

Naturkatastrophenrecht

Kann Recht Naturkatastrophen verhindern?

Michael Kloepfer, Berlin*

I. Einleitung

Das Katastrophenrecht befasst sich sowohl mit technischen Katastrophen und Unfällen wie mit Naturkatastrophen, wobei es Überschneidungen zwischen den Katastrophenarten gibt, wie in jüngster Zeit insbesondere die Katastrophe in Fukushima im Jahre 2011 gezeigt hat. Weil sich hier entscheidende Prinzipien und Strukturen herauskristallisieren, kann das Katastrophenrecht heute als eigenständiges Rechtsgebiet begriffen werden. Das kann so vom Naturkatastrophenrecht nicht behauptet werden, welches eher eine Untergliederung des Katastrophenrechts darstellt. Dabei wird hier als Naturkatastrophe der mögliche Großschadensfall aufgrund eines natürlichen Ereignisses verstanden, der nur von den Katastrophenschutzbehörden bewältigt werden kann.

Die Betrachtung von Naturkatastrophen aus juristischer Perspektive befindet sich in der deutschen Rechtswissenschaft – trotz extremer Naturereignisse wie etwa den Hochwasserkatastrophen in den Jahre 1997 bzw. 2002 – erst in den Anfängen. Soweit ersichtlich, hat eine auf Naturkatastrophen konzentrierte Befassung der Rechtswissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland bisher kaum stattgefunden.¹

Trotz der juristischen Beurteilung, die hier im Vordergrund stehen soll, gilt es zunächst, die *politische* Dimension von Naturkatastrophen ins Bewusstsein zu rufen. Auf den ersten Blick scheint es, dass Forderungen nach politischer Verantwortung für eingetretene Katastrophen eher bei technischen Großunfällen (z.B. Reaktorstörfälle) laut werden. Ein aktuelles Beispiel stellen die kaskadenhaften

* Meinen Mitarbeitern, Andreas Walus und Hrvoje Šantek, danke ich sehr für ihre Unterstützung.

¹ Anders stellt sich die Situation wohl in Österreich dar. Im August 2008 wurde dort ein „Handbuch Naturkatastrophenrecht“ veröffentlicht, das die Ergebnisse einer Pilotstudie am Institut für Umweltrecht der Johannes Kepler Universität Linz beinhaltet: *Kerschner* (Hrsg.), Handbuch Naturkatastrophenrecht – Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen, Schriftenreihe Recht der Umwelt, Bd. 24, Wien 2008; in Österreich existiert auch eine umfassendere praxisorientierte Fachliteratur zur Beherrschung von Naturkatastrophen, vgl. *Rudolf-Milkau*, Naturgefahrenmanagement in Österreich – Vorsorge, Bewältigung, Information, Wien 2009.

Katastrophenereignisse in Japan im März 2011 dar. Das Seebeben und der durch ihn ausgelöste Tsunami verursachten – neben zahlreichen anderen Schäden – einen nicht bzw. nur teilweise beherrschten GAU mit Kernschmelze im Kernkraftwerk Fukushima. Der Rücktritt des japanischen Ministerpräsidenten *Naoto Kan* erfolgte zwar nicht im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang, jedoch wurden schon sehr bald Rufe nach politischen Konsequenzen artikuliert. Es ist anzunehmen, dass ein sofortiger Rücktritt *Kan's* nur deshalb ausblieb, weil er im akuten Krisenmanagement unabkömmlich und die Nachteile seines Rücktritts daher weitaus schwerwiegender gewesen wären. Hinzu kam die Gefahr eines – gerade in Asien schwerwiegenden – Gesichtsverlusts. Die Gründe für *Kan's* Rücktritt sind gewiss vielfältig, allerdings dürfte die Nuklearkatastrophe in Fukushima (bzw. das diesbezügliche Katastrophenmanagement) den Hauptgrund darstellen. Einzig aufgrund der eingetretenen Naturereignisse – Seebeben und Tsunami – wäre es aller Wahrscheinlichkeit nach in dem schon seit jeher von Erdbeben geplagten Japan nicht zu einer Regierungskrise gekommen. Im Vordergrund der aufgekommenen Vorwürfe steht daher die technische – wenn auch durch Naturgewalten in Gang gesetzte – Nuklearkatastrophe, die nicht vermieden und nur mangelhaft beherrscht wurde. Nicht das natürliche Ereignis hat politische Konsequenzen, sondern die aus dem Ereignis herrührenden katastrophalen Folgen, die zu einem großen Teil auf menschliches Handeln (z.B. Errichtung von – inzwischen zerstörten – Gebäuden) oder Unterlassen (z.B. Unterlassen von Kontrollen oder fehlende Katastrophenbekämpfung) zurückzuführen sind.

Das Beispiel Japan zeigt insgesamt die *politische* Sprengkraft von Katastrophen, wobei die jeweiligen politischen Wirkungen dieser Katastrophe auch weltweit, insbesondere auch in Deutschland, zu spüren waren. Katastrophen können eben nicht nur verheerende humanitäre, wirtschaftliche und soziale Folgen haben, sondern eben auch schwerwiegende politische Folgen.

Die politischen Wirkungen von Katastrophen sind beachtlich. Große Katastrophen können gewiss auch zu Herrschaftsdelegitimierung und Herrschaftsgefährdung führen. So gilt der Satz, dass Naturkatastrophen nur zu oft auch politische Katastrophen sind. Aufgrund der Wechselbeziehungen von Mensch, Natur und Technik – wie sie im Unglück von Fukushima offenbar wurden – muss deshalb der

Frage näher nachgegangen werden, inwieweit die Menschheit solchen naturgegebenen Prozessen einfach ausgeliefert ist oder ob sie zur Vermeidung von (Natur-)Katastrophen oder jedenfalls zur Begrenzung von Katastrophenfolgen imstande ist. Gewiss ist die politische Relevanz von Katastrophen nicht der unmittelbare Grund für derartige Überlegungen zur Katastrophenvermeidung bzw. zur Katastrophenverminderung. Vorrangig geht es dabei um den Schutz von hohen Rechtsgütern der Gesellschaft, wie das Leben, die Gesundheit und das Eigentum der Bürger, aber auch um die Erhaltung wesentlicher Funktionen unseres Gemeinwesens.

II. Normierbarkeit von Naturkatastrophen

1. Grundsätzliches

Angesichts der großen humanitären, aber auch wirtschaftlichen Bedeutung von Katastrophen und angesichts ihrer politischen Folgen für Individual- und Gemeinschaftsgüter aller Art stellt sich die Frage nach der Rolle des Rechts hierbei. Sind Naturkatastrophen rechtlich normierbar? Sind sie mit Mitteln des Rechts vermeidbar oder doch in ihren Wirkungen wenigstens verringerbar? Auf den ersten Blick scheint dies unmöglich, da Recht grundsätzlich nur menschliches Verhalten beeinflussen kann. Jenseits von Menschen (bzw. von juristischen Personen als menschlich geschaffenen Organisationen) kann es keine Adressaten von Rechtsetzung, Rechtsausführung und Rechtsprechung geben, obwohl es historisch durchaus Fälle gab, Rechtsgebote an Tiere und diese auch mit Strafen durch die Rechtsordnung zu belegen. Jedenfalls kann die „Natur“ bzw. Gott nicht der Adressat rechtlicher Gebote sein. Die alte Konzeption von „God’s acts“ oder „höherer Gewalt“ bestätigt diese Sicht. Insoweit ist der Einwirkungsbereich normativer Entscheidungen immanent beschränkt.

Dies bedeutet allerdings keineswegs, dass sich Naturkatastrophen als menschlich nicht gesteuertes Verhalten der rechtlichen Normierbarkeit gänzlich entziehen.² Das Gegenteil ist der Fall. Naturkatastrophen stellen wie alle Arten von Katastrophen gerade auch soziale Phänomene dar. Nicht selten werden aus Naturkatastrophen wirtschaftliche oder politische Krisen. Aus wirtschaftlichen Krisen können

² So aber eine in der Soziologie anzutreffende Sichtweise, vgl. *Clausen*, Sind Katastrophen beherrschbar?, in: *Kloepfer* (Hrsg.), *Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven*, Bd. I, 2008, S. 15; *Dombrowsky*, *Katastrophe und Katastrophenschutz*, 1988, S. 98.

umgekehrt auch die schädlichen Wirkungen von Katastrophen vergrößert werden, wenn z.B. aus ökonomischen Gründen notwendige Maßnahmen der Deichpflege unterbleiben. Erst im gesellschaftlichen Kontext gewinnt ein zunächst als Naturereignis zu kategorisierendes Geschehen die Eigenschaft, auf die Menschen derart schädlich einzuwirken, dass von einer Katastrophe werden kann.³ Aus juristischer Perspektive tritt hier hinzu, dass Gefahren erst dann rechtlich als Katastrophen qualifiziert werden können, wenn sie sowohl rechtlich relevante Schutzgüter im außerordentlichen Maße gefährden als auch ihre Bekämpfung eine Modifizierung der Verwaltungsstruktur erforderlich macht.⁴

Angesichts dieser Konnexität von Naturereignissen und ihren zerstörerischen Wirkungen in der Gesellschaft ist der Begriff „Naturkatastrophe“ leicht irreführend. Er suggeriert, dass es sich bei Naturkatastrophen um Phänomene handelt, deren Ursachen einzig in der Natur liegen bzw. in der Vergangenheit – religiös aufgeladen – als „Gottesstrafen“ verstanden wurden. In seiner Uneingeschränktheit ist die Sicht der Naturkatastrophen als Vorgänge nur der Natur bzw. in der Natur aber nicht haltbar. Das Zusammenspiel von Mensch bzw. menschlicher Zivilisation steht dem entgegen. Aus einem natürlichen Ereignis wird letztlich nur dann eine Naturkatastrophe, wenn es sich schädigend oder gefährdend auf die menschliche Zivilisation auswirkt.

„Mother nature“ kann allein ein *Naturereignis* hervorrufen. Die schädigende Einwirkung dieses Geschehens auf die Menschheit und damit auch seine Qualität als eine *Naturkatastrophe* hängen stets maßgeblich von den Auswirkungen für die menschliche Zivilisation ab. Insoweit zeigt sich an dieser Stelle, dass durchaus Anknüpfungspunkte bestehen, an denen das Recht – wenn auch nur mittelbar über die Verhaltenssteuerung des Menschen – auf Naturkatastrophen einwirken kann. Dies gilt insbesondere für die Vermeidung bzw. Verminderung der schädigenden Wirkungen von natürlichen Ereignissen, z.B. durch das Vorschreiben erdbebensicherer Gebäude oder das Verbot, Bauten in Überschwemmungsgebieten oder in der Nähe von Vulkanen zu errichten.

³ Vgl. *Max Frisch*, *Der Mensch erscheint im Holozän*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1979, S. 103: „Katastrophen kennt allein der Mensch, sofern er sie überlebt; die Natur kennt keine Katastrophen“.

⁴ Vgl. exemplarisch § 2 Abs. 3 S. 2 SächsBRKG.

Rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten bei Naturkatastrophen sind sowohl auf präventiver als auch auf reagierender Ebene denkbar. Die rechtliche Einflussnahme auf Naturkatastrophen betrifft also insbesondere das – gleich noch näher zu beleuchtende – Gebiet der Katastrophenvermeidung, obwohl die zugrundeliegenden natürlichen Ereignisse sich regelmäßig der rechtlichen Steuerung entziehen. Wesentlich deutlicher als bei Naturkatastrophen ist das Verhinderungspotential des Rechts freilich bei technischen Katastrophen, da Technik als menschliche Schöpfung auf menschliches Verhalten in Gestalt von Errichten und Betreiben von Anlagen usw. zurückgeht, das bekanntlich durch rechtliche Vorschriften (z.B. durch das technische Sicherheitsrecht) geregelt werden kann und geregelt wird.⁵ Da das Recht die menschlichen Beiträge zur Verursachung bzw. Vergrößerung von Naturgefahren (siehe die Diskussion zum Klimawandel) und die menschlichen Maßnahmen zur Prävention von Naturkatastrophen steuern kann, sind Naturkatastrophen insgesamt normierbar. Aber auch die Regelungen der Katastrophenabwehr, wie sie vornehmlich in den Landeskatastrophenschutzgesetzen bestimmt wird, sind Anknüpfungspunkte des Rechts bei Katastrophen, seien dies technische Katastrophen oder Naturkatastrophen. Soweit beispielsweise die Landeskatastrophenschutzgesetze besondere Änderungen der Verwaltungsstrukturen (Bestimmung von Katastrophenschutzbehörden) im Katastrophenfall vorsehen, sind diese auch bei Naturkatastrophen anwendbar.

2. Technische Katastrophen und Naturkatastrophen

Die Katastrophenschutzgesetze der Länder definieren Katastrophen unabhängig von ihren Ursachen. Demgegenüber liegt dem Grundgesetz die unmoderne, überholte Gegenüberstellung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen zugrunde. Indem das Grundgesetz z.B. in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG von „Naturkatastrophen“⁶ und „schweren Unglücksfällen“ spricht, reißt es die natürlichen und technischen Katastrophen auseinander und übersieht, dass viele „Naturkatastrophen“ auch

⁵ Vgl. dazu *Peine*, Gerätesicherheitsrecht, in: Schulte (Hrsg.), Handbuch des Technikrechts, S. 391 ff.

⁶ Freilich enthält das Grundgesetz keine Legaldefinition von „Naturkatastrophen“. In der Kommentierung zu Art. 35 GG wird dieser Begriff oftmals unter Rückgriff auf den Katastrophenhilfe-Erlass der Bundeswehr umrissen, vgl. v. *Danwitz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, Art. 35 Rn. 70: „Als Naturkatastrophen werden demzufolge unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß angesehen, die durch Naturereignisse wie Erdbeben, Hochwasser, Eisgang, Unwetter, Wald- oder Großbrände durch Selbstentzündungen oder Blitze, Dürre oder Massenerkrankungen ausgelöst werden“.

menschlich verursacht oder zumindest vom Menschen begrenzt werden können.⁷ Die Unterscheidung zwischen „mother nature“, dem Schicksal, der Vorsehung bzw. Gott einerseits und den sog. „man-made“-Katastrophen andererseits scheint aus den benannten Gründen nicht bzw. nicht mehr haltbar. Im grundgesetzlichen Zusammenhang bleibt allerdings die Aufteilung zwischen Naturkatastrophen und (menschlich verursachten) Unglücksfällen letztlich ohne Konsequenzen, da an beide die gleichen Rechtsfolgen geknüpft werden.

Gleichwohl soll einer undifferenzierten und hermetisch abgeschlossenen Unterscheidung zwischen Naturkatastrophen einerseits und von Menschenhand verursachten Katastrophen andererseits hier deutlich entgegengetreten werden. Denn in dieser unterscheidenden Gegenüberstellung ist auch stets die Gefahr begründet, dass die etwaige Mitverursachung des Menschen an Naturkatastrophen verschleiert oder zumindest doch stark relativiert wird. Wenn aber der Mensch eine Naturkatastrophe hätte verhindern oder zumindest effektiver bewältigen oder doch seine Folgen hätte verringern können, so ist kein Platz für Exkulpationen derart, dass das Schadensereignis seinen Ursprung in der Natur hat.⁸ Insgesamt steht einer Normierung menschlichen Verhaltens zur Vermeidung und Bekämpfung von Naturkatastrophen nichts entgegen, auch wenn die „Natur“ selbst natürlich nicht Normadressat sein kann.

3. Wissensprobleme

Die eigentliche Schwierigkeit der rechtlichen Normierung von Naturkatastrophen liegt eher in dem begrenzten Wissen des Menschen um Eintritt, Ablauf, Wirkungen und Bekämpfungsmöglichkeiten von Naturkatastrophen.⁹ Hierin zeigt sich die Notwendigkeit, dass Wissenschaft und Verwaltung, aber gerade auch Private (etwa Chemieunternehmen) das Wissen mehrten und verbreiten und damit dazu beitragen, Naturkatastrophen wirksam begegnen zu können. Dies ist auch die Grundvoraussetzung für die Normierbarkeit von Naturkatastrophen, denn rationales Recht setzt ein Mindestwissen über die Wirkzusammenhänge seines

⁷ Vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, Band I, 2011, § 28 Rn. 17 ff.

⁸ Exemplarisch genügt hier ein Blick auf Hurrikan Katrina, der im August 2005 insbesondere in der Golfküste enorme Schäden anrichtete. Durch den Sturm und seine Folgen kamen etwa 1.800 Menschen ums Leben. Der Sachschaden belief sich auf ca. 81 Milliarden US-Dollar, vgl. Wikipedia, Hurrikan Katrina.

⁹ Vgl. *Kloepfer*, Rechtliche Grundprobleme des Katastrophenschutzes, in: Dolde/Sellner (Hrsg.), Verfassung – Umwelt – Wirtschaft, FS Sellner zum 75. Geburtstag, 2010, S. 397.

Regelungsgegenstandes voraus. Freilich stehen Wissenslücken oder nur begrenztes Wissen einer Normierung von Naturkatastrophen nicht per se entgegen, denn das Handeln des Gesetzgebers im Ungewissen auch außerhalb des Katastrophenrechts ist nichts Ungewöhnliches. Das Anlagenrecht im Umweltrecht und im Atomrecht ist ein Beispiel hierfür.

Das Problem des begrenzten Wissens um Katastrophen kann die Rechtsordnung jedenfalls teilweise durch unbestimmte Rechtsbegriffe eindämmen. Das Naturkatastrophenrecht muss prospektiv offen, unbestimmt, aber nicht richtungslos formuliert sein, da detaillierte Regelungen lückenanfällig sind und drohen, alsbald von der Wirklichkeit überspielt oder gar widerlegt zu werden. Rechtstechnisch lassen sich diese Anforderungen an das Naturkatastrophenrecht durch die Verwendung sog. unbestimmter Rechtsbegriffe sowie durch die Einräumung von Ermessen im Gesetzesvollzug erzielen.

III. Phasen der Katastrophenschutzes i.w.S.

Zu unterscheiden sind im Kern vier Phasen des Katastrophenschutzes (i.w.S.): Die *Katastrophenvermeidung*, die *Katastrophenvorsorge*, die *Katastrophenbekämpfung* und die *Katastrophennachsorge*. In den Katastrophengesetzen der Länder stehen die *Katastrophenbekämpfung* (Katastrophenrecht i.e.S.) und deren Vorbereitung (*Katastrophenvorsorge*) im Vordergrund (also z.B. der Einsatz der Feuerwehr und die Vorbereitung dieses Einsatzes). Die optimale Form der rechtlichen Bewältigung von Katastrophen ist allerdings die bisher nur wenig erörterte (vorgelagerte) *Katastrophenvermeidung*.

IV. Vermeidung von Naturkatastrophen

1. Grundsätzliches

Die *Katastrophenvermeidung* sollte deshalb der Königsweg des Katastrophenrechts sein, weil eine vermiedene Katastrophe nicht bekämpft werden muss und auch die Einübung der *Katastrophenbekämpfung* erübrigt. Bei wirksamer

Katastrophenvermeidung gehen die Regelungen zur Katastrophenbekämpfung ins Leere.

Deshalb soll im Folgenden die Vermeidung von Naturkatastrophen näher beleuchtet werden. Hierbei ist von vornherein klarzustellen, dass sich eine Gleichstellung des Katastrophenbegriffs mit „höherer Gewalt“ („God’s acts“ etc.) verbietet. Dieser zumeist im Haftungs- und Versicherungsrecht verwendete Begriff verleitet auf den ersten Blick dazu, Katastrophen als unvermeidbare Geschehen zu kategorisieren. In der Tat hat die Rechtsfigur der „höheren Gewalt“ im Haftungs- und Versicherungsrecht die Funktion, Haftungsbegrenzungen aufgrund des Eintritts eines außergewöhnlichen, unvermeidlichen Ereignisses zu begründen. Nach herrschender Ansicht ist höhere Gewalt „ein betriebsfremdes, von außen durch elementare Naturkräfte oder durch Handlungen dritter Personen herbeigeführtes Ereignis, das nach menschlicher Einsicht und Erfahrung unvorhersehbar ist, mit wirtschaftlich erträglichen Mitteln auch durch die äußerste nach der Sachlage vernünftigerweise zu erwartende Sorgfalt nicht verhütet oder unschädlich gemacht werden kann und auch nicht wegen seiner Häufigkeit in Kauf zu nehmen ist“¹⁰.

Während bei technischen Katastrophen der Gedanke der Katastrophenvermeidung offenkundig einleuchtet (und z.B. ein Zentralthema des Umweltrechts bzw. z.B. des Atomrechts darstellt), ist dies bei Naturkatastrophen insoweit anders, als man der

¹⁰ Vgl. *Filthaut*, Haftpflichtgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2010, § 2 Rn. 71 ff.: Von außen kommende Ereignisse sind vor allem *Naturgewalten*, wie Feuersbrunst, Erdbeben, Sturm, Wolkenbruch und Blitzschlag. Auch *menschliche Handlungen* können von außen eingreifen und den Haftungsausschluss der höheren Gewalt begründen. Zu denken ist dabei insbesondere an einen *Flugzeugabsturz* oder an *Attentate*, *Sabotageakte* oder sonstige *rechtswidrige Eingriffe*, z.B. die Entfernung der Isolierung eines stromführenden Erdkabels in Diebstahlsabsicht (LG Hagen, best. d. OLG Hamm VersR 1951, [246](#) = ElWirtschaft RB 1952, 58), das Absägen eines Strommastes als Protest gegen den Atomstrom (BGH VersR 1988, [1150](#) = NJW 1988, [2733](#)). Zu beachten ist jedoch, dass der Begriff der höheren Gewalt noch die weiteren Erfordernisse enthält, dass es sich um ein *außergewöhnliches* und auch bei äußerster Sorgfalt *nicht zu vermeidendes* Ereignis handeln muss (sh. a. § 1 Rdn. 172 ff., Rdn. 176 ff.). Dadurch beschränkt sich die Anwendung dieses Haftungsausschlusses auf ganz *seltene Ausnahmefälle*. So sind *Naturereignisse keine* höhere Gewalt, wenn sie nicht so ungewöhnlich sind, dass sich der Inhaber der Anlage auf sie nicht einrichten oder doch ihre Auswirkungen nicht vermeiden kann. Höhere Gewalt ist deshalb z.B. zu verneinen, wenn ein *Sturm* Bäume in der Nähe einer elektrischen Freileitung entwurzelt oder wenn die Leitung dadurch beschädigt wird, dass durch Sturm oder *Schneebruch* Äste abbrechen (OLG Hamm ElWirtschaftRB 1965, 67; LG Tübingen VersR 1958, [695](#) = MDR 1958, [515](#) jeweils zust. Anm. *Böhmer*; LG Saarbrücken VersR 2003, [106](#); sh. a. LG Karlsruhe VersR 1988, [694](#); *Braun* BADK-Inf. 2008, [58](#), [61](#); bejaht f. Schäden d. Orkan OLG Schleswig, 24. 4. 1992 – [1 U 173/90](#), für außergewöhnliche Belastung von Strommasten durch ein Witterungsereignis – Schnee, Eis, Wind –, das nur alle 100 Jahre einmal eintritt LG Essen NJW 2007, [3787](#)), wenn *Vogelflug* Kurzschlüsse bewirkt (*Rumpf* ElWirtschaft 1943, 319, 321) oder starke *Fröste* den Bruch einer Rohrleitung verursachen (OLG München VersR 1963, [1208](#)).

Natur Risikovermeidung oder auch nur Risikoverminderung nicht aufgeben kann. Was die Rechtsordnung erreichen kann, ist nicht der Ausschluss eines natürlichen Ereignisses (z.B. Erdbeben, Vulkanausbruch oder Starkregen), sondern der Ausschluss bzw. die Verringerung schädigender Wirkungen, damit sich aus einem natürlichen Ereignis keine Naturkatastrophe entwickelt.

2. Stufen der Naturkatastrophenvermeidung

a) Zwei Stufen

Im Öffentlichen Recht, insbesondere im Risiko- und Gefahrenabwehrrecht, gibt es zahlreiche Anknüpfungspunkte, an denen Maßnahmen des Menschen zur Naturkatastrophenprävention ansetzen können. In diesem Bereich lässt sich bereits – trotz des weiterhin bestehenden Forschungsbedarfs – eine Systematik bilden, die vornehmlich durch zwei - nicht völlig trennscharf abgrenzbare - Stufen der Katastrophenprävention geprägt ist:

Die Primärstufe zielt auf die Verhinderung einer Naturkatastrophe ab, d. h. darauf, dass ein gefährliches natürliches Ereignis nicht eintritt.

Die Sekundärstufe der Folgenverhinderung bzw. Folgenverminderung soll den Schaden eines eingetretenen, d.h. nicht verhinderten Ereignisses bzw. einer Naturkatastrophe durch die Existenz von Schutzvorrichtungen ausschließen oder vermindern.

b) Eintrittsverhinderung

Die Verhinderung des Eintritts eines natürlichen Ereignisses lässt sich als Katastrophenprävention in Reinform bezeichnen, da sie aktiv den Katastrophenfall zu vermeiden versucht. Aufgrund ihrer frühzeitigen Einwirkung auf den Katastrophenzyklus, im Stadium vor der Entstehung einer Katastrophe, ist sie die wohl effektivste Form der Katastrophenprävention. Als Beispiel sei die vorzeitige Ablenkung von Hochwasser genannt. Praktisch wichtiger ist der Ansatz, beim Eintritt gefährlicher natürlicher Ereignisse die Entstehung von Naturkatastrophen zu verhindern (z.B. durch Ansiedlungsverbote in Hochwassergebieten). Dadurch wird zwar nicht das Hochwasser, wohl aber etwa die Überschwemmung von Gebäuden verhindert.

c) Folgenverhinderung und Folgenverminderung

Der Eintritt von gefährlichen natürlichen Ereignissen lässt sich schwerlich immer verhindern. Im Mittelpunkt der Katastrophenprävention der 2. Stufe steht daher die Begrenzung der durch das Naturereignis verursachten möglichen Schäden. Hierbei soll durch die (passive) Vorhaltung von Schutzmechanismen der Schaden derart minimiert werden, dass das Schadensausmaß letztlich die Katastrophenschwelle nicht erreicht.

d) Beispiele

Für die verhindernde sowie vermindernde Katastrophenvermeidung kommen insbesondere technische, forstlich-biologische und bauliche Schutzmaßnahmen in Betracht. Im Bereich der technischen Schutzmaßnahmen ist zunächst an den Schutzwasserbau zu denken, d.h. an die Regulierung der Flüsse durch Dammbauwerke und die Hochwasserretention durch künstliche Stauanlagen (Speicher), die zur Entlastung eines steigenden Hochwasserpegels eingesetzt werden können. Weitere technische Schutzmaßnahmen stellen die dauerhaften Schutzbauten in Gestalt von Deichen und Lawinenwänden sowie die klassischen Maßnahmen der Wildbachverbauung dar, die auf die Stabilisierung der Oberläufe abzielen. „Murbrecher“ dienen etwa dazu, die Energie von Muren durch besondere Bremsbauwerke abzumildern (Bremsverbau). Im Siedlungsraum können Maßnahmen der Wildbachverbauung den Abgang von Muren regulieren und umleiten (Ablenkverbau).

Außerdem sind die Steinschlagverbauungen und der technische Windschutz zu nennen.¹¹ Im Bereich der forstlich-biologischen Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Schutzwirkung des Waldes in den Vordergrund zu rücken. Die vielfältigen Schutzfunktionen des Waldes entfalten sich etwa im Bereich der Lawinenabwehr durch den Einfluss auf die Schneeverteilung, den Schneedeckenaufbau sowie den Rückhalt von Lawinen im Anbruchgebiet. Wälder können schließlich bremsend auf

¹¹ Vgl. *Rudolf-Milkau*, Naturgefahrenmanagement in Österreich – Vorsorge, Bewältigung, Information, Wien 2009, S. 148 ff.

Steinschläge wirken und zur Stabilisierung des Bodens und damit zur Verringerung von Bodenrutschungen beitragen.¹²

Weiter ist die Katastrophenprävention durch Gebäudeschutz zu nennen. Für den Fall, dass planerische Präventionsbemühungen – etwa durch Bauverbote in gefährlichen Gebieten – nicht durchgreifen, lässt sich eine gefahrenmindernde Wirkung durch die Anpassung der bestehenden Bauwerke an die Gefahrensituation erzielen. Durch baulich-technischen Gebäudeschutz gegen Erdbeben, Hochwasser, Lawinen, Steinschlag, Rutschungen und Muren sowie gegen Stürme, Schneedruck und Blitzschlag können die schädlichen Wirkungen von Naturereignissen zum Teil deutlich abgemildert, teilweise auch vermieden werden.¹³

e) Gesetzliche Ausprägungen

Im Sonderbereich des Naturkatastrophenrechts wird insbesondere mit Hilfe des Bau- und Raumordnungsrechts versucht, den Eintritt von Naturkatastrophen zu verhindern. Die Beachtung insbesondere von Hochwassern stellt etwa einen Planungsleitsatz des Bauplanungsrechts nach § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB dar.¹⁴ Durch sie sollen Siedlungen und Wirtschaftsbetriebe räumlich so gesteuert werden, dass bereits im Voraus gefährliche oder gar katastrophale Situationen vermieden werden. Weitere Maßnahmen der Katastrophenvermeidung der 1. Stufe sind etwa Flussregulierungen und die Sicherung freier Flächen (Hochwasserretentionsflächen).

Aktuell (am 30.07.2011) ist in das BauGB eine klimagerechte Stadtentwicklung als Leitsatz der Bauleitplanung aufgenommen worden. Durch diese in § 1 Abs. 5 BauGB eingeführte Vorgabe adaptiert das deutsche Recht die Bedürfnisse an den Klimaschutz zum einen und die Anpassung an den Klimawandel zum anderen. Die klimagerechte Stadtentwicklung gilt seitdem als Ziel der Bauleitplanung. Da sich jedoch die gesetzliche Regelung auf rahmenrechtliche Verpflichtungen für die Bauleitplanung beschränkt, werden städtebauliche Leitbilder vermieden. Den

¹² Vgl. *Rudolf-Milkau*, Naturgefahrenmanagement in Österreich – Vorsorge, Bewältigung, Information, Wien 2009, S. 170 ff.

¹³ Vgl. *Rudolf-Milkau*, Naturgefahrenmanagement in Österreich – Vorsorge, Bewältigung, Information, Wien 2009, S. 175 ff.

¹⁴ Die Belange des Hochwasserschutzes sind demnach bei der Aufstellung von Bauleitplänen als gewichtige Belange einzubeziehen und nach § 1 Abs. 7 BauGB gegebenenfalls mit anderen öffentlichen oder privaten Belangen gegeneinander und miteinander abzuwägen. vgl. dazu *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB Kommentar, 11. Aufl., 2009, § 1 Rn. 100 ff.

Gemeinden wird ihren eigenverantwortlich wahrzunehmenden Planungsentscheidungen nicht vorgegriffen.¹⁵ Die Bundesregierung hat darüber hinaus auch die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ (DAS) entwickelt. Zwar bleibt die zentrale klimapolitische Zielsetzung der Bundesregierung die Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf weniger als 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau. Da aber auch bei einer erfolgreichen Begrenzung des Temperaturanstiegs mit Auswirkungen des bereits begonnenen Klimawandels zu rechnen ist, sollen schrittweise der „Handlungsbedarf benannt, entsprechende Ziele definiert, Zielkonflikte erkannt und ausgeräumt sowie mögliche Anpassungsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt werden“.¹⁶ Die Anpassung an den Klimawandel findet sich ebenfalls in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Raumordnungsgesetz als Grundsatz der Raumordnung.¹⁷

3. Kompetenzprobleme

Die Schwierigkeit des Katastrophenmanagements in der Bundesrepublik Deutschland – insbesondere der Katastrophenprävention und der Katastrophenabwehr – aus juristischer Sicht liegt vor allem darin, dass es sich dabei um zwei Regelungsmaterien handelt, die weitgehend unterschiedlichen Rechtssetzungs- und Verwaltungsebenen zugehören. Während die Naturkatastrophenvermeidung durch Maßnahmen der ersten und zweiten Stufe zu einem beträchtlichen Teil unter die Rechtsetzungsgewalt des Bundes und die Vollzugskompetenz der Länder (Bundesrechtsvollzug durch die Länder) fällt, liegen die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf dem Gebiet der Naturkatastrophenbekämpfung bzw. der Naturkatastrophenvorsorge (d.h. des Naturkatastrophenschutzes i.e.S. sowie der Katastrophenvorsorge) bei den Ländern, die Katastrophenschutzgesetze erlassen und Katastrophenschutzbehörden eingerichtet haben.

¹⁵ Vgl. Söfker, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger* (Hrsg.), *BauGB, Kommentar*, 2011, § 1 Rn. 101.

¹⁶ http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_zusammenfassung.pdf

¹⁷ In § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG heißt es: „Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. [...] Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.“

Diese Zuständigkeits- und Aufgabenzersplitterung ist problematisch, da der Katastrophenschutz i.e.S., d.h. die Katastrophenabwehr auf Grundlage der Landeskatastrophenschutzgesetze, beim Versagen der Katastrophenvermeidung einzugreifen hat,¹⁸ allerdings dabei aber über zu geringe kompetenzrechtliche Bezüge zur Regelung des Rechts der Katastrophenvermeidung besitzt. Derzeit existieren auf normativer Ebene praktisch kaum rechtliche Schnittstellen zwischen der Katastrophenvermeidung einerseits und der Katastrophenbekämpfung bzw. Katastrophenvorsorge andererseits.¹⁹ Dies ist auch deshalb problematisch, weil die Katastrophenschutzbehörden bei Eintritt von Naturkatastrophen auf die Expertise der Fachbehörden angewiesen sind, in deren Kompetenzbereich z.B. das Hochwassermanagement fällt.

Der Mangel eines organisatorischen bzw. verfahrenstechnischen Bindeglieds kann hier zu Effektivitätsverlusten der Katastrophenbewältigung führen. Als rechtliches Scharnier, das einer ausführlicheren Normierung bedarf, kommt insbesondere die Katastrophenvorsorge in Betracht, wenn diese nicht nur als Einübung der Katastrophenbekämpfung verstanden wird. Denn zu dessen zentralem Element zählt die Katastrophenschutzplanung, die eine fundierte, interdisziplinäre, ressortübergreifende und ganzheitliche Einschätzung der bestehenden Risiken voraussetzt. Diese sog. *Risikoanalyse* kann sodann die Grundlage für die konzeptionelle, personelle und sächliche *Planung* der Katastrophenbekämpfung darstellen. Auf Grundlage einer umfassenden Risikobeurteilung können Schutzziele definiert²⁰ und Vorsorgemaßnahmen getroffen werden.²¹ Bedauerlicherweise finden sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder nur selten verfahrensrechtliche Regelungen über die Verzahnung der interbehördlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Risikoanalyse und der Katastrophenabwehrplanung.²²

¹⁸ So auch *Trute*, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 ff.

¹⁹ Vgl. zu dieser Problematik auch schon *Trute*, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 ff.

²⁰ Vgl. *Plaggenborg*, SächsBRKG Kommentar, S. 156.

²¹ Vgl. *Trute*, Katastrophenschutzrecht – Besichtigung eines verdrängten Rechtsgebiets, KritV 2005, 342 (350); nach § 36 Abs. 1 Nr. 3 SächsBRKG sind Katastrophenschutzeinheiten „entsprechend dem vorhandenen Gefahrenpotenzial“ aufzustellen.

²² Vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 KatSG LSA: „hierzu untersucht sie in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachbehörden die Risiken und Gefahrenquellen, von denen in ihrem Gebiet Katastrophe ... ausgehen können“; „Daten für Risikoanalysen können in den Verfahren nach § 37 Abs. 1 FSHG oder § 24 Abs. 1 FSHG beschafft werden“, vgl. *Schneider*, FSHG, S. 271 und *Plaggenborg*, S. 180; vgl.

V. Schlussfolgerungen

1. Rolle des Naturkatastrophenrechts

Der kurze Einblick in das Naturkatastrophenrecht hat gezeigt, welchen Beitrag das Recht zum Naturkatastrophenmanagement leisten kann: Es kann im bestimmten Rahmen den Eintritt von Naturkatastrophen verhindern, aber auch die Eindämmung von Naturgewalten ermöglichen sowie die Reaktion des Menschen bei und auf schädliche Naturereignisse steuern. Die große Herausforderung liegt in der Eigenschaft des Naturkatastrophenrechts als einer rechtlichen Querschnittsmaterie. Katastrophenrecht wie Katastrophenschutz und Katastrophenmanagement verlangen nach einem interdisziplinären, ressort- und fachübergreifenden Handeln aller Akteure; eine Herausforderung, in der sich der Charakter des Katastrophenschutzes als einer gesamtstaatlichen und gesamtgesellschaftlichen Aufgabe widerspiegelt.

2. Katastrophenverantwortlichkeiten Einzelner und des Staates

Insgesamt kann nicht bestritten werden, dass es auch bei Naturkatastrophen viele Varianten der menschlichen Verantwortung gibt. An solche Verantwortungssituationen können Anforderungen an menschliches Verhalten geknüpft werden, die dann aber eben auch an Rechtsnormen ansetzen. Fest steht jedenfalls, dass die Qualifizierung von Ereignissen als „Naturkatastrophen“ den Menschen, die Gesellschaft und den Staat nicht aus deren Verantwortung für solche Notsituationen entlässt. Dabei gibt es Verantwortlichkeiten insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung und Bekämpfung von Katastrophen sowie auch auf die Beseitigung von Katastrophenfolgen.

Welche Konsequenzen hat es nun, wenn solchen Verantwortlichkeiten für die Vermeidung, Bekämpfung, Verhinderung und Nachsorge von Katastrophen nicht nachgekommen wird? Bei Menschen kann dies persönliche, gesellschaftliche und rechtliche Folgen (z.B. straf- und zivilrechtlicher Art) haben. Bei der rechtlichen Beurteilung menschlichen Verhaltens im Katastrophenfall sind freilich die

Plaggenborg, S. 158: „Die Pläne müssen soweit erforderlich auch mit den Katastrophenschutzbehörden in benachbarten Bundesländern abgestimmt werden“; zur Zusammenarbeit mit benachbartem Ausland siehe § 6 Abs. 1 S. 2 KatSG SH.

Nachweise von Verursachung bzw. von Verschulden im konkreten Fall häufig nur schwer zu erbringen. Diese Schwierigkeiten wiederholen sich entsprechend bei der rechtlichen Aufarbeitung des Versagens bei der Wahrnehmung von Katastrophenverantwortlichkeiten durch den Staat (z. B. bei Staatshaftungsansprüchen).

Wichtiger als solche Staatshaftungsansprüche ist bei staatlichem Katastrophenversagen aber der Verlust des Vertrauens in einen Staat bzw. in ein politisches System. Ein Staat, der in der Regel Naturkatastrophen nicht wirksam verhüten und bekämpfen kann und Katastrophenfolgen nicht effektiv zu beseitigen vermag, verspielt das Vertrauen seiner Bürger, er delegitimiert sich. Geschieht ein solches Katastrophenversagen eines Staates in umfassender Form, kann aus diesem Staat ein failed state (im weiteren Sinne) werden. Der Katastrophenschutz ist eine essentielle Aufgabe des Staates, der über das Schicksal seiner Bevölkerung, aber eben auch über seine Zukunft entscheiden kann. Ein Staat ist nicht nur dann gescheitert, wenn ihm die innere Befriedung seiner Bevölkerung misslingt, sondern auch, wenn er seine Bevölkerung breitflächig nicht vor Katastrophen schützen kann. Das gilt natürlich nicht nur für Naturkatastrophen, sondern erst recht für technische Katastrophen (z.B. Tschernobyl, Bhopal, Seveso) – um nur Beispiele aus jüngerer Zeit zu schildern. Funktionsschwächen im Katastrophenschutz sind regelmäßig ernste Krisenzeiten für einen Staat. dies gilt z.B. für die großen Waldbrandkatastrophen in Griechenland und Russland, für die Überschwemmungskatastrophen in China und Pakistan, aber eben auch für die Tsunamikatastrophen in den Philippinen/Indonesien und Japan oder für die Erdbebenkatastrophen etwa in Italien oder Haiti. Das offenkundig unzureichende Katastrophenmanagement der Folgen von „Katrina“ in New Orleans verrät viel über die derzeitigen schwerwiegenden inneren Strukturschwächen in den USA. Katastrophen können letztlich zu Symbolen für die Brüchigkeit eines politischen bzw. gesellschaftlichen Systems werden, wie dies etwa Kleist in seiner Novelle „Erdbeben in Chili“ allgemeingültig dargelegt hat.

Obwohl der staatliche Katastrophenschutz in Deutschland insgesamt bessere Beurteilungen verdient, ist vor zu viel Selbstzufriedenheit hierzulande zu warnen. In Deutschland ist es der Politik bisher nicht wirklich gelungen, die Katastrophen zum

Thema zu machen. Das private Bewusstsein der Katastrophenvorsorge in Deutschland ist jedenfalls desaströs. Wie viele deutsche Haushalte haben Trinkwasser-, Nahrungs- und Energiereserven für einen mehrtägigen Katastrophenfall? Im Übrigen herrscht in der Bundesrepublik Deutschland ein beispielloser Kompetenzwirrwarr bezüglich der Katastrophenbewältigung. Grundsätzlich sind für den Katastrophenschutz die Länder zuständig, für den Zivilschutz (im Verteidigungsfall) dagegen der Bund. Allerdings ist der Bund seit geraumer Zeit bemüht, sich am Rande der Verfassungswidrigkeit Zuständigkeiten zur Katastrophenkoordinierung zu schaffen. Ähnliche Kompetenzschwierigkeiten sind bei der Europäischen Union im Hinblick auf Kompetenzgemengelage zwischen Union und Mitgliedsstaaten zu beobachten. Ohne eine Kompetenzneuordnung wird es jedenfalls in Deutschland keinen wirklich zukunftsfähigen Katastrophenschutz geben können.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass ein mangelhaftes Katastrophenmanagement ein politisches System unterminieren kann. Umgekehrt vermag ein solches Missmanagement aber auch die Folge eines zerrütteten politischen Systems sein. Letztlich ist ein funktionierendes Katastrophenschutzmanagement ein verlässlicher (Teil)Maßstab für die Frage, ob ein Staat erfolgreich ist oder nicht. Jedenfalls kann ein misslungenes Katastrophenmanagement politische Herrschaft erschüttern und – wie z.B. die historischen Hungerkatastrophen zeigen – zu schweren Aufständen und im Ergebnis Macht ablösungen führen. Umgekehrt kann aber auch politische Herrschaft gefestigt und vergrößert werden, wenn es ihr gelingt, Katastrophen effektiv zu bewältigen.

Erfolg und Misserfolg beim Katastrophenmanagement kann deshalb auch für politische Karrieren entscheidend sein. Erfolge bei der Bewältigung von Katastrophen sind jedenfalls geeignete Karrierenbeschleuniger (z.B. H. Schmidt und M. Platzeck bei der Bewältigung von Flutkatastrophen). Katastrophenmanagement kann umgekehrt einen Politiker aus der Macht verdrängen (z.B. Kan in Japan durch Fukushima). Eine solche Karriererelevanz des Katastrophenschutzmanagements ist per se nicht zu beklagen. Solange Erfolge oder Misserfolge bei der Katastrophenbewältigung über politische Karrieren mitbestimmen können, ist immerhin ein handfester politischer Anreiz für einen hinreichenden

Katastrophenschutz bei Politikern vorhanden. Medien und Öffentlichkeit sollten allerdings bei der Beobachtung von Naturkatastrophen genau darauf schauen, was echtes Engagement im Katastrophenschutz ist und was bloße PR-Arbeit.

Naturkatastrophen können bekämpft und jedenfalls teilweise auch vermieden werden. Gleichwohl wird die Menschheit wohl dauerhaft mit Naturkatastrophen leben müssen. Was dabei von politischen Systemen aber erwartet werden kann, ist die Fähigkeit und Bereitschaft aus Katastrophen zu lernen. Insoweit können Katastrophen auch Chancen für Innovationen bergen. Gerade beim Lernen aus Katastrophen kann sich auch die Überlegenheit von transparenten Demokratien erweisen. Jedenfalls muss ein Staat eine effektive Bewältigung von Naturkatastrophen gewährleisten können. Sonst werden aus Naturkatastrophen nur zu leicht humanitäre, wirtschaftliche sowie letztlich auch politische Katastrophen.