

BERICHT

Kann Recht Naturkatastrophen verhindern?**Ein Bericht von der Herbsttagung 2016 der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern)**

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

Die im Jahr 2007 gegründete Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) konnte für die jährliche Herbsttagung, die in München stattfand, als Referenten Herrn Prof. em. Dr. Michael Kloepfer gewinnen, der den Teilnehmern bestehend aus Behördenvertretern, Verwaltungsrichtern und Anwaltschaft mit seinem Referat Grundzüge und Besonderheiten des Katastrophenrechts näherbrachte.

Am 8. November 2016 fand die Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) im Verwaltungsgericht München statt. Nach einem Grußwort der Präsidentin des Verwaltungsgerichts München, Frau Andrea Breit, sowie der Begrüßung der Tagungsteilnehmer durch den 1. Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Herrn Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Klaus-Richard Lukow stieg der Referent, Herr Prof. em. Dr. Michael Kloepfer, in das eigentliche Thema des Abends ein und beleuchtete die Problematik von Naturkatastrophen unter rechtlichen Gesichtspunkten. Katastrophen seien eine Konstante in der Geschichte der Menschheit. Landläufig verstehe man unter einer Katastrophe natürlich verursachte, aber auch technisch verursachte Schäden. Hingegen stünden Kriegsereignisse in einem anderen Zusammenhang. Kloepfer kritisierte zunächst die Trennung von Zivilschutz, dessen Kompetenz beim Bund liegt, und dem Katastrophenschutz, der in die Zuständigkeit der Kommunen fällt. Diese Kompetenzverteilung führe dazu, dass die üblichen Institutionen mit einem Katastrophenfall typischerweise überfordert sind – nicht nur bei großen Schadensereignissen. Eine daraus resultierende Folge sei, dass übergeordnete Behörden – etwa der Bund – für zuständig erklärt werden, was Kloepfer bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen für problematisch hält, da die Kompetenz für den Katastrophenschutz bei den Kommunen liege. Ein weiteres Problem ergebe sich aus der mitunter etwas diffusen rechtlichen Situation: So werde der Katastrophenschutz in Bayern durch drei verschiedene Gesetze geregelt. Besser sei die Rechtsgrundlage etwa in Sachsen gestaltet, wo die rechtli-

chen Grundlagen für den Katastrophenschutz in nur einem einzigen Gesetz verankert seien. Kloepfer warf die Frage auf, ob Recht in einem schwerwiegenden Katastrophenfall überhaupt anwendbar sei, denn Not kenne kein Gebot. Der Referent erinnerte in diesem Zusammenhang an die Hochwasserkatastrophe in Hamburg im Jahr 1962. Der damalige Innensenator und spätere Bundeskanzler Helmut Schmidt habe kurzerhand die Bundeswehr unter sein Kommando gestellt und sich als Souverän geriert. Sein Erfolg bei der Bewältigung der Sturmflut habe Schmidt über diesen in rechtlicher Hinsicht begangenen Verfassungsbruch hinweggeholfen bzw. diesen gerechtfertigt. In Deutschland sei es jedoch verfassungsrechtlich nicht möglich, sich über das Grundgesetz hinwegzusetzen – selbst in Zeiten größter Not. Denn das Grundgesetz (Art. 115 ff. GG) gelte ausnahmslos immer. Kloepfer beschäftigte sich sodann mit der Frage, ob Recht Katastrophen verhindern könne. Der Einsatz bestimmter Technik ermögliche es unter Umständen, Katastrophen zu verhindern. Technisches Versagen werde oftmals als Exkulpationsgrund angeführt. Aber hätte das technische Versagen nicht rechtzeitig vorher erkannt und damit die Katastrophe verhindert werden können? Ausgehend von der Tatsache, dass Normadressat regelmäßig der Mensch bleibe, nicht aber die Technik, stelle sich die Frage, ob Naturkatastrophen überhaupt mit Mitteln des Rechts verhindert werden können. Mit dem Terminus „Naturkatastrophe“ werde versucht, derartige Vorkommnisse als höhere Gewalt einzustufen, auf die der Mensch keinen Einfluss habe. Eine Katastrophe bestehe jedoch aus zwei Komponenten, nämlich einem Naturereignis und menschl-

chem Handeln. Dem Begriff „Naturkatastrophe“ fehle jedoch die menschliche Komponente. Nach *Kloepfers* Überzeugung hat das Recht Einfluss auf Naturkatastrophen. Denn das Recht ermögliche es etwa, erdbebensichere Gebäude zu bauen. Auch Hochwasser gehe regelmäßig auf menschliche Ereignisse zurück. Das Recht gebe folglich neben der Katastrophenbekämpfung auch die Möglichkeit zur Prävention, also zur Vermeidung von Katastrophen. Das eigentliche Katastrophenrecht bestehe aus der Katastrophenvermeidung, der Katastrophenvorsorge, der Katastrophenbekämpfung sowie der Katastrophennachsorge. Ziel sei regelmäßig die Schadensbegrenzung. Allerdings seien die bisherigen rechtlichen Regelungsansätze nach Auffassung *Kloepfers* eher dünn. Abgesehen von Regelungen im Baurecht (Hochwasserschutz), dem Wasserrecht sowie der Berücksichtigung klimatischer Entwicklungen in der Bauleitplanung fehle es an konkreten gesetzlichen Vorgaben. Daneben seien die Kompetenzprobleme im Katastrophenrecht beachtlich und problematisch. Während die Katastrophenbekämpfung im Landesrecht verankert sei, sei die Katastrophenvermeidung rechtlich im Bundesrecht geregelt. Nach Auffassung *Kloepfers* sei hier

eine Kompetenzverlagerung erforderlich. So könnten etwa die bestehenden Zuständigkeitsprobleme dadurch bereinigt werden, dass die Kooperation von Ländern und Bund als Bundeskompetenz normiert werde. *Kloepfer* verhehlte nicht, dass eine Verlagerung der Kompetenzen für den Katastrophenschutz auf EU-Ebene im Ergebnis eine Verschlechterung bedeuten würde. Zusammenfassend stellte *Kloepfer* fest, dass es auch in Katastrophenfällen keine Abwesenheit von Recht gebe. *Kloepfer* verkannte nicht, dass natürliche Einflüsse nicht rechtlich gesteuert werden können, wohl aber die menschliche Komponente. Der Referent ließ keinen Zweifel daran, dass er beim Katastrophenrecht in Deutschland einen enormen Reformbedarf sieht. Es gebe kein Katastrophenministerium, die Kompetenzen lägen verteilt auf mehreren Bundesministerien. Gleichwohl dürften die positiven Effekte von Katastrophen nicht verkannt werden. Denn aus Katastrophen entstehe regelmäßig ein Lerneffekt – etwa beim Deichbau oder im Brandschutz. Für unentbehrlich im Katastrophenschutz hält *Kloepfer* schließlich ein Kooperationsprinzip zwischen Staat und Privaten – nicht nur aus politischen Gründen.