



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

XXX

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 14, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Mai 2021 durch

XXX

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.)

gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die vorläufige Zulassung zum Katastrophenschutz. Sie ist eine gemeinnützige GmbH und erbringt derzeit Dienstleistungen im Rettungsdienst, u.a. auch im Stadtgebiet der Beklagten.

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2019 beantragte sie bei der Beklagten die Zustimmung zur Mitwirkung im Katastrophenschutz gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit § 5 des Hamburgischen Katastrophenschutzgesetzes (im Folgenden: HmbKatSG). In dem Schreiben führte sie aus, sie verfüge über langjährige umfangreiche Erfahrung im Bereich des Katastrophenschutzes. Aufgrund ihrer Tätigkeit im Bundesland Sachsen habe sie beispielsweise vom Sächsischen Staatsministerium des Innern bereits am 20. Mai 2011 (Az. XXX) die Anerkennung der allgemeinen Eignung zur Mitwirkung im Bereich Sanitätswesen des Katastrophenschutzes im Freistaat Sachsen erhalten. Der Beklagten biete sie mit diesem Schreiben konkret an, ihre Hamburger Kapazitäten des Katastrophenschutzes bereitzustellen. Sie bitte dafür um unverzügliche schriftliche Zustimmung zur Mitwirkung im Katastrophenschutz. Zum Zeitpunkt der Antragstellung erfasste der Unternehmensgegenstand der Klägerin laut ihrem Gesellschaftsvertrag nicht ausdrücklich den Katastrophenschutz.

Die Beklagte teilte daraufhin mit, die Einheiten und Einrichtungen privater Hilfsorganisationen wirkten gemäß § 5 Abs. 1 HmbKatSG beim Katastrophenschutz mit, wenn ihre Organisationen die Bereitschaft zur Mitwirkung schriftlich erklärt hätten und die Katastrophenschutzbehörde ihrer Mitwirkung zugestimmt habe. Bei der Zustimmung würden Stärke, Gliederung, Ausstattung und Ausrüstung der Einheiten festgelegt. Diese Zustimmung erfordere daher eine sorgfältige und weitergehende inhaltliche Prüfung.

Mit Schreiben vom 7. Januar 2020 forderte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin die Beklagte zur unverzüglichen positiven Verbescheidung des Antrages vom 12. Dezember 2019 auf. § 5 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG enthalte keinerlei materielle Voraussetzungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz. Derzeit laufe eine Ausschreibung der Beklagten im Bereich der Durchführung der Notfallrettung im öffentlichen Rettungsdienst. Dort laufe die Angebotsfrist am 16. Januar 2020 um 12:00 Uhr ab. Die positive Bescheidung sei daher unverzüglich geboten, damit sich die Klägerin noch an dem Vergabeverfahren beteiligen könne. Darüber hinaus beantragte die Klägerin in dem Schreiben „vorsorglich die vorläufige Mitwirkung im Katastrophenschutz“.

Mit Schreiben vom 15. Januar 2020 teilte die Beklagte den Prozessbevollmächtigten der Klägerin mit, dass das Gesetz eine vorläufige und abstrakte Zulassung zum Katastrophenschutz nicht vorsehe und eine solche nicht erteilt werde. Die ihr derzeit vorliegenden Informationen ließen noch keine abschließende Bewertung unter anderem der Eignung der Einheiten/Mitglieder sowie Ausstattung und Ausrüstung dieser Einheiten und Einrichtungen der Klägerin zu. Das Schreiben wies auf die Möglichkeit der Erhebung des Widerspruches hin.

Mit Schreiben vom selben Tag teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass sich die Vorbereitungen für den Katastrophenschutz an den entsprechenden Katastrophenschutz-Konzepten orientierten. Hierfür seien verschiedene Organisationen eingebunden, die die erforderlichen Vorhaltungen in diesem Sinne gut gewährleisten. Gleichwohl nehme sie das Angebot gerne zum Anlass, die Notwendigkeit der Einbindung zu prüfen. Für eine fundierte Beurteilung des Angebots benötigte sie noch weitere Informationen. Vor diesem Hintergrund stellte die Beklagte der Klägerin eine Reihe von Fragen, u.a. zur Anzahl der ehrenamtlichen Helfer, deren Ausbildungsstand und den ihr für den Katastrophenschutz zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Ferner bat die Beklagte die Klägerin darum, darzulegen, wie die Klägerin und ihre ehrenamtlichen Helfer die Pflichten aus den §§ 6 und 7 des HmbKatSG erfüllen würden. Hierbei verwies sie insbesondere auf die Unterstützung bei der Durchführung von Maßnahmen der Katastrophenschutzbehörden, die Sorge für die Einsatzbereitschaft, die Beteiligung an Übungen und sonstigen Ausbildungsvorhaben sowie die Durchführung von angeordneten Einsätzen auch außerhalb Hamburgs. Es interessiere auch, wie die Klägerin die Verpflichtungen zum ausschließlichen Einsatz geeigneter Mitglieder, zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft der Einheiten und Einrichtungen, die Regelungen zum Schadensersatz sowie die Verpflichtungen zur Verschwiegenheit und der Annahme von Belohnungen umsetzen wolle. Darüber hinaus stelle die Mitwirkung mehrerer Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz auch hohe Anforderungen an die gute und reibungslose Zusammenarbeit der Hilfsorganisationen untereinander und mit den zuständigen Fachbehörden. Der Beklagten seien keine Beispiele dafür bekannt, dass die Klägerin im Zuständigkeitsbereich anderer Katastrophenschutzbehörden mitwirke und mit anderen Hilfsorganisationen in gemeinsamen Strukturen tätig sei. Der Hinweis auf die Anerkennung durch das Sächsische Staatsministerium des Inneren hinsichtlich der allgemeinen Eignung zur Mitwirkung im Bereich Sanitätswesen des Landes Sachsen sei diesbezüglich nicht aussagekräftig genug, weshalb weitere konkrete Referenzen erforderlich seien.

Am 16. Januar 2020 erhob die Klägerin gegen die Ablehnung der vorläufigen Zulassung Widerspruch. Sie wies erneut darauf hin, dass § 5 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG keinerlei materielle Voraussetzungen für die Mitwirkung im Katastrophenschutz vorsehe. Ferner bat sie um Mitteilung der Rechtsgrundlage für die in dem Schreiben vom 15. Januar 2020 gestellten Fragen und fragte, ob diese auch den Hilfsorganisationen gestellt worden seien. Des Weiteren bat sie um Übersendung der Katastrophenschutz-Konzepte. Ferner stellte die Klägerin zur „passgenaueren Beantwortung“ der Fragen im Schreiben vom 15. Januar 2020 eine Reihe von Rückfragen, u.a. zur Anzahl und Ausbildungsstand der ehrenamtlichen Helfer und zur materiellen Ausstattung der derzeit im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen sowie zur Höhe der an diese für die Mitwirkung im Katastrophenschutz geleisteten Zahlungen. Weiter führte die Klägerin aus, in einem Mitwirkungsverfahren könne schwerlich gefordert werden, dass sie bereits zum Zeitpunkt der Abgabe des Antrags über das nötige Personal, Material etc. verfüge. Vielmehr könne nur die Darlegung verlangt werden, dass sie sich für den Fall der Mitwirkung die nötigen Mittel verschaffen könne. Ansonsten müsse sie auf Verdacht Mittel bereitstellen, die gegebenenfalls gar nicht abgerufen würden. Gerade dem Antrag auf vorläufige Mitwirkung sei unverzüglich stattzugeben, weil die Beklagte ansonsten ein Hilfsangebot ablehne, das in einem Katastrophenfall bitter nötig wäre. Die Ablehnung sei willkürlich, denn es gebe unbestrittener Weise Bedarf im Katastrophenschutz.

Mit Schreiben vom 20. Februar 2020 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass der Widerspruch zurückzuweisen sein dürfte. Für eine vorläufige Zulassung zum Katastrophenschutz fehle es an einer Rechtsgrundlage. § 5 HmbKatSG verknüpfe eine mögliche Zustimmung zur Mitwirkung am Katastrophenschutz zwingend mit einer Festlegung von Stärke, Gliederung, Ausstattung und Ausrüstung der Einheiten und Einrichtungen, die am Katastrophenschutz mitwirken sollen. Eine vorläufige Zulassung sei zu unbestimmt, um eine sachgerechte Unterstützung im Katastrophenfall zu ermöglichen. Ferner lasse der Satzungszweck eine Ausrichtung auf den Katastrophenschutz nicht erkennen.

Hierzu nahm die Klägerin mit Schreiben vom 13. März 2020 Stellung und führte aus, die Auffassung der Beklagten diene erkennbar dazu, die sog. „anerkannten“ Hilfsorganisationen in rechtswidriger Weise zu bevorzugen. Rechtsgrundlage sei § 3 Abs. 1 HmbKatSG. Wenn dort eine „volle“ Mitwirkung vorgesehen sei, müsse dies auch für eine vorläufige Mitwirkung gelten. In einem vorläufigen Verfahren könne von der Klägerin nicht verlangt werden, dass sie bereits zum Zeitpunkt der Antragsabgabe über das nötige Personal und Material verfüge. Es könne nur verlangt werden, dass sie sich für den Fall der Mitwirkung die

nötigen Mittel verschaffen könne. Auch im Rahmen einer vorläufigen Zulassung sei eine konkrete und bestimmte Mitwirkung der Klägerin möglich. Die von der Beklagten bemängelte Unbestimmtheit sei darauf zurückzuführen, dass diese die von der Klägerin gestellten Fragen selbst nicht beantworten könne. Der Satzungszweck der Klägerin gebe auch die Mitwirkung im Katastrophenschutz her.

In dem Schreiben beantwortete die Klägerin auch die Fragen der Beklagten aus dem Schreiben vom 15. Januar 2020. Unter anderem führte sie aus, dass sie über umfangreiche Erfahrung im Bereich des Katastrophenschutzes verfüge und sie anstrebe, regelmäßigen Kontakt zu anderen ehrenamtlichen Einsatzkräften der Stadt Hamburg aufzubauen bzw. weiter zu vertiefen. Sie verfüge über 28 ehrenamtliche Helfer. Dabei handele es sich um Mitarbeiter, die sowohl bei der Klägerin als auch in anderen Unternehmen angestellt seien. Sie stellte den Ausbildungsstand, die strategische Gliederung und den Alarmierungsablauf dieser Helfer dar. Mögliche Einsatzgebiete der Klägerin im Großschadens- oder Katastrophenfall seien die Betreuung, Versorgung und der Transport von Patienten.

Die Beklagte wies den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 27. März 2020 zurück. Der Widerspruch sei zulässig, obwohl der Ausgangsbescheid von einer obersten Landesbehörde erlassen wurde, weil er in der Rechtsbehelfsbelehrung ausdrücklich als statthafter Rechtsbehelf bezeichnet wurde. Er sei aber unbegründet. Die Klägerin sei aufgrund ihres Satzungszweckes bereits keine private Hilfsorganisation im Sinne des § 4 Abs. 1 HmbKatSG. Darüber hinaus gebe es in den §§ 5 bis 9 HmbKatSG keine unmittelbare Anspruchsgrundlage für eine vorläufige Zulassung zum Katastrophenschutz. Die Beantwortung der Fragen durch die Klägerin führe aber nicht dazu, eine Rechtsgrundlage für die vorläufige Zulassung zu ersetzen. Die dort mitgeteilten Informationen seien eher für die Frage der endgültigen Zulassung relevant. Eine vorläufige Zulassung käme einer Vorwegnahme dieser Entscheidung gleich. Ob die von der Klägerin genannten Mittel geeignet seien und benötigt würden, könne daher im vorliegenden Verfahren dahinstehen. Aus der Systematik des HmbKatSG gehe hervor, dass die zuständigen Behörden über die Kompetenz verfügten, die von einer Hilfsorganisation angebotenen Einheiten und Einrichtungen auf die Erfüllung der gesetzlichen Qualität und sodann auf einen bestimmten Bedarf der Katastrophenschutzbehörde zu überprüfen. Die vorzunehmende Bedarfsprüfung sei gerade nicht von dem noch ungewissen Bedarf in einem konkreten Katastrophenfall abhängig, sondern orientiere sich auch am Bedarf im Bereich des vorbeugenden Katastrophenschutzes. Die Katastrophenschutzbehörde orientiere sich bei der Erstellung von Einsatzplänen

an den Erfahrungen der Vergangenheit sowie an tatsächlichen Umständen, wie beispielsweise der Beschaffenheit des Hafengebiets in Bezug auf Hochwasserlagen, die sie für die Zukunft prognostiziere. Die Maßstäbe der Bedarfsprüfung seien weder willkürlich, noch bevorzugten sie die bereits im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen. Vor Einbeziehung jeder einzelnen Hilfsorganisation sei der Bedarf umfassend geprüft worden. Es sei berücksichtigt worden, mit welchen Einheiten und Einrichtungen sich diese Hilfsorganisationen beteiligen sollen, woraufhin entsprechende Vereinbarungen geschlossen worden seien. Selbst wenn ein sachlicher Grund keine Voraussetzung für eine vorläufige Zustimmung wäre, wäre eine Versagung nicht rechtswidrig, da die Erteilung einer vorläufigen Zustimmung im Ermessen der Beklagten stehe. Das Interesse der Klägerin überwiege nicht das Interesse der Katastrophenschutzbehörde an einer langfristigen und effektiven Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen. Der Klägerin sei es zuzumuten, die endgültige Entscheidung über die Zustimmung abzuwarten. Hieran vermöge auch die Corona-Pandemie nichts zu ändern. Zum einen bestehe keine Katastrophenlage und zum anderen könne mit der Klägerin ggf. eine Vereinbarung im Einzelfall geschlossen werden, um derartigen Lagen zu begegnen. Die Angaben der Klägerin im Schreiben vom 13. März 2020 seien bisher noch nicht abschließend geprüft worden.

In einer Gesellschafterversammlung am 26. August 2020 fasste die Klägerin ihren Gesellschaftsvertrag neu. Nunmehr ist die Mitwirkung im regionalen und überregionalen Katastrophenschutz im Zuständigkeitsbereich der Beklagten ausdrücklich als Zweck und Gegenstand aufgeführt.

Mit Bescheid vom 11. Januar 2021 lehnte die Beklagte den Antrag vom 12. Dezember 2019 auch insofern ab, als darin die endgültige Zulassung zum Katastrophenschutz beantragt wurde. Sie stellte in dem Bescheid zunächst die Anforderungen an die Mitwirkung im Katastrophenschutz dar. Wesentliches Element hierfür sei die Gliederung der Einsatzpotentiale in taktische Einheiten und die Unterstellung der Kräfte unter die jeweilige Führung z.B. der Feuerwehr oder einer Hilfsorganisation. Die derzeit im Katastrophenschutz zugelassenen Kräfte und die daraus gebildeten Einheiten deckten den Bedarf für den Einsatz von Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz vollständig ab. Durch die 28 ehrenamtlichen Helfer der Klägerin sei keine signifikante Unterstützung des Katastrophenschutzes zu erwarten. Es sei nicht erkennbar, dass die Klägerin über den Regelrettungsdienst hinausgehende Kapazitäten zur Verfügung stellen könne. Die Annahme der Klägerin, dass die derzeit im Kata-

strophenschutz tätigen Hilfsorganisationen ohne ein materielles Prüfungsverfahren anerkannt worden seien, treffe nicht zu, die zu erbringenden Leistungen dieser Hilfsorganisationen seien dezidiert in den jeweiligen Leistungsvereinbarungen aufgeführt.

Hiergegen erhob die Klägerin am 27. Januar 2021 – zunächst ohne Begründung – Widerspruch. Mit der vorliegenden, bereits am 3. April 2020 erhobenen Klage, begehrt die Klägerin die vorläufige Zulassung zur Mitwirkung im Katastrophenschutz. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie ihr Vorbringen aus dem Schriftsatz vom 13. März 2020 und der Widerspruchsbegründung. Ergänzend führt sie das Folgende aus: Nach der Neufassung ihres Gesellschaftsvertrages sei das Vorbringen der Beklagten diesbezüglich hinfällig geworden. Überdies bestehe für ihr Anliegen eine Rechtsgrundlage. Die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbKatSG in Verbindung mit § 5 HmbKatSG vorgesehene „Vollmitwirkung“ enthalte zugleich die vorläufige Zustimmung. Die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Voraussetzungen für den Erlass eines vorläufigen Verwaltungsaktes seien im vorliegenden Fall erfüllt. Die in einem Katastrophenfall erforderliche Zahl der Einsatzkräfte werde sich erst bei dessen Eintritt zeigen. Eine der Zustimmung vorgeschaltete Bedarfsprüfung sei gesetzlich gerade nicht vorgesehen, vielmehr sei die Zustimmung als Automatismus konzipiert. Darüber hinaus verletze sie die Ablehnung in ihrem Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und ihrem Recht auf ein chancengleiches Verfahren nach Art. 3 Abs. 1 GG. Die Mitwirkung im Katastrophenschutz falle als Ergänzung zur Tätigkeit des Rettungsdienstunternehmers ebenfalls in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG. Durch die nach § 27 HmbKatSG zu leistenden Zuwendungen komme der Mitwirkung im Katastrophenschutz auch ein ökonomischer Wert zu. Die Aufstellungen im Haushaltsplan der Beklagten belegten, dass die derzeit im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen Mittel in einer erheblichen Größenordnung erhielten. Die Ablehnung sei im Zusammenhang mit dem von der Beklagten am 3. Dezember 2019 ausgeschriebenen Vergabeverfahren zur Durchführung der Notfallrettung gemäß § 14 HmbRDG zu sehen, in dem die Mitwirkung im Katastrophenschutz eine notwendige Voraussetzung für einen Zuschlag sei. Die Ablehnung sei objektiv willkürlich, weil die Beklagte in einer vom Gesetzgeber nicht vorgezeichneten Weise die Voraussetzungen für die Marktteilnahme ändere und hierdurch die etablierten Hilfsorganisationen begünstige. Denn eine vergleichbare Prüfung im Hinblick auf Eignung und Bedarf sei bei den bereits mitwirkenden Hilfsorganisationen nicht durchgeführt worden; hier seien die Leistungsbeschreibungen erst nach der Zustimmung verfasst bzw. eingereicht worden. Dies zeige sich auch daran, dass der Beklagten die Anzahl der ehrenamtlichen

Helferinnen und Helfer und die konkrete Materialausstattung der anerkannten Hilfsorganisationen nicht bekannt sei, wie sich aus der Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage (Drs. 20/6858 vom 19.2.2013) ergebe.

Auch zeige das Verwaltungsverfahren hinsichtlich der endgültigen Zulassung, dass die Beklagte eine bedarfsorientierte Prüfung gar nicht vornehme. Vielmehr solle die Klägerin deshalb nicht zugelassen werden, weil sich die Beklagte vor öffentlichem Widerstand fürchte und weil mit ihrer Zulassung einherginge, dass die finanziellen Zuwendungen an die derzeit mitwirkenden Hilfsorganisationen reduziert würden. Aus einem Vermerk der Beklagten zu Bedarfen an Einheiten und Einrichtungen privater Hilfsorganisationen gehe hervor, dass das Bedarfsargument der Beklagten nur vorgeschoben sei, da einzelne Bereiche des Katastrophenschutzes ohne ein Einbindungskonzept betrieben würden, so dass für diese Bereiche auch kein Bedarf errechnet werden könne.

Die Klägerin beantragt,

unter Aufhebung des ablehnenden Bescheids der Beklagten vom 15. Januar 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Beklagten vom 27. März 2020 die Klägerin vorläufig zur Mitwirkung im Katastrophenschutz zuzulassen,

hilfsweise

unter Aufhebung des ablehnenden Bescheids der Beklagten vom 15. Januar 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Beklagten vom 27. März 2020 die Beklagte zu verpflichten, der vorläufigen Mitwirkung der Klägerin im Katastrophenschutz zuzustimmen.

In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin darüber hinaus hilfsweise beantragt,

die Beklagte zu verpflichten, die Klägerin zur Mitwirkung im Katastrophenschutz zuzulassen.

Die Beklagte widerspricht dem weiteren Hilfsantrag und beantragt im Übrigen,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie die Begründung des Widerspruchsbescheids und trägt ergänzend vor, auch der Gleichbehandlungsgrundsatz führe nicht zu einer Verpflichtung zur Zustimmung. Es gebe keinen anderen Fall, in dem ein Antrag auf vorläufige Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz gestellt wurde. Auch habe sie bereits Anträge von Hilfsorganisationen auf endgültige Zustimmung abgelehnt, weil kein Bedarf bestanden habe. Sie verfüge über umfangreiche Kenntnisse über die derzeit im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen. Die Beklagte habe mit diesen auf der Grundlage der „Planung zur Einbindung der personellen und materiellen Ressourcen der Hilfsorganisationen in den Hamburger Landeskatastrophen- Bevölkerungsschutz“ Vereinbarungen über Art und Umfang der zur Verfügung zu stellenden Ressourcen abgeschlossen. Die Beklagte überprüfe die zugesagten Ressourcen und deren Einsatzfähigkeit regelmäßig im Rahmen von Katastrophenschutzübungen.

Die spätere Änderung des Gesellschaftervertrages habe keinen Einfluss auf dieses Verfahren, da der Bezugspunkt die Ablehnung im Januar bzw. März 2020 sei.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat insgesamt keinen Erfolg. Der Hauptantrag und der inhaltsgleiche erste Hilfsantrag sind zulässig, aber unbegründet [hierzu unter 1.]. Der in der mündlichen Verhandlung gestellte Hilfsantrag zu 2. war der Entscheidung mangels Sachdienlichkeit der Klageänderung nicht zugrunde zu legen [hierzu unter 2.].

1. Das mit dem Hauptantrag und dem ersten Hilfsantrag verfolgte Begehren ist im wohlverstandenen klägerischen Interesse (§ 88 VwGO) als inhaltlich übereinstimmend zusammen zu behandeln, wobei der Formulierungsweise des ersten Hilfsantrages entsprechend § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO der Vorzug zu geben ist.

Das so verstandene Begehren kann zwar in zulässiger Weise mit der Verpflichtungsklage verfolgt werden, ist aber unbegründet. Die Ablehnung der vorläufigen Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz im Bescheid vom 15. Januar 2020 und im Widerspruchsbescheid vom 27. März 2020 verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), da sie keinen Anspruch auf eine vorläufige Mitwirkung beim Katastrophenschutz hat. Ein solcher Anspruch ist im HmbKatSG nicht vorgesehen [hierzu unter a)]. Auch

folgt ein Anspruch auf eine vorläufige Zustimmung weder aus den Grundrechten der Klägerin [hierzu unter b)], noch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Figur des vorläufigen Verwaltungsakts [hierzu unter c)].

a) Ein Anspruch auf eine vorläufige Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz ergibt sich nicht aus dem HmbKatSG. Ausdrücklich sieht das HmbKatSG eine vorläufige Zustimmung nicht vor. Ein solcher Anspruch folgt entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbKatSG. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 HmbKatSG wirken außer den dazu bestimmten Behörden (Katastrophenschutzbehörden) insbesondere Einheiten und Einrichtungen privater Hilfsorganisationen beim Katastrophenschutz mit. Dieser Bestimmung kann nicht entnommen werden, dass eine Mitwirkung beim Katastrophenschutz vorläufig, d.h. bereits vor einer abschließenden Prüfung der im HmbKatSG vorgesehenen Zustimmungsvoraussetzungen, erfolgen kann. Das folgt daraus, dass § 3 Abs. 1 Nr. 1 auf die §§ 4 bis 9 HmbKatSG verweist und hinsichtlich der Voraussetzungen einer Mitwirkung von privaten Hilfsorganisationen ersichtlich keine eigenständige Mitwirkungsmöglichkeit regelt.

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG wirken Einheiten und Einrichtungen privater Hilfsorganisationen beim Katastrophenschutz mit, wenn ihre Organisationen ihre Bereitschaft zur Mitwirkung schriftlich erklärt haben und die Katastrophenschutzbehörde ihrer Mitwirkung zugestimmt hat. Folglich ist die Mitwirkung abhängig von der in § 5 Abs. 1 HmbKatSG vorgesehenen Zustimmung der Beklagten. Deren Erteilung ist entgegen der Ansicht der Klägerin auch nicht gänzlich voraussetzungslos und somit gleichsam automatisch jeder Hilfsorganisation zu erteilen, die ihre Mitwirkungsbereitschaft erklärt. Vielmehr handelt die Beklagte rechtmäßig, wenn sie jeglicher Mitwirkung von privaten Hilfsorganisationen beim Katastrophenschutz erst nach einer Eignungs- und Bedarfsprüfung unter fachlichen Gesichtspunkten zustimmt. Dies steht einem Anspruch auf Erteilung einer vorläufigen Zustimmung entgegen. Die Befugnis zu einer Eignungs- und Bedarfsprüfung ergibt sich bereits aus dem zweistufigen Aufbau des § 5 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG. Die Zustimmung stellt einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 HmbVwVfG dar, dem ein Verwaltungsverfahren nach § 9 HmbVwVfG vorausgeht. Zwar ist der Klägerin darin zuzustimmen, dass die §§ 5 ff. HmbKatSG kein konkretes Prüfungsprogramm für das Zustimmungsverfahren vorsehen. Ein gesetzgeberisch vorgegebener Kriterienkatalog, vergleichbar etwa demjenigen, der gemäß § 14 Abs. 3 HmbRDG für Leistungserbringer im Rettungsdienst vorgesehen ist, ist für private Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz nicht vorgegeben. Anders als die Klägerin meint, bedeutet dies aber nicht, dass die Beklagte deshalb im Sinne eines Automatismus

verpflichtet wäre, die vorläufige Zustimmung stets zu erteilen. Vielmehr macht gerade die institutionelle Einbindung von Einheiten und Einrichtungen über § 5 Abs. 1 HmbKatSG – im Gegensatz zur Heranziehung im Einzelfall gemäß § 16 HmbKatSG – im Regelfall eine materielle Prüfung erforderlich, ob Einheiten und Einrichtungen im Sinne des § 4 Abs. 2 HmbKatSG überhaupt bestehen, ob diese für die Zwecke des Katastrophenschutzes geeignet sind und ob sie sich zweckmäßig in das bestehende System des Katastrophenschutzes integrieren lassen. Gerade bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufgabe des Katastrophenschutzes (vgl. § 2 HmbKatSG), in dem die Beklagte ihrem aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Schutzauftrag nachkommt, muss den zuständigen Behörden eine solche Prüfungsmöglichkeit eröffnet bleiben. Hierfür spricht auch, dass die Zustimmung zur Mitwirkung den Zeitpunkt markiert, ab dem für die Einheiten und Einrichtungen privater Hilfsorganisationen bzw. die Hilfsorganisationen als solche die nach §§ 6 und 7 HmbKatSG auferlegten Pflichten greifen. Mit der Zustimmung nach § 5 Abs. 1 HmbKatSG sollte ein klares und eindeutiges Kriterium für den Beginn dieser Pflichten geschaffen werden (vgl. die Entwurfsbegründung des Senats v. 14.12.1976, Drs. 8/2149, S. 12, Bl. 93 d. Gerichtsakte). Hieraus folgt gerade nicht, dass die Zustimmung nur eine rein formale, voraussetzungslose behördliche Erklärung ist. Vielmehr impliziert diese Verknüpfung, dass die Beklagte vor der Zustimmung prüfen kann, ob die Pflichten nach §§ 5 und 6 HmbKatSG auch potentiell erfüllt werden können (vgl. hierzu auch VG Düsseldorf, Urt. v. 7.12.2018, 26 K 13361/16, juris Rn. 39, allerdings im Hinblick auf eine landesrechtliche Norm, die explizit eine Prüfung der Eignung und des Bedarfs zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz vorsah).

Auch der Formulierung des § 5 Abs. 1 Satz 2 HmbKatSG lässt sich nicht entnehmen, dass die Beklagte zur Erteilung einer vorläufigen Zustimmung verpflichtet ist. Nach dieser Vorschrift werden bei der Zustimmung Stärke, Gliederung, Ausstattung und Ausrüstung der Einheiten und Einrichtungen festgelegt. Aus dieser Vorschrift folgt lediglich, dass der konkrete organisatorische Zuschnitt der Beklagten obliegt bzw. in einem kooperativen Verfahren gemeinsam bestimmt wird. Anders als es die Argumentation der Klägerin nahelegt, ergibt sich aus der Vorschrift allerdings gerade nicht, dass die Zustimmung unter allen Umständen zunächst erteilt werden muss und eine Prüfung erst im Nachgang erfolgt. Denn die Vorschrift sieht gerade nicht vor, dass die Festlegungen nach der Zustimmung zu erfolgen haben. Die Verwendung der zeitlichen Präposition „bei“ eröffnet vielmehr die Möglichkeit der Durchführung eines Prüfungsverfahrens, dessen Ergebnis auch darin liegen kann, dass keine für den Katastrophenschutz tauglichen Einheiten und Einrichtungen zur Verfügung stehen. Dies wird dadurch unterstrichen, dass Einheiten und Einrichtungen privater Hilfsorganisationen in § 4 Abs. 2 HmbKatSG als gegliederte Zusammenfassungen von Personen

und Material, die unter einheitlicher Führung stehen, definiert werden und dass dieses Maß an strategischer Bündelung – so setzt es § 5 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG voraus – bereits zum Zeitpunkt der Bereitschaftserklärung vorliegen muss. Die Beklagte muss die Möglichkeit haben, das Vorliegen von tauglichen Einheiten und Einrichtungen im Sinne des § 4 Abs. 2 HmbKatSG bereits vor einer Zustimmung prüfen zu können. Dem stünde die Annahme einer vorläufigen und voraussetzungslosen Zustimmungserteilung entgegen. Soweit die Klägerin vorbringt, eine vorgeschaltete Prüfung der katastrophenschutzrechtlichen Eignung führe dazu, dass sie „auf Verdacht“ Mittel bereitstellen müsse, die ggf. gar nicht abgerufen werden würden, stellt dies keine solche Beeinträchtigung der Klägerin dar, die zu einem Anspruch auf eine vorläufige Zustimmung führt. Es dürfte vielmehr gerade dem Wesen des Katastrophenschutzes entsprechen, dass in diesem Bereich präventiv Mittel bereitgehalten werden, die nur selten oder sogar niemals zum Einsatz kommen.

Die Kammer kann deshalb offenlassen, ob einer vorläufigen Zustimmung bereits die mangelnde ausdrückliche Erwähnung des Katastrophenschutzes im Gesellschaftsvertrag der Klägerin entgegenstand und auf welchen Zeitpunkt diesbezüglich – nach der Änderung des Gesellschaftsvertrages – abzustellen wäre. Entgegen der Ansicht der Beklagten dürfte sich aus den Gesetzesmaterialien zu § 5 HmbKatSG aber nicht ergeben, dass die ausdrückliche Bezeichnung des Katastrophenschutzes in der Satzung bzw. dem Gesellschaftsvertrag zwingend für eine Mitwirkung erforderlich ist.

b) Auch folgt der hier geltend gemachte Anspruch weder aus der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG [hierzu unter (1)], noch aus dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG [hierzu unter (2)].

(1) Der Schutzbereich der Berufsfreiheit ist vorliegend bereits nicht eröffnet. Ein Beruf im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG ist jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung einer Lebensgrundlage dient (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017, 1 BvR 1314/12 u.a., juris Rn. 120 m.w.N.). Die Tätigkeit muss objektiv und wesensmäßig geeignet und ihre Ausübung muss darauf gerichtet sein, eine Lebensgrundlage zu schaffen oder zu erhalten (VG Düsseldorf, Urt. v. 7.12.2018, 26 K 13361/16, juris Rn. 53; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, Werkstand 93. EL 2020, Art. 12, Rn. 32). Die Mitwirkung im Katastrophenschutz ist für private Hilfsorganisationen objektiv nicht geeignet, der Schaffung einer Lebensgrundlage zu dienen. Denn nach § 26 HmbKatSG tragen die privaten Hilfsorganisationen die ihnen durch Mitwirkung ihrer Einheiten und Einrichtungen beim Katastrophenschutz entstehenden Kosten, soweit das HmbKatSG nichts anderes bestimmt.

Private Hilfsorganisationen erhalten demnach im Grundsatz keine Vergütung für ihre Mitwirkung im Katastrophenschutz, sie sind vielmehr zur eigenständigen Kostentragung verpflichtet. Die Erzielung von jedenfalls kostendeckenden Einnahmen ist nach dem gesetzlichen Regelfall mithin ausgeschlossen. Die in § 27 HmbKatSG vorgesehenen Zuwendungen und Erstattungen an im Katastrophenschutz mitwirkende private Hilfsorganisationen ändern hieran nichts. Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG beteiligt sich die Beklagte nach Maßgabe des Haushaltsplans durch Gewährung von Zuwendungen an den Aufwendungen, die den privaten Hilfsorganisationen durch Mitwirkung ihrer Einheiten und Einrichtungen beim Katastrophenschutz erwachsen. Die Zuwendungen sollen nach Satz 2 insbesondere für die Beschaffung und Verwaltung der Katastrophenschutzausstattung und für die Ausbildung ihrer Mitglieder gewährt werden. Nach § 27 Abs. 2 HmbKatSG erstattet die Beklagte den privaten Hilfsorganisationen die ihnen durch Mitwirkung ihrer Einheiten und Einrichtungen beim abwehrenden Katastrophenschutz entstandenen Kosten, soweit ihre Höhe die Leistungsfähigkeit der Hilfsorganisation übersteigt oder zu besonderen Härten führt. Nach diesen Vorschriften ist die Beklagte im Bereich des präventiven Katastrophenschutzes nur zu einer Beteiligung an den dort entstehenden Aufwendungen verpflichtet. Es stellt also den gesetzlichen Regelfall dar, dass die Aufwendungen höher sind als der Zufluss von öffentlichen Mitteln. Im Bereich des abwehrenden Katastrophenschutzes ist ebenfalls nicht einmal eine prinzipiell kostendeckende Finanzierung durch die Beklagte vorgesehen; ein Aufwendungsersatzanspruch ist von der Leistungsfähigkeit der privaten Hilfsorganisation abhängig. Damit hat der Gesetzgeber insgesamt ein Finanzierungssystem im Katastrophenschutz geschaffen, das regelhaft die Eigenfinanzierung der privaten Hilfsorganisationen vorsieht und die Erzielung von Einkünften, die der Schaffung einer Lebensgrundlage zu dienen imstande wären, unmöglich macht. Die Kammer verkennt dabei nicht, dass die im aktuellen Haushaltsplan-Entwurf der Beklagten für Leistungen nach §§ 27 HmbKatSG veranschlagten Mittel beträchtlich sind. Sie belaufen sich auf 575.000 Euro jährlich in den Jahren 2021 bis 2024 (vgl. die Position „Transferleistungen“ im Einzelplan 8.1 der Behörde für Inneres und Sport, abrufbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/14735988/d335afd2a5253641f2f8c7ce017e1eb2/data/8-1.pdf>). Dafür, dass die Beklagte hiermit eine Finanzierungspraxis etabliert hat, die die von §§ 26 und 27 HmbKatSG vorgesehene Höhe übersteigt, liegen angesichts der typischerweise hohen Personal- und Materialkosten im Bereich des Katastrophenschutzes, der die Vorhaltung von und Ausbildung an technischem Gerät und größeren Fahrzeugen beinhaltet, keine Anhaltspunkte vor.

Auch der Umstand, dass die Beklagte u.a. die Mitwirkung im Katastrophenschutz nach § 14 Abs. 1 Satz 2 HmbRDG zur Voraussetzung für die Beauftragung zur Erbringung von Leistungen in der Notfallrettung machen kann – wie sie es im Dezember 2019 im Vergabeverfahren Nr. ÖA 20192130022 auch getan hat – führt nicht dazu, dass diese Tätigkeit im Lichte des Art. 12 Abs. 1 GG zu betrachten wäre. Der abstrakte Umstand, dass die Ausübung einer von der Berufsfreiheit geschützten Tätigkeit wie der Notfallrettung (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 8.6.2010, 1 BvR 2011/07 und 1 BvR 2959/07, juris Rn. 86) von der Zulassung in einem anderen Tätigkeitsbereich abhängig gemacht wird, führt nicht dazu, dass letztere allein deshalb auch dem Schutz dieses Grundrechts zu unterstellen ist. Vielmehr beschränkt sich der Bezugspunkt der Berufsfreiheit im Falle von – hier vorliegenden – klar voneinander abgrenzbaren und nicht in einem untrennbaren funktionellen Zusammenhang stehenden Tätigkeiten auf die originär der Berufsfreiheit unterstehende Tätigkeit. Ob die in § 14 Abs. 1 Satz 2 HmbRDG enthaltene Beschränkungsmöglichkeit im Lichte des Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich zulässig ist und im Einzelfall rechtmäßig angewendet worden ist, ist im Rahmen des auf die Berücksichtigung der Klägerin in der Notfallrettung abzielenden Verfahrens zu klären (vgl. dazu VG Hamburg, Urt. v. 26.5.2021, 14 K 3698/20).

(2) Auch steht der Klägerin der geltend gemachte Anspruch nicht aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung zu. Voraussetzung einer solchen anspruchsbegründenden Selbstbindung wäre, dass die Beklagte in gleichgelagerten Fällen systematisch eine vorläufige oder jedenfalls voraussetzungslose Zustimmung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 HmbKatSG erteilt hätte und kein sachlicher Grund für eine Abweichung vorläge (vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 28.4.1978, IV C 49.46, juris Rn. 12). Eine solche systematische Verwaltungspraxis ist hier aber nicht ersichtlich. Es mag zwar zutreffen, dass die Beklagte gegenüber den derzeit im Katastrophenschutz mitwirkenden privaten Hilfsorganisationen kein förmliches Prüfungsverfahren im Hinblick auf die Eignung der Einheiten und Einrichtungen sowie bestehenden Bedarf durchgeführt hat. Dies hat aber seinen sachlichen Grund darin, dass diese Hilfsorganisationen bereits bei Erlass des HmbKatSG seit langem beim Katastrophenschutz mitgewirkt haben. Sowohl über die Eignung der einzelnen Einheiten und Einrichtungen als auch über deren Integrationsmöglichkeit in das als staatliche Aufgabe wahrgenommene System des Katastrophenschutzes hatte die Beklagte deshalb bereits bei Erlass des HmbKatSG hinreichende Kenntnis, sodass diesbezüglich nicht von einer voraussetzungslosen Zustimmungserteilung gesprochen werden kann (vgl. auch VG Düsseldorf, Urt. v. 7.12.2018, 26 K 13361/16, juris Rn. 62 sowie BVerwG, Urt. v. 3.11.1994, 3 C 17/92, juris Rn. 35).

c) Auch aus den Kriterien, die das Bundesverwaltungsgericht für den Erlass eines vorläufigen Verwaltungsaktes aufgestellt hat, folgt der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Bereich des Subventionsrechts entschieden, dass dort eine Subventionsgewährung unter dem Vorbehalt einer späteren endgültigen Regelung erfolgen kann, wenn und soweit eine bestehende Ungewissheit im Hinblick auf den Sachverhalt oder auf die Rechtslage hierfür einen sachlichen Grund gibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.11.2009, 3 C 7/09, juris Rn. 15; Urt. v. 14.4.1983, 3 C 8/82, juris Rn. 23 ff.; vgl. auch OVG Münster, NVwZ 1991, 588, 589 sowie Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, Rn. 243 ff.). Diese Rechtsprechung ist aber nicht ohne Weiteres auf – nicht-geldleistungsbezogene – Erlaubnisse übertragbar. Denn die Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz hat bedeutend weitergehende Rechtswirkungen als die Gewährung einer Geldsumme durch Verwaltungsakt. Während die Wirkung letzterer sich regelmäßig in der finanziellen Begünstigung des Empfängers erschöpft, kann eine auch nur vorläufige Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz beispielsweise größeren Umstrukturierungsbedarf bei der Beklagten sowie den weiteren mitwirkenden Stellen und Organisationen im Hinblick auf die Einsatzkoordinierung und Planung, bspw. im Rahmen ihrer Pflichten nach § 13 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 HmbKatSG, erzeugen. Deshalb besteht beim Erlass von Verwaltungsakten wie dem hier begehrten ein größeres Interesse seitens der Behörde, erst nach dem vollständigen Abschluss eines materiellen Prüfungsverfahrens rechtlich verbindliche Regelungen zu treffen. So knüpfen etwa auch Normen, die ausdrücklich den Erlass einer vorläufigen Erlaubnis vorsehen, wie etwa § 8a Abs. 1 Nr. 1 BImSchG oder § 72a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HBauO, deren Erteilung an eine positive Prognose der Erfolgsaussichten daran, dass mit dem Erlass einer endgültigen günstigen Entscheidung „gerechnet werden kann“. Sie muss also überwiegend wahrscheinlich sein (bzgl. § 8a BImSchG vgl. BVerwG, Beschl. v. 22.3.2010, 7 VR 1/10, juris Rn. 16), sodass auch vor der Erteilung einer vorläufigen Erlaubnis nach diesen Vorschriften eine materielle Prüfung durchzuführen ist.

Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass die oben zitierten Entscheidungen sich nicht dazu verhalten, unter welchen Voraussetzungen ein strikter Rechtsanspruch auf einen vorläufigen Verwaltungsakt besteht. Ihr Aussagegehalt beschränkt sich vielmehr darauf, dass trotz Nichtvorhandenseins einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage der Erlass vorläufiger Regelungen nicht per se rechtswidrig ist. Letztlich wird damit der Erlass vorläufiger Verwaltungsakte in das Ermessen der Behörde gestellt. Ein strikter Rechtsanspruch dürfte daher – selbst wenn man die vorliegende Konstellation mit dem Subventionsrecht für vergleichbar hielte – nur vorliegen, wenn die Voraussetzungen einer Ermessensreduzierung

auf Null vorlägen. Hierfür müssten hochwertige Rechtsgüter der Klägerin derart betroffen sein, dass der Erlass der begehrten Regelung die einzig mögliche Rechtsfolge darstellt (vgl. Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 114, Rn. 129). Angesichts der oben unter 1. b) gemachten Ausführungen ist hierfür nichts ersichtlich; insbesondere ergibt sich dies nicht aus der in § 14 Abs. 1 HmbRDG getroffenen Regelung bzw. der Entscheidung der für die Notfallrettung zuständigen Behörde, von der vorgesehenen Beschränkung auf gemeinnützige und zugleich am Katastrophenschutz mitwirkende Organisationen (vgl. dazu VG Hamburg, Urt. v. 26.5.2021, 14 K 3698/20).

2. Über den in der mündlichen Verhandlung im Wege der Klageänderung eingeführten Hilfsantrag zu 2., mit dem die Klägerin auch die (endgültige) Mitwirkung begehrt, war mangels Zulässigkeit der Klageänderung nicht zu entscheiden. Eine Änderung der Klage ist gemäß § 91 Abs. 1 VwGO zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Die Beklagte hat in die Änderung nicht eingewilligt. Die Kammer hält die Klageänderung aber auch nicht für sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO. Eine Klageänderung ist in der Regel sachdienlich, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.8.2005, 4 C 13/04, juris Rn. 22). Durch die begehrte Erweiterung der Klage auf eine endgültige Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz ändert sich der Streitstoff wesentlich. Die Prüfung eines solchen Anspruches der Klägerin würde Rechtsfragen aufwerfen, die sich wesentlich von denjenigen der hier streitgegenständlichen vorläufigen Zustimmung unterscheiden. Im bisherigen Verfahren war vor allem die Frage gegenständlich, ob die Beklagte überhaupt eine Prüfung der Eignung und ggf. des Bedarfes vor der Zustimmung zur Mitwirkung beim Katastrophenschutz durchzuführen berechtigt ist. Bei einer Erweiterung des Streitgegenstandes auf die endgültige Zustimmungserteilung wäre zu prüfen, welche Kriterien bei dieser Prüfung zugrunde gelegt werden dürfen und ob die Beklagte diese Kriterien in rechtmäßiger Weise angewandt hat.

Es kann daher dahinstehen, ob die Beklagte über den Widerspruch der Klägerin vom 27. Januar 2021 gegen die Ablehnung ihres Antrages auf endgültige Zustimmung ohne zureichenden Grund im Sinne des § 75 Satz 1 VwGO nicht entschieden hat und welche Folgen es hat, dass es dieses Widerspruches gemäß § 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht bedurfte.

II.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertentscheidung folgt aus § 52 Abs. 2 GKG. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ist gemäß § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO ergangen.

Die Berufung war gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Die Frage, ob aus dem HmbKatSG ein Anspruch auf eine vorläufige Mitwirkung von privaten Hilfsorganisationen beim Katastrophenschutz folgen kann, ist bisher noch nicht Gegenstand eines Verfahrens vor dem Hamburgischen Obergericht gewesen und erlangt zudem aufgrund der Neufassung von § 14 HmbRDG eine weitergehende Bedeutung.