

Bernd Zaayenga

Einbindung der bayerischen Gemeinden in das bayerische Unwetterwarnsystem

Das bayerische Unwetterwarnsystem ist ein bewährtes System, das mit der Einbindung der Gemeinden noch weiter ausgebaut und verbessert wird.

Zunahme der Unwettertätigkeit in Bayern

Sintflutartige Regenfälle und Flutkatastrophen haben in den letzten Jahren zugenommen und große Schäden in Bayern verursacht. Das Pfingsthochwasser 1999 sowie die Unwetter in den Jahren 2002 und 2005, in deren Folge es zu großflächigen Hochwasserereignissen in Bayern kam, sind noch in Erinnerung. In einer Regelmäßigkeit von mittlerweile drei Jahren wird Bayern von großen Unwetterereignissen heimgesucht. Die Jahrhundertflut, die sich im Jahr 2002 quer durch Österreich und Tschechien, vor allem aber auch Ostdeutschland gewälzt hat, macht deutlich, dass Mitteleuropa inzwischen vor solchen gewaltigen Naturkatastrophen nicht mehr sicher ist. Ursache damals waren außerordentlich starke Regenfälle in kurzer Zeit. Diese regional beschränkten starken Regenfälle, die kleine Bäche innerhalb kürzester Zeit zu reißenden Fluten machen, bereiten in den letzten Jahren gerade in ländlichen Gebieten gewaltige Probleme. Aber auch Stürme und Orkane haben in den letzten Jahren eine Spur der Verwüstung hinterlassen.

Erfahrungen mit diesen schlimmen Unwetterereignissen haben uns veranlasst, das in ganz Deutschland einmalige Unwetterwarnsystem Bayerns weiter fortzuentwickeln. Bereits im Jahr 2003 wurde mit der Einführung des radargestützten Auswerte- und Prognosesystems KONRAD und der damit verbundenen landkreisgenauen Unwetterwarnung ein erster wichtiger Schritt getan. Dieses Unwetterwarnsystem hat sich mittlerweile sehr bewährt. Mit ihm werden sowohl die Bevölkerung bayernweit über Rundfunk, als auch die betroffenen Katastrophenschutz- und Sicherheitsbehörden sowie andere Behörden und Organisationen, wie Polizei, Technisches Hilfswerk, Bayerisches Rotes Kreuz, Bundeswehr oder Ämter für Landwirtschaft und Forsten, frühzeitig vor einem drohenden und extremen Unwetter gewarnt. Der Erfolg des

Systems hat sich gerade auch beim Hochwasser im Jahr 2005 gezeigt. Dort waren die Pegelstände teilweise noch erheblich höher als die Pegelstände des Pfingsthochwassers 1999; die Schäden fielen insgesamt jedoch deutlich geringer aus. Dies liegt zu einem an den Hochwasserschutzmaßnahmen, die von der Staatsregierung eingeleitet wurden, zum anderen aber gerade auch an der rechtzeitigen Information und Warnung der möglicherweise betroffenen Bevölkerung.

Unwetterwarnzentrale (UWZ) beim Deutschen Wetterdienst, Regionalzentrale München

Seit Januar 2004 hatte der Deutsche Wetterdienst, Regionalzentrale München, in einem bundesweit einmaligen Pilotprojekt für Bayern den Betrieb einer Unwetterwarnzentrale erprobt. Nach erfolgreichem Abschluss der Pilotphase hat ab 1. Juli 2004 diese Unwetterwarnzentrale den Betrieb aufgenommen. Die Unwetterwarnzentrale ist für die Unwetterwarnungen in ganz Bayern zuständig und ständiger Ansprechpartner für die Sicherheits- und Katastrophenschutzbehörden. Im Ereignisfall (bevorstehende Unwetter) informiert sie über eine FAX-Nachricht die erstalarmierenden Stellen im Brand- und Katastrophenschutz (künftig: Integrierte Leitstellen) und weitgehend über einen SMS-Dienst die Katastrophen- und Sicherheitsbehörden über die Entwicklung eines Unwetters. Die Unwetterwarnzentrale wird dazu vom Deutschen Wetterdienst mit erfahrenen Meteorologen rund um die Uhr besetzt. Die erstalarmierenden Stellen im Brand- und Katastrophenschutz alarmieren und informieren die Behörden und Stellen, die für das vom Unwetter bedrohte Gebiet zuständig sind. Die Unwetterwarnzentrale hat insbesondere folgende Aufgaben:

- ständige Beobachtung der aktuellen Wetterentwicklung und der Niederschläge für Bayern,

- Übersendung von Unwetterwarnungen per Telefax an die voraussichtlich betroffenen erstalarmierenden Stellen im Brand- und Katastrophenschutz und die sonstigen in die Unwetterwarnung einbezogenen Stellen,
- Übermittlung von Unwetterinformationen per SMS an die angeschlossenen Gemeinden und sonstigen Stellen,
- Ansprechstelle für die von der Unwetterwarnung betroffenen Katastrophenschutz- und Sicherheitsbehörden,
- individuelle Beratung der Katastrophenschutzbehörden.

Bei der Erstellung der Prognosen arbeitet die Unwetterwarnzentrale eng mit der Zentrale des Hochwassernachrichtendienstes und der Lawinenwarnzentrale im Bayerischen Landesamt für Umwelt zusammen.

Träger der Unwetterwarnzentrale ist der Deutsche Wetterdienst, der auch die Kosten für den Aufbau übernommen hat (rd. 80.000 €) und die laufenden Betriebs- und Personalkosten trägt.

Einbindung der Gemeinden in das Unwetterwarnsystem

Ein erklärtes Ziel der Unwetterwarnung ist es, alle zuständigen Behörden und Stellen in die Lage zu versetzen, rechtzeitig und mit geeigneten Maßnahmen reagieren zu können. Die Erfahrungen aus den letzten Jahren haben sehr deutlich gezeigt, dass gerade auf Gemeindeebene durch verhältnismäßig einfache Maßnahmen, zum Beispiel gezielte Warnhinweise an gefährdete Einrichtungen oder Veranstaltungen, Schäden deutlich verringert oder gänzlich vermieden werden konnten. Ein ganz wesentlicher Schritt zur Verbesserung des bayerischen Unwetterwarnsystems war deshalb neben der Inbetriebnahme der Unwetterwarnzentrale beim Deutschen Wetterdienst auch die Einbindung der Gemeinden in dieses System.

Mit der Einbindung der Gemeinden in das Unwetterwarnsystem soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass

vor allem die örtlich zuständigen Sicherheitsbehörden über die notwendigen Informationen und Kenntnisse verfügen, um bei einer Unwetterwarnung die erforderlichen Maßnahmen ergreifen zu können. Bis zur Einbindung der Gemeinden haben Unwetterwarnungen nur die Ebene der Kreisverwaltungsbehörden erreicht und wurden von dort nur vereinzelt an die Gemeinden weitergeleitet. Vor allem außerhalb der Dienstzeit erreichten Unwetterwarnungen dadurch häufig nicht die Behörden und Stellen, die am effektivsten auf den Inhalt der Warnung reagieren können. Eine Einbindung der Gemeinden in das bayerische Unwetterwarnsystem war die konsequente Folge.

Mit der vorgeschlagenen Einbindung in ein Unwetterwarnsystem wird den Gemeinden eine Hilfestellung in ihrer Rolle als allgemeine Sicherheitsbehörden gemäß Art. 6 LStVG durch einen verbesserten Zugriff auf aktuelle Informationen angeboten. Die Bereitstellung dieser Informationen über drohende Unwetter bedeutet nicht die Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden. Sie handeln im Rahmen ihrer bisherigen Aufgaben als örtliche Sicherheitsbehörden. Die Rechtslage verändert sich durch die Einbindung in die Unwetterwarnung für die Gemeinden nicht, lediglich die Informationslage wird verbessert.

Die Inanspruchnahme dieser Informationen ist freiwillig. Mit dem im Einführungs-IMS (vom 08.04.2005, Nr. ID4-2254.317-8) vorgeschlagenen Katastrophenschutz-Sonderplan soll ein möglicher Weg zur Reaktion auf Unwetterwarnungen aufgezeigt werden. Die Aufstellung eines derartigen Katastrophenschutz-Sonderplanes wird dabei nicht verpflichtend vorgeschrieben. Im Rahmen des Opportunitätsgrundsatzes des Sicherheitsrechtes ist es Sache der Gemeinde selbst, entsprechend den örtlichen Gegebenheiten über sinnvolle Wege und Strukturen der Gefahrenabwehr zu entscheiden. Bei Gemeinden, bei denen keinerlei unwetterspezifische Gefährdungslagen bestehen oder zu befürchten sind, besteht keine Veranlassung, anhand umfassender Sonderplanungen ein Ernstfallszenario zu entwerfen.

Mit der Einbindung der Gemeinden wird die private Selbstverantwortung jedes Gemeindebürgers nicht ersetzt. Dieser hat sich nach wie vor selbst über die Wetterentwicklung zu informieren und sein Tun darauf abzustellen. Auch bei öffentlichen Anlagen oder Veranstaltungen Privater besteht eine private Verkehrssicherungspflicht des Anlagenbe-

reibers beziehungsweise des Verantwortlichen für die Veranstaltung. Diese private Verkehrssicherungspflichten sind aus eigener Verantwortlichkeit gehalten, die notwendige Vorsorge bei Unwettergefahren zu treffen.

Haftungsfragen im Zusammenhang mit der Unwetterwarnung

Die Versicherungskammer Bayern hat mitgeteilt, dass im Rahmen des Unwetterwarnsystems die Gemeinden als Sicherheitsbehörden tätig werden. Da es sich hierbei entweder um Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises handelt, besteht nach Maßgabe der abgeschlossenen kommunalen Haftpflichtversicherung grundsätzlich Versicherungsschutz für die sich hieraus ergebenden gesetzlichen Haftung. Mitversichert sind dabei die persönliche, gesetzliche Haftpflicht der gemeindlichen Dienstkräfte für Schäden, die sie in Ausführung ihrer dienstlichen Verrichtung für die Gemeinde verursachen. Soweit die Gemeinden in Erfüllung diesbezüglicher Aufgaben Maßnahmen ergreifen beziehungsweise Anordnungen treffen (Art. 7 Abs. 2 und 3 LStVG), genießen sie für ihr hieraus resultierendes gesetzliches Haftungswagnis kommunalen Versicherungsschutz.

Übertragung der Unwetterwarnung in den Kommunen an die Feuerwehren

Die Aufgaben und Befugnisse aus dem LStVG richten sich an die Gemeinden als Sicherheitsbehörden. Der Kommandant der örtlichen Feuerwehr hat, abgesehen von den Befugnissen aus dem Feuerwehrrecht, zunächst hierfür keine Zuständigkeiten und Befugnisse. Wenn eine Gemeinde aber innerorganisatorisch damit betraut, die Aufgaben und Befugnisse nach dem LStVG wahrzunehmen, ist eine Entscheidung, die die Gemeinde selbst treffen muss und kann. Aus rechtlicher Sicht ist dabei nur der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG eine Grenze, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe regelmäßig Beamten vorbehalten ist. Auch dabei genügt es aber, wenn die Entscheidung einem Beamten zugerechnet werden kann, sodass eine Delegation der Entscheidungsbefugnis innerhalb der Organisation grundsätzlich möglich ist. Maßgeblich ist, dass die Entscheidung letztendlich der Gemeinde zugerechnet wird.

Im Zusammenhang mit der Feuerwehr ist dieses Zurechnungsverhältnis nicht unproblematisch. Zwar ist die Feuerwehr nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayFwG eine Einrichtung der Gemeinde und es werden dieser nach dem Rechtsträgerprinzip auch die Entscheidungen der Feuerwehr zugerechnet. Feuerwehren und Kommandanten sind aber nicht so eng in die Organisation der Gemeinde eingebunden, dass es vertretbar wäre, ihnen weiterreichende Entscheidungsbefugnisse nach dem LStVG zu übertragen. Sicherheitsrechtliche Anordnungen lassen einen weiten Spielraum für Eingriffe in Rechte Dritter zu und sollten daher grundsätzlich der Gemeinde vorbehalten bleiben. Vorstellbar ist es aber, die Befugnisse für erste Einsatzmaßnahmen auf den Kommandanten zu übertragen, bis ein Vertreter der Gemeinde erreicht werden kann. Dies kann zum Beispiel bei nächtlichen Vermisstensuchen oder auch bei sehr kurzfristigen Unwetterwarnungen außerhalb der üblichen Dienstzeit sinnvoll sein. Ist aber ein Vertreter der Gemeinde erreichbar, sollte eine Übertragung von Befugnissen grundsätzlich ausscheiden, dies gilt auch für die Maßnahmen auf Grund von Unwetterwarnungen. In diesen Fällen kommen der Feuerwehrkommandant beziehungsweise Angehörige der Feuerwehr allenfalls als Vermittler für die Weiterleitung der Unwetterwarnung an die zuständigen Gemeindebediensteten in Betracht. Die Auslösung eines gemeindebezogenen Katastrophenschutz-Sonderplanes mit unwetterbezogenen Einsatzmaßnahmen durch den Feuerwehrkommandanten beziehungsweise Angehörigen der Feuerwehr ohne Gemeindebediensteten bleibt hiervon unberührt, da die Feuerwehr hierfür fachlich kompetent ist, die erforderlichen Maßnahmen im Vorhinein bei der Erstellung des Katastrophenschutz-Sonderplanes mit der Gemeinde abgestimmt wurden und zumindest ein Teil ohnehin durch die Feuerwehr geleitet wird.

Zusammenfassung

Es ist festzustellen, dass die Einbindung der Gemeinden in das Unwetterwarnsystem in Bayern weitgehend abgeschlossen ist. Die Möglichkeit, die Informationen von der Unwetterwarnzentrale auch über einen SMS-Dienst zu erhalten, hat diese Entwicklung wesentlich unterstützt. In Zusammenarbeit mit dem

Deutschen Wetterdienst wird es Aufgabe des nächsten Jahres sein, dieses Verfahren noch weiter zu verfeinern. Der Deutsche Wetterdienst wird insbesondere für noch treffsicherere und punktgenauere Unwetterwarnungen sorgen, was die Anzahl der Unwetterwarnungen für ein Gebiet relativ begrenzen wird.

Vor dem Hintergrund der sich leider abzeichnenden Klimaänderung mit immer heftiger werdenden Unwettern und schneller aufeinander folgenden Hochwassern soll mit dem System ein Stück mehr Sicherheit in Bayern geschaffen werden. Dabei sind wir auf die Unterstützung aller Beteiligten angewiesen.

Bernd Zaayenga,
Oberamtsrat,
Bayerisches Staatsministerium des Innern

<Ar-261.0604-00001>

Aktuelle Informationen

Elektro- und Elektronikgerätegesetz

Durch § 9 Abs. 1 ElektroG setzt der Gesetzgeber Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2002/96/EG um. Mit der getrennten Sammlung soll vermieden werden, dass die in Altgeräten vorhandenen umweltgefährdenden Stoffe in den Hausmüll gelangen. Der Begriff des Siedlungsabfalls wird in Nr. 2.2.1 der TA Siedlungsabfall definiert als Abfälle wie Hausmüll, Sperrmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, Garten- und Parkabfälle, Marktabfälle, Straßenkehricht, Bauabfälle, Klärschlamm, Fäkalien, Fäkalschlamm, Rückstände aus Abwasseranlagen und Wasserreinigungsschlämme. Entsprechend dürfte jedes Erfassungssystem zur Sammlung von Elektroaltgeräten den Anforderungen des § 9 Abs. 1 ElektroG nicht entsprechen, das eine Vermischung dieser Abfallarten mit in Elektrogeräten enthaltenen umweltgefährdenden Stoffen ermöglicht.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat im Internet eine umfassende Abhandlung zu Fragen zur Umsetzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes bereitgestellt.

Download auf der Homepage (Startseite, Meldungen zum Kommunalreport) unter: http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/index.phtml

<Ar-261.0604-00002>

Hans-Dieter Laser

Erlass einer Informationsfreiheitssatzung durch Kommunen

In Bayern wurden in zahlreichen Kommunen Anträge auf Erlass einer Informationsfreiheitssatzung gestellt mit dem Ziel, den Zugang zu Informationen der Kommune und das Akteneinsichtsrecht zu erleichtern. Die Aktion geht dabei auf das Muster einer Informationsfreiheitssatzung zurück, wie es der Verein Mehr Demokratie Bayern e. V. im Internet¹ veröffentlicht hat. Die Anträge werfen neben der Frage der Zulässigkeit auch Fragen nach der Notwendigkeit entsprechender Satzungen in den Kommunen auf.

1. Zulässigkeit des Erlasses einer Informationsfreiheitssatzung

Rechtsgrundlage für den Erlass einer Informationsfreiheitssatzung kann nur Art. 23 Satz 1 der Gemeindeordnung (GO), Art. 17 Satz 1 der Landkreisordnung (LKrO) bzw. Art. 17 Satz 1 der Bezirksordnung (BeZO) sein, da spezialgesetzliche Ermächtigungsnormen nicht vorhanden sind. Der Erlass einer Informationsfreiheitssatzung **im eigenen Wirkungskreis** wäre danach rechtlich grundsätzlich möglich, denn die Gemeinden sind befugt, im Rahmen der Gesetze Satzungen zu erlassen und damit ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln (Art. 23 Satz 1 GO²). Die allgemeine Satzungsbefugnis aus Art. 23 Satz 1 GO besteht aber nur insoweit, als nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird.³ Dies muss durch entsprechende Ausschlussgründe verhindert werden.⁴ Ferner sind spezialgesetzliche Regelungen zu beachten.

2. Vereinbarkeit mit Art. 29 BayVwVfG

Art. 29 BayVwVfG regelt das Recht der Beteiligten im Verwaltungsverfahren auf Akteneinsicht. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts⁵ verbietet Art. 29 BayVwVfG nämlich die Erteilung von Behördenauskünften an Dritte nicht, sofern ein Geheimhaltungsbedürfnis dem nicht entgegensteht. Art. 29 BayVwVfG schließt somit nicht aus, dass darüberhinaus Informationszugangsrechte gewährt werden.⁶

So besteht bereits nach geltender Rechtslage auch für Nicht-Beteiligte ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung im Hinblick auf ein Akteneinsichtsbegehren, wenn ein berechtigtes

Interesse geltend gemacht wird.⁷ Unter einem berechtigten Interesse ist dabei jedes verständige, durch die Sachlage gerechtfertigte schutzwürdige Interesse zu verstehen, das rechtlicher, aber auch wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein kann.⁸ Der Begriff geht damit über den in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 VwVfG verwendeten Begriff des rechtlichen Interesses hinaus, der nur Interessen erfasst, die durch eine Rechtsnorm (auch) im individuellen Interesse eingeräumt werden.⁹

3. Gesetzliche Verbote zur Auskunftserteilung

Zu beachten sind vor allem die gesetzlichen Verbote zur Auskunftserteilung, wie sie etwa in der GO, im BayBG, im BayDSG, im SGB X unter anderen Gesetzen niedergelegt sind. Entsprechende Ausschlussklauseln müssten vollständig sein und beispielsweise auch den notwendigen Schutz interner Willensbildung berücksichtigen.¹⁰ Auch hinsichtlich der Geheimnisse Dritter darf der Ausschlusskatalog nicht zu eng gefasst sein. Rechte Dritter, zum Beispiel aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, sind mehr als Geheimnisse Dritter.¹¹ Wie bereits oben dargelegt, bedarf aber schon der Eingriff in Rechte, nicht erst in Geheimnisse Dritter einer – hier nicht existenten – Ermächtigungsgrundlage.

Ein notwendigerweise umfangreicher Ausschlusskatalog führt aber andererseits dazu, dass die Anwendung der Vorschrift kompliziert wird. Das Risiko der Subsumtion einer Vielzahl einschränkender Vorschriften als Ausnahme von dem grundsätzlich bestehenden Informationsanspruch würde beim Erlass der entspre-