Gegenposition ohne hinreichende Begründung findet sich bei Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 109; nach Kischel, Handle und liquidiere? Keine Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht, VerwArch 1999, 391 (396 f.) bestehe in Notsituationen eine allgemeine, ungeschriebene Notkompetenz, da es „blanker Formalismus“ wäre, im Eilfall regulär unzuständigen Behörden „ohne Rücksicht auf reale Bedürfnisse“ die Handlungsbefugnis abzusprechen.

C Ungeschriebene Notzuständigkeiten

Die umfassende Untersuchung des geschriebenen Katastrophenorganisationsrechts hat herausgestellt, dass den denkbaren Fallgestaltungen von Notkompetenzen im Katastrophenfall nicht unerhebliche Regelungslücken gegenüberstehen. Inwieweit diese Lückenhaftigkeit des positiven Rechts auch ein Regelungsdefizit darstellt, lässt sich indes noch nicht abschließend beurteilen. Letzteres wäre erst dann der Fall, wenn sich notkompetenzartiges Handeln nicht unter Rückgriff auf sonstige Rechtsprinzipien legitimieren ließe. Die Herleitung ungeschriebener Notzuständigkeiten ist grundsätzlich unter verschiedenen rechtlichen Aspekten denkbar. Die möglichen Quellen für die Begründung ungeschriebener Notzuständigkeiten sollen daher Gegenstand der weiteren Untersuchung sein.

I Kompetenzneutralität der grundrechtlichen Schutzpflichten

Einen ersten Ansatzpunkt für die Herleitung von ungeschriebenen Notzuständigkeiten bieten allen voran die Grundrechte. Deren Bezug zum Katastrophenorganisationsrecht wurde bereits zu Beginn der Arbeit herausgestellt, als das Gebot der Katastrophenschutzeffektivität mitunter aus den grundrechtlichen Schutzpflichten entwickelt wurde. Es zeigte sich das Abhängigkeitsverhältnis von Organisationsrecht und Grundrechten: Zum einen bedarf es in Anbetracht der objektiven Pflicht des Staates zum Schutz seiner Bürger im Katastrophenfall einer effektiven Ausformung des Katastrophenorganisationsrechts.⁸⁶⁸ Zum anderen gehört es zum wesentlichen Zweck des Organisationsrechts, der Verwirklichung der Grundrechte zu dienen. Das Katastrophenorganisationsrecht stellt eine Grundrechtsverwirklichungsvoraussetzung dar.⁸⁶⁹

868 Vgl. nur Sondervotum der Richter Simon und Heußner BVerfGE 53, 30 (69 ff.).

869 Siehe dazu unter § 2 A II 5; vgl. zum allgemeinen Spannungsfeld von Notkompetenzen und Grundrechten Musil/Kirchner, Katastrophenschutz im föderalen Staat, DV 2006, 373 (383) und Stober/Eisenmenger, Katastrophenverwaltungsrecht – Besichtigung eines vernachlässigten Rechtsgebietes, NVwZ 2005, 1212 (128).

Dieses Näheverhältnis mag der Grund dafür sein, dass im Schrifttum mehrfach Versuche unternommen wurden, Notzuständigkeiten im Katastrophenfall unter Rückgriff auf die staatlichen Schutzpflichten zu begründen.⁸⁷⁰ Bedauerlicherweise erschöpft sich diese These überwiegend in der beschreibenden Verknüpfung von Schutzpflichten einerseits und deren Kompetenzbegründung andererseits. Es scheint, als genüge der Hinweis auf die besondere Gefährlichkeit von katastrophalen Ereignissen und die Pflicht des Staates zum Schutz seiner Bürger für die Schaffung ungeschriebener Notkompetenzen.⁸⁷¹ Eine solche Konstruktion vermag allerdings nicht zu überzeugen. Schutzpflichten strahlen zwar auf die Effektivitätsmaxime von Organisationsregelungen aus, ihre Wirkkraft muss jedoch an dem positiv-rechtlich festgelegten Organisationsrahmen enden. Andernfalls würden organisationsrechtliche Bestimmungen obsolet werden oder ihre Umgehung unter Verweis auf die Notwendigkeit zur wirksamen Realisierung einer Schutzpflicht sie ad absurdum führen. Es gilt auch im Hinblick auf organisatorische Regelungen der rechtsstaatliche Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes, auf dem die Verbindlichkeit der Zuständigkeitsordnung beruht.⁸⁷² Deshalb müssen grundrechtliche Schutzpflichten insoweit zuständigkeits- und befugnisneutral sein, um eine Aushebelung des Rechts – auch im Katastrophenfall – nicht zu ermöglichen.⁸⁷³ Käme den grundrechtlichen Schutzpflichten eine kompetenzbegründende Wirkung zu, könnten die geschriebenen Zuständigkeitsregelungen nahezu grenzenlos verschoben werden. Die Kraft des Rechtsstaatsprinzips steht allerdings einer solchen Ausuferung entgegen. Die Wechselwirkung von Grundrechten einerseits und dem

870 Vgl. Sachs, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Vor 1, Rn. 38, dazu kritisch Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 2 Rn. 213; Wien, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 140 f.; Klückmann, Die Bundeswehr im Recht der Amtshilfe, 1984, S. 152, der verstärkend auf das Sozialstaatsprinzip verweist; ähnlich gelagert ist der Fall ebenfalls bei Herdegen, Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht, DV 1990, 183 (199), der ein ungeschriebenes Selbsteintrittsrecht übergeordneter Behörden bei Gefahr im Verzug unter Rekurs auf die Wahrung von Schutzpflichten begründet.

871 Siehe Wien, Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes, 2000, S. 140 f.

872 Siehe dazu unter § 2 B II 1.

873 Vgl. zur diesbezüglichen Neutralität der grundrechtlichen Schutzpflichten Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVWR I, 2006, § 14 Rn. 53 m. w. N.

Organisationsrecht andererseits endet an der positiv-rechtlich ausgestalteten Zuständigkeitsordnung.

II Institut der „aufgedrängten Amtshilfe“

Die Notwendigkeit, darüber nachzudenken, ob bzw. inwieweit außerhalb des geschriebenen Rechts eine Grundlage für ungeschriebene Notzuständigkeiten gefunden werden kann, ist auch die Folge der Anforderungsvorbehalte im Katastrophenorganisationsrecht. Insbesondere im bundesstaatlichen Gefüge gilt die Restriktion des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG, wonach die Zulässigkeit von gefahrenabwehrenden Maßnahmen durch landesfremde Kräfte von der vorherigen Anforderung durch Behörden des Katastrophenlandes abhängt. Der bereits herausgearbeitete Amtshilfecharakter der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe lässt es zu, an dieser Stelle darüber nachzudenken, inwieweit im Ausnahmefall auf eine Anforderung bzw. – in der allgemeinen Amtshilfe-terminologie – auf ein „Ersuchen“ verzichtet werden kann. Unter der Bezeichnung der „Spontanhilfe“ finden sich im Schrifttum vereinzelt Standpunkte, die „Amtshilfehandlungen“ auch dann als zulässig bewerten, wenn im Einzelfall ein Ersuchen durch die regulär zuständige Behörde nicht vorliegt.⁸⁷⁴ Vor dem Hintergrund der bereits im Verlauf der Untersuchung herausgestellten Eigenart des Katastrophenhilfeinstituts ist eine besonders differenzierte Betrachtung der spontanen, d. h. aufgedrängten bzw. anforderungslos durchgeführten Amtshilfe angezeigt. Denn im Gegensatz zu den speziell für den Katastrophenfall verfassungsrechtlich und einfach-gesetzlich geschaffenen Kooperationsinstituten berechtigt die allgemeine Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 4 ff. VwVfG die hilfeleistende Behörde nicht dazu, ihren regulären Zuständigkeitsbereich zu überschreiten. Daraus erklärt sich nun auch, weshalb es weitaus weniger bedenklich erscheint, wenn eine Behörde im Einzelfall auch ohne ein Ersuchen hilfeleistend tätig wird, wie dies etwa bei einer Mitteilung an eine Behörde über einen Sachverhalt wie z. B. eine Gefahr denkbar ist. Unbestritten bleiben allerdings Zweifel an der Zulässigkeit einer spontanen Amtshilfe bestehen, soweit man in ihr eine Umgehung der Verantwortlichkeitsverteilung erblickt. Da die Verfahrensherrschaft im Amtshilfegefüge stets bei der ersuchenden Behörde liegt, muss diese auch

⁸⁷⁴ Karpinski, Öffentlich-rechtlichen Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand, 1974, S. 83; vgl. Moll, Das Problem der Amtshilfe, DVBl. 1954, 697 (698).

eigenverantwortlich ihre Hilfsbedürftigkeit beurteilen.⁸⁷⁵ Deshalb ist es zumindest nachvollziehbar, wenn das Ersuchen als „Essentialia“ der Amtshilfe deklariert wird.⁸⁷⁶ Kompetenzrechtliche Einwände gegen die Zulässigkeit einer spontanen Amtshilfe kommen hingegen bei der Katastrophenhilfe zum Tragen.⁸⁷⁷ Die Kooperationsinstitute im Katastrophenfall haben sich nämlich nicht nur als Spezialformen der Amtshilfe herausgestellt, sondern zeichnen sich insbesondere durch ihren kompetenzbegründenden Charakter aus.⁸⁷⁸ Die katastrophenhilfeleistende Behörde darf ausnahmsweise außerhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs tätig werden, so dass die Anforderung nicht allein ein „Ersuchen“ im Sinne eines Initiativakts der Behördenhilfe darstellt, sondern darüber hinaus die hilfeleistende Behörde zur – wenn auch lediglich transitorischen⁸⁷⁹ – Wahrnehmung einer irregulären Kompetenz berechtigt. Ein Außerachtlassen der konstitutiven Anforderung würde zur Folge haben, dass die Zuständigkeitsordnung einschließlich ihrer gesetzlich festgelegten Verschränkungen im Rahmen der Katastrophenhilfe zur Disposition der Exekutive stünde. Da allerdings die Rechtsbindung der Verwaltung auch die Pflicht zur Beachtung der gesetzlich ausgeformten Relationierungsmechanismen umfasst, gilt das Prinzip der Indisponibilität von Kompetenzen.⁸⁸⁰ Zuständigkeits- und Kooperationsregelungen sind Teil der objektiven Rechtsordnung und können deshalb nicht von den Verfahrensbeteiligten eigenständig modifiziert werden. Wenn sich der Gesetzgeber dafür entschieden hat, die kompetenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden unter Anforderungsvorbehalt zu stellen, dann schließt der Vorrang des Gesetzes

875 So auch Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 35 Rn. 15 f.; eine darüber hinausgehende Umverteilung der Verantwortlichkeiten hin zu einer Übernahme der Aufgabenträgerschaft ließe sich nur durch eine Delegation bewirken, vgl. dazu Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 41.

876 Meyer-Teschendorf, Die Amtshilfe, JuS 1981, 187 (189).

877 Vgl. zu zuständigkeitsrechtlichen Bedenken gegenüber einer Spontanhilfe Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 4 Rn. 32.

878 Vgl. § 4 A II 4.

879 Vgl. dazu Schnapp, Überlegungen zu einer Organisationstheorie, AöR 1980, 243 (255).

880 Vgl. dazu Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 283; Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVWR I, 2006, § 14 Rn. 48.

dessen Umgehung aus. Rechtswidrig wären somit zum einen entsprechende Vereinbarungen von Verwaltungsträgern, die als quasi antizipierte Notkompetenzen die Unbeachtlichkeit der Anforderung erklären. Aus den gleichen Gründen ist zum anderen auch eine nachträgliche Heilung einer ausgebliebenen Anforderung und somit des Zuständigkeitsmangels in Gestalt einer „rügelosen Einlassung“ ausgeschlossen.⁸⁸¹ Die Unverfügbarkeit von Kompetenzen gilt für die Exekutive absolut, so dass sich eine aufgedrängte Katastrophenhilfe nicht ohne eine gesetzliche Grundlage in Gestalt von Notkompetenzbestimmungen legitimieren lässt.

III Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag

Als Legitimationsgrundlage für spontane Gefahrenabwehrmaßnahmen, die ohne vorherige Anforderung durch die regulär zuständigen Behörden erfolgen, wird im katastrophenschutzrechtlichen Schrifttum das Institut der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag herangezogen.⁸⁸² Über dessen Existenz im Allgemeinen und die analoge Anwendbarkeit auf die Katastrophenhilfe im Besonderen mag freilich gestritten werden, da die Lösung von öffentlich-rechtlichen Rechtsfragen durch Verweis auf die §§ 677 ff. BGB voraussetzt, dass die öffentlich-rechtliche Interessenlage der privatrechtlich geregelten entspricht.⁸⁸³ Dies ist allerdings jedenfalls im Hinblick auf die Frage, inwieweit unter Rückgriff auf das Institut der Geschäftsführung ohne Auftrag Verwaltungsmaßnahmen jenseits der gesetzlich bestimmten Zuständigkeitsordnung gerechtfertigt werden können, nicht der Fall. Insbesondere im Verwaltungsorganisationsrecht der Gefahrenabwehr drängt sich auf, dass die behördlichen Zuständigkeiten nicht deshalb ignoriert werden können, weil es sich um eine Fremdg Geschäftsführung im Interesse und nach

881 Vgl. Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), Bd. III, 5. Aufl., 2004, § 84 Rn. 25; Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 3 Rn. 39; BSGE 70, 133.

882 Vgl. Robbers, *Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall*, DÖV 1989, 926 (929); Sattler, *Gefahrenabwehr im Katastrophenfall*, 2008, S. 109; Schneider, *FSHG*, Kommentar, 2008, § 4 Rn. 1.4.; vgl. zur Notzuständigkeit als Geschäftsführung ohne Auftrag Herdegen, *Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht*, DV 1990, 183.

883 So auch Wolff/Bachof/Stober (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. II, 6. Aufl., 2000, § 55 Rn. 10 m. w. N.

dem mutmaßlichen Willen der regulär zuständigen Behörde oder zumindest im öffentlichen Interesse handelt. Eine solche Konstruktion würde darin münden, dass die verfassungsrechtlichen und einfach-gesetzlichen Zuständigkeitsbestimmungen unterlaufen werden könnten.⁸⁸⁴ Dies wäre mit dem das Katastrophenorganisationsrecht prägenden Rechtsstaatsprinzip unvereinbar. Im Gegensatz zum Zivilrecht sind die formellen Handlungsoptionen der Behörden durch öffentlich-rechtliche Vorschriften weitgehend beschränkt. Die Handlungsfreiheit der privatrechtlich agierenden Subjekte wird nicht durch mit den Zuständigkeitsbestimmungen vergleichbare Schranken begrenzt. Zudem scheint es ohnehin nicht nachvollziehbar, insbesondere im Zusammenhang mit der Eingriffsverwaltung, die Ausübung von Ordnungsgewalt als ein „Geschäft“ zu bezeichnen.⁸⁸⁵ Das Katastrophenschutzrecht erhebt den Anspruch, nötigenfalls Entscheidungen und Maßnahmen zwangsweise durchzusetzen. Die Verfahrensbeteiligten befinden sich demnach in einem Subordinationsverhältnis, so dass die Rechtslage des Katastrophenorganisationsrechts zur Geschäftsführung ohne Auftrag i. S. d. §§ 677 ff. BGB grundverschieden ist. Eine Legitimationswirkung der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag scheidet folglich aus. Hiervon unberührt, allerdings für die vorliegenden Fragestellungen ohne Belang, ist eine mögliche Ausgleichsfunktion der §§ 677 ff. BGB im Öffentlichen Recht.⁸⁸⁶ Nur sofern es lediglich um die erstattungsrechtliche Aufarbeitung einer anforderungslos durchgeführten Verwaltungsmaßnahme geht, ist die Interessenlage der privatrechtlichen entsprechend und die Anwendung des Instituts der Geschäftsführung ohne Auftrag – nur zwischen Verwaltungsträgern – denkbar.⁸⁸⁷

884 Vgl. ähnlich Gurlit, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2010, § 35 Rn. 11; Kischel, Handle und liquidiere? – Keine Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht, VerwArch 1999, 391 (395); Wollschläger, Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht und Erstattungsanspruch, 1977, S. 26 f.

885 So exemplarisch Sattler, Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, 2008, S. 109: „Der Bund als Geschäftsführer ist gesetzlich ermächtigt, ein Geschäft der betroffenen Länder als der Geschäftsherren wahrzunehmen“.

886 Vgl. Kischel, Handle und liquidiere? – Keine Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht, VerwArch 1999, 391 (411); Guttenberg, Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt, 1992, S. 119.

887 Vgl. BVerwG, DÖV 1986, 285 ff.; vgl. OVG NRW, DVBl. 1986, 784 f.

IV Bundestreue

Einen weiteren Versuch, Notzuständigkeiten im Katastrophenfall mit Hilfe ungeschriebener Rechtsgrundsätze zu rechtfertigen, hat das Bundesverwaltungsgerichts im Jahre 1972 unternommen.⁸⁸⁸ Das Gericht sah Bundeswehrkräfte dazu berechtigt, gefahrenabwehrende Maßnahmen bei einem Lawinenunglück auch ohne eine Anforderung der regulär zuständigen Ordnungsbehörde zu ergreifen. Ihre Rechtsgrundlage würden derartige Maßnahmen im „auf dem auf Bundesverfassungsrecht beruhenden gegenseitigen Treueverhältnis“ finden, das Bund und Länder sogar dazu verpflichte, im Unglücksfall und bei Gefahr im Verzug anforderungsunabhängig tätig zu werden.⁸⁸⁹ Das Gericht war sichtlich darum bemüht, für eine in der Sache richtige Maßnahme, nämlich die Überschreitung der regulären Zuständigkeit zur Rettung von Menschenleben, eine hinreichende Legitimationsgrundlage zu konstruieren. Allerdings überhöhte das Bundesverwaltungsgericht das ungeschriebene Bundestreuegebot zu einem kompetenzbegründenden Grundsatz, was sich mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nicht vereinbaren lässt. Zwar gebietet die Bundestreue Unterstützungspflichten zwischen Bund und Ländern, allerdings müssen sich diese im Rahmen der verfassten Rechtsordnung bewegen, um die gewaltenehemmende Funktion der Kompetenzaufteilung nicht zu untergraben.⁸⁹⁰ Das Bundestreuegebot stellt eine Kompetenzausübungsregel dar und endet – ähnlich wie die Amts- und Katastrophenhilfe – an den Bestimmungen des positiven Organisationsrechts. Daran vermag auch der ergänzende Hinweis auf die besonderen Umstände der Gefahrensituation nichts zu ändern. Bei „offensichtlich schwerer Gefährdung einer noch nicht übersehbaren Zahl von Menschen“⁸⁹¹ erscheint die Überschreitung des regulären Zuständigkeitsbereichs objektiv erforderlich, jedoch kann der Gefährdungsgrad eines Unglücks nicht der

888 Vgl. BVerwG, DÖV 1973, 490 ff.

889 Vgl. BVerwG, DÖV 1973, 490 (491); siehe dazu Klückmann, Die Bundeswehr im Recht der Amtshilfe, 1984, S. 152.

890 Aus dem gleichen Grund kann die Kompetenzordnung auch nicht aufgrund der überregionalen Bedeutung einer Maßnahme ignoriert werden, vgl. Schoch, in: Schmidt-Aßmann/Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, S. 133 mit kritisierendem Verweis auf BVerfG, NJW 2002, 2621 (2623).

891 Vgl. BVerwG, DÖV 1973, 490 (491).

Maßstab dafür sein, inwieweit von (organisations-)rechtlichen Bestimmungen ohne explizite Legitimationsgrundlage abgewichen werden kann. Auch hier gilt das Prinzip der Indisponibilität der Kompetenzordnung. Notwendige Kompetenzüberbrückungen müssen positiv im Katastrophenorganisationsrecht verankert werden.

V Notstandsvorbehalt

Zuständigkeitsüberschreitungen bei Gefahr im Verzug konnten trotz unterschiedlicher Ansätze im bisherigen Verlauf der Untersuchung nicht durch Rückgriff auf ungeschriebene Rechtsgrundsätze legitimiert werden. Deshalb ist abschließend der Frage nachzugehen, ob eine mangelnde formelle Handlungsgrundlage ausnahmsweise aufgrund des außerordentlichen Gefahrencharakters von Katastrophen unbeachtlich ist. Es fragt sich, ob Geltung und Verbindlichkeit der Rechtsordnung unter einem Notstandsvorbehalt stehen bzw. außergewöhnliche Gefahrenzustände, wie etwa Katastrophenfälle, die Missachtung des Rechts ausnahmsweise erlauben.

Hierfür könnten zwei Argumente herangeführt werden. Zum einen ist zu bedenken, dass der Zweck des Katastrophenschutzes darin liegt, erhebliche Gefahren für Menschen, Güter mit hohem Sachwert und die Umwelt abzuwenden. Das Katastrophenpotenzial derartiger Situationen liegt somit in dem außerordentlichen Umfang der Gefährdung für bestimmte Schutzgüter. Insoweit sind die Zweckbestimmungen des Katastrophenschutzes und des Katastrophenorganisationsrechts dadurch geprägt, dass sie der Abwehr von katastrophenbedingten Gefahren für als schutzwürdig erachtete Rechtsgüter dienen. Im Gegensatz zur klassischen Ordnungsverwaltung und polizeilichen Tätigkeit zielt der Katastrophenschutz nicht primär auf die Überwachung und das Vorgehen gegen Störer ab, sondern auf die Bewältigung einer außerordentlichen, katastrophalen Gefahr, unabhängig von ihrer Verursachung. In Maßnahmen mit Eingriffscharakter reflektiert sich lediglich die Notwendigkeit, zur Erfüllung der Katastrophenabwehraufgabe auch erforderlichenfalls gegen den Bürger vorgehen zu müssen. Vor diesem Hintergrund könnte argumentiert werden, dass Maßnahmen, die dem in erster Linie auf Hilfeleistung ausgerichteten Zweck des Katastrophenschutzes dienen, etwaige Umgehungen des (Organisations-)Rechts legitimieren. Allein die Gebotenheit von Maßnahmen im Lichte eines wirksamen Katastrophenschutzes könnte die maßgebliche Richtschnur

im Katastrophenfall darstellen.⁸⁹² Zum anderen könnte darauf abgestellt werden, welche Staatsgewalt im Katastrophenfall den Hauptagitator abbildet. Dies ist – faktisch betrachtet – die Exekutive, da ihr bei Katastrophen die Aufgabe zukommt, gegen die Gefahren tätig zu werden. Der Gesetzgeber kann hingegen regelmäßig aufgrund des akuten Charakters des Ereignisses nicht mehr spontan agieren,⁸⁹³ so dass „lediglich“ seine vorab festgelegten Regelungen Anwendung finden. Das Rollenverhältnis von Katastrophenschutzgesetzgeber und Katastrophenschutzverwaltung wird in dieser Hinsicht vereinzelt zutreffend als „Der Ausnahmezustand ist die Stunde der Exekutive“ bezeichnet.⁸⁹⁴

Die vorgebrachten Denkansätze überzeugen allerdings im Ergebnis nicht. Es erscheint zu eindimensional, aus der alleinigen Gebotenheit von Maßnahmen für die Abwehr von Gefahren und aus der im Katastrophenfall faktisch bei der Verwaltung liegenden Macht des Handelns abzuleiten, dass der Eintritt eines Notstands von der Bindung an das Organisationsrecht befreit. Dies ist zum einen mit dem Prinzip des Grundgesetzes unvereinbar, auch Ausnahmesituationen verfassungsrechtlich zu fassen und sie nach Maßgabe von rechtlichen Bestimmungen zu bewältigen. Ein solcher Verfassungsgrundsatz lässt sich aus den materiellen und formellen Regelungen des Grundgesetzes ableiten, mit denen eigens für Notstände verfassungsrechtliche Vorkehrungen getroffen wurden.⁸⁹⁵ In Bezug auf Grundrechte finden sich etwa besondere Inhalts-

892 Vgl. hierzu Koller, Not kennt kein Gebot, in: Barta (Hrsg.), Recht und Kultur, Bd. 7, 2009, S. 108: „Selbst wenn die Staatshandlungen im Ausnahmezustand als illegal zu bezeichnen wären – da sie in der Verfassung oder in einfachen Gesetzen nicht vorgesehen sind – sind sie jedenfalls legitim, solange sie vom Ziel geleitet sind, die Bevölkerung vor Schaden zu bewahren und das Überleben zu sichern“.

893 Daraus resultiert die Bezeichnung des Katastrophenschutzes als „law in action“, vgl. Wolf, Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes, KritV 2005, 399 (403).

894 Vgl. Stober/Eisenmenger, Katastrophenverwaltungsrecht – Besichtigung eines vernachlässigten Rechtsgebiets, NVwZ 2005, 121 (122); die Ursprünge dieses Satzes lassen sich auf Bundesminister des Innern Gerhard Schröder zurückverfolgen, vgl. Gerhard Schröder, BT, Sten. Ber., 3. WP., 124. Sitzung vom 28.9.1960, S. 7177 (BT-Drs. 3/1800, „Schröder-Entwurf“); vgl. ausführlich zur notwendigen Einschränkung dieses Satzes unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unter § 2 B II 1.

895 Vgl. Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 393 kritisch zum Spruch „Not kennt kein Gebot“; vgl. Trute, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (344).

und Schrankenbestimmungen.⁸⁹⁶ Im Organisationsrecht wird mit irregulären Kompetenz- und Kooperationsregeln versucht, die Ausnahmesituation rechtlich geordnet zu bewältigen.⁸⁹⁷ Darin zeigt sich, dass das Grundgesetz im Notstand nicht die Geltung der Rechtsordnung dispensiert, sondern sie lediglich stellenweise modifiziert.⁸⁹⁸ Auch die im Zusammenhang mit dieser Untersuchung herausgearbeiteten Prinzipien des Katastrophenorganisationsrechts belegen, dass das Recht den Rahmen für die Bewältigung von Katastrophen vorgibt. Ein ungeschriebenes Staatsnotrecht lässt sich damit nicht vereinen.⁸⁹⁹ Hinzu kommt die rechtsstaatliche Begrenzung der Exekutive, die einer Entbindung der Katastrophenschutzverwaltung von den geltenden Organisationsbestimmungen aufgrund der objektiven Gebotenheit einer Maßnahme entgegensteht. Mit dem Grundsatz der Rechtsbindung der Verwaltung wäre es unvereinbar, wenn allein unter Verweis auf die Erforderlichkeit einer Maßnahme die rechtlich bestimmte Begrenzung der Exekutive aufgehoben werden würde, um einen Zuständigkeitsverstoß zu legitimieren.⁹⁰⁰ Die – auch nur partielle – Duldung von Illegalität könnte das Einfallstor für außergesetzliche Kompetenzerklärungen darstellen, mit denen das Recht missachtet werden könnte, soweit es der Verwaltung von Nutzen wäre.⁹⁰¹ Eine solche selektive

896 Vgl. Art. 11 Abs. 2 GG und Art. 13 Abs. 7 GG; vgl. dazu ausführlich Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 76 ff.

897 Vgl. Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, Art. 91 GG, Art. 115a ff. GG.

898 Vgl. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2011, § 28 Rn. 4; vgl. auch Heuer, Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen, in: Birtles/Marshall/Heuer/Kirchhof/Müller/Spehar, Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen, Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. II, 1976, S. 38 ff.

899 Vgl. Kloepfer, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 393, der resümiert, dass kraft Verfassungsrecht „Not kennt Gebot“ gelte; vgl. Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl., 2008, § 52 Rn. 4; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009 § 3 Rn. 42; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl., 2009, S. 175 m. w. N.; vgl. Denninger, Grenzen und Gefährdungen des Rechtsstaats, in: Basta/Krawietz/Müller (Hrsg.), Rechtsstaat – Ursprung und Zukunft einer Idee, S. 7 f.

900 Ähnlich gelagert ist die Ablehnung der „Effizienz“ von Verwaltungsmaßnahmen im Notstand, vgl. Leisner, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, S. 58.

901 Von „geduldeter Illegalität“ im Katastrophenfall sprechen Stober, Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, Bd. I, 2008, S. 56; befürwortend zu „ungeschriebenen Notstandskompetenzen“ Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 296.

Rechtswidrigkeit birgt die Gefahr einer ausufernden Suspendierung des Rechts nach exekutivem Belieben und ist rechtsstaatswidrig⁹⁰². Deshalb kann der Satz „Der Ausnahmezustand ist die Stunde der Exekutive“ nie als Legitimation einer Loslösung der Regierung und Verwaltung vom geltenden Recht verstanden werden. Der Exekutive wird auch im Katastrophenfall nicht die Freiheit zuteil, Gesetze außer Kraft zu setzen und nach eigenem Belieben zu handeln. Es kann keine gesetzesbefreite Exekutive geben. Zugleich ist es der Legislative unbenommen, auch während des Katastrophenzustands gesetzgeberisch tätig zu werden, so dass insoweit eine totale Machtverschiebung zugunsten der Exekutive nicht stattfindet. Des Weiteren überzeugt auch der Hinweis auf den primär hilfeleistenden Charakter des Katastrophenschutzes nicht. Zwar handelt es sich beim Katastrophenschutz um Gefahrenabwehr zugunsten von Schutzgütern unabhängig von der Ursache der Katastrophengefahr, allerdings kann auch bei einer rein organisationsrechtlichen Betrachtung der Charakter des Katastrophenschutzes als Eingriffsverwaltung nicht ausgeblendet werden. Der Katastrophe als einem Ereignis mit außerordentlichem Gefährdungsgrad für besondere Rechtsgüter kommt zwar keine Störereigenschaft zu, jedoch kann sie zum Anlass für hoheitliches Vorgehen gegen Bürger als Störer werden. Dies zeigt sich insbesondere bei Rettungsunwilligen, die etwa eine Evakuierungsanordnung ignorieren. Durch ihr Verhalten verursachen sie eine Gefahr für Leib und Leben als schutzwürdige Individualrechtsgüter. Insoweit ist auch das Katastrophenorganisationsrecht wesentlich davon geprägt, dass es der Verwaltung den formellen Handlungsrahmen für Maßnahmen mit Eingriffscharakter vorgibt. Da Kompetenztatbestände somit in der Regel zu hoheitlichem Vorgehen gegen Störer berechtigen, lässt sich das Katastrophenorganisationsrecht nicht auf eine rein sekundierende Verwaltungstätigkeit reduzieren. Schließlich gilt es zu bedenken, dass Fallgruppen von Eilfallkompetenzen, wie sie hier entwickelt werden sollen, für den Katastrophenschutzgesetzgeber vorhersehbar und daher auch vorsorglich regelbar sind.⁹⁰³ In dieser Eigenschaft unterscheiden sie

902 Nicht gefolgt werden kann deshalb Leisner-Egensperger, Verändern und Verkleinern: Staatsanierung durch Umbau der öffentlichen Hand und Reform des Öffentlichen Dienstes, in: Lewinski, Kai v. (Hrsg.), Staatsbankrott als Rechtsfrage, Bd. III, 2011, S. 107 ff., die für den Fall eines (drohenden) Staatsbankrotts auf das Prinzip „Not kennt kein Gebot“ zurückgreift und darüber hinaus die verfassungsrechtliche Normierung von Ausnahmeregelungen zur Bewältigung von extremen Finanzkrisen partout ablehnt.

903 Vgl. zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Antizipation von Befugnissen und Modalitäten für außerordentliche Gefahren Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW

sich vom Ausnahmerecht i. e. S., wie es bei Bedrohungen für die Funktionsfähigkeit und den Bestand des Staates im Allgemeinen diskutiert wurde und wird.⁹⁰⁴ Die Unantastbarkeit der Rechtsbindung bei Ausnahmezuständen, die den Staat in seiner Grundstruktur in Frage stellen, muss womöglich anders beurteilt werden, als dies bei behördlichen Eilfallkompetenzen zur Katastrophenabwehr der Fall ist.⁹⁰⁵ Die aufgedeckten Regelungslücken lassen sich jedoch bereits im Voraus abschätzen und unterliegen folglich einer antizipierten Normierbarkeit, so dass sich im Katastrophenfall nicht auf den Eintritt einer unvorhersehbaren Situation verweisen lässt. Das Rechtssystem muss und kann vorhersehbare Tatbestände fassen. Soweit die Antizipationsfähigkeit von Sachmaterien beschränkt ist, lässt sich dies durch eine flexible, offene Ausgestaltung der Regelungen kompensieren, wie dies mit unbestimmten Rechtsbegriffen erzielt werden kann. Das Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit gewährleistet eine mäßige Inanspruchnahme der dadurch begründeten Handlungsfreiheiten der Exekutive. Die Geltung und Verbindlichkeit der Rechtsordnung im Allgemeinen und des Katastrophenorganisationsrechts im Besonderen lassen somit die Herleitung ungeschriebener Notzuständigkeiten auch unter dem Gesichtspunkt eines Notstandsvorbehalts nicht zu.

1978, 1881 (1885), dazu jüngst in Anknüpfung an die terroristische Bedrohungslage des 21. Jahrhunderts Enders, *Der Staat in Not*, DÖV 2007, 1039 ff.

904 Vgl. Schmitt, *Politische Theologie*, 5. Aufl., 1990, S. 11 ff. sowie dazu Hofmann, *Legitimität gegen Legalität*, 2. Aufl., 1992, S. 62 ff.

905 Vgl. BVerfGE 4, 74 (88 f.): „Im Falle der Handlungsunfähigkeit aller höchsten Organe haben die noch vorhandenen Organe nicht nur die Berechtigung, sondern grundsätzlich auch die Verpflichtung zu Handlungen, die über ihre normalen Kompetenzen hinausgehen“; vgl. Ossenbühl, *Gesetz und Recht*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR V*, 3. Aufl., 2007, § 101 Rn. 75; vgl. auch Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Bd. I, 12. Aufl., 2007, § 30 Rn. 27: „Die Organe der öffentlichen Verwaltung sind im Zweifel befugt, im Interesse der Funktionsfähigkeit der Verwaltung übergangsweise Notkompetenzen wahrzunehmen“; die Möglichkeit staatlicher Notstandsmaßnahmen, die in positiven Verfassungsbestimmungen nicht aufgegriffen sind, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Plenumsentscheidung vom 3. Juli 2012 als einer „allgemeineren Frage des möglichen Stellenwerts von Notstandsgesichtspunkten“ offen gelassen, vgl. BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. Juli 2012, Absatz 59.

VI Strafrechtliche Rechtswirkungen

Die Begründung von Notzuständigkeiten unter Rückgriff auf Prinzipien außerhalb des positiven Rechts scheidet aus. Aus keinem der diskutierten Aspekte konnte ein Tätigwerden von Behörden außerhalb ihrer positiv-rechtlich geregelten Zuständigkeit legitimiert werden, so dass sich die herausgestellten Regelungslücken als ein Regelungsdefizit erweisen. Ein anderes Ergebnis kommt auch dann nicht in Betracht, wenn man strafrechtliche Handlungsgebote und Rechtfertigungen heranzieht. Auf den ersten Blick ließe sich zum einen argumentieren, dass die „jedermann“ bindende,⁹⁰⁶ aus § 323c StGB abgeleitete allgemeine Hilfeleistungspflicht Amtsträger dazu berechtigt, ihren Zuständigkeitsbereich zu überschreiten, um bei einer Katastrophe als einer „gemeinen Gefahr“ erforderliche, gefahrenabwehrende Maßnahmen zu ergreifen.⁹⁰⁷ Zum anderen könnte § 34 StGB herangezogen werden, um den Tatbestand der Amtsanmaßung nach § 132 StGB zu rechtfertigen, der im Falle einer Amtshandlung außerhalb des gesetzlichen Zuständigkeitsbereichs grundsätzlich in Betracht kommt.

Die strafrechtlichen Implikationen von Amtsträgern im Katastrophenfall zeigen, dass deren Handeln nicht allein durch das staats- und verwaltungsrechtliche Regelungsregime geprägt ist. Um eine Strafsanktion im Falle einer etwaigen unterlassenen Hilfeleistung zu vermeiden, müssen sie gegebenenfalls auch außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs tätig werden, so dass der Rechtsrahmen für das Tätigwerden von Amtsträgern im Katastrophenfall nicht allein durch das Staats- und Verwaltungsrecht geprägt ist. Auch aus dem Strafrecht lassen sich Schlussfolgerungen für deren Handlungspflichten ableiten. Allerdings müssen die Rechtswirkungen beider Regelungsregime streng voneinander getrennt werden. Gewichtige Rechtsgründe stehen etwa einer kompetenzbegründenden Wirkung der benannten Einflüsse des Strafrechts auf Amtsträger im Katastrophenfall entgegen. Im Hinblick auf § 34 StGB gilt, dass sich strafrechtliche Rechtfertigungsgründe nur auf strafbare Handlungen beziehen und im Ausnahmefall die Rechtswidrigkeit und Strafbarkeit zugunsten eines Täters ausschließen. Demgegenüber beurteilt sich die Rechtmäßigkeit

906 Vgl. Sternberg-Lieben/Hecker, in: Schönke/Schröder (Hrsg.), Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Aufl., 2010, § 323c Rn. 28.

907 Vgl. zur Legitimationsgrundlage des § 323c StGB Pawlik, Unterlassene Hilfeleistung: Zuständigkeitsbegründung und systematische Struktur, GA, Bd. 95, S. 360 ff.

von Handlungen eines Amtsträgers in der Eigenschaft eines Staatsakts nach den öffentlich-rechtlichen Vorgaben.⁹⁰⁸ Handelt der Amtsträger somit im Notfall außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs hoheitlich, mag zwar § 34 StGB eine Strafbarkeit der Amtsanmaßung entfallen lassen, jedoch bleibt der Akt nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen formell rechtswidrig, sofern keine öffentlich-rechtliche (Not-)Kompetenzregelung vorhanden ist. § 34 StGB erfüllt nicht die Anforderungen, die an Rechtssätze für hoheitliches Handeln zu stellen sind, da zum einen unter Verweis auf für „jedermann“ geltende Rechtssätze der Vorrang des Gesetzes umgangen werden könnte, der für das Handeln von Behörden im Allgemeinen wegweisend ist und auch das Zuständigkeitsrecht umfasst.⁹⁰⁹ Erschwerend kommt hinzu, dass jedenfalls Maßnahmen mit Eingriffscharakter dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, so dass gefahrenabwehrendes Handeln im Katastrophenfall im Hinblick auf seine Rechtmäßigkeit als Staatsakt nur in polizei- und ordnungsrechtlichen Bestimmungen und nicht etwa in § 34 StGB die erforderliche Legitimation finden kann.⁹¹⁰

Die Rechtslage ändert sich auch nicht durch die Heranziehung des Straftatbestandes der unterlassenen Hilfeleistung nach § 323c StGB und die aus ihr resultierende Rechtspflicht zum Handeln. Zwar verlangt § 323c StGB die Durchführung von „erforderlichen“ Maßnahmen, so dass diesbezüglich der Maßstab mit dem bereits diskutierten Ansatz für die Zulässigkeit von Maßnahmen unter Überschreitung der regulären Zuständigkeit deckungsgleich ist. Jedoch bezieht sich die Erforderlichkeit auf Hilfeleistungen, wie sie von „jedermann“ durchzuführen sind. Der Straftatbestand richtet sich an alle Bürger und verlangt von ihnen, dass sie diejenigen Maßnahmen durchführen, die geboten und zumutbar sind. Das Gesetz zielt somit auf Handlungen ab, die zwischen

908 Vgl. zur Trennung der Normbereiche und -funktionen strafrechtlicher Rechtsfertigungsregeln einerseits und öffentlich-rechtlicher Handlungs- und Eingriffsbefugnisse andererseits Böckenförde, *Der verdrängte Ausnahmezustand*, DÖV 1978, 1881 (1883); vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens (Hrsg.), *Gefahrenabwehr*, 9. Aufl., 1986, S. 38 f.

909 Vgl. § 2 B II 1.

910 Vgl. etwa Amlung, *Erweitern allgemeine Rechtfertigungsgründe*, insbesondere § 34 StGB, hoheitliche Eingriffsbefugnisse des Staates, NJW 1977, 833 ff. m. w. N.; Schwabe, *Zur Geltung von Rechtfertigungsgründen für hoheitliches Handeln*, NJW 1977, 1902 ff.; vgl. zum Meinungsstand Perron, in: Schönke/Schröder (Hrsg.), *Strafgesetzbuch, Kommentar*, 28. Aufl., 2010, § 34 Rn. 7 sowie Fischer (Hrsg.), *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, Kommentar, 58. Aufl., 2011, § 34 Rn. 23.

Privatpersonen in einem Gleichordnungsverhältnis getroffen werden. Sofern Amtsträger mit einer Notsituation konfrontiert werden, können für sie keine darüber hinausgehenden Kompetenzen abgeleitet werden. Für unterschiedliche Regelungswirkungen des § 323c StGB, die zwischen Bürgern und Amtsträgern unterscheiden, besteht kein Ansatzpunkt. Folglich legitimiert der Straftatbestand auch kein hoheitliches Vorgehen von Amtsträgern innerhalb oder außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs, sondern verlangt ihnen einfache Notfallmaßnahmen ab, wie sie von „jedermann“ getroffen werden können. Dies sind etwa technische Rettungs- und medizinische Erste-Hilfe-Maßnahmen.⁹¹¹ Der Amtsträger handelt in diesem Fall auf gleicher Ebene wie sonstige Bürger auch, so dass sein Handeln nicht die Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes darstellt und daher unabhängig von Zuständigkeitsbestimmungen zulässig ist.

Der Blick auf das Strafrecht hat aufgezeigt, dass einfache Hilfeleistungen auch außerhalb der regulären Zuständigkeit möglich und geboten sein können. Da entsprechende Maßnahmen i. S. d. § 323c StGB nicht als öffentlich-rechtliches Handeln zu bewerten sind, liegt in diesen Fällen ebenfalls keine Verletzung des Zuständigkeitsrechts vor. Das zuvor aufgedeckte Regelungsdefizit bleibt allerdings bestehen, weil sich aus den Straf- und Rechtfertigungstatbeständen keine formell-rechtlichen Kompetenzen ableiten lassen. Die Notwendigkeit entsprechender Rechtsanpassungen zeigt sich insbesondere in dem Charakter der behördlichen Maßnahmen, die regelmäßig im Katastrophenfall erforderlich sind. Zum einen können auch einfache Hilfeleistungen aufgrund der ihnen

911 Vgl. Abschnitt 5 Katastrophenhilfsvorschrift der Bundespolizei (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers des Innern über die Verwendung des Bundesgrenzschutzes bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall sowie zur Hilfe im Notfall – BGSKatHiVwV) zu „Notfallhilfe“ als „Erste Hilfe und ärztliche Erstversorgung von Verletzten und Kranken“; vgl. Punkt 7 und 8 BWKatHiVwV zur „dringenden Nothilfe“ als „nur tatsächliche und technische Hilfeleistungen“ [...] „zur Rettung von Menschenleben oder zur Vermeidung schwerer gesundheitlicher Schäden sowie erheblicher Beeinträchtigungen der Umwelt“; insoweit hätte die vorgeschlagene Regelung zur Notfallhilfe des THW in Bezug auf einen „Jedermann zur Hilfeleistung verpflichtenden Unglücksfall oder gemeiner Gefahr oder Not“ Bestand gehabt, sofern damit nicht eine Zuständigkeit im verwaltungsrechtlichen Sinne begründet werden sollte, vgl. BT-Drs. 16/12854, dazu bereits unter § 8 B IV 3; da jedoch die Vorschrift auf die Ausweitung hoheitlicher Befugnisse abzielte, wurde sie berechtigterweise mangels Gesetzgebungsbegebnis des Bundes abgelehnt.

vorgehenden Allokationsentscheidungen grundrechtlich relevant werden, mit der Folge, dass sie als hoheitliches, jedoch mangels Notzuständigkeitsregelung formell-rechtswidriges Verwaltungshandeln zu qualifizieren sind.⁹¹² Zum anderen können auf § 323c StGB keine Maßnahmen mit Eingriffscharakter gestützt werden, wie dies häufig im Katastrophenfall bei Gefahr im Verzug notwendig ist. Insbesondere wenn Personen aufgrund akuter, katastrophenbedingter Gefahr für ihr Leib und Leben auch gegen ihren Willen gerettet werden müssen, setzt dies eine gesetzliche Ermächtigung zum Grundrechtseingriff einerseits und die formell-rechtliche (Not-)Zuständigkeit andererseits voraus.

912 Vgl. Lorse, Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, DV 2004, 471 (476).

D Fazit: Konflikt von Legalität und Legitimität im Katastrophenfall und die Notwendigkeit eines lückenlosen Notkompetenzrechts

Die organisatorischen Rechtsgrundlagen des Katastrophenschutzes haben sich im Zuge der Untersuchung als nicht vollständig erwiesen. Führt man sich vor Augen, dass Katastrophen gefahrenabwehrende Maßnahmen durch regulär unzuständige Kräfte von Bund und Ländern erforderlich machen können, wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall war, klaffen die aus der Katastrophenwirklichkeit abgeleiteten Grundanforderungen an das Katastrophenorganisationsrecht und dessen positiv-rechtliche Ausformung auseinander. Die aufgezeigten Regelungslücken beweisen die Defizite bei der Anpassung des Organisationsrechts an die Erfordernisse eines effektiven Katastrophenschutzes. Resultat dieses Dilemmas ist die wahrscheinliche Geneigtheit von Verwaltungen, bei Gefahr im Verzug objektiv erforderliche Maßnahmen unter Missachtung ihres positiv-rechtlich bestimmten Zuständigkeitsbereichs durchzuführen. Soweit Maßnahmen bei objektiver Betrachtung für eine wirksame Katastrophenabwehr erforderlich sind, es allerdings an einer entsprechenden formellen Handlungsgrundlage mangelt, provoziert das Recht ein rechtswidriges Handeln der Verwaltung. Verwaltungsmaßnahmen, die bei nüchterner Betrachtung als legitim einzuordnen sind, weil sie im Lichte der Effektivitätsmaxime eine wirksame Katastrophenabwehr sicherstellen, stehen im Spannungsfeld mit der Rechtsordnung, die eine Überschreitung der regulären Zuständigkeit in diesen Konstellationen nicht zulässt. Behörden werden dadurch in die Illegalität gedrängt, mit der Folge, dass Katastrophen auch zu solchen des Rechts werden können, da von dessen Beachtung bewusst abgesehen wird. Kein probater Ausweg aus dieser Konfliktlage kann freilich ein schrankenloses Organisationsrecht sein, das es Behörden erlaubt, quasi ohne jedwede Begrenzung tätig zu werden. Die gewaltenhemmende Wirkung des Rechtsstaatsprinzips wirkt sich insoweit als eine Schranken-Schranke des Organisationsrechts aus, die einer allumfassenden, generalartigen Zuständigkeitsordnung entgegen steht. Eine restriktionslose Mehrfachzuständigkeit kann es somit, auch im Katastrophenfall, nicht geben. Insoweit ist eine normative Selbstbegrenzung des Staates im Katastrophenfall angezeigt.

Einzig durch eine Anpassung der positiv-rechtlichen Organisationsregelungen kann gewährleistet werden, dass die Anforderungen an einen effektiven Katastrophenschutz einerseits und der rechtsstaatliche Bedarf an Gewaltenthemmung andererseits in einen sinnvollen Ausgleich miteinander gebracht werden. Durch die positiv-rechtliche Ausgestaltung der Notzuständigkeiten können zum einen notwendige Handlungsgrundlagen geschaffen und zum anderen Voraussetzungen und Rechtsfolgen für das irreguläre Verwaltungshandeln bestimmt werden. Die Festlegung der Subsidiarität der Notkompetenzregelungen auf Situationen einer Gefahr im Verzug sowie die Reduzierung der zulässigen Maßnahmen auf ihre Vorläufigkeit beugen grenzenlosen Selbstkompetenzerklärungen vor. Zugleich ermöglichen sie es den Behörden, unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, notwendige Katastrophenabwehrmaßnahmen in formeller Hinsicht rechtskonform durchzuführen.

§ 9

Schluss

A **Ausblick**

Die Untersuchung des Katastrophenorganisationsrechts schließt mit Überlegungen zu dessen zukünftiger Entwicklung ab. Bereits einleitend wurde auf die immer noch weitgehende Vernachlässigung des Katastrophenschutzrechts hingewiesen, die sich darin zeigt, dass seine wissenschaftliche Bearbeitung der Durchdringung anderer öffentlich-rechtlicher Materien weit zurücksteht. Diesem Defizit sollte durch die konstante rechtswissenschaftliche Erforschung des Katastrophenschutzes entgegengewirkt werden. Dies betrifft ganz wesentlich die Ausstrahlung der Grundrechte auf die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, da – wie bereits in der vorliegenden Untersuchung erörtert wurde – der Notstandscharakter von Katastrophen auch durch die Diskrepanz von einerseits erforderlichen und andererseits zur Verfügung stehenden Hilfskapazitäten geprägt ist. Anknüpfend an die organisationsrechtlichen Instrumente, mit denen derartigen Mangelsituationen zu begegnen versucht wird, müssen deshalb ebenfalls die grundrechtlichen Anforderungen an Priorisierungs- und Allokationsentscheidungen im Bundesstaat erforscht werden. Jedenfalls scheinen Fragen der Katastrophengerechtigkeit bislang in der Rechtswissenschaft weitgehend vernachlässigt worden zu sein. Im Hinblick auf das Verwaltungsorganisationsrecht bedarf es ebenfalls einer Fortführung der wissenschaftlichen Bearbeitung. Da die vorliegende Arbeit auf die Herausbildung von Prinzipien des Katastrophenorganisationsrechts abzielte, war eine erschöpfende, kleinteilige Erforschung von sämtlichen organisationsrechtlichen Aspekten unmöglich. Besonderer Forschungsbedarf besteht allen voran auf dem Gebiet der Koordination der Katastrophenbewältigung von Bund und Ländern. Das Koordinationsprinzip wurde zwar im Zuge dieser Untersuchung als ein Prinzip des Katastrophenschutzes identifiziert, jedoch fehlen grundlegende positiv-rechtliche Vorgaben, so dass es als ein blinder Fleck des Rechts bezeichnet werden kann. Dies betrifft drei Teilbereiche der Koordination: zum einen das Zusammenwirken der Bundesländer untereinander, zum anderen das Katastrophenmanagement von Bund und Ländern und schließlich die Koordination der Bundesbehörden auf Bundesebene. Die Rechtswissenschaft kann hier dazu beitragen, Regelungsmodelle zu entwickeln, mit denen dem

außerordentlichen Koordinationsbedarf in einer arbeitsteiligen, pluralisierten Mehrebenenverwaltung bei Katastrophen und anderen Krisen nachgekommen werden kann. Freilich bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit das Gebot der Katastrophenschutzeffektivität durch Regelungen festzusetzen.

Die vorliegende Untersuchung des Katastrophenorganisationsrechts hat jedenfalls herausgestellt, auf welchen Gebieten der bzw. die Katastrophenschutzgesetzgeber bereits jetzt zwingend zum gesetzgeberischen Tätigwerden aufgerufen sind. Die Katastrophenschutzgesetze weisen erhebliche Regelungsdefizite bei dem sog. Krisenmanagement auf. Während die Vernetzung der Behörden im Ereignisfall zu den zentralen Bedürfnissen gehört und auch auf verwaltungspraktischer Ebene weitgehend angestrebt wird, mangelt es den Katastrophenschutzgesetzen hier an entsprechenden Regelungsmodellen. Katastrophenschutz darf aber nicht als eine Aufgabe der Katastrophenschutzbehörden verstanden werden, die sich hierbei punktuell der Hilfe von anderen Behörden bedienen. Ein solches Verständnis vom Katastrophenschutz wird dem Charakter von Katastrophen als hochkomplexe Lagen nicht gerecht. Dies gilt insbesondere für sich kreuzende Lagen, bei denen die außerordentliche Bedrohung für Menschen und Umwelt aus einer in einen anderen Verwaltungsbereich, wie z. B. Gesundheit (Infektionsschutz) oder Umwelt (Störfall- und Nuklearschutz), fallenden Gefahr resultiert. Über die herkömmliche, regelmäßig auf dem Amtshilfeinstitut basierende „Mitwirkung“ im Katastrophenschutz hinaus muss deshalb die gesamte Landesverwaltung durch hinreichende Kooperations- und Koordinationsregelungen zu einem „Bevölkerungsschutz-Verwaltungsverbund“ zusammengeführt werden. Daher darf die interbehördliche Zusammenarbeit nicht auf die Pflicht der Behörden zur Unterstützung der Katastrophenschutzbehörden auf Anforderung im Einzelfall beschränkt sein. Jede Behörde muss im Katastrophenfall – trotz des Tätigwerdens der Katastrophenschutzbehörden – weiterhin die Verantwortung für die Erfüllung der originären Aufgaben beibehalten und sich um katastrophenbedingt notwendige Schutzmaßnahmen im eigenen Zuständigkeitsbereich bemühen. Um jedoch paralleles oder gar gegenläufiges Verwaltungshandeln zu vermeiden, müssen die Behörden darüber hinaus zur Abstimmung ihrer Maßnahmen verpflichtet sein. Nur durch eine gesamtstaatliche, koordinierte Reaktion wird eine effektive, d. h. vor allem schadensmindernde Bewältigung von Krisen möglich sein.

Kooperation und Koordination schließen es jedoch nicht aus, die Verwaltungsorganisation des Katastrophenschutzes durch Subordinationsinstrumente zu ergänzen. Denn auch bei Unterstellungsverhältnissen bleibt es bei dem Grundsatz, dass die nachgeordnete Instanz zunächst die Verwaltungsaufgabe selbstständig zu erfüllen hat. Sofern im Katastrophenschutzrecht die Steuerungsbefugnisse einer (Katastrophenschutz-)Behörde begründet werden, hat dies nicht die Entlassung der unterstellten Stellen aus ihrer Verantwortung für die Aufgabenerledigung zur Folge. Grundsätzlich hat jede Behörde – auch im Katastrophenfall – weiterhin eigenverantwortlich ihre Aufgaben wahrzunehmen und hierbei aus eigener Initiative, d. h. ohne einen entsprechenden Auftrag abzuwarten, tätig zu werden. Gleichwohl handelt es sich bei einer Katastrophe um einen Sachverhalt, der bei zahlreichen Verwaltungsfachbereichen zu Überschneidungen im Rahmen der Aufgaben führt und deshalb auch zur Vermeidung von Konkurrenzen eine partielle Steuerung durch eine Verwaltungseinheit erfordert. Dies gilt freilich nicht nur im Landesinnenverhältnis. Auch im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe wird mit Hilfe von Weisungsunterstellungen eine Harmonisierung der behörden- und länderübergreifenden Katastrophenabwehr angestrebt. Allerdings findet das Subordinationsprinzip hier seine Grenze bei dem Grundsatz der Selbstkoordinierung der Länder, da die Katastrophenschutzhoheit der Länder *de lege lata* auch bei länderübergreifenden, nationalen Katastrophennotständen und selbst im Falle ihrer Überforderung nahezu unangetastet bleibt. Vor dem Hintergrund der Erwägungen, die im Landesinnenverhältnis eine Durchbrechung des Grundsatzes der Dezentralisation rechtfertigen, erscheint dies inkonsequent, so dass auch im bundesstaatlichen Gefüge an eine Fortentwicklung des Dezentralisationsprinzips zu einem Subsidiaritätsprinzip zu denken ist. Konstitutives Merkmal des Subsidiaritätsprinzips ist der Gleichlauf von Aufgabenträgerschaft und Fähigkeit, so dass zur Durchführung einer Verwaltungsaufgabe in einer mehrstufigen Verwaltungsorganisation diejenige Instanz aufgerufen ist, die zur bestmöglichen Erledigung imstande ist. Sofern die nachgeordneten Stellen überfordert sind, sollte die Leitungszuständigkeit deshalb auf die übergeordnete Instanz übergehen. Richtschnur der Gesetzgebung sollte die Kongruenz der Kompetenz in ihrer doppelten Bedeutung sein, d. h. als Fähigkeit einerseits und als Zuständigkeit andererseits. Diesen Grundsatz gilt es im bundesstaatlichen Gefüge konsequent weiterzuentwickeln. In Anbetracht der Möglichkeit nationaler Katastrophenlagen mangelt es an hinreichenden Rechtsgrundlagen, die bei einer Überforderung des Selbstkoordinierungsprinzips der Länder eine rechtsverbindliche Steuerung der länderübergreifenden Katastrophenschutz-

maßnahmen durch den Bund ermöglicht. Deshalb sollte darüber nachgedacht werden, inwieweit *de lege ferenda* die Leitungskompetenz im Katastrophenfall akzessorisch zur räumlichen Reichweite der Gefahrenlage und der Notwendigkeit einer übergeordneten Steuerung der Maßnahmen grundgesetzlich ausgestaltet werden kann. Jedenfalls kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, dass Katastrophen denkbar sind, bei denen es verbindlicher Entscheidungen auf Grundlage von länderübergreifenden Lagebeurteilungen bedarf.

De lege lata bleibt es im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe bei dem Grundsatz, dass die angeforderten landesfremden Kräfte stets im Auftrag der örtlichen Landesbehörden und auf Grundlage des örtlichen Landesrechts tätig werden. Hiervon sollte auch bei Einführung von Steuerungsbefugnissen des Bundes in Art. 35 Abs. 3 GG nicht abgewichen werden, damit die Hauptverantwortung der Länder für den Katastrophenschutz deutlich zum Ausdruck kommt. Vor diesem Hintergrund erschließt sich eine weitere zentrale Aufgabe der Rechtswissenschaft und Rechtsetzung: die Harmonisierung des Katastrophenschutzrechts. Da das Katastrophenschutzrecht bei interregionalem Vergleich sehr heterogen ausgestaltet ist, können durch die Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen Fehler bei der Rechtsanwendung verhindert oder zumindest minimiert werden, die aus der Anwendung von sechzehn verschiedenen Landesrechtsregimen im Katastrophenfall resultieren. Eine Anpassung der Katastrophenschutzgesetze könnte somit zur Verhinderung von rechtswidrigem Handeln beitragen. Zugleich könnte der Prozess der Vereinheitlichung dazu beitragen, durch die dazugehörige Rechtsvergleichung Regelungslücken aufzudecken und ein idealtypisches Organisationsmodell zu entwickeln. Die vorliegende Arbeit leistet hierzu einen Beitrag im Hinblick auf die organisationsrechtlichen Bestimmungen und ist Teil der notwendigen wissenschaftlichen Begleitung des Katastrophenschutzes und des Katastrophenschutzrechts. Auch in Zukunft sollte die Wissenschaft zum einen die Veränderung und die Anwendung des Katastrophenschutzrechts begleitend kontrollieren und zum anderen selbstständig Optimierungsvorschläge für ein wirksames Katastrophenschutzrecht entwickeln. Beides sollte zur Verwirklichung der *Maxime* der Katastrophenrechtswissenschaft beitragen: „Wahrung des Rechts und Hilfe für Menschen in Not“.

B Ergebnisse

1. Das Katastrophenorganisationsrecht unterliegt dem übergeordneten Leitprinzip der Effektivität. Der Katastrophenschutzgesetzgeber ist verpflichtet, das Organisationsrecht derart auszugestalten, dass es einen wirksamen Katastrophenschutz gewährleistet. Die Effektivitätsmaxime rekurriert sich zum einen aus dem Strukturpluralismus des Grundgesetzes. Im Gewaltenteilungsprinzip des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG einerseits und in den ausdifferenzierten Bestimmungen des Art. 62 ff. und Art. 83 ff. GG andererseits kommt die verfassungsrechtliche Zielvorstellung einer möglichst effektiven Exekutive zum Ausdruck (§ 2 A II 3; S. 28 f.). Zum anderen liegt Kompetenzbegründungen der tiefere Sinn zu Grunde, dass die Verwaltungsaufgabe wirksam ausgeübt wird (§ 2 A II 4; S. 30 ff.). Die gewichtigste Grundlage des katastrophenschutzspezifischen Effektivitätsprinzips stellt jedoch die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dar. In seiner Funktion als objektive Schutzpflicht gebietet Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG dem Staat, sich schützend vor Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung zu stellen, so dass die Rechtsgüter des Katastrophenschutzes verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Um jedoch einen wirksamen Katastrophenschutz ermöglichen zu können, bedarf es eines effektiven Organisationsrechts. Das Katastrophenorganisationsrecht stellt somit auch eine Grundrechtsverwirklichungsvoraussetzung dar (§ 2 A II 5; S. 31 ff.). Den organisatorischen Normen kommt insoweit eine Hilfsfunktion zu, da sie den Grundrechtsschutz effektuieren. Das Katastrophenorganisationsrecht ist eine dienende Rechtsmaterie. Bei der Wahrnehmung seiner Schutzpflicht durch die Konkretisierung der Katastrophenschutzorganisation ist allerdings dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zuzubilligen, dessen verfassungsgerichtliche Kontrolle auf evidente Verstöße beschränkt ist. Gleichwohl unterliegt der Katastrophenschutzgesetzgeber einer Revisionspflicht (§ 2 A II 6; S. 43 ff.).

2. Die absolute Geltung des Effektivitätsprinzips als Maßstab des Katastrophenorganisationsrechts hätte die Gefahr einer unbegrenzten Staatsgewalt im Katastrophenfall zur Folge. Die Effektivitätsmaxime des Katastrophenorganisationsrechts erfährt eine Begrenzung durch das Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20

Abs. 3 GG i. V. m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Dies geschieht zum einen durch die Gesetzesbindung der Verwaltung, aus der die Bindung der Katastrophenschutzverwaltung an das geschriebene Organisationsrecht folgt. Ein eigenmächtiges Abweichen der Exekutive von den materiellen und formellen Rechtsgrundlagen ist deshalb unzulässig. Diese Mäßigung äußert sich etwa in der objektiven Rechtspflicht zur Einhaltung der Zuständigkeitsordnung (§ 2 B II 1; S. 50 ff.). Zum anderen unterliegen wesentliche Organisationsentscheidungen des Katastrophenschutzes aufgrund seiner starken grundrechtlichen Relevanz dem Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung. Das grundsätzliche Zugriffsrecht der Legislative in Organisationsentscheidungen verhärtet sich insoweit zu einer Zugriffspflicht (§ 2 B II 2; S. 53 ff.). Schließlich ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip Anforderungen an die Klarheit des Katastrophenorganisationsrechts. Dessen Normen müssen hinreichend präzise und konfliktfrei sein, um übermäßige Belastungen des Bürgers zu vermeiden und zur Rechtssicherheit beizutragen (§ 2 B II 3; S. 57 ff.).

3. Der Begrenzung des katastrophenorganisationsrechtlichen Effektivitätsprinzips steht dessen Steigerung durch die verbindliche Kraft des Rechts gegenüber. Das Rechtsstaatsprinzip gebietet auch im Katastrophenfall die Wahrung des Rechts und damit auch die Einhaltung organisationsrechtlicher Bestimmungen. In Anbetracht der chaotischen Zustände, wie sie bei Katastrophen regelmäßig der Fall sind, kann die rechtsstaatliche Bindungswirkung positive Effekte entfalten. Innerhalb der ungeordneten Verhältnisse können das Recht und dessen durch das Rechtsstaatsprinzip untermauerte Verbindlichkeit Orientierung schaffen und zur geordneten Bewältigung der Katastrophe beisteuern (§ 2 B III; S. 59 ff.).

4. Aus der Katastrophenwirklichkeit ergeben sich zahlreiche Anforderungen an die effektive Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts. Katastrophenschutz ist nicht nur Teil der Gefahrenabwehrverwaltung, er stellt auch selbst eine gefährdete Verwaltung dar. Dies zeigt sich insbesondere in der möglichen „sekundären Überforderung“ der Verwaltung, d. h. der Überforderung der Katastrophenschutzbehörden selbst, die durch das Katastrophenorganisationsrecht kompensiert werden muss (§ 2 C I 1; S. 63 ff.). Zum anderen stellen die quantitativ-organisatorische, die zeitliche und die fachliche Kritikalität des Katastrophenschutzes besondere Herausforderungen an das Katastrophenorganisationsrecht. Darüber hinaus müssen rechtliche Vorkehrungen für die gehemmte oder absolute Handlungsunfähigkeit der regulär

zuständigen Katastrophenschutzbehörden geschaffen werden. Ein redundantes Notzuständigkeitsrecht dient der Sicherstellung einer effektiven Katastrophenabwehr bei Eil- und Ausfällen innerhalb der Verwaltung. Zwar stehen Verwaltungspluralisierung und Verwaltungseffektivität grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zueinander, jedoch kann durch die effektive Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der Verwaltungseinheiten die Effektivität des Katastrophenschutzes gesteigert werden (§ 2 C II 2; S. 65 ff.). Maßgebend kommt es hier auf die Inbezugsetzung der Verwaltungseinheiten durch Elemente der Kooperation und Subordination an. Schließlich können durch eine klare Zuständigkeitsordnung Konflikte vermieden werden, die aus der Vielzahl der an der Katastrophenabwehr beteiligten Organe resultieren.

5. Bei der Ausgestaltung des Katastrophenorganisationsrechts haben sich der Verfassungsgeber und die Gesetzgeber der Länder am Prinzip der Dezentralisation orientiert. Im bundesstaatlichen Gefüge spiegelt sich die Dezentralisation des Katastrophenschutzes in der Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung und Verwaltung des Katastrophenschutzes wider. Eine Bundeskompetenz für den Katastrophenschutz lässt sich weder mit der Zivilschutzkompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG noch auf Grundlage von verwandten Kompetenztatbeständen wie etwa dem Infektionsschutz begründen. Bei ihnen handelt es sich um eigenständige Regelungsbereiche, die der Abwehr spezifischer Gefahren dienen. Auch das Katastrophenschutzrecht stellt eine spezielle Regelungsmaterie dar, dessen Anwendungsbereich durch das Vorliegen einer „Katastrophe“ eröffnet wird und nicht etwa durch kriegsbedingte Krisen oder Infektionskrankheiten. Da es an einer Zuweisung dieser Materie an den Bund mangelt, fällt die Gefahrenabwehr bei Katastrophen – der Katastrophenschutz – unter die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder nach Art. 30, 70 Abs. 1, 83 GG (§ 3 A II; S. 72 ff.).

6. Der Grundsatz der instanzialen Erstzuständigkeit der örtlichen Katastrophenschutzbehörden prägt das Dezentralisationsprinzip im Katastrophenorganisationsrecht der Länder. Regulär sind die unteren Katastrophenschutzbehörden für die Gefahrenabwehr im Katastrophenfall zuständig. Eine Zentralisierung des Katastrophenschutzes auf oberer Landesebene findet trotz der außerordentlichen Gefahrenqualität von Katastrophen grundsätzlich nicht statt (§ 3 B I 3; S. 97 f.). Bei einer Gesamtbetrachtung des Ordnungsrechts stellt sich jedoch die Dezentralisation im Katastrophenorganisationsrecht als ein relatives Strukturmerkmal dar. Denn grundsätzlich kommen die Aufgaben der

Gefahrenabwehr den Gemeinden als allgemeine Ordnungsbehörden und als örtliche Brandschutzbehörden erstinstanzlich zu. Im Katastrophenfall wird dieser Grundsatz durch die ascendente Verlagerung der Zuständigkeit (Hochzoning) auf die Kreise durchbrochen (§ 3 B II 2; S. 98 ff.). Stellt die Katastrophenschutzbehörde die Tatbestandsmäßigkeit einer Gefahr als Katastrophe fest, ist sie mangels eines Ermessensspielraums zur Übernahme der Zuständigkeit verpflichtet. Durch die gesetzlich-obligatorischen Zuständigkeitsmodifizierungen wird das Dezentralisationsprinzip zum Subsidiaritätsprinzip sinnvoll fortentwickelt (§ 3 B II 3; S. 101 ff.). Die Aufgabenträgerschaft liegt nicht unbegrenzt bei der untersten Verwaltungsebene, sondern orientiert sich an der effektiven Aufgabenerledigung. In Anbetracht des Umfangs an zu koordinierenden Stellen im Katastrophenfall ist die Anpassung der räumlichen Reichweite der leitungskompetenten Ebene konsequent.

7. Die grundsätzlich vom Dezentralisationsprinzip geprägte Verteilung der Regelzuständigkeit im Katastrophenorganisationsrecht wird durch weitere Rechtsprinzipien ergänzt. In Anbetracht des außerordentlichen Gefahrenpotenzials von Katastrophen ist deren Bewältigung allein durch die Katastrophenschutzbehörden meist unmöglich. Da die Vorhaltung eines autarken Katastrophenschutzes für alle denkbaren Katastrophen unerfüllbar ist, versucht das Katastrophenorganisationsrecht insbesondere durch Kooperationsregeln der Überforderung der Katastrophenschutzverwaltung zu begegnen. Im bundesstaatlichen Gefüge deuten bereits der Grundsatz der Bundestreue und die Verfassungspflicht zur Amtshilfe darauf hin, dass die Glieder des Bundesstaates zusammenzuhalten und sich gegenseitig zu unterstützen haben (§ 4 A; S. 106 ff.).

8. Mit der Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG wurden erstmals organisationsrechtliche Regelungen in das Grundgesetz aufgenommen, die ausdrücklich eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei „Naturkatastrophen“ und „besonders schweren Unglücksfällen“ umfassen. Die Unabhängigkeit der grundgesetzlichen Nomenklatur von den Katastrophenbegriffen der Landeskatastrophenschutzgesetze ist unschädlich für die Effektivität der bundesstaatlichen Kooperation im Katastrophenfall. Insbesondere die Offenheit des Begriffs „Unglücksfall“ ermöglicht es, den Anwendungsbereich der Katastrophenhilfe auch auf Gefahrenlagen zu erstrecken, die nach den landesgesetzlichen Formeln unterhalb der Katastrophenschwelle verbleiben (§ 4 A II 1; S. 111 f.). Für die Unterstützung bei sog. Großschadenslagen kommt es allein auf die besondere Schwere der Gefahr und die Erforderlichkeit der Hilfe an.

9. Bei der Katastrophenhilfe gem. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG handelt es sich um eine fremdnützige Unterstützung mit Komplementärfunktion. Die „zur Hilfe“ angeforderten Kräfte assistieren dem Katastrophenland bei dessen Bewältigung einer besonderen Gefahr. Sie handeln dabei nicht im Rahmen einer Gefälligkeit, sondern in Erfüllung einer besonderen Verfassungspflicht. Sinn und Zweck der Kooperation ist es, die Lücken der Abwehrfähigkeit der Länder zu schließen, die trotz ihrer Hauptverantwortung für den Katastrophenschutz bei schweren Katastrophen auf die Hilfe durch andere Länder oder Bundeskräfte angewiesen sein können (§ 4 A II 3; S. 114 f.).

10. Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG ist durch ihre Singularität geprägt. Nur im Einzelfall wird die Verfassungspflicht zur Katastrophenhilfe ausgelöst (§ 4 A II 3 b); S. 116 f.). Einer Interpretation der Katastrophenhilfenorm als Legitimation für eine dauerhafte Verwaltungszusammenarbeit stehen insbesondere der Wortlaut und der Telos von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG entgegen. Lediglich während des Zustands einer Katastrophe („bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall“) wird die Katastrophenhilfepflicht ausgelöst. Zudem steht die Unterstützungsleistung unter dem Vorbehalt ihrer Anforderung im Einzelfall. Insoweit ist eine organisationsdogmatische Einordnung der Kooperationsform des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als Organleihe ausgeschlossen, da es hierzu an der notwendigen Übernahme eines ganzen Aufgabenbereichs auf Dauer mangelt (§ 4 A II 3 b); S. 116 f.).

11. Aus dem Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG („zur Hilfe“) lässt sich dessen Charakter als subsidiäre Teilunterstützung ableiten. Die angeforderten Assistenzleistungen erlauben lediglich eine Ergänzung des Katastrophenschutzes des Katastrophenlandes und nicht dessen Übertragung auf ein anderes Bundesland oder den Bund zur eigenverantwortlichen Erledigung. Eine Delegation der Katastrophenschutzzuständigkeit ist deshalb ausgeschlossen (§ 4 A II 3 c); S. 118 ff.). Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG zielt auf die Legitimation von Unterstützungsleistungen ab, nicht jedoch auf eine Verschiebung der katastrophenschutzrechtlichen Zuständigkeitsverteilung.

12. Der Katastrophenhilfevorschrift des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG kommt eine Doppelwirkung zu: Zum einen dient die Norm als Anforderungsermächtigung, da die Bundesländer dazu befähigt werden, eine zuständigkeitsüberschreitende Hilfeleistung anzufordern (§ 4 A II 4; S. 121 ff.). Korrelat des Anforderungstatbestandes ist zum anderen die Eigenschaft des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als eine

Kompetenznorm: Die angeforderten Behörden werden verfassungsrechtlich zur Hilfeleistung berechtigt. Diese kompetenzbegründende Wirkung ist von zentraler Bedeutung, da mit ihr ein Tätigwerden der angeforderten Behörden außerhalb des regulären Zuständigkeitsbereichs ermöglicht wird (§ 4 A II 4; S. 121 ff.). Eine solche Rechtswirkung entfalten die Institute der Bundestreue und der allgemeinen Amtshilfe nicht. Das Bundestreuegebot wirkt lediglich als Kompetenzausübungsschranke und verpflichtet die Verwaltungsträger zur Beachtung fremder Interessen und gegebenenfalls zur Hilfeleistung innerhalb des originären Aufgabenbereichs. Der allgemeine Amtshilfe Grundsatz nach Art. 35 Abs. 1 GG beschränkt sich ebenfalls auf die Durchführung von ersuchten Hilfeleistungen im Rahmen der eigenen originären Kompetenzen. Kompetenzübergreifende Maßnahmen kann Art. 35 Abs. 1 GG nicht legitimieren, da andernfalls dessen Missbrauch als Notstandsgeneralklausel drohen würde. Eine Zweckentfremdung der allgemeinen Amtshilfe würde ebenfalls gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz verstoßen.

13. Die Beschränktheit der allgemeinen Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG spiegelt sich nicht nur in der zuständigerrechtlichen Grenzziehung wider, sondern beinhaltet darüber hinaus auch eine materiell-rechtliche Dimension: Die ersuchte Behörde darf lediglich diejenigen Befugnisse im Rahmen der Amtshilfeleistung wahrnehmen, die ihr nach eigenem Recht zustehen. Die hieran anknüpfende Auffassung, der Amtshilfecharakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG sei abzulehnen, überzeugt allerdings nicht. Denn aufgrund der spezialgesetzlichen Ausgestaltung der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe kommen auch spezielle Regelungen zur Anwendung. Kernzweck der nachträglichen Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG war es, nicht nur eine formelle Kompetenzgrundlage für Maßnahmen außerhalb des regulären Zuständigkeitsbereichs zu schaffen, sondern darüber hinaus landesfremde Kräfte zu ermächtigen, Polizeibefugnisse im Namen des anfordernden Landes und auf Grundlage des örtlichen Landesrechts anzuwenden. Dies folgt – auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – aus dem Wortlaut der Norm („zur Hilfe“). Die Besonderheit der Katastrophenhilfe äußert sich somit auch in dem derivativen Befugniserwerb der angeforderten Behörden: Sie leiten ihre Befugnisse vom Katastrophenland ab. Der rechtsbegründende Charakter des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG umfasst folglich über das formelle Kompetenzrecht hinaus auch die Eingriffsbefugnisse im Katastrophenfall (§ 4 A II 5; S. 129 ff.).

14. Die im Schrifttum verbreitete Auffassung, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG setze als „unausgesprochenes Tatbestandsmerkmal“ die Überforderung eines Landes mit der Katastrophenabwehr voraus, ist abzulehnen. Der „Gedanke der Hilfeleistung“ des Grundgesetzes kann nicht darin liegen, die Unterstützung von Bund und Ländern davon abhängig zu machen, dass die Abwehrfähigkeit eines Landes ausgeschöpft ist. Telos der verfassungsrechtlichen Katastrophenhilfe ist die effektive Bewältigung von Katastrophen. Daher wäre ein Abwarten einer totalen Überforderung des Katastrophenlandes unzumutbar und sinnwidrig. Maßgebend kommt es auf die Amtshilfe- bzw. Katastrophenhilfebedürftigkeit des Landes an, die nicht erst dann gegeben ist, wenn eigene Hilfeleistungspotenziale gänzlich ausgeschöpft sind. Nicht selten kann Hilfe durch landesfremde Kräfte zügiger geleistet werden als im Rahmen der landesinternen, überörtlichen Katastrophenhilfe. Dass es allein auf die objektive Erforderlichkeit der Hilfeleistung im Einzelfall ankommt, entspricht ebenfalls einem Grundsatz der allgemeinen Amtshilfe. Dieses differenziert zwischen der Unmöglichkeit der eigenen Aufgabenerledigung aus tatsächlichen Gründen einerseits und dem Umstand, dass die Aufgabe nur mit wesentlich größerem Aufwand selbst erledigt werden könnte andererseits. Letzteres legitimiert auch im Katastrophenfall die Leistung notwendiger Hilfe, ohne dass eine absolute Überforderung und damit die totale Unmöglichkeit der Aufgabenerledigung abgewartet werden müssen (§ 4 A II 6; S. 133 ff.). Die analoge Anwendung des Überforderungsvorbehalts des Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG im Rahmen des polizeilichen Notstands auf die Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG scheidet aus, da es insoweit an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt. Die Vorschriften zum polizeilichen Notstand wurden zeitlich nach Einfügung des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG in das Grundgesetz aufgenommen (§ 4 A II 6; S. 135 ff.).

15. Nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG „kann“ ein Bundesland Hilfe anfordern. Das katastrophenorganisationsrechtliche Opportunitätsprinzip umfasst sowohl die Entschließungs- als auch die Auswahlfreiheit. Aufgrund der objektiven Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG kann sich allerdings das Entschließungsermessen im Katastrophenfall auf Null reduzieren und eine Pflicht zum Einschreiten begründen. Die Schutzpflicht kann gegebenenfalls auch auf das Auswahlermessen durchschlagen und dieses auf die Pflicht zur Anforderung von bundesstaatlicher Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG reduzieren (§ 4 A II 7; S. 133 ff.). Innerhalb des Auswahlermessens besteht kein Stufenverhältnis zwischen zivilen und militärischen Anforderungsadressaten. Auf eine Nachrangigkeit der Hilfe militärischer Einheiten im Katastrophenfall wurde –

anders als im Rahmen der Bekämpfung innenpolitischer Notstände nach Art. 87a Abs. 4 GG – verzichtet (§ 4 A II 7; S. 139 ff.).

16. Ein Korrelat der Anforderungsfreiheit stellt die grundsätzliche Pflicht zur Katastrophenhilfe dar. Da den Anforderungsadressaten kein Ermessen eingeräumt wird, sind sie im Grundsatz bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale zur Hilfe verpflichtet, so dass die Rechtspflicht politisch motivierte Solidaritätspflichten überlagert (§ 4 A II 8; S. 141 ff.). Eine ausnahmslose Geltung des Verfassungsgebots zur Katastrophenhilfe kann allerdings nicht bestehen. Es sind Umstände denkbar, die eine Ablehnung rechtfertigen. Hierzu lassen sich die in § 5 Abs. 2 bis 4 VwVfG normierten Grenzen der allgemeinen Amtshilfe auf den besonderen Amtshilfefall der Katastrophenhilfe übertragen. Obligatorische Weigerungsgründe befreien qua Gesetz von der Amtshilfepflicht, wie dies der Fall ist, wenn der ersuchte Verwaltungsträger zur Hilfeleistung faktisch nicht imstande ist oder durch die Hilfeleistung Nachteile für das Wohl des Bundes oder der Länder entstehen würden. Fakultative Weigerungsgründe ermöglichen es den Anforderungsadressaten, selbst darüber zu befinden, ob sie im Einzelfall dem Hilfeersuchen nachkommen. Grundsätzlich können sie der Hilfspflicht mit der Einrede des Eigenbedarfs entgegentreten. Bei Konflikten über die Dringlichkeit und Prioritätenbildung besteht im bundesstaatlichen Gefüge keine übergeordnete Verwaltungsinstanz, die im regionalen Katastrophennotstand eine Entscheidung treffen kann (§ 4 A II 8; S. 141 f.). Das Katastrophenland kann lediglich einen Bund-Länder-Streit nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. §§ 13 Nr. 7, 68 ff. BVerfGG initiieren. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit kommt eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG durch das Bundesverfassungsgericht in Betracht.

17. Das Kooperationsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts wird im Landesinnenverhältnis wesentlich durch die Beteiligung der Gemeinden an der Katastrophenabwehr geprägt. Letzteres kann nur schwerlich als „gemeindlicher Katastrophenschutz“ bezeichnet werden, da die sachliche Zuständigkeit für den Katastrophenschutz den Kreisen als untere Katastrophenschutzbehörden obliegt (§ 4 B I; S. 147 ff.). Dennoch wirkt die Zuständigkeit der Kreise nicht abschließend. Durch gesetzliche Mitwirkungspflichten werden die Gemeinden zur Partizipation am Katastrophenschutz verpflichtet, wobei die gesetzliche Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit im länderübergreifenden Vergleich sehr unterschiedlich ausfällt. Jedenfalls erweitert die Einbindung der Gemeinden in die Katastrophenschutzaufgabe des Kreises deren örtlichen Handlungsradius,

da sich dieser im Katastrophenfall an der örtlichen Zuständigkeit des Kreises bemisst.

18. Auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte als untere Katastrophenschutzbehörden wird deren gegenseitige Solidarität in Gestalt der gesetzlichen Pflicht zur überörtlichen Katastrophenhilfe verankert. Als Sonderfall der Amtshilfe ist die überörtliche Katastrophenhilfe wie auch die bundesstaatliche Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG durch die im Einzelfall geleistete, ergänzende Hilfe auf Anforderung gekennzeichnet. Da die unteren Katastrophenschutzbehörden zur Vorhaltung eines autarken Katastrophenschutzes nicht imstande sind, gewährleistet die gesetzliche Beistandspflicht eine gemeinschaftliche Katastrophenbewältigung (§ 4 B II 1; S. 151 ff.). Die Einrede des Eigenbedarfs bleibt unberührt. Der spezialgesetzlichen Regelung der überörtlichen Katastrophenhilfe bedarf es aufgrund der zuständigkeitsrechtlichen Restriktionen der allgemeinen Amtshilfe. Die Kooperationsregeln der überörtlichen Hilfe wirken konstitutiv, da die Anforderungsadressaten ausnahmsweise dazu ermächtigt sind, außerhalb ihres regulären Zuständigkeitsbereichs hoheitlich tätig zu werden (§ 4 B II 2; S. 152 f.).

19. Das Kooperationsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts beschränkt sich nicht auf die Einbindung der Gemeinden und den gegenseitigen Beistand der unteren Katastrophenschutzbehörden. Im Katastrophenfall werden die Zuständigkeiten aller Verwaltungen nicht durch das Tätigwerden der Katastrophenschutzbehörden verdrängt. Eine Zuständigkeitskonzentration auf die Katastrophenschutzverwaltung findet nicht statt (§ 4 III 1; S. 154 ff.). Trotz der irreführenden Zuweisung der Katastrophenschutz Aufgabe an die Katastrophenschutzbehörden sind regelmäßig die sonstigen Behörden auch im Katastrophenfall angehalten, ihre Aufgaben zu erledigen. Es liegt eine sachliche Zuständigkeitsparallelität vor, in der der Charakter der Katastrophenbewältigung als einer potenziell gesamtstaatlichen Aufgabe zum Ausdruck kommt.

20. Die Beteiligung der gesamten Landes- und Kommunalverwaltung an der Bewältigung von Katastrophen ist Ausfluss der Ordnungsgewalt von Hoheitsträgern. In ihr spiegelt sich die Eigenverantwortung und Eigenzuständigkeit aller Behörden für Schutzmaßnahmen im eigenen Zuständigkeitsbereich wider. Dies betrifft ebenfalls die im Katastrophenfall erforderlichen Schutzmaßnahmen. Dieser Grundsatz der Eigenverantwortung kommt allerdings in den Katastrophenschutzgesetzen kaum zum Ausdruck, da nur vereinzelt

katastrophenschutzbezogene Vorsorge- und Abwehrverpflichtungen auch von Nicht-Ordnungsbehörden begründet werden (§ 4 III 2 a), aa); S. 160 f.).

21. Die „Mitwirkung im Katastrophenschutz“ aller Behörden stellt keine Zuständigkeitserweiterung dar, so dass kein Fall der rechtsstaatlich bedenklichen Mehrfachzuständigkeit vorliegt. Durch die teils in den Katastrophenschutzgesetzen ausgestaltete Mitwirkungspflicht aller Behörden am Katastrophenschutz wird lediglich eine Hilfeleistungspflicht gegenüber den Katastrophenschutzbehörden begründet. Die Behörden haben der Katastrophenschutzverwaltung Amtshilfe zu leisten (§ 4 A III 2 a), bb); S. 161 ff.). Den Katastrophenschutzgesetzen fehlt es jedoch an hinreichenden Kooperationsregeln für die notwendige umfassende Vernetzung der gesamten Verwaltung. Die einfache Amtshilfepflicht wird dem Bedarf an notwendiger Verzahnung aller Behörden nicht gerecht. Weiterführend könnten konkretere Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und Abstimmung sein, die jedoch beim interregionalen Vergleich des Katastrophenorganisationsrechts höchstens in Ansätzen erkennbar sind (§ 4 A III 2 b); S. 163 ff.).

22. Über die Kooperation im Verwaltungssinnenverhältnis hinaus bezieht das Katastrophenorganisationsrecht der Länder auch die Zusammenarbeit von Staat und Privaten beim Katastrophenschutz mit ein. Die Beteiligung von Hilfsorganisationen hat zunächst voluntativen Charakter, d. h. sie erfolgt aus eigener Initiative heraus und auf freiwilliger Basis. Durch ihre behördliche Anerkennung als Organisationen des Katastrophenschutzdienstes werden sie qua Gesetz der Leitungsgewalt der Katastrophenschutzbehörden unterstellt und sind fortan im Rahmen eines behördlichen Katastropheneinsatzes zur Hilfeleistung verpflichtet (§ 4 C II; S. 169 ff.). Organisationsrechtlich erfolgt die Partizipation von Privaten an der Katastrophenbewältigung in Gestalt der Verwaltungshilfe. Eine Beleihung scheidet aus, da die Katastrophenschutzaufgabe nicht auf die Privaten zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen wird. Die Hilfsorganisationen handeln als Vollzugsorgane und im Auftrag und nach Weisung der Katastrophenschutzbehörden (§ 4 C III; S. 171 ff.). Diese Ausgestaltung der öffentlich-privaten Zusammenarbeit im Katastrophenschutz entspricht den Anforderungen des Art. 33 Abs. 4 GG: Im Rahmen des Eingriffsrechts gilt der verfassungsrechtliche Funktionsvorbehalt, der einer Privatisierung des Katastrophenschutzes in institutioneller Hinsicht entgegensteht.

23. Die Bewältigung von Katastrophen allein auf Grundlage einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Behörden genügt nicht den Anforderungen an einen effektiven Katastrophenschutz. Die chaotischen Zustände einerseits und die Gemengelage an beteiligten Behörden andererseits erfordern im Katastrophenfall eine zentrale Leitung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. Sofern Fachbereiche in die Verwaltungsorganisation der Kreis- bzw. Stadtverwaltung eingegliedert sind, unterstehen sie der übergeordneten, internen Leitungsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten (§ 5 A I 2; S. 181 ff.). Demgegenüber bedarf es für die Steuerung selbstständiger Behörden durch die Katastrophenschutzbehörden einer spezialgesetzlichen Weisungsbefugnis. Eine derartige externe Weisungsgewalt wurde nur vereinzelt in die Katastrophenschutzgesetze aufgenommen. Durch sie wird der Grundsatz der Einheit von Wahrnehmungs- und Sachkompetenz im Katastrophenfall durchbrochen. Die Subordination der Gemeinden geht parallel mit deren Mitwirkungspflicht am Katastrophenschutz einher. Sie werden der zentralen Leitung der unteren Katastrophenschutzbehörden unterstellt (§ 5 A I 3, II; S. 183 ff.).

24. Innerhalb der Katastrophenschutzverwaltung spiegelt sich das Subordinationsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts im heterogen ausgestalteten Katastrophenschutzaufsichtsrecht wider. Dessen Notwendigkeit ist zum einen das Ergebnis verfassungsrechtlicher Anforderungen an die Kontrolle der Gesetzesausführung durch nachgeordnete Verwaltungseinheiten. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt nach einer Überwachung der Rechtmäßigkeit dezentraler Aufgabenerledigung in einer Mehrebenenverwaltung. Darüber hinaus setzt der demokratische Legitimationsbedarf von Exekutivmaßnahmen eine Legitimationskette von der Ministerialebene bis in die unterste Verwaltungseinheit voraus (§ 5 B I 1; S. 189 ff.). Des Weiteren ist die Notwendigkeit der Katastrophenschutzaufsicht das Resultat verwaltungspraktischer Konflikte. Im Katastrophenfall müssen durch eine übergeordnete Instanz Priorisierungs- und Allokationsentscheidungen getroffen werden, die durch die Ablehnung angeforderter Katastrophenhilfe aufgrund der Eigen- bzw. Drittbedarfseinrede entstehen können. Im Rahmen der Katastrophenschutzaufsicht ist zwischen den unterschiedlichen Zeitpunkten der aufsichtlichen Intervention zu unterscheiden: Proaktive Steuerung wird durch Leitungstätigkeit ermöglicht, eine repressive Kontrolle erfolgt durch die Überwachung und Korrektur von Verwaltungsmaßnahmen (§ 5 B I 3; S. 192 ff.).

25. Die Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung von Aufsichtsmitteln stellt eine hinreichende Informationslage dar. Die Aufsichtsbehörden haben

ein Eigeninteresse an der Zuführung von Informationen durch die nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden, da sie die Grundlage für ihre Deziision und Reaktion bilden. Nur vereinzelt wird in den Katastrophenschutzgesetzen diesem Bedarf entsprochen, indem die unteren Katastrophenschutzbehörden zur selbstständigen Unterrichtung der Katastrophenschutzaufsichtsbehörden verpflichtet werden. Ein Rückgriff auf das allgemeine Fachaufsichtsrecht ist hier nicht weiterführend, da dieses nur ein Unterrichtsrecht der Aufsichtsbehörden ermöglicht (§ 5 B IV 1; S. 197 ff.).

26. Weisungsbefugnisse stellen ein typisches Instrument des aufsichtlichen Katastrophenorganisationsrechts dar. Da die Katastrophenschutzaufgabe als staatliche Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung von den unteren Katastrophenschutzbehörden wahrgenommen wird, unterliegt ihre Durchführung der Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle durch die Aufsichtsbehörden und deren Durchsetzung durch allgemeine und besondere Weisungen. Regelungsdefizite offenbart das Katastrophenorganisationsrecht auch im Hinblick auf das Weisungsrecht, da es nur eine reagierende Intervention und keine punktuelle Steuerung durch einen vorgelagerten Handlungsbefehl ermöglicht (§ 5 B IV 2; S. 200 ff.).

27. Zu den Schwachstellen von Weisungen zählt das Erfordernis der Umsetzungsbereitschaft ihrer Adressaten. Bei Weisungsungehorsam ist eine Durchsetzung der aufsichtlich festgesetzten Maßnahme durch einen Selbsteintritt i. e. S. möglich. Die Selbsteintrittsbefugnis berechtigt die Katastrophenschutzaufsichtsbehörde, der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörde die Zuständigkeit zu entziehen und die Verwaltungsaufgabe selbst zu erfüllen. Das Aufsichtsrecht gesteht den Aufsichtsbehörden insoweit eine Kompetenz-Kompetenz zu, so dass die vertikale Zuständigkeitssubstitution nicht qua Gesetz erfolgt (§ 5 B IV 3 a) und b); S. 204 ff.). Da allerdings die Notwendigkeit einer Zuständigkeitsübernahme nicht nur bei Weisungsungehorsam, sondern etwa auch im Falle der absoluten Handlungsunfähigkeit der unteren Katastrophenschutzbehörde denkbar ist, offenbart sich im Katastrophenorganisationsrecht erheblicher Regelungsbedarf im Bereich des Aufsichtsrechts. Lediglich in zwei Bundesländern wird den Aufsichtsbehörden das Recht zuerkannt, im Katastrophenfall die Zuständigkeit zu übernehmen, sofern dies für den wirksamen Katastrophenschutz „erforderlich“ ist. Eine horizontale Übertragung der Katastrophenschutzzuständigkeit wird teils durch die Möglichkeit der Delegation ermöglicht (§ 5 B IV 3 c); S. 208 ff.).

28. Die Unzulänglichkeit des Selbsteintritts i.e.S. für den Katastrophenschutz liegt in seinen Rechtsfolgen: Mit der Übernahme der Katastrophenschutzzuständigkeit geht ein Handlungsverbot der nachgeordneten Katastrophenschutzbehörden einher (§ 5 B IV 3 d); S. 210 f.). Da jedoch im Katastrophenfall deren Beteiligung auch bei Übernahme der Leitung durch die Aufsichtsbehörde erforderlich ist, regeln die Katastrophenschutzgesetze in unterschiedlicher Weise katastrophenschutzspezifische Selbsteintrittsbefugnisse. In Gestalt des überwältigenden Selbsteintritts mit Integrativfunktion wird den Katastrophenschutzaufsichtsbehörden die Befugnis zuerkannt, die Leitung des Katastrophenschutzes an sich zu ziehen. Die nachgeordneten Behörden bleiben zum Handeln im Namen der eintretenden Behörde handlungsbefugt und unterstehen dabei deren Steuerung (§ 5 B IV 3 d) aa); S. 211 ff.). Demgegenüber bleibt im Falle eines bewahrenden Selbsteintritts die lokale Eigenverantwortung der unteren Katastrophenschutzbehörden trotz der Intervention durch die Aufsichtsbehörde bestehen. Letztere übernimmt lediglich einen Teil der Leitung und beschränkt sich damit auf die umfassende Einwirkung auf kreisübergreifende Maßnahmen. Sie korrigiert Schwächen des Selbstkoordinierungsprinzips. Die unteren Katastrophenschutzbehörden behalten ihre Zuständigkeit bei und treten weiterhin selbst gegenüber dem Bürger außenrechtlich auf (§ 5 B IV 3 d) bb); S. 218 ff.).

29. Das Subordinationsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts erstreckt sich auch auf die Katastrophenbewältigung im Bundesstaat. In diesem Zusammenhang erweist sich die bundesstaatliche Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG als ein Fall der Landesauftragsverwaltung. Die landesfremden Behörden handeln im Auftrag und nach Weisung der örtlichen Landesbehörden. Dies erschließt sich zum einen aus dem Unterstützungscharakter der Katastrophenhilfe und dem – bundesverfassungsgerichtlich bestätigten – Grundsatz der Anwendung des örtlichen Landesrechts. Zum anderen widerspräche es dem Sinn der Anforderung, wenn mit ihr eine Selbstentmachtung durch den Verlust von Hoheitsbefugnissen einherginge. Die Eigenstaatlichkeit und die Katastrophenschutzhoheit des Katastrophenlandes bleiben erhalten. Die angeforderten Behörden unterstehen deren Leitungsgewalt (§ 5 C I; S. 227 ff.).

30. Die Unterstellungsverhältnisse im Rahmen der bundesstaatlichen Katastrophenhilfe nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG können bei einem überregionalen Katastrophennotstand modifiziert werden. Grundsätzlich gilt die Prerogative der Selbstkoordinierung i. S. d. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG auch bei länderübergreifenden Katastrophen fort. Sofern die Bundesregierung es jedoch unter

überregionalen Gesichtspunkten für erforderlich erachtet, ist sie nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG zur dirigistischen Intervention partiell berechtigt (§ 5 C II 1; S. 227 ff.). Deren Notwendigkeit gründet in den Konflikten, die einem länderübergreifenden Katastrophennotstand immanent sind: Zum einen bedingt die Ressourcenknappheit, dass nicht allen Katastrophenhilfeverpflichtungen nachgekommen werden kann. Zum anderen können divergierende Dringlichkeitsbeurteilungen Meinungsverschiedenheiten über die Priorität und die Verteilung der knappen Ressourcen im Bundesstaat auslösen. Mit Hilfe der Weisungsbefugnis des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG wird die Bundesregierung dazu berechtigt, auf Grundlage einer umfassenden Beurteilung der bundesweiten Katastrophenlage über die Ablehnung einer Katastrophenhilfeanforderung durch ein Bundesland zu befinden und das angegangene Land zur Katastrophenhilfeleistung anzuweisen. Es handelt sich dabei um einen Spezialfall des Bundeszwangs, der den Regelungen des Art. 37 GG vorgeht und somit eine Zustimmung des Bundesrates entbehrlich macht (§ 5 C II 3; S. 241 ff.). Da die auf Weisung der Bundesregierung zu entsendenden Landeskräfte dem anfordernden Land „zur Verfügung“ gestellt werden, findet im Rahmen von Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG kein über die punktuelle Weisung hinausgehender Übergang der Leitungsgewalt auf den Bund statt. Eine subordinativ-steuernde Bundeseinsatzleitung wie im Falle des innenpolitischen Notstands nach Art. 91 GG ist nicht möglich (§ 5 C II 5 a; S. 248 ff.).

31. Über die Anweisungsbefugnis nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 1. Var. GG hinaus ist die Bundesregierung beim überregionalen Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG dazu ermächtigt, Kräfte der Bundespolizei und der Bundeswehr aus eigener Initiative einzusetzen. Auf eine Anforderung kommt es hier ausnahmsweise nicht an, da die Aufhebung dieser Maßnahme nach Art. 35 Abs. 3 S. 2, 1. Hs. GG nur vom Bundesrat und nicht vom Katastrophenland verlangt werden kann. Der bundesseitige Eigeneinsatz stellt einen Rechtsakt dar, mit dem in die Katastrophenschutzhoheit der Länder eingegriffen wird (§ 5 C II 4; S. 245 ff.). Dennoch findet ein Übergang der gesamten Leitungsgewalt auf den Bund nicht statt. Die Bundesregierung behält lediglich die Leitung über die Bundespolizei und Bundeswehr bei, so dass die Landeskräfte weiterhin der örtlichen Katastrophenschutzsinsatzleitung unterstehen. Die polyzentrische Leitungsordnung im Rahmen des Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2. Var. GG ist die Folge des Versuchs des Grundgesetzes, die mögliche Interessenkollision bei einem überregionalen Katastrophennotstand schonend aufzulösen. Unter Beibehaltung der Katastrophenschutzsinsatzleitung des Einsatzlandes über eigene und fremde Landes-

kräfte kann die Bundesregierung Bundeskräfte selbst steuern, um nachteilige Auswirkungen von Maßnahmen und Unterlassungen des Katastrophenlandes auf andere Bundesländer zu vermeiden. Dieser Leitungsordnung begegnen grundlegende rechtsstaatliche und verwaltungspraktische Bedenken, da der Bürger so mit sich widersprechenden Handlungsbefehlen von Landes- und Bundesbehörden belastet werden kann. Eine Auflösung dieses Konflikts durch die Regelung einer zentralen Leitungsinstanz ist dringend angezeigt (§ 5 C II 5 b); S. 250 ff.).

32. Das Katastrophenorganisationsrecht regelt im Wesentlichen mit den Prinzipien der Kooperation und Subordination das Verhältnis der Verwaltungseinheiten beim Katastrophenschutz. In Anbetracht des hohen Abstimmungsbedarfs im Katastrophenfall fällt die gesetzliche Vernachlässigung von Koordinationsbestimmungen auf, die über die bloße Statuierung von Zusammenarbeitsverpflichtungen und Unterstellungsverhältnissen hinausgehen. Unabhängig von einer kooperativen oder subordinativen Relationierung muss durch prozedurale und institutionelle Regelungen sichergestellt werden, auf welche Art und Weise die Behörden zusammenzuwirken haben (§ 6 A; S. 259 ff.). Im geschriebenen Katastrophenorganisationsrecht finden sich kaum Elemente der Koordination. Nur vereinzelt werden Abstimmungsverpflichtungen begründet. Weiterführende Regelungen über die Koordination auf der Ebene der obersten Landesverwaltung fehlen weitgehend, was im Katastrophenfall bei parallelen oder gar gegensätzlichen Weisungen an nachgeordnete Behörden durch ressortunterschiedliche Aufsichtsbehörden zu Konflikten bei der Gefahrenabwehr führen kann (§ 6 B I 1; S. 261 f.). In institutioneller Hinsicht mangelt es den Katastrophenschutzgesetzen an hinreichenden Bestimmungen über die Modifizierung der Verwaltungsinnenorganisation durch die notwendige Aufrufung einer Stabsstruktur (§ 6 B I 2; S. 262 ff.).

33. Im bundesstaatlichen Verhältnis gilt auch bei länderübergreifenden Katastrophen der Grundsatz der Selbstkoordinierung der Länder. Beim überregionalen Katastrophennotstand muss mit dem erhöhten Bedarf an Koordination die rechtliche Ausgestaltung des Zusammenwirkens korrelieren. Allerdings fehlt es im bundesstaatlichen Gefüge weitgehend an Regelungen über die Selbstkoordination der Länder (§ 6 B II; S. 268 ff.). Bundesgesetzliche Bestimmungen über rechtsverbindliche Steuerungsbefugnisse des Bundes wären de lege lata mangels grundgesetzlicher Kompetenzgrundlage verfassungswidrig.

34. Die Anwendung der Organisationsregelungen der Dezentralisations-, Kooperations-, Subordinations- und Koordinationsprinzipien steht unter dem Vorbehalt der Aktivierung im Einzelfall. Das Aktivierungsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts ist vorrangig durch den Rechtsakt der „Erklärung des Katastrophenfalls“ (synonym: „Feststellung des Katastrophenfalls“ oder „Auslösung des Katastrophenalarms“) geprägt. Stuft die Katastrophenschutzbehörde eine Gefahr als Katastrophe ein und erklärt sie ihre Entscheidung förmlich nach außen, ordnet sie die Anwendung der formellen Rechtsvorschriften des Katastrophenorganisationsrechts an (§ 7 B; S. 274 ff.). Darüber hinaus ist das Aktivierungsprinzip des Katastrophenorganisationsrechts durch den Anforderungsvorbehalt gekennzeichnet. Die Auslösung von Katastrophenhilfepflichtungen und die Begründung irregulärer Zuständigkeiten setzt eine vorherige Anforderung durch die regulär zuständige Verwaltungseinheit voraus (§ 7 C; S. 287).

35. Das Katastrophenorganisationsrecht ist außerordentliches Recht, das für die Bewältigung einer außerordentlichen Gefahrenlage – einer Katastrophe – zur Anwendung kommt. Innerhalb des Katastrophenorganisationsrechts stellen die Dezentralisation, Kooperation, Subordination, Koordination und Aktivierung reguläre Grundsätze dar. Sie werden ergänzt durch das Redundanzprinzip, das im Falle einer Beeinträchtigung der Regelprinzipien eine effektive Katastrophengewältigung durch irreguläre Instrumente gewährleisten soll. Praktische Relevanz kommt ihnen insbesondere aufgrund der im Katastrophenfall regelmäßig eintretenden Eil- und Ausfälle beim Katastrophenschutz zu. Ihre rechtliche Brisanz offenbart sich im rechtsstaatlichen Verbot, Zuständigkeiten und Aktivierungsvorbehalte unter Verweis auf ihre Erforderlichkeit zu missachten. Die reguläre Zuständigkeitsordnung muss daher durch positiv-rechtliche Ausnahmevorschriften ergänzt werden (§ 8 A; S. 291 ff.). Notzuständigkeiten sind im geltenden Recht nur sehr lückenhaft geregelt. Nach Landesrecht bestehen bei Gefahr im Verzug lediglich örtliche Notkompetenzen im Rahmen der kreisübergreifenden und aufsichtlichen Katastrophenhilfe. Bis zur Erklärung des Katastrophenfalls können die Ordnungsbehörden im Rahmen ihrer originären Zuständigkeiten Gefahrenabwehrmaßnahmen treffen. Keine formellen Handlungsgrundlagen existieren für hoheitliche Eilfallmaßnahmen durch landesfremde Katastrophenschutzbehörden und das Technische Hilfswerk. Untergesetzliche Notkompetenzregelungen für die Bundespolizei und die Bundeswehr verfügen über keine hinreichende Verfassungsgrundlage (§ 8 B; S. 295 ff.).

36. Die Regelungsdefizite können nicht mit Hilfe von – aus anderen Rechtsprinzipien hergeleiteten – ungeschriebenen Notzuständigkeiten überwunden werden. Grundrechtliche Schutzpflichten sind kompetenzneutral. Der Vorrang des Gesetzes untermauert die Verbindlichkeit der geschriebenen Zuständigkeitsordnung, so dass die Wirkkraft der grundrechtlichen Schutzpflichten am positiv verfassten Katastrophenorganisationsrecht an ihre Grenzen stößt (§ 8 C I; S. 322 ff.). Grundlegende kompetenzrechtliche Einwände begegnen ebenfalls der Herausbildung eines Instituts der aufgedrängten Katastrophenhilfe. Die Zuständigkeitsordnung entzieht sich als Teil der objektiven Rechtsordnung der Dispositionsbefugnis der Exekutive, so dass Zuständigkeitsüberschreitungen nicht unter Umgehung ihrer gesetzlichen Anforderungen zulässig sind. Das Rechtsinstitut der Geschäftsführung ohne Auftrag nach §§ 677 ff. BGB entfaltet ebenfalls keine legitimierende Wirkung, da es nicht auf das Organisationsrecht der Gefahrenabwehr übertragbar ist. Während im Zivilrecht der Grundsatz der Handlungsfreiheit der Subjekte gilt, werden die formellen Handlungsoptionen der Behörden durch öffentlich-rechtliche Vorschriften vorgegeben und beschränkt. Deren Umgehung durch einen Rückgriff auf privatrechtliche Grundsätze ist mit dem Rechtsstaatsprinzip unvereinbar (§ 8 C III; S. 326 ff.). Aus rechtsstaatlichen Gründen steht ebenfalls die Geltung und Verbindlichkeit der Rechtsordnung nicht unter einem ungeschriebenen Notstandsvorbehalt. Der Eintritt einer außerordentlichen Gefahr rechtfertigt angesichts der Rechtsbindung der Verwaltung keine Missachtung des (Katastrophenorganisations-) Rechts. Dies stünde auch im Widerspruch zur Konzeption des Grundgesetzes, das Ausnahmesituationen rechtlich fasst und rechtlich zu bewältigen beabsichtigt. Bei Notstandslagen wird das Recht nicht dispensiert, sondern vom ordentlichen zum außerordentlichen Recht modifiziert (§ 8 C V; S. 329 ff.). Keine kompetenzbegründende Wirkung entfalten ebenfalls strafrechtliche Handlungspflichten und -berechtigungen. Da § 323c StGB allerdings auch Amtsträger zur Durchführung von erforderlichen Hilfsmaßnahmen verpflichtet, sind diese als Privatpersonen im Gleichordnungsverhältnis zur Durchführung von einfachen Notfallmaßnahmen gegebenenfalls berechtigt und verpflichtet (§ 8 C VI; S. 334 ff.).

Anhang

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

**Verzeichnis der
abgekürzt zitierten
Rechtsvorschriften**

Bisherige Publikationen

Literaturverzeichnis

AMELUNG, KNUT: *Erweitern allgemeine Rechtfertigungsgründe, insbesondere § 34 StGB, hoheitliche Eingriffsbefugnisse des Staates?*, in: NJW 1977; 833 ff.

ANTER, ANDREAS: *Modernität und Ambivalenz in Georg Jellineks Staatsdenken*, in: Anter, Andreas (Hrsg.), *Die normative Kraft des Faktischen*, Band III, Baden-Baden 2004; 37 ff.

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER HILFSORGANISATIONEN IM KATASTROPHENSCHUTZ RHEINLAND-PFALZ (HRSG.): *Katastrophenschutz-Strukturen*, 2008

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LEITER DER BERUFSFEUERWEHREN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (HRSG.): *Führung und Leitung im Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster 2005

ARNAULD, ANDREAS V.: *Kürzen und Kappen: Staatssanierung durch Einschnitte in soziale Leistungen und Subventionen*, in: Lewinski, Kai v. (Hrsg.), *Staatsbankrott als Rechtsfrage*, Band III, Baden-Baden 2011; 125 ff.

ARNDT, CLAUDIUS: *Bundeswehr und Polizei im Notstand*, in: DVBl. 1968; 729 ff.

BADER, JOHANN/RONELLENFITSCH, MICHAEL (HRSG.): *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, München 2010 (zit. Bearbeiter: Funke-Kaiser, Michael)

BARBEY, GÜNTHER: *Rechtsübertragung und Delegation – Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels*, Münster 1962

BAUER, HARTMUT: *Die Bundestreue – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen 1992

BENDA, ERNST: *Die Notstandsverfassung*, 3. Auflage, München 1966

BLECKMANN, ALBERT: *Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes*, in: DÖV 1983; 129 ff.

BOERGER, MARTIN: *Die Effizienz öffentlicher Verwaltung in der Bundesrepublik*, Frankfurt (Main) 1978

BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG: *Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt*, in: NJW 1999; 1235 ff.

- *Der verdrängte Ausnahmezustand – Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen*, in: NJW 1978; 1881 ff.

BÖHME, RALF: *Innere Einsätze der Streitkräfte beim Katastrophenschutz im Frieden*, Hamburg 2007

BOYSEN, SIGRID/BÜHRING, FERRY/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreuz, Anita/Lewinski, Kai v./Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (ZUGLEICH HRSG.): *Netzwerke im Öffentlichen Recht*, in: *Netzwerke*, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Berlin 2007

BRECH, ALEXANDER: *Triage und Recht – Patientenauswahl beim Massenansturm Hilfebedürftiger in der Katastrophenmedizin*, Berlin 2008

BRENNEISEN, HARTMUT/SCHWARZER, THORSTEN/WEIN, TIM: *Hilfeleistung durch die Bundeswehr im Innern – Einsatz oder Amtshilfe?*, Die Polizei 2009; 282 ff.

BRUNNER, GEORG: *Der Selbsteintritt der höheren Behörde*, in: DÖV 1969; 773 ff.

BURGI, MARTIN: *Verwaltungsorganisation*, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, Berlin 2010

- *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe – Staatsaufgabendogmatik, Phänomenologie – Verfassungsrecht*, Tübingen 1999

BURMEISTER, GÜNTER CORNELIUS: *Herkunft, Inhalt und Stellung des institutionellen Gesetzesvorbehalts – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Verwaltungsorganisationsrechts*, Berlin 1991

BUSSJÄGER, PETER: *Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat*, Wien 2003

CLAUSEN, LARS: *Sind Katastrophen beherrschbar? – Modernes Katastrophenmanagement: Erfahrungen und Anforderungen*, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Schriftenreihe *Katastrophenrecht Band I*, Baden-Baden 2008; 15 ff.

CRONENBERG, ULRICH: *Katastrophenschutz: Gesellschaftliche oder staatliche Aufgabe? – Hilfsorganisationen, Ehrenamtliche Helfer und Verhältnis zum Staat*, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Schriftenreihe *Katastrophenrecht Band I*, Baden-Baden 2008; 21 ff.

DEGENHART, CHRISTOPH: *Der Verwaltungsvorbehalt*, in: NJW 1984; 2184 ff.

DENNINGER, ERHARD: *Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“, insbesondere nach dem 11. September 2001*, in: KritV 2003; 313 ff.

- *Grenzen und Gefährdungen des Rechtsstaats*, in: Basta, Danilo/Krawietz, Werner/Müller, Dieter (Hrsg.), *Rechtsstaat – Ursprung und Zukunft einer Idee, Rechtstheorie, Zeitschrift für Logik, Methodenlehre, Kybernetik und Soziologie des Rechts, Sonderheft Jugoslawien, Band 24*, Berlin 1993

DIEGMANN, HEINZ/THOME, RAINER (HRSG.): *Brand- und Katastrophenschutzrecht im Saarland*, Kommentar, Stuttgart 2008

DIEGMANN, HEINZ/LANKAU, INGO-ENDRICK (HRSG.): *Hessisches Brand- und Katastrophenschutzrecht*, Kommentar, 7. Auflage, Stuttgart 2002

DIETLEIN, JOHANNES: *Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Dietlein, Johannes/Burgi, Martin/Hellermann, Johannes (Hrsg.), *Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen*, München 2006; 259 ff.

- *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, 2. Auflage, Berlin 2005.

DIFABIO, UDO: *Gefahr, Vorsorge, Risiko: Die Gefahrenabwehr unter dem Einfluss des Vorsorgeprinzips*, in: Jura 1996, 566 ff.

- *Entscheidungsprobleme der Risikoverwaltung*, in: NuR 1991; 353 ff.

DEUTSCHES KOMITEE FÜR KATASTROPHENVORSORGE E. V. (HRSG.): *Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*, Bonn 2003

DOLS, HEINZ/PLATE, KLAUS: *Kommunalrecht*, 5. Auflage, Stuttgart 1999

DOMBROWSKY, WOLF R.: *Falsche Begriffe, falsches Begreifen, schädliches Zugreifen vor Ort: Über die Folgen verkehrten Denkens beim Gutgemeinten*, in: Hanisch, Rolf/Moßmann, Peter (Hrsg.), *Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens*, Band 23, Hamburg 1996; 61 ff.

- *Katastrophe und Katastrophenschutz – Eine soziologische Analyse*, Wiesbaden 1989

DREIER, HORST (HRSG.): *Grundgesetz, Kommentar, Band I*, 2. Auflage, Tübingen 2004 (Art. 1 – 19)/Band II (Art. 20 – 82) 2. Auflage, Tübingen 2006/Band III (Art. 83 – 146) 2. Auflage, Tübingen 2008 (zit. Bearbeiter: Bauer, Hartmut; Dreier, Horst; Heun, Werner; Masing, Johannes; Schulze-Fielitz, Helmuth)

DREWES, MICHAEL/MALMBERG, KARL MAGNUS/WALTER, BERND (HRSG.): *Bundespolizeigesetz, Kommentar*, 4. Auflage, Stuttgart 2010

DREWS, BILL/WACKE, GERHARD/VOGEL, KLAUS/MARTENS, WOLFGANG (HRSG.): *Gefahrenabwehr – Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder*, 9. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/München 1986

DU BOIS, RENÉ: *Der Staat und die Krise*, Globalsecurity 2008; 39 ff.

EICHHORN, PETER: *Besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall und zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit*, Frankfurt (Main) 1998

EISELSTEIN, CLAUS: *Verwaltungsaufbau und Zuständigkeiten – Ein Überblick über einige allgemeine Fragen*, in: JuS 1987; 30 ff.

ENDERS, CHRISTOPH: *Der Staat in Not – Terrorismusbekämpfung an den Grenzen des Rechtsstaats*, in: DÖV 2007; 1039 ff.

ERICHSEN, HANS-UWE, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, Berlin 2010

ESKLONY, DANIEL: *Das Recht des inneren Notstands – Verfassungsgeschichtliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der tatbestandlichen Voraussetzungen von Notstandsmaßnahmen und ihrer parlamentarischen Kontrolle*, Göttingen 2000

EVERS, HANS ULRICH: *Die perfekte Notstandsverfassung – Kritische Bemerkungen zum Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages*, AöR 91 (1966); 1 ff.

FISCHER, THOMAS (HRSG.): *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, Kommentar, 58. Auflage, München 2011

FORSTHOFF, ERNST: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts – Allgemeiner Teil*, 10. Auflage, München 1973

FUCHS, MICHAEL: „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1985

GAHLEN, MATTHIAS/KRANASTER, MAIKE: *Krisenmanagement – Planung und Organisation von Krisenstäben*, Stuttgart 2008

GÖTZ, VOLKMAR: *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 14. Auflage, München 2008

- *Innere Sicherheit*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IV, Ziel, Aufgaben und Grenzen des Staates, 3. Aufl., Bonn/Heidelberg 2006, § 85

GRAMM, CHRISTOF: *Der wehrlose Verfassungsstaat?*, in: DVBl. 2006; 653 ff.

GRIMM, DIETER: *Stufen der Rechtsstaatlichkeit – Zur Exportfähigkeit einer westlichen Errungenschaft*, in: JZ 2009; 569 ff.

GROSS, THOMAS: *Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München 2006, § 13

- *Was bedeutet Fachaufsicht?*, in: DVBl. 2002; 793 ff.

GURLIT, ELKE, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, Berlin 2010

GUSY, CHRISTOPH: *Katastrophenschutzrecht – Zur Situation eines Rechtsgebiets im Wandel*, in: DÖV 2011; 85 ff.

- *Polizei und Ordnungsrecht*, 7. Auflage, Tübingen 2009.
- *Der Vorrang des Gesetzes*, in: JuS 1983; 189 ff.

GUTTENBERG, ULRICH: *Weisungsbefugnisse und Selbsteintritt – Eine Verwaltungsorganisationsrechtliche Untersuchung*, Berlin 1992

HATTERMANN, FRED F.: *Risiken von hydrologischen Extremen vor dem Hintergrund des Klimawandels*, in: Kloepfer (Hrsg.), *Hochwasserschutz – Herausforderung an Recht und Politik*, Schriftenreihe Katastrophenrecht Band II, 2009; 23 ff.

HEINTZEN, MARKUS: *Hoheitliche Warnungen und Empfehlungen im Bundesstaat*, in: NJW 1990; 1448 ff.

HEINZ, KARL ECKHART: *Delegation und Mandat – Eine rechts- und verfassungstheoretische Untersuchung*, in: *Der Staat* 36 (1997); 495 ff.

HERDEGEN, MATTHIAS: *Der Selbsteintritt von Aufsichtsbehörden im Verwaltungsrecht*, in: *Die Verwaltung* 23 (1990); 183 ff.

HERMES, GEORG: *Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit – Schutzpflicht und Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG*, Heidelberg 1987

HERZOG, ROMAN: *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt (Main) 1971

HESSE, KONRAD: *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962

HEUER, GERHARD: *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen*, in: Birtles, William/Marshall, Geoffrey/Heuer, Gerhard/Kirchhof, Paul/Müller Otto F./Spehar, Herbert (Hrsg.), *Die Zulässigkeit des Einsatzes staatlicher Gewalt in Ausnahmesituationen, Rechtsstaat in der Bewährung*, Band II, Karlsruhe/Heidelberg 1976; 33 ff.

HEUSCH, ANDREAS: *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht*, Berlin 2003

HILF, MEINHARD/HÖRMANN, SASKIA: *Effektivität ein Rechtsprinzip?*, in: Depuy, Pierre-Marie/Fassbender, Bardo/Shaw, Malcolm/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung*, Festschrift für Christian Tomuschat, Kehl 2006; 913 ff.

HILL, HERMANN: *Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung*, in: Speyer Arbeitshefte Nr. 109, *Verwaltung im Umbruch*, Speyer 1997

HOBBS, THOMAS: *Grundzüge der Philosophie*, Band II, Leipzig 1949

HOFFMANN-RIEM, WOLFGANG: *Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung*, in: DÖV 1997; 433 ff.

HOFMANN, HASSO: *Legitimität gegen Legalität – Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*, 2. Auflage, Berlin 1992

HÖLSCHIEDT, SVEN/LIMPERT, MARTIN: *Einsatz der Bundeswehr innen und außen*, in: JA 2009; 86 ff.

HÖMIG, DIETER/SEIFERT, KARL-HEINZ: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar, 9. Auflage, Baden-Baden 2010 (zit. Bearbeiter: Hömig, Dieter)

HORN, THOMAS J.: *Das organisationsrechtliche Mandat*, in: NVwZ 1986; 808 ff.

HORNMANN, GERHARD: *Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)*, Kommentar, 2. Auflage, München 2008

ISENSEE, JOSEF: *Das Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*, 2. Auflage, Berlin 2011.

- *Die bundesstaatliche Kompetenz*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI, *Bundesstaat*, 3. Auflage, 2008, § 133
- *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft*, 2. Auflage, Berlin 2001

JAECKEL, LIV: *Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik*, Tübingen 2010

JAHN, RALF/RIEDEL, NORBERT K.: *Streitkräfteeinsatz im Wege der Amtshilfe – Zu den verfassungsrechtlichen Schranken eines nach innen gerichteten Einsatzes der Bundeswehr in Friedenszeiten*, in: DÖV 1988; 957 ff.

JANZ, NORBERT: *Das Weisungsrecht nach Art. 85 Abs. 3 GG – Inhalt, Grenze und haftungsrechtliche Dimension*, Berlin 2003

JARASS, HANS D./PIEROTH, BODO (HRSG.): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 11. Auflage, München 2011

JELLINEK, GEORG: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Darmstadt 1960

JESTAEDT, MATTHIAS: *Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation, München 2006, § 14

JOCHUM, HEIKE: *Der Einsatz der Streitkräfte im Innern*, in: JuS 2006; 511 ff.

KAHL, WOLFGANG: *Die Staatsaufsicht – Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über die Gemeinden*, Tübingen 2000

KAUP, WOLFGANG: *Das subjektive Recht der regelrecht zuständigen Behörde auf den selbsteintrittsfreien Funktionsbereich*, in: BayVBl. 1990; 193

KARPINSKI, PETER: *Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand*, Berlin 1974

KEIDEL, DIETER: *Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall – Funktion und rechtliche Stellung und Befugnisse der Vollzugskräfte von Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr bei den vom Grundgesetz vorgesehenen Einsätzen im Notstand*, Berlin 1973

KIRCHNER, HILDEBERT/PANNIER, DIETRICH: *Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache*, 6. Auflage, Berlin 2008

KIRCHBACH, HANS-PETER VON/FRANKE, STEFAN/BIELE, HARTMUT (HRSG.): *Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Flutkatastrophe 2002*, Dresden 2003 (zit.: Kirchbach-Bericht)

KISCHEL, UWE: *Handle und liquidiere? – Keine Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht*, in: *VerwArch* 1999; 391 ff.

KLAES, STEFANIE: *Die kommunale Auftragsverwaltung – eine zweifelhafte Alternative zur Organleihe des Landrats?*, in: *DVBl.* 2009; 1298 ff.

KLAPPSTEIN, WALTER/UNRUH, GEORG-CHRISTOPH V.: *Rechtsstaatliche Verwaltung durch Gesetzgebung*, in: Mutius, Albert v./Bracker, Reimer/Prosi, Gerhard (Hrsg.), *Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts*, Bd. 9, Heidelberg, 1987

KLEIN, ECKART: *Der innere Notstand*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland*, Band VII, 2. Auflage, Heidelberg 1992, § 169

- *Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raums – Ein Beitrag zur Dogmatik des weisungsfreien Verwaltungshandelns*, Berlin 1974

KLEINER, NIELS-PETER: *Koordination von Katastrophenschutzkräften durch Kräfte des Bundes (BGS und Streitkräfte)*, in: *DVBl.* 1977; 240 ff.

KLITSCH, DIETHARD: *Zivilschutz – Katastrophenschutz – Katastrophenhilfe*, in: *Notfallvorsorge* 2008; 5 ff.

KLOEPFER, MICHAEL: in: Kloepfer/Michael (Hrsg.), *Hochrisikoanlagen – Notfallenschutz bei Kernkraft-, Chemie- und Sondermüllanlagen*, *Schriftenreihe Katastrophenrecht* Band V, Baden-Baden, 2012

- *Verfassungsrecht – Grundlagen, Staatsorganisationsrecht, Bezüge zum Völker- und Europarecht*, Band I, München 2011
- *Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes*, in: Dolde, Klaus Peter/Sellner, Dieter (Hrsg.), *Verfassung – Umwelt – Wirtschaft*, *Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag*, München 2010; 391 ff.
- (Hrsg.), *Hochwasserschutz – Herausforderung an Recht und Politik*, *Schriftenreihe Katastrophenrecht* Band II, Baden-Baden 2009
- (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, *Schriftenreihe Katastrophenrecht* Band I, Baden-Baden 2008

- *Katastrophenschutzrecht – Strukturen und Grundfragen*, in: VerwArch 2007; 163 ff.
- *Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel*, in: JZ 1984; 685 ff.
- *Verfassung und Zeit*, in: Der Staat 13 (1974); 457 ff.

KLOEPFFER, MICHAEL/BRÖCKER, KLAUS T: *Das Gebot der widerspruchsfreien Normgebung als Schranke der Ausübung einer Steuergesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG*, in: DÖV 2001; 1 ff.

KLOEPFFER, MICHAEL/DEYE, SANDRA: *Pandemien als Herausforderung für die Rechtsordnung*, in: DVBl. 2009; 1208 ff.

KLOEPFFER, MICHAEL/THULL, RÜDIGER: *Der Lastenausgleich unter mehreren polizei- und ordnungsrechtlich Verantwortlichen*, in: DVBl. 1989; 1211

KLÜCKMANN, HARALD: *Die Bundeswehr im Recht der Amtshilfe*, Kiel 1984

- *Bundesgrenzschutz und Land im Anforderungsfall des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG unter Berücksichtigung allgemeiner Amtshilferegeln*, in: DÖV 1976; 333 ff.

KLUTH, WINFRIED: *Der Smog-Alarm zwischen Regelung und Realakt*, in: NVwZ 1987; 960 ff.

KNACK, HANS JOACHIM/HENNEKE, HANS-GÜNTER (HRSG.): *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Auflage, Köln 2010 (zit. Bearbeiter: Knack, Hans Joachim; Schliesky, Utz; Ruffert, Matthias)

KNAPE, MICHAEL/KIWORR, ULRICH (HRSG.): *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin*, Kommentar, 10. Auflage, Hilden 2009

KNEMEYER, FRANZ-LUDWIG: *Polizei- und Ordnungsrecht*, 11. Auflage, München 2007

KÖHLER, GERD MICHAEL: *Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht*, in: DVBl. 1992; 1577 ff.

KOLLER, MICHAEL: *Not kennt kein Gebot – Entstehung, Verbreitung, Bedeutung eines Rechtsspruchwortes*, in: Barta, Heinz (Hrsg.), Schriftenreihe Recht und Kultur, Band 7, Münster 2009

KOPKE, WOLFGANG: *Die länderübergreifende Amtshilfe und Verwaltungsvollstreckungshilfe*, in: BayVBl. 1994; 229 ff.

KOPP, FERDINAND O./RAMSAUER, ULRICH: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 11. Auflage, München 2011

KREBS, WALTER: *Verwaltungsorganisation*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Das Handeln des Staates, Band V, Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 108

KRUSE, JULIA: *Der öffentlich-rechtliche Beauftragte – Ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmannes*, Berlin 2007

KUGELMANN, DIETER: *Polizei- und Ordnungsrecht*, Berlin 2006

KUNIG, PHILIP: *Das Rechtsstaatsprinzip – Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1986

KUTTENKEULER, BENEDIKT P.: *Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz*, Frankfurt (Main) 1998

LÄPKE, DIETRICH: *Chefsache Krisenmanagement*, in: *Bevölkerungsschutz* 2/2009; 26 ff.

LEISNER, WALTER: *Effizienz als Rechtsprinzip*, Tübingen 1971

LEISNER-EGENSPERGER, ANNA: *Verändern und Verkleinern: Staatssanierung durch Umbau der öffentlichen Hand und Reform des Öffentlichen Dienstes*, in: Lewinski, Kai v. (Hrsg.), *Staatsbankrott als Rechtsfrage, Band III*, Baden-Baden 2011; 107 ff.

LENZ, CARL OTTO: *Notstandsverfassung des Grundgesetzes*, Kommentar, Frankfurt (Main) 1971

LEWINSKI, KAI V.: *Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott – Rechtliche Bewältigung finanzieller Krisen der öffentlichen Hand*, Tübingen 2011.

- *Grundfragen des Verwaltungsorganisationsrechts*, in: JA 2006; 517 ff.

LINKE, TOBIAS: *Innere Sicherheit durch die Bundeswehr? Zu Möglichkeiten und Grenzen der Inlandsverwendung der Streitkräfte*, in: AöR 129 (2004); 489 ff.

LISKEN, HANS/DENNINGER, ERHARD (HRSG.): *Handbuch des Polizeirechts*, 4. Auflage, München 2007 (zit. Bearbeiter: Denninger, Erhard; Kniesel, Michael; Rachor, Frederik)

LOESCHELDER, WOLFGANG: *Weisungshierarchie und persönliche Verantwortung in der Exekutive*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band V, Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 107

LORSE, JÜRGEN: *Die Befehls- und Kommandogewalt des Art. 65a GG im Lichte terroristischer Herausforderungen*, in: DÖV 2004, 329 ff.

- *Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz*, in: Die Verwaltung 38 (2005); 471 ff.

LÜBBE-WOLFF, GERTRUDE: *Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung*, in: NJW 1987; 2705 ff.

LUTZE, CHRISTIAN: *Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte*, in: DÖV 2003; 972 ff.

MAGER, CHRISTIAN: *Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*, Baden-Baden 1996

MANGOLDT, HERMANN V./KLEIN, FRIEDRICH/STARCK, CHRISTIAN (HRSG.): *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*, Band II (Art. 20 – 82), 6. Auflage, München 2010/Band III (Art. 83 – 146), 6. Auflage, München 2010 (zit. Bearbeiter: Danwitz, Thomas von; Heintzen, Markus; März, Wolfgang; Sommermann, Karl-Peter; Voßkuhle, Andreas)

MAUNZ, THEODOR/DÜRIG, GÜNTER (HRSG.): *Grundgesetz Kommentar*, Band IV (Art. 23 – 53a)/Band VI (Art. 86 – 106a)/Band VII (107 – 146), München (zit. Bearbeiter: Gröpl, Christoph; Herzog, Roman)

MAURER, HARTMUT: *Staatsrecht – Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*, Band I, 6. Auflage, München 2010

- *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Auflage, München 2009
- *Zur Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, in: Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt/Rodi, Michael (Hrsg.), *Staaten und Steuern*, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000; 353 ff.

MAJER, DIETMUT: *Neuregelungen im Zivil- und Katastrophenschutzrecht – eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme*, in: NVwZ 1991; 653 ff.

MENGER, CHRISTIAN-FRIEDRICH: *Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht*, in: VerwArch 53 (1962); 396 f.

MESSERSCHMIDT, KLAUS: *Gesetzgebungsermessen*, Berlin 2000

MEYER-TESCHENDORF, KLAUS GEORG: *Fortentwicklung der Rechtsgrundlagen für den Bevölkerungsschutz*, in: DVBl. 2009; 1221 ff.

- *Stand der Diskussion um eine „Neuordnung“ des Zivil- und Katastrophenschutzes*, in: Kloepper (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Schriftenreihe Katastrophenrecht Band I, Baden-Baden 2008; 29 ff.
- *Das Rechts- und Amtshilfegebot des Art. 35 Abs. 1 GG – Antwort auf ein Föderalismusproblem*, in: DÖV 1988; 901 ff.
- *Die Amtshilfe*, in: JuS 1981; 187 ff.

MOLL, RUDOLF RICHARD: *Das Problem der Amtshilfe*, in: DVBl. 1954; 697 ff.

MÖLLERS, CHRISTOPH: *Netzwerke als Kategorie des Organisationsrechts*, in: Oebbecke, Janbernd (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, Stuttgart 2005; 286

MÜNCH, INGO V./KUNIG, PHILIP (HRSG.): *Grundgesetz-Kommentar*, Band I (Art. 1 – 19), 5. Auflage, München 2000/Band II (Art. 20 – 69), 5. Auflage, München 2001/Band III (Art. 70 – 146), 5. Auflage, München 2003 (zit. Gubelt, Manfred; Kunig, Philip)

MUSIL, ANDREAS/KIRCHNER, SÖREN: *Katastrophenschutz im föderalen Staat*, in: *Die Verwaltung* 39, 2006; 373 ff.

NOACK, E.: *Die Verfassungswidrigkeit inpraktikabler Gesetze, erläutert an § 9b Häftlingshilfegesetz*, in: NJW 1961; 1148 ff.

INNENMINISTERIUM DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (HRSG.): *Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen – Jahresbericht 2005*, Düsseldorf 2005

OBERMAYER, KLAUS: *Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden*, in: JZ 1956; 625 ff.

OEBBECKE, JANBERND: *Mehrfachzuständigkeiten in der Verwaltung als Verfassungsproblem*, in: Küper, Wilfried/Stree, Walter/Wessels, Johannes (Hrsg.): *Festschrift für Walter Stree und Johannes Wessels zum 70. Geburtstag*, Heidelberg 1993; 1119 ff.

OETTER, STEFAN: *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, Tübingen 1998

OLDIGES, MARTIN: *Verbandskompetenz*, in: DÖV 1989; 873 ff.

OSSENBÜHL, FRITZ: *Gesetz und Recht – Die Rechtsquelle im demokratischen Rechtsstaat*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band V, *Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 62

- *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, in: NVwZ 1982; 465 ff.

PAULY, WALTER: *Anfechtbarkeit und Verbindlichkeit von Weisungen in der Bundesauftragsverwaltung*, Berlin 1989

PAULY, WALTER/PAGEL, CORNELIA: *Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung – Zur Einsetzung eines Sparkommissars im Wege von Art. 37 GG*, in: DÖV 2006; 1028 ff.

PAWLIK, MICHAEL: *Unterlassene Hilfeleistung: Zuständigkeitsbegründung und systematische Struktur*, *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, Band 95; 360 ff.

PEINE, FRANZ-JOSEPH: *Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte*, in: DÖV 1997; 353 ff.

PIEROTH, BODO/SCHLINK, BERNHARD/KNIESEL, MICHAEL (HRSG.): *Polizei und Ordnungsrecht*, 5. Auflage, München 2008

PIEPER, STEFAN ULRICH: *Aufsicht – Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse*, in: Pieper, Stefan Ulrich/Epping, Volker (Hrsg.), *Schriftenreihe Völkerrecht – Europarecht – Staatsrecht*, Band 36, Köln 2006

PLAGGENBORG, JÜRGEN (HRSG.): *Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz*, Kommentar, Dresden 2007

PRÜTTING, DOROTHEA (HRSG.), *Rettungsgesetz Nordrhein-Westfalen*, Kommentar, 3. Auflage, Stuttgart 2001

RECHENBACH, PEER: *Möglichkeiten zur Steigerung der Abwehrbereitschaft des Katastrophenschutzes*, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.), 51. und 52. Jahrestagung der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, Zivilschutzforschung, Neue Folge, Band 55, Bonn 2005

REDING, KURT: *Die Effizienz staatlicher Aktivitäten – Probleme ihrer Messung und Kontrolle*, Baden-Baden 1981

REIMER, FRANZ: *Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München 2006, § 9

REINHARDT, THORSTEN: *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht – Eine Untersuchung zur rechtlichen Zulässigkeit von Kompetenzübertragungen*, Berlin 2005

ROBBERS, GERHARD: *Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall*, in: DÖV 1989, 926 ff.

- *Sicherheit als Menschenrecht – Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion*, Baden-Baden 1987

ROSEN, KLAUS-HENNING: *Bevölkerungsschutz im Grundgesetz – Folgerungen aus dem Scheitern der Föderalismuskommission*, in: *Homeland-Security* 2005; 28 ff.

RUDOLF, WALTER: *Kooperation im Bundesstaat*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VI, Bundesstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2008, § 141

RUNGWEBER, HANS-JOACHIM, *Kompetenzverschiebungen im Bereich der Exekutive im Rahmen der Notstandsverfassung*, Bochum 1979

SACHS, MICHAEL: (HRSG.), *Grundgesetz*, Kommentar, 5. Auflage, München 2009 (zit. Bearbeiter: Bethge, Herbert; Dittmann, Armin; Erbguth, Wilfried; Murswiek, Dietrich; Sachs, Michael; Windthorst, Kay)

SALM, CHRISTIAN: *Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – Eine organisations- und statusrechtliche Untersuchung*, Frankfurt (Main) 1992

SATTLER, HENRIETTE: *Gefahrenabwehr im Katastrophenfall – Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gefahrenabwehr bei Naturkatastrophen und ihre einfachgesetzliche Umsetzung*, Berlin 2008

- *Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung – Zur Vereinbarkeit des Einsatzes der Streitkräfte nach dem Luftsicherheitsgesetz mit dem Grundgesetz*, in: NVwZ 2004; 1286 ff.

SARCEVIC, EDIN: *Das Bundesstaatsprinzip, Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*, Tübingen 2000

SCHÄFER, HAUKE: *Primär- und Sekundärbefugnisse der Feuerwehr im Brand- und Hilfeleistungseinsatz*, in: KommJur 2008; 207 ff.

SCHÄFER, HAUKE/SCHÄFER, HAGEN: *Vermisstensuche durch die Feuerwehr auf Ersuchen der Polizei – Wer trägt die Einsatzkosten?*, in: KommJur 2008; 412 ff.

SCHENKE, WOLF-RÜDIGER: *Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht*, in: VerwArch 1977; 118 ff.

- *Polizei- und Ordnungsrecht*, 6. Auflage, Heidelberg 2009

SCHENKE, WOLF-RÜDIGER/SCHENKE, RALF PETER: *Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Steiner, Udo (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Teil II, 8. Auflage, Heidelberg 2006

SCHLINK, BERNHARD: *Die Amtshilfe – Ein Beitrag zu einer Lehre von der Gewaltenteilung der Verwaltung*, Berlin 1982

SCHMID, PETER: *Rechtsfragen bei Großrisiken*, in: ZSchR 1990; 1 ff.

- *Zivilschutz und Nothilfe aus Sicht des Kantons*, in: ZSchR 1990; 48 ff.

SCHMIDT, HELMUT: *Rede in der 175. Sitzung des 5. Bundestages am 16. Mai 1968*, Stenographischer Bericht; 9444 C

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD: *Verwaltungskooperation und Verwaltungscooperationsrecht in der EG*, in: EuR 1996; 270 ff.

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD/SCHOCH, FRIEDRICH (HRSG.): *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, Berlin 2008 (zit. Bearbeiter: Schoch, Friedrich)

SCHMIDT-BLEIBTREU, BRUNO/HOFMANN, HANS/HOPFAUF, AXEL (HRSG.): *Kommentar zum Grundgesetz*, 12. Auflage, Neuwied 2011 (zit. Bearbeiter: Sannwald, Rüdiger)

SCHMIDT-PREUSS, MATTHIAS: *Steuerung durch Organisation*, in: DÖV 2001; 45 ff.

SCHMITT, CARL: *Politische Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 5. Auflage, Berlin 1990

SCHNAPP, FRIEDRICH E.: *Organisationsreform der Rentenversicherung durch Hochzoning der Entscheidungskompetenzen?*, in: DÖV 2003; 965 ff.

- *Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts*, in: AöR 105 (1980); 243 ff.

SCHNAPP, FRIEDRICH E./FRIEHE, HEINZ-JOSEF: *Prüfungskompetenz und Rechtsschutz bei Streitigkeiten über Amtshilfeverpflichtungen*, in: NJW 1982; 1422 ff.

SCHNEIDER, KLAUS: *Feuerschutzhilfeleistungsgesetz Nordrhein-Westfalen*, Kommentar, 8. Auflage, Stuttgart 2008

SCHOCH, FRIEDRICH: *Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht*, in: JuS 1994; 754 ff.

SCHOLZ, JOHANNES H./RUNGE, DIETER-GEORG: *Niedersächsisches Brandschutzgesetz*, Kommentar, 7. Auflage, Kiel 2008

SCHÖNDORF-HAUBOLD, BETTINA: *Netzwerke in der deutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur*, in: Boysen, Sigrid/Bühning, Ferry/Franzius, Claudio/Herbst, Tobias/Kötter, Matthias/Kreuz, Anita/Lewinski, Kai v./Meinel, Florian/Nolte, Jakob/Schönrock, Sabrina (Hrsg.): *Netzwerke im Öffentlichen Recht*, in: *Netzwerke*, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Berlin 2007; S. 150 ff.

SCHÖNKE, ADOLF/SCHRÖDER, HORST: *Strafgesetzbuch Kommentar*, 28. Auflage, München 2010 (zit. Bearbeiter: Sternberg-Lieben, Detlev; Lenckner, Theodor; Perron, Walter)

SCHULZ, NORBERT (HRSG.): *Brandschutz in Bayern*, Kommentar, 3. Auflage, München 2008

SCHUPPERT, GUNNAR FOLKE: *Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden 2000.

- *Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.), *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Band 44, Baden-Baden 1998

SCHWABE, JÜRGEN: *Zum organisationsrechtlichen Mandat*, in: DVBl. 1974, 60 ff.

- *Zur Geltung von Rechtfertigungsgründen für hoheitliches Handeln*, in: NJW 1977; 1902 ff.

SCHWAN, EGGERT: *Zuständigkeitsregelungen und Vorbehalt des Gesetzes – Ein Beitrag zur Standortbestimmung der Organisationsgewalt im System der Gewalten*, Berlin 1971

SCHWARZE, JÜRGEN: *Administrative Leistungsfähigkeit als verwaltungsrechtliches Problem*, in: DÖV 1980; 581 ff.

SEEWALD, OTFRIED: *Kommunalrecht*, in: Steiner, Udo (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Teil I, 8. Auflage, Heidelberg 2006

SENAT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG (HRSG.), *Bericht des Sachverständigenausschusses zur Untersuchung des Ablaufs der Flutkatastrophe*, Hamburg 1962

SMEDDINCK, ULRICH: *Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Bereichs*, in: DVBl. 2003; 641 ff.

SMITH, STEPHAN: *Konfliktlösung im demokratischen Bundesstaat – Eine Untersuchung zur Gesetzgebung zwischen Recht und Politik*, Berlin 2011.

STAHLHUT, BJÖRN: *Rolle und Selbstverständnis des Deutschen Roten Kreuzes*, in: Notfallvorsorge 1/2010; 19 ff.

STAUPE, JÜRGEN: *Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe*, in: NJW 2002; 505 ff.

STEINBERG, RUDOLF: *Grenzüberschreitende Informationsansprüche im Bundesstaat – untersucht am Beispiel des interstaatlichen atomrechtlichen Nachbarrechts*, in: NJW 1987; 2345 ff.

STEINKAMM, ARMIN A.: *Zur Frage eines Verfassungsauftrages zum wirksamen Bevölkerungsschutz*, in: Faller, Hans Joachim/Kirchhof, Paul/Träger, Ernst (Hrsg.), *Verantwortlichkeit und Freiheit – Verfassung als wertbestimmte Ordnung*, Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag, Tübingen 1989; 510 ff.

STELKENS, PAUL/BONK, HEINZ JOACHIM/SACHS, MICHAEL: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 8. Auflage, München 2010 (zit. Bearbeiter: Bonk, Heinz; Schmitz, Herbert)

STERN, KLAUS: *Die Schutzpflichtenfunktion der Grundrechte: Eine juristische Entdeckung*, in: DÖV 2010; 241 ff.

STERN, KLAUS: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, München 1980

STETTNER, RUPERT: *Grundfragen einer Kompetenzlehre*, Berlin 1983

STOBER, ROLF: *Befugnisse und Kontrolle im Katastrophenschutzrecht – Rechtsgrundlagen und rechtspolitische Vorschläge*, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Schriftenreihe Katastrophenrecht Band I, Berlin 2008; 43 ff.

STOBER, ROLF/EISENMENGER, SVEN: *Katastrophenverwaltungsrecht – Zur Renaissance eines vernachlässigten Rechtsgebietes*, in: NVwZ 2005; 121 ff.

STOLL, PETER-TOBIAS: *Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft – Verfassungsordnung, Umwelt- und Technikrecht im Umgang mit Unsicherheit und Risiko*, Tübingen 2003

STOLLENWERK, DETLEF: *Brand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz*, Kommentar, Stuttgart 2005

STREITZ, WILLI/DOMBROWSKY, WOLF R.: *Die Analyse der Katastrophenabwehr als Netzwerk und als Kommunikation*, in: Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e. V. (Hrsg.), *Hochwasservorsorge in Deutschland – Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*, Bonn 2003

TETTINGER, PETER J.: *Die Beauftragten*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band V, Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 111

THIELE, ALEXANDER: *Katastrophenschutzrecht im deutschen Bundesstaat*, in: Härtel, Ines (Hrsg.), *Handbuch des Föderalismus*, Band III, Heidelberg 2012, § 54

TRUTE, HANS-HEINRICH: *Die demokratische Legitimation der Verwaltung*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, Methoden – Maßstäbe – Aufgaben – Organisation, München 2006, § 6

- *Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets*, in: KritV 2005; 342 ff.

UNGER, CHRISTOPH: *Bevölkerungsschutz – Spannungsfeld Subsidiarität*, in: *Notfallvorsorge* 2007; 6 ff.

UNGER, TIM: *Katastrophenabwehrrecht – Vorschläge für gesetzgeberische Neuregelungen im Bereich Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 2010

UNGERBIELER, GÜNTHER: *Der Hilfspolizeibeamte im deutschen Polizeirecht – Theorie und Praxis eines Rechtsinstituts*, in: DVBl. 1980; 409 ff.

UNRUH, GEORG CHRISTOPH VON: *Dezentralisation der Verwaltung des demokratischen Rechtsstaates nach dem Grundgesetz*, in: DÖV 1974; 649 ff.

VOSSKUHLE, ANDREAS: *Duldung rechtswidrigen Verwaltungshandelns*, in: Die Verwaltung 29 (1996); 511 ff.

WALUS, ANDREAS: *Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes*, in: DÖV 2010, 127 ff.

- *Katastrophennotstand in Berlin: Strukturen und Kompetenzkonflikte*, in: LKV 2010; 152 ff.

WAGNER, ERIKA: *Katastrophenprävention: Optionen de lege lata und de lege ferenda*, in: Kerschner, Ferdinand (Hrsg.), *Handbuch Naturkatastrophenrecht – Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen*, Wien 2008; 11 ff.

WAHL, RAINER: *Privatorganisationsrecht als Steuerungsinstrument bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, Band IV, Baden-Baden 1997; 301 ff.

WASSERMANN, RUDOLF (HRSG.): *Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Auflage, Neuwied 1989 (zit. Bearbeiter: Hase, Friedhelm)

WESSEL, KLAUS: *Verfassungs- und verfahrensrechtliche Probleme im Bundesstaat*, Frankfurt (Main) 1983

WIEFELSPÜTZ, DIETER: *Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz – Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen*, Frankfurt (Main) 2007

WIEN, ANDREAS: *Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Lichte des Grundgesetzes*, Neuried 2000

WISSMANN, HINNERK, *Verfassungsrechtliche Vorgaben der Verwaltungsorganisation*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München 2006, § 15

WOLF, RAINER: *Vom Katastrophenverwaltungsrecht zu Thomas Hobbes – Vier Szenarien über Gesellschaft, Staat und Recht bei der Katastrophenfolgenbewältigung*, in: *KritV* 2005; 399 ff.

WOLFF, HANS J./BACHOF, OTTO/STOBER, ROLF: *Verwaltungsrecht*, Band III, 5. Auflage, München 2004 (zit. Bearbeiter: Kluth, Winfried)

WOLFF, HANS L./BACHOF, OTTO/STOBER, ROLF/KLUTH, WINFRIED (HRSG.): *Verwaltungsrecht*, Band I, 2. Auflage, München 2007/Band II, 7. Auflage, München 2010

WOLLSCHLÄGER, CHRISTIAN: *Geschäftsführung ohne Auftrag im öffentlichen Recht und Erstattungsanspruch*, Berlin 1977

WÜRTENBERGER, THOMAS/HECKMANN, DIRK: *Polizeirecht in Baden-Württemberg*, 6. Auflage, Heidelberg 2006

ZIEKOW, JAN (HRSG.): *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2010

ZIMMER, GERHARD: *Funktion – Kompetenz – Legitimation, Gewaltenteilung in der Ordnung des Grundgesetzes*, Berlin 1979

ZIMMERMANN, AMELIE V./CZEPULL, TOBIAS: *Zuständigkeiten und Kompetenzen im Katastropheneinsatz*, in: *DVBl.* 2011; 270 ff.

ZIPPELIUS, REINHOLD/WÜRTENBERGER, THOMAS: *Deutsches Staatsrecht*, 32. Auflage, München 2008

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht	d. h.	das heißt
a. a. O.	am angegebenen Ort	ders.	derselbe
Abs.	Absatz	DIN	Deutsches Institut für Normung
allg.	allgemein	dies.	dieselbe(n)
Art.	Artikel	Erl.	Erläuterung
Aufl.	Auflage	f.	folgend
Az.	Aktenzeichen	ff.	folgende
Bd.	Band	Fn.	Fußnote
Beschl.	Beschluss	GG	Grundgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt	GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
BGH	Bundesgerichtshof	GO	Gemeindeordnung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache	Hrsg.	Herausgeber
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	HS	Halbsatz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	HStR	Handbuch des Staatsrechts
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	i. e. S.	im engeren Sinne
bzw.	beziehungsweise	IMK	Ständige Konferenz der Innen- minister und -senatoren der Länder
		i. S. d.	im Sinne des

i. V. m.	in Verbindung mit	u. a.	unter anderem/unter anderen
i. w. S.	im weiteren Sinne	Urt.	Urteil
KrO	Kreisordnung	v.	vom
lit.	Litera	v. a.	vor allem
LT-Drs	Landtagsdrucksache	VG	Verwaltungsgericht
MBL	Ministerialblatt	VGH	Verwaltungsgerichtshof
Nr.	Nummer	vgl.	vergleiche
RL	Richtlinie	VO	Verordnung
Rn.	Randnummer	z. B.	zum Beispiel
sog.	so genannt	z. T.	zum Teil
TOP	Tagesordnungspunkt		

Wegen weiterer Abkürzungen wird auf Kirchner, Hildebert/Pannier, Dietrich, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl., Berlin 2008, verwiesen.

Verzeichnis der abgekürzt zitierten Rechtsvorschriften

Den verwendeten Abkürzungen liegt die amtliche Kurzbezeichnung zugrunde.

BayFwG	Bayerisches Feuerwehrgesetz (BayFwG) vom 23. Dezember 1981 (GVBl. S. 526), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Februar 2008 (GVBl. S. 40)
BayKatSG	Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996 (GVBl. S. 282), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2009 (GVBl. S. 392)
BayPOG	Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz – BayPOG) vom 1. Oktober 1976 (BayRS II S. 263), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Februar 2010
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2003 (GVBl. S. 817)
BbgBKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – BbgBKG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. S. 197), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. September 2008 (GVBl. S. 202, 206)
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei (BPolG) vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2507)
BrandOBG	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. August 1996 (GVBl. I S. 266), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2012 (GVBl. I Nr. 47 S. 1)
BremHilfeG	Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG) vom 19. März 2009 (GBl. S. 105)
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz (BremPolG) vom 6. Dezember 2001 (GBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2009 (GBl. S. 17)

- BRK-Gesetz** Gesetz über die Rechtsstellung des Bayerischen Roten Kreuzes (BRK-Gesetz) vom 16. Juli 1986 (GVBl. S. 134), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Dezember 1999 (GVBl. S. 551)
- BrSchG LSA** Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Brandschutzgesetz – BrSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juni 2001 (GVBl. LSA S. 190), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Februar 2010 (GVBl. S. 69)
- BrSchG M-V** Gesetz über den Brandschutz und die Technischen Hilfeleistungen durch die Feuerwehren für Mecklenburg-Vorpommern (Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz M-V – BrSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2002 (GVOBl. M-V S. 254), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. März 2009 (GVOBl. S. 282)
- BWKatHiVwV** Verwaltungsvorschrift „Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe“ (BWKatHiVwV) vom 6. Februar 2008, VMBl. 2008, S. 2
- FSGH NRW** Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSGH) [des Landes Nordrhein-Westfalen] vom 10. Februar 1998 (GVBl. S. 122), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2009 (GVBl. S. 765)
- FwG Bln** Feuerwehrgesetz – FwG [des Landes Berlin] vom 23. September 2003 (GVBl. S. 457), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. März 2009 (GVBl. 70)
- FwG B-W** Feuerwehrgesetz des Landes Baden-Württemberg (FwG B-W) vom 2. März 2010 (GBl. S. 333)
- GDG Bln** Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz – GDG [des Landes Berlin]) vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 450), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 2009 (GVBl. S. 875)
- HBKG** Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG) vom 3. Dezember 2010 (GVBl. I S. 502)
- HmbKatSG** Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG) vom 16. Januar 1978 (GVBl. S. 31), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. April 2011 (GVBl. S. 123)
- Hmb Verf** Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbGVBl. S. 117), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2009 (HmbGVBl. S. 221)

- HSOG** Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2009 (GVBl. I S. 635)
- KatSD-VO Bln** Verordnung über den Katastrophenschutzdienst [des Landes Berlin] (KatSD-VO Berlin) vom 20. Dezember 2001 (GVBl. 2002 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. November 2011 (GVBl. S. 532)
- KatSG Bln** Berliner Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz – KatSG) vom 11. Februar 1999 (GVBl. S. 78), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Januar 2004 (GVBl. S. 25)
- KatSG-LSA** Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 2002 (GVBl. S. 339), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 2005 (GVBl. S. 320)
- KHG NRW** Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (KHG NRW) vom 16. Dezember 1998 (GVBl. S. 696), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2007 (GVBl. S. 702).
- LBKG R-P** Rheinland-pfälzisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz – LBKG) vom 2. November 1981 (GVBl. S. 247), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. 319)
- LKatSG B-W** Baden-württembergisches Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz – LKatSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1999 (GBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2006 (GBl. S. 60, 70)
- LKatSG M-V** Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Landeskatastrophenschutzgesetz – LKatSG) vom 24. Oktober 2001 (GVOBl. S. 393), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2010 (GVOBl. S. 318, 319)
- LKatSG S-H** Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein (Landeskatastrophenschutzgesetz – LKatSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Dezember 2000 (GVOBl. S. 664), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Januar 2008 (GVOBl. S. 12)
- LV B-W** Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV B-W) vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2011 (GBl. S. 46)

- NBrandSchG** Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Niedersächsisches Brandschutzgesetz – NBrandSchG) vom 18. Juli 2012 (GVBl. S. 269)
- Nds. SOG** Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) in der Fassung vom 19. Januar 2005 (GVBl. S. 9), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Oktober 2011 (GVBl. S. 353)
- NKatSG** Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Februar 2002 (GVBl. S. 73), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. März 2009 (GVBl. S. 72)
- OBG NRW** Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG) [des Landes Nordrhein-Westfalen] in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980 (GV. S. 528), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2009 (GV. S. 765)
- POG NRW** Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen (Polizeiorganisationsgesetz – POG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GV. S. 308), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GV. S. 498)
- POG R-P** Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG [des Landes Rheinland-Pfalz] in der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011 (GVBl. S. 26)
- PolG B-W** Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg (PolG B-W) in der Fassung vom 13. Januar 1992 (GBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Mai 2009 (GBl. S. 195, 199)
- RettG NRW** Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmen (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) vom 24. November 1992, (GV. S. 458), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2009 (GV. S. 750)
- SPoIG** Saarländisches Polizeigesetz (SPoIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. März 2001 (Amtsbl. S. 1074), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Oktober 2010 (Amtsbl. I S. 1406)
- SächsBRKG** Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 245), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. August 2012 (GVBl. S. 454)

- SächsKatSVO** Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über den Katastrophenschutz im Freistaat Sachsen (Sächsische Katastrophenschutzverordnung – SächsKatSVO) vom 19. Dezember 2005 (GVBl. S. 324), zuletzt geändert durch Verordnung vom 1. März 2012 (GVBl. S. 173, 177)
- SächsPolG** Polizeigesetz des Freistaates Sachsen (SächsPolG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Januar 2012 (GVBl. S. 130)
- SBKG** Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland (SBKG) vom 29. November 2006 (ABl. 2207), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. November 2011 (ABl. S. 431)
- SOG LSA** Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) vom 23. September 2003 (GVBl. S. 214), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Mai 2010 (GVBl. S. 340).
- SOG M-V** Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2011 (GVOBl. S. 246)
- ThürBKG** Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz – ThürBKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 1999 (GVBl. S. 227), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2009 (GVBl. S. 415)
- ThürOBG** Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG) [des Landes Thüringen] vom 18. Juni 1993 (GVBl. S. 323), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. September 2010 (GVBl. S. 291)
- ThürPOG** Gesetz über die Organisation der Polizei des Landes Thüringen (Polizeiorganisationsgesetz – ThürPOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1998 (GVBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GVBl. S. 268)
- THW-Gesetz** Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-Gesetz) vom 22. Januar 1990 (BGBl. I S. 118), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350)
- Verf NRW** Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. 1950 S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GV. S. 499)

- VwVfG** Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827)
- ZSKG** Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG) vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350)

Bisherige Publikationen im WissenschaftsForum

Auf den folgenden Seiten finden Sie eine komplette Liste aller bisher erschienenen Bände der Veröffentlichungen, die in unserer Schriftenreihe „WissenschaftsForum“ von der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz erschienen sind. Die Bände 2, 3 und 4 sind bereits vergriffen.

Schriften des WissenschaftsForums

1 Kehren die Seuchen zurück?

(Neue) Gefahren durch biologische Kampfstoffe, Workshop I

Bundesverwaltungsamt, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz AKNZ und Deutsche Gesellschaft für Katastrophenmedizin e. V. (DGKM)

2 Stress im Katastrophenschutz

Zwischenbilanz und Forschungsbedarf, Ergebnisse eines Workshops

Bundesverwaltungsamt, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz AKNZ und Deutsche Gesellschaft für Katastrophenmedizin e. V. (DGKM)

3 Kehren die Seuchen zurück?

(Neue) Gefahren durch biologische Kampfstoffe, Workshop II

Bundesverwaltungsamt, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz AKNZ und Deutsche Gesellschaft für Katastrophenmedizin e. V. (DGKM)

4 Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung

Bundesverwaltungsamt, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)

-
- 5 Anpassungsstrategien an den Klimawandel**
Anforderungen an den Bevölkerungsschutz
Alexander Fekete, Klaus-Henning Rosen, Prof. Dr. Johann Georg Goldammer und Julian J. Zemke, Daniela Niehoff, Dr. Monika John-Koch (Redaktion)
ISBN-13: 978-3-939347-23-1
-
- 6 Problemstudie: Risiken für Deutschland, Teil 1**
Gefahrenpotentiale und Gefahrenprävention für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus Sicht des Bevölkerungsschutzes – Auszug –
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)
-
- 7 Problemstudie: Risiken für Deutschland, Teil 2**
Gefahrenpotentiale und Gefahrenprävention für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus Sicht des Bevölkerungsschutzes – Auszug –
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)
-
- 8 Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz**
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)
ISBN-13: 978-3-939347-28
-
- 8 Method of Risk Analysis for Civil Protection**
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)
ISBN-13: 978-3-939347-41-5
-
- 8 Méthode d'analyse de risques dans la protection civile**
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)
-
- 9 Schutz Kritischer Infrastrukturen**
Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)
ISBN-13: 978-3-939347-43-9

ISBN-13: 978-3-939347-46-0