



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Katastrophenschutz in europäischer Perspektive“

Dissertation vorgelegt von Tobias Müller

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Dissertation

Die Dissertation „Katastrophenschutz in europäischer Perspektive“ wurde von Rechtsreferendar Tobias Müller an der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg unter Betreuung von Professorin Dr. Ute Mager angefertigt und im Sommersemester 2013 eingereicht. Professor Dr. Wolfgang Kahl fertigte das Zweitgutachten.

Ziel der Arbeit ist es, eine rechtliche Bewertung der europäischen Zusammenarbeit im Katastrophenschutz im Lichte der deutschen, französischen und britischen Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadensereignissen vorzunehmen und Entwicklungsperspektiven der europäischen Zusammenarbeit aufzuzeigen. Die Arbeit soll politischen Entscheidungsträgern die Ableitung praktischer Handlungsvorschläge zur Verbesserung der Kohärenz der europäischen Zusammenarbeit im Katastrophenschutz ermöglichen. Ein weiteres Ziel ist es, zu weiteren wissenschaftlichen Arbeiten im Bereich des europäischen und rechtsvergleichenden Katastrophenschutzes anzuregen.

Aus diesen Zielen leitet sich unmittelbar der Gang der Untersuchung ab. Die Arbeit gliedert sich in drei Kapitel: Im ersten Kapitel wird zunächst rechtsgeschichtlich untersucht, wie die Europäische Union in einen souveränitätsintensiven Bereich wie den Katastrophenschutz vordringen konnte. Anschließend werden der Anwendungsbereich und die Grenzen des europäischen Katastrophenschutzes nach dem Vertrag von Lissabon erörtert. An diese im europäischen Regelungsbereich angesiedelte Untersuchung schließt sich ein durch diese Arbeit erstmalig unternommener Rechtsvergleich der nationalen Systeme zum Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadensereignissen an. Dabei soll ein Vergleich des deutschen, französischen und britischen Systems die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der drei bevölkerungsreichsten Länder der EU deutlich werden lassen. Die Ergebnisse des Rechtsvergleichs werden im dritten Kapitel für die europäische Zusammenarbeit im Katastrophenschutz fruchtbar gemacht. Wenn nämlich die Mitgliedstaaten im Katastrophenschutz ihre Regelungskompetenz nicht vollständig übertragen und die Europäische Union die nationalen Maßnahmen mithin lediglich fördern, unterstützen und ergänzen kann, sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der drei bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten grundlegend für eine Bewertung des europäischen Engagements. Denn erst aus diesen nationalen Regelungen ergibt sich, welche Rolle und

welcher Spielraum dem europäischen Katastrophenschutz in Ergänzung der nationalen Systeme zukommen kann.

Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit sind:

1.

Die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz befindet sich aktuell in ihrer vierten Entwicklungsphase.

Die erste Entwicklungsphase dauerte von 1976 bis 1990. Sie ist als Phase der Annäherung an eine europäische Zusammenarbeit im Katastrophenschutz zu charakterisieren. Die Handlungsform der Entschließung diente den europäischen Partnern in der Anfangsphase als Türöffner. Die ersten europäischen Übereinkommen mit Bezügen zum Katastrophenschutz zeigen, dass dieser rechtlich an den europäischen Umweltschutz angeknüpft wurde und seine Entwicklung der des Umweltschutzes in weiten Teilen folgte. In der ersten Entwicklungsphase wurde bereits deutlich, dass für die Zukunft eine allgemeine Katastrophenschutzpolitik angestrebt werden würde. Der Katastrophenschutz sollte selbst Regelungsziel werden können.

Die zweite Entwicklungsphase dauerte von 1991 bis 1999. Sie ist als Phase der Etablierung des europäischen Katastrophenschutzes zu charakterisieren. In dieser Zeit wurde der Katastrophenschutz zum eigenständigen europäischen Politikbereich. Die Etablierung fand ihren Ausdruck in der Vereinbarung eines Hilfeverfahrens bei natur- und technologiebedingten Katastrophen und in der Einführung des Katastrophenschutzes in das Primärrecht durch den Vertrag von Maastricht.

Die dritte Entwicklungsphase dauerte von 2000 bis 2008. In dieser Zeit konnte eine bedeutende Vertiefung der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz nachgewiesen werden. Diese unverhoffte hochpolitische Bedeutung des Katastrophenschutzes lässt sich zum einen auf die prägenden Terroranschläge von New York, Washington, Madrid und London sowie zum anderen auf verheerende Naturkatastrophen zurückführen. Durch diese stark politisch geprägte Phase änderte sich der Charakter der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz: Während der ersten und zweiten Entwicklungsphase war das europäische Engagement im Katastrophenschutz vor allem in seiner umweltrechtlichen

Dimension wahrgenommen worden. Nunmehr entwickelte sich daneben eine sicherheitspolitisch geprägte Diskussion um den Katastrophenschutz.

Die vierte Entwicklungsphase wurde im Jahr 2009 mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon eingeläutet.

2.

Nach Art. 196 Abs. 1 S. 1 AEUV ist der Anknüpfungspunkt für eine europäische Maßnahme im Katastrophenschutz eine Natur- und vom Menschen verursachte Katastrophe. Dabei handelt es sich um einen unionsrechtlichen Begriff mit eigenem Gehalt. Der unionsrechtliche Katastrophenbegriff kann weder den naturwissenschaftlich-technologischen noch den sozialwissenschaftlichen Ansatz in sich aufnehmen. Der Katastrophenbegriff im Unionsrecht ist wesentlich durch zwei Merkmale charakterisiert: Eine Katastrophe im unionsrechtlichen Sinne ist nur dann gegeben, wenn ein taugliches Schadensereignis zu einer Überforderung der örtlichen Hilfskräfte führt und ein Hilfsgesuch gegenüber der Union abgegeben wurde.

Das Schadensereignis kann unterschiedlichen Ursprungs sein. Die Unterscheidung von Natur- und vom Menschen verursachten Katastrophen ist unbedeutend, da sie keine Rechtsfolgen hat, die Auswirkungen auf den Anwendungsbereich oder die Grenzen der Zusammenarbeit hätten. Die Unterscheidung sollte aus Gründen der Klarheit abgeschafft werden. Einzig bewaffnete Angriffe sind nach der Katastrophendefinition im Unionsrecht keine tauglichen Schadensereignisse, die zu einer Katastrophe führen können. Ein Terroranschlag kann eine vom Menschen verursachte Katastrophe im unionsrechtlichen Sinne sein. Die Folgen des Schadensereignisses müssen außergewöhnlich sein. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut und der systematischen Auslegung. Der allgemeine Sprachgebrauch unterscheidet Schadensereignisse wie Unfälle, Notfälle und Katastrophen anhand des Ausmaßes der Folgen. Ein Unfall bzw. ein Notfall kann sich zu einer Katastrophe entwickeln. Dies ist jedoch die Ausnahme, nicht die Regel.

Die Anforderungen an die Folgen des Schadensereignisses lassen sich nicht exakt beziffern. Dagegen spricht insbesondere, dass konkrete Zahlen über Todesopfer und Schadenssummen – wenn überhaupt – erst *ex post* feststellbar sind. Die Katastrophe

muss keinen grenzüberschreitenden aufweisen. Ansonsten würde die europäische Solidarität vom geographischen Zufall abhängen.

3.

Vom unionsrechtlichen Begriff des Katastrophenschutzes sind die Phasen der Prävention, der Vorbereitung sowie der Reaktion auf Katastrophen erfasst. Der europäische Katastrophenschutz kann dabei lediglich europäische Maßnahmen der Unterstützung, Ergänzung und Förderung umfassen. Der Katastrophenschutz im unionsrechtlichen Sinne lässt sich von der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe insbesondere über den örtlichen Anwendungsbereich und ein zeitliches Kriterium abgrenzen.

4.

Art. 196 AEUV fällt unter die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit im Sinne des Art. 2 Abs. 5 AEUV. Die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit wurde als „Auffangbecken“ aller ergänzenden Zuständigkeiten der Union konzipiert. Sie sollte zu einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten führen. Dieses Ziel wurde verfehlt. Die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit ist in Abgrenzung zur ausschließlichen und geteilten Zuständigkeit als umrahmende Zuständigkeit zu bezeichnen.

Die EU ist durch Art. 196 Abs. 2 AEUV nicht ermächtigt, eine EU-eigene Katastrophenschutztruppe aufzustellen. Art. 196 Abs. 2 AEUV ermächtigt die Unionsorgane darüber hinaus nicht zur Schaffung eines europäischen weisungsbefugten Beobachtungs- und Informationszentrums.

5.

Die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen nach Art. 2 Abs. 5 AEUV im Allgemeinen und Förderungsmaßnahmen im Katastrophenschutz nach Art. 196 Abs. 2 AEUV im Speziellen stehen in einem Spannungsverhältnis zur offenen Methode der Koordinierung (OMK).

Die in der Literatur geforderte Anwendung der OMK im Katastrophenschutz wäre primärrechtswidrig. Im Katastrophenschutz dürfen europäische Maßnahmen nach Art. 196

Abs. 2 AEUV nur im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV verabschiedet werden. Eine parallele Anwendung eines OMK-Verfahrens neben einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren würde dazu führen, dass ein politisches Verfahren ohne ausreichende demokratische Rückbindung ein primärrechtlich vorgegebenes förmliches Gesetzgebungsverfahren umgehen könnte.

Eine Anwendung der OMK im Katastrophenschutz wäre neben seiner rechtlichen Unzulässigkeit auch nicht zweckmäßig.

6.

Das Solidaritätsprinzip ist ein europäisches Rechtsprinzip und findet seinen unmittelbaren Ausdruck in Art. 222 AEUV. Das Hilfeverfahren nach der Solidaritätsklausel wird nach Art. 222 Abs. 3 AEUV in Form eines Beschlusses weiter konkretisiert. Er sollte als Verfahren auf das bisherige Gemeinschaftsverfahren zurückgreifen und es punktuell erweitern. Dies würde doppelten Strukturen im Institutionengefüge entgegenwirken und die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte in der Katastrophenzusammenarbeit nutzbar machen.

7.

Die Gesetzgebungsbefugnis für den Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadensereignissen liegt in Frankreich und im Vereinigten Königreich beim nationalen Parlament. In Deutschland befassen sich demgegenüber 17 Parlamente mit dem Bevölkerungsschutz. Das nationale Parlament ist im Grundsatz für den Zivilschutz, die 16 Länderparlamente demgegenüber für den Katastrophenschutz zuständig. Von diesem Grundsatz gibt es Ausnahmen in Form von verfassungsrechtlichen Sonderzuweisungen von Katastrophenschutzaufgaben an den Bund. Die Zuständigkeit des nationalen Parlaments in Frankreich und im Vereinigten Königreich gibt dem französischen und britischen Gesetzgeber die Möglichkeit, das System einheitlich zu regeln und schnell auf Veränderungen zu reagieren. Das deutsche System ist demgegenüber auf der Gesetzgebungsebene unübersichtlich und eher schwerfällig.

8.

Der Bevölkerungsschutz, die *sécurité civile* und die *civil protection* dienen als nationale Oberbegriffe für den Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadensereignissen. Sie bestimmen gleichzeitig auch den Anwendungsbereich und die

Grenzen des Rechtsgebiets. Der deutsche Bevölkerungsschutz ist kein verfassungsrechtlicher Begriff und verklammert lediglich begrifflich den Katastrophenschutz und den Zivilschutz. Dem Katastrophenschutz, der *sécurité civile* und der *civil protection* ist gemein, dass sie den Kernbereich der Vorbereitung und der Reaktion auf das außergewöhnliche Gefahren- und Schadensereignis umfassen. Allein der einfachgesetzliche Begriff des Katastrophenschutzes umfasst die Prävention nicht. Das französische und britische System hat sich in den vergangenen Jahrzehnten von einer Fokussierung auf den bewaffneten Angriff – insbesondere auf den atomaren Angriff – gelöst. Im deutschen System war eine solche Fokussierung auf bewaffnete Angriffe zulasten des Schutzes vor Katastrophen durch die Trennung des Zivilschutzes vom Katastrophenschutz durch die verfassungsrechtliche Aufspaltung in Zivil- und Katastrophenschutz von vorneherein nicht möglich gewesen.

9.

Die Aktivierung des deutschen, französischen und britischen Systems zum Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadensereignissen setzt eine Katastrophe, einen *accident, sinistre, catastrophe* bzw. einen *emergency* voraus. Der deutsche Begriff der Katastrophe weist einen engeren Anwendungsbereich als sein französisches und britisches Gegenüber auf.

10.

Die Verwaltungsstruktur im Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadensereignissen wird in allen drei Rechtsordnungen von den lokalen Akteuren dominiert. Dabei spielen die Polizei, die Feuerwehren und die Rettungsdienste im operativen Bereich die entscheidende Rolle. Die Organisationsform und die Ebenen der rechtlichen Anknüpfung differieren. Die nichtstaatlichen Akteure sind in allen Rechtsordnungen unabdingbar. Ohne ihr Spezialwissen ist insbesondere die Reaktion auf die Katastrophe nicht zu bewältigen. Die Einbindung der Akteure erfolgt im britischen System im Vorfeld einer Katastrophe auf Augenhöhe mit den staatlichen Akteuren. Im deutschen und französischen System steht demgegenüber stets der Staat im Mittelpunkt.

11.

Die Zusammenarbeit der Akteure ist vor und während des Einsatzes unterschiedlich organisiert.

Vor dem Katastrophenfall setzt das deutsche und französische System auf staatliche-hierarchische Planung in weitgehender Eigenregie. Die staatlichen Akteure fordern die relevanten Informationen von den übrigen Akteuren an und erstellen daraufhin die Notfallpläne. Im britischen System wurde demgegenüber ein gemeinsames Vorgehen in einem *Local Resilience Forum (LRF)* vereinbart. Darin sind nichtstaatliche und staatliche Akteure je nach Intensität der Beteiligung an der *civil protection* in Kategorie 1- und Kategorie 2-Organisationen unterteilt. Ergebnis der mindestens halbjährlich stattfindenden Treffen ist das *Community Risk Register*. Darin sind die örtlichen Risiken sowie das geplante Vorgehen gegen diese Risiken ausgewiesen. Der Ansatz ist mithin flexibler ausgestaltet.

Im Einsatz gegen eingetretene außergewöhnliche Gefahren- und Schadensereignisse sind alle drei Systeme so strukturiert, dass die Akteure über gemeinsame Einsatzzentralen auf demselben Informationsstand gehalten werden. Nur so kann eine kohärente Reaktion sichergestellt werden. Ein Unterschied besteht insoweit, dass im britischen System keine Weisungsbefugnis dieser organisationsübergreifenden Einsatzleitungen besteht, sondern die Organisationen für ihren Einsatz selbst verantwortlich bleiben und keine Weisungen entgegennehmen müssen. Im deutschen und französischen System sind demgegenüber die staatlichen Stellen mit einer Weisungsbefugnis ausgestattet.

12.

Die Reaktion auf außergewöhnliche Gefahren- und Schadensereignisse wird dauerhaft in nationaler Kompetenz bleiben. Der Nationalstaat sieht es immer noch als seine ureigenste Aufgabe an, seine Bürger zu schützen. Diese Realität sollte die EU zu Kenntnis nehmen und nicht versuchen, in Bereiche mit hoher nationaler Symbolkraft vorzustoßen.

13.

Eine Novellierung des Primärrechts sollte eine Legaldefinition des unionsrechtlichen Katastrophenbegriffs umfassen. Der Rechtsvergleich hat gezeigt, dass der Begriff der Katastrophe nicht in allen Rechtsordnungen dieselbe Bedeutung hat und sich die Verantwortlichen folglich nicht auf einen länderübergreifenden einheitlichen Begriff stützen können. Vielmehr sollte eine Legaldefinition klären, wann genau eine europäische Zusammenarbeit greifen soll.

14.

Die europäische Zusammenarbeit bildet bisher nur unzureichend die Bedeutung der unteren und mittleren Verwaltungsebene ab. Der größte Teil der Arbeit im Katastrophenschutz wird jedoch auf diesen staatlichen Ebenen geleistet. Eine Beteiligung dieser staatlichen Stellen muss mithin ein Ziel für die zukünftige europäische Zusammenarbeit sein.

15.

Die weitgehende Bedeutungslosigkeit der nichtstaatlichen Akteure in der bisherigen europäischen Katastrophenschutzzusammenarbeit muss ein Ende finden. Die nichtstaatlichen Akteure sind zwar wegen ihrer Vielzahl und ihrer Unterschiede schwer fassbar. Dies kann wegen ihrer großen Bedeutung in den nationalen Systemen zum Schutz der Bevölkerung jedoch nicht als Hinweis ausreichen, um diese aus der Zusammenarbeit herauszuhalten.

16.

Das britische Modell des *LRF* sollte auf die europäische Zusammenarbeit angewendet werden. Dabei sollte als Ergebnis ein *European Risk Register* entstehen.

17.

Die europäische Zusammenarbeit sollte auch in Zukunft eine Verengung auf einzelne Katastrophenursprünge verhindern und gleichzeitig der umweltrechtlichen Wurzel des Engagements treu bleiben. Der Rechtsvergleich hat gezeigt, dass die nationalen Systeme des Schutzes der Bevölkerung inzwischen nicht mehr primär eine Frage der Verteidigung darstellen, sondern die politische Diskussion bei der inneren Sicherheit angesiedelt wird. Das europäische Engagement entwickelte sich durch die enge Verbindung mit dem Umweltschutz und wurde erst in der hochpolitischen Phase durch die Terrorismusgefahr auch für die innere Sicherheit entdeckt. Zwar führte dies zu einer größeren Bedeutung des Katastrophenschutzes auf europäischer Ebene. Doch gleichzeitig drang die Zusammenarbeit damit auch in einen Bereich von hoher nationaler Symbolkraft vor. In diesen Bereichen war eine weitere Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit im Katastrophenschutz deutlich schwieriger durchsetzbar und wird es auch weiterhin sein.

Daher sollte das Engagement nicht auf den Bereich der inneren Sicherheit konzentriert werden, sondern den Schwerpunkt wieder bei der Wurzel des Engagements suchen.

18.

Die Mitgliedstaaten sollten ermutigt werden in ihren nationalen gesetzlichen Grundlagen über den Schutz der Bevölkerung vor außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen die europäische Ebene zu erwähnen. Wenn eine europäische Zusammenarbeit wachsen und nachhaltig auf die nationalen Systeme einwirken soll, darf die Möglichkeit der Annahme, aber auch der Gewährung von Hilfe auf europäischer Ebene nicht weiter unerwähnt bleiben. Wenn die europäische Zusammenarbeit keine Konsequenzen auf die innerstaatlichen Systeme haben darf, stellt sich die Frage, wofür die Zusammenarbeit überhaupt geschaffen wurde.

19.

Die EU sollte die Beteiligung der Bevölkerung an den nationalen Systemen und in der europäischen Zusammenarbeit fördern. Zum einen sollte dies durch eine Stärkung des Ehrenamtes, zum anderen aber auch durch eine gezielte Förderung von Informations- und Aufklärungskampagnen geschehen. Ob dies im Stile einer Kultur der *sécurité civile* wie in Frankreich oder der Förderung der Resilienz im britischen Sinne geschehen soll, ist dabei nicht von zentraler Bedeutung. Es sollte jedoch ein durchgängiges Konzept entwickelt werden, welches durch einfache Kampagnen in allen Mitgliedstaaten an die breite Bevölkerung tritt. Dabei sollte herausgestellt werden, dass die europäische Solidarität in den vergangenen Jahrzehnten zu konkreten Ergebnissen geführt hat. Eine europäische Solidarität in einem solchen Umfang kann und darf nicht als Selbstverständlichkeit hingenommen werden.

20.

Die europäische Zusammenarbeit im Katastrophenschutz hat sich ebenso wie die nationalen Systeme zum Schutz der Bevölkerung durch die Terrorismusbedrohung verändert. Die starken Wurzeln im Umweltschutz haben auf europäischer Ebene aber bisher verhindert, dass die Terrorismusgefahr überbetont wurde. Die EU sollte auch in Zukunft der Versuchung widerstehen, spezielle Regelungen und Verfahren für bestimmte aktuelle Risiken aufzustellen. Gerade nach Katastrophen sollte die EU vielmehr

ausgleichend auf die Mitgliedstaaten einwirken, um politische Überreaktionen im Anschluss an Katastrophen zu verhindern.

21.

Die EU sollte auf eine weitgehend nichtmilitärische Zusammenarbeit im Katastrophenschutz dringen. Die Einbeziehung militärischer Ressourcen ist zwar nicht per se zu verurteilen. Gleichzeitig scheint es jedoch, dass die Anknüpfung an die Verteidigung oder innere Sicherheit die Bereitschaft der Mitgliedstaaten wegen der hohen nationalen Symbolkraft der Militärs sinken lässt. Wer schon mit einer fremden Feuerwehr auf dem eigenen Territorium Schwierigkeiten hat, wird der Hilfe durch fremde Soldaten kaum zustimmen.

22.

Die Unterscheidung zwischen den Natur- und vom Menschen verursachten Katastrophen im europäischen Recht ist rechtlich nicht von Bedeutung und sollte abgeschafft werden.