

Peter Bußjäger, Renate Fischler,
Andreas Greiter (Hg.)

nap
new academic press

Grenzüberschreitendes Naturgefahren-
management und regionale Problem-
lösungsmöglichkeiten

Gestione transfrontaliera del rischio
di catastrofi naturali e possibilità di
soluzione a livello regionale

 130. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger, Renate Fischler,
Andreas Greiter (Hg.)

Grenzüberschreitendes
Naturgefahrenmanagement
und regionale Problemlösungs-
möglichkeiten

Gestione transfrontaliera
del rischio di catastrofi naturali
e possibilità di soluzione
a livello regionale

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 130

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

**Grenzüberschreitendes
Naturgefahrenmanagement und
regionale Problemlösungs-
möglichkeiten**

**Gestione transfrontaliera del
rischio di catastrofi naturali
e possibilità di soluzione a livello
regionale**

herausgegeben von

Peter Bußjäger / Renate Fischler / Andreas Greiter



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Fischler/Greiter (Hg), Grenz-
überschreitendes Naturgefahrenmanagement und regio-
nale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione trans-
frontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di
soluzione a livello regionale (2020) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2182-8

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

Grußwort

Solidarität ist ein Grundpfeiler unserer nachbarschaftlichen Beziehungen. Und so war und ist es für Tiroler Behörden und Einsatzorganisationen selbstverständlich, dort mitzuhelfen, wo Not an Mann und Frau ist. Unsere Aufgabe in der Politik ist es dabei, die entsprechenden Voraussetzungen für unkomplizierte und vor allem rechtssichere Hilfe zu schaffen. Gespräche mit Beteiligten zeigten in der Vergangenheit jedoch, dass die Rahmenbedingungen diesen Ansprüchen nicht immer gerecht wurden.



Um solche Graubereiche identifizieren zu können, trafen sich am 17. September 2019 Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Gesetzgebung, Verwaltung und von Hilfsorganisationen, um über praktische Ansätze und die rechtliche Situation bei grenzüberschreitenden Kooperationen zu referieren und konkrete Handlungsempfehlungen auszusprechen. Den Rahmen hierfür bot die Konferenz „Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten“ im Rahmen der Tagungsreihe „Science meets Parliaments“ der Europäischen Kommission.

Eine unmittelbare politische Folge dieser Konferenz war ein Leitantrag des gemeinsamen Landtages von Tirol, Südtirol und dem Trentino zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Naturgefahrenmanagement im Oktober 2019. An dessen Umsetzung wird bereits intensiv gearbeitet. Die wissenschaftliche Essenz der qualitätvollen Vorträge und der anschließenden breiten Diskussion findet sich in diesem Werk. Der von *Peter Bußjäger*, *Renate Fischler* und *Andreas Greiter* herausgegebene Tagungsband fasst den fachlichen Austausch umfassend zusammen und bietet eine wertvolle, wissenschaftlich fundierte Basis für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger.

Mein herzlicher Dank gilt den Tagungsteilnehmenden, die sich an der vom Land Tirol gemeinsam mit dem Institut für Föderalismus, der Universität Innsbruck sowie der Europäischen Kommission organisierten Konferenz beteiligt und ihre Expertise dort eingebracht haben.

Sonja Ledl-Rossmann
Landtagspräsidentin von Tirol

Saluto

La solidarietà costituisce un pilastro fondamentale dei nostri rapporti di vicinato. E così, per le istituzioni e le organizzazioni di intervento del Tirolo era ed è naturale aiutare laddove sussista una situazione di emergenza. Il nostro compito come politica, nel fare ciò, è quello di creare i relativi presupposti per garantire assistenza in modo semplice e soprattutto sicuro sotto il profilo giuridico. In passato, tuttavia, l'esperienza dei diretti interessati ha evidenziato che le condizioni quadro spesso non soddisfano questo requisito.



Per poter identificare queste zone grigie, il 17 settembre 2019 i rappresentanti del mondo scientifico, legislativo, amministrativo e i membri delle organizzazioni di intervento si sono incontrati per discutere degli approcci pratici e della situazione giuridica riguardante le cooperazioni transfrontaliere, nonché per mettere a punto delle concrete raccomandazioni operative. Tali colloqui sono stati portati avanti nel contesto della conferenza "Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale" nell'ambito della rassegna "Science meets Parliaments" della Commissione Europea.

Una delle ricadute politiche immediate di questa conferenza è stata una mozione avanzata nell'ottobre 2019 dalla seduta congiunta delle tre assemblee legislative di Tirolo, Alto Adige e Trentino per il potenziamento della cooperazione transfrontaliera nell'ambito delle calamità naturali, alla cui adozione si sta già lavorando intensamente. La presente opera contiene quella che è l'essenza scientifica degli ottimi interventi e dell'ampio dibattito che ne è seguito. Gli atti del convegno, a cura di Peter Bußjäger, Renate Fischler e Andreas Greiter, rappresentano una sintesi esaustiva di questo scambio tecnico ed offrono una preziosa e solida base scientifica per i decisori politici.

Vorrei esprimere un sentito ringraziamento a tutti i partecipanti per avere preso parte a questa conferenza, organizzata dal Land Tirolo in cooperazione con l'Istituto per il Federalismo, l'Università di Innsbruck e la Commissione Europea, e per avere messo a disposizione il proprio know-how.

Sonja Ledl-Rossmann
La Presidente dell'Assemblea legislativa del Tirolo

Vorwort

„Naturkatastrophen machen an Grenzen nicht halt“ ist ein oft strapazierter Satz, weshalb bei deren Auftreten vor allem ein rasches, reibungsloses und koordiniertes Zusammenwirken der zuständigen Behörden und Hilfsorganisationen dies- und jenseits der Grenze unabdingbar ist.

Aber warum gibt es dann überhaupt noch offene Fragen in diesem Bereich? Sollte in unserem gemeinsamen Europa nicht alles bereits bestens international abgestimmt und geregelt sein?

Dass dem leider nicht so ist, lässt sich etwa am Beispiel eines Notarzthubschraubers verdeutlichen, welcher einen Verletzten von Südtirol über die Staatsgrenze in die Klinik Innsbruck fliegt und dessen Besatzung nach dem geltenden österreichisch-italienischen Abkommen nur aus ÖsterreicherInnen und/oder ItalienerInnen bestehen darf, damit die in diesem Abkommen vorgesehenen administrativen Erleichterungen zur Anwendung kommen. Auch wenn diese Bestimmung im Widerspruch zu geltendem EU-Recht steht, so verdeutlicht sie doch den Handlungsbedarf in vielen grenzübergreifenden Angelegenheiten.

Aber auch am Boden wirft die grenzübergreifende Kooperation von Einsatzkräften im Katastrophenfall eine Reihe von Fragen und Herausforderungen auf, die von der oft unzureichenden Rechtsgrundlage für Not-, Hilfs- und Rettungsmaßnahmen jenseits der Grenze über die mangelnde sozialversicherungsrechtliche Absicherung im Unglücksfall, Fragen der Entgeltfortzahlung und des Verdienstentgangs bis hin zu Fragen der Haftung für verursachte Schäden reichen.

Da gerade im Katastrophenfall rasches und unbürokratisches Handeln erforderlich ist, werden diese Probleme und Hindernisse in der Realität meist pragmatisch überwunden. Solange nichts passiert, funktioniert das auch außerhalb oder sogar gegen geltendes Recht sehr gut. Im Ernstfall kann sich jedoch eine Reihe – und dann zum Teil unangenehmer – rechtlicher Fragestellungen und finanzieller Folgen ergeben.

Obwohl Naturgefahren und Naturkatastrophen immer häufiger eine europaweite Dimension aufweisen, verfügt die Europäische Union in diesem Politikbereich bis heute nur über punktuelle Zuständigkeiten, das Gros der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen liegt nach wie vor bei den Mitgliedsstaaten sowie deren Ländern und Gemeinden.

Gerade in Tirol, wo die nächste Landesgrenze an keinem Punkt des Landes mehr als 30 Kilometer entfernt ist, sind grenzübergreifendes

Naturgefahrenmanagement und Katastrophenschutz von immenser Bedeutung. Diese internationale Konferenz am 17. September 2019 bot die Plattform, mit hervorragenden ExpertInnen und TeilnehmerInnen aus den Bereichen Wissenschaft, Gesetzgebung, Verwaltung und Praxis zahlreiche mit dem grenzübergreifenden Naturgefahrenmanagement verbundenen Fragestellungen, aber *auch Best Practices* zu diskutieren und aufeinander abgestimmte Lösungsansätze zu entwickeln.

Ein besonderer Dank gilt den ReferentInnen sowie dem Organisationsteam für die exzellente Durchführung dieser hochkarätigen Konferenz sowie der Europäischen Kommission für die finanzielle Unterstützung.

Die Herausgeber danken außerdem Herrn MMag. Dr. *Mathias Eller* und *Andrea Schaffner* vom Institut für Föderalismus für die Redaktionsassistenten und die technische Betreuung sowie Herrn Dr. *Wolfgang Walluch* und Herrn *Franz König* von der Novographic Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im November 2020

Peter Bußjäger
Renate Fischler
Andreas Greiter

Prefazione

“Le calamità naturali non si fermano di fronte ai confini” – questa frase spesso abusata spiega perché, quando esse si verificano, è indispensabile che il coordinamento tra le autorità competenti e le organizzazioni di intervento funzioni, garantendo un’azione rapida e senza intoppi da entrambi i lati del confine.

Ma allora perché ci sono ancora delle questioni aperte a questo riguardo? Nella nostra Europa comune non dovrebbe essere già tutto concertato a livello internazionale e regolamentato in modo ottimale?

Il fatto che purtroppo non sia così è ben esemplificato dall’episodio di un elicottero di emergenza che trasporta un ferito dall’Alto Adige ad una clinica di Innsbruck attraversando il confine di Stato, e il cui equipaggio, secondo l’accordo in vigore tra Italia e Austria, può essere composto soltanto da cittadini austriaci e/o italiani, affinché le agevolazioni amministrative previste da tale accordo possano trovare applicazione. Anche se questa disposizione contravviene al diritto europeo vigente, essa illustra bene l’urgenza di agire su molte questioni transfrontaliere.

Ma anche per quanto riguarda il trasporto via terra, la cooperazione transfrontaliera tra squadre di intervento in caso di calamità solleva una serie di questioni e sfide, che spaziano dalla spesso lacunosa base giuridica che regola gli interventi di emergenza e soccorso al di là dei confini, alla mancanza di garanzie in materia di sicurezza sociale in caso di infortunio, fino alle questioni riguardanti l’indennità di malattia, il mancato guadagno e la responsabilità per i danni causati.

Proprio perché, nel caso di calamità naturali, è necessario agire in modo sollecito e poco burocratico, tali criticità e ostacoli nella realtà vengono di solito superati con un approccio pragmatico, che, fintanto che non succede nulla, funziona molto bene anche al di fuori o addirittura contro alle disposizioni vigenti. In caso di emergenza, tuttavia, ne possono scaturire una serie di questioni di natura giuridica e conseguenze di natura finanziaria – a volte poco piacevoli.

Sebbene le calamità e le catastrofi naturali sempre più spesso tendano ad assumere una dimensione europea, l’Unione Europea in questo ambito politico detiene fino ad oggi soltanto competenze circoscritte, mentre la maggior parte delle competenze legislative ed esecutive spettano agli Stati membri nonché alle loro regioni e comuni.

Proprio in Tirolo, dove il prossimo confine nazionale non dista mai, in nessun punto della regione, più di 30 chilometri, la gestione del rischio di calamità naturali e la protezione dalle catastrofi rivestono un'enorme importanza. Questa conferenza internazionale del 17 settembre 2019 ha fornito la piattaforma per poter discutere, alla presenza di eccellenti esperti e partecipanti dagli ambiti scienza, legislazione, amministrazione e pratica, delle numerose problematiche riguardanti la dimensione transfrontaliera della gestione del rischio di catastrofi naturali, e anche per condividere migliori pratiche e soluzioni concertate.

Un particolare ringraziamento spetta ai relatori e agli organizzatori per l'ottimo lavoro svolto nel realizzare questa conferenza di alto livello, nonché alla Commissione Europea per il supporto finanziario.

I curatori ringraziano inoltre i signori MMag. Dr. *Mathias Eller* e *Andrea Schaffner* dell'Istituto per il Federalismo per avere fornito l'assistenza redazionale e la supervisione tecnica, nonché i signori Dr. *Wolfgang Walluch* e *Franz König* della Novographic Druck GmbH per la composizione e la stampa della presente opera.

Innsbruck, Novembre 2020

Peter Bußjäger
Renate Fischler
Andreas Greiter

Inhalt

Grußwort	V
Saluto	VII
Vorwort	IX
Prefazione	XI
Inhaltsverzeichnis	XIII

Teil 1:

Beiträge in deutscher Sprache 1

Walter Obwexer

Internationale und europarechtliche Grundlagen für grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement	3
--	---

Lamiss Khakzadeh

Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten: Rechtliche Situation in Tirol	29
--	----

Esther Happacher

Zivilschutz und Naturgefahrenmanagement: der Rechtsrahmen in Südtirol	39
---	----

Anna Simonati

Katastrophenschutz und Notfallmanagement: die Erfahrung der Autonomen Provinz Trient	59
--	----

Peter Bußjäger

Praktische Probleme des grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagements im EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino	83
---	----

Parte 2:	
Contributi in lingua italiana	103
<i>Walter Obwexer</i>	
Basi giuridiche internazionali e di diritto dell'Unione europea per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali	105
<i>Lamiss Khakzadeh</i>	
Gestione transfrontaliera dei pericoli naturali e possibilità di risoluzione dei problemi a livello regionale: La situazione giuridica in Tirolo	129
<i>Esther Happacher</i>	
La protezione civile e la gestione delle calamità naturali: il quadro giuridico in Alto Adige/Südtirol	139
<i>Anna Simonati</i>	
Protezione civile e gestione dell'emergenza: l'esperienza della Provincia Autonoma di Trento	159
<i>Peter Bußjäger</i>	
Problemi pratici della gestione transfrontaliera dei pericoli naturali nel GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino	181
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber	201

Teil 1:
Beiträge in deutscher Sprache

Internationale und europarechtliche Grundlagen für grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement

I. Einführung

Die Häufigkeit und das Ausmaß von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen haben in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Immer öfter treten Überschwemmungen, Muren, Steinschlag, Lawinen und Brände sowie Chemieunfälle auf. Der Klimawandel und die potenzielle Interaktion von mehreren natürlichen und technologischen Risiken lassen in Zukunft noch stärkere und komplexere Katastrophen mit weitreichenden und längerfristigen Auswirkungen erwarten.

Diese Entwicklungen mit schwerwiegenden Auswirkungen auf Menschen, Umwelt, Vermögenswerte und/oder Kulturgüter können immer öfter von einem Staat allein nicht mehr rasch und effizient bewältigt werden. Hinzu kommen zunehmend grenzüberschreitende Auswirkungen derartiger Ereignisse.

Dem folgend kommt einem grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement – verstanden als Prävention, Vorsorge und Bewältigung von Naturgefahren (einschließlich vom Menschen verursachter Katastrophen) – besondere Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund wird nachstehend ein Überblick über die völker- und unionsrechtlichen Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement gegeben und deren Zusammenwirken skizziert.

II. Völkerrechtliche Grundlagen

Das Völkerrecht beruht auf dem Grundsatz der Souveränität der Staaten.¹ Demnach verfügt jeder Staat über die Ausschließlichkeit der

1 Vgl zB von *Arnauld*, Völkerrecht⁴ (2019) Rz 90.

Staatsgewalt im Inneren sowie über Unabhängigkeit und Gleichheit gegenüber anderen Staaten. Damit ist verbunden, dass jeder Staat (auch) die Sicherheit seiner Bürger² zu gewährleisten hat. Im Fall von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen gilt der Grundsatz der Selbsthilfe.³

Ebenfalls mit der Souveränität verbunden ist die Pflicht, die Unverletzlichkeit des fremden Staatsgebiets zu achten. So darf ein Staat nicht durch eigenes Handeln eine Katastrophe auf dem Gebiet eines anderen Staates verursachen und muss das Übergreifen einer inländischen Katastrophe auf fremdes Gebiet unterbinden.

Daraus entstand im Laufe der Jahre und Jahrzehnte ein System von völkerrechtlichen Verbotsnormen (Nichtschädigungsgeboten). Dieses wurde in der Folge durch ein System der Kooperation ergänzt (Handlungsgebote).⁴ Naturereignisse machen nämlich an Grenzen nicht Halt. Lösen derartige Ereignisse Katastrophen aus, wirken diese sich meistens auch grenzüberschreitend aus.

Davon ausgehend entstanden Bemühungen auf internationaler Ebene, die darauf abzielten, die Zusammenarbeit der Staaten zu fördern. Multilateral versuchten die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die Zahl von Naturkatastrophen zu vermindern und ihre negativen Folgen zu begrenzen. So erklärte beispielsweise die Generalversammlung das Jahrzehnt von 1990 bis 1999 zur „*International Decade for Natural Disaster Reduction*“. Im Jahr 2000 beschloss die Generalversammlung die „*International Strategy for Disaster Reduction*“ (ISDR) und richtete in Genf ein Sekretariat (*Inter-Agency Secretariat*) und eine *Inter-Agency Task Force* für Katastrophenreduzierung ein. Alle diese Bemühungen mündeten überwiegend in *soft law*. Aus diesem bildete sich punktuell Völkergewohnheitsrecht heraus. Dieses normiert in erster Linie Informationspflichten bei Naturkatastrophen.⁵ Hinzu kommt eine (eingeschränkte) Verpflichtung zu gegenseitiger Hilfeleistung bei der Verletzung von Menschenrechten.⁶

2 Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird im gesamten Beitrag das Maskulinum verwendet. Dieses umfasst auch die anderen Geschlechter.

3 Vgl. Fassbender, „Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch“? Die Internationalisierung von Risiken und die Entwicklung des völkerrechtlichen Katastrophenschutzrechts, KritV 2005, 375 (378).

4 Vgl. Fassbender, KritV 2005, 381.

5 Vgl. zB von Arnould, Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, ArchVR 2005, 279.

6 Vgl. Fassbender, KritV 2005, 397.

Das multilaterale völkerrechtliche *soft law* wurde sukzessive durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge ergänzt. So wurden schrittweise multi- und bilaterale Abkommen abgeschlossen, deren Inhalte von einer Verpflichtung zu frühzeitiger Information über die Verhütung und gegebenenfalls gemeinsame Bekämpfung von Naturgefahren bis zu gegenseitiger Hilfeleistung bei Katastrophen reichen. Die bilateralen Abkommen wurden meistens zwischen Nachbarstaaten abgeschlossen.⁷

A) Katastrophenkooperationsabkommen Österreich – Nachbarstaaten (1992)

Ein Beispiel für ein multilaterales Abkommen, an dem auch Österreich teilnimmt, ist das Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Vorhersage, Verhütung und Milderung von Natur- und technologischen Katastrophen.⁸ Dieses Abkommen wurde zwischen den Regierungen von Österreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Polen und Slowenien Anfang 1992 unterzeichnet und ist am 1. August 1994 für Österreich, Kroatien und Ungarn in Kraft getreten. In der Folge sind Italien, Polen, die Slowakei und Slowenien dem Abkommen beigetreten.

Das Ziel des Abkommens besteht darin, die Zusammenarbeit der Vertragsparteien auf dem Gebiet der Vorhersage und Verhütung von Natur- und technologischen Katastrophen zu entwickeln und durch eine verstärkte Zusammenarbeit im Zivilschutz und bei der Katastrophenbekämpfung die freundschaftlichen Bande unter den Vertragsparteien zu stärken.

Zu diesem Zweck regelt das Abkommen die Zusammenarbeit bei der Vorhersage und der Verhinderung „größerer Gefahren, die ernste Folgen für die Sicherheit der Bevölkerung, für Vermögenswerte und für die Umwelt“ nach sich ziehen (Art 1 Abs 1). Die Zusammenarbeit soll insbesondere umfassen:

1. den laufenden Austausch von Informationen,
2. die Durchführung gemeinsamer Forschungsprogramme und
3. die Ausbildung von Experten auf den Gebieten der Vorhersage, Verhütung und Hilfeleistung.

7 Vgl. Fassbender, KritV 2005, 384 ff.

8 BGBl III 228/2002.

Eine Gemeinsame Kommission aus Vertretern der Vertragsparteien soll Leitlinien für die Zusammenarbeit festlegen und Empfehlungen für die Durchführung der Zusammenarbeit formulieren (Art 2).

Eine Kooperationspflicht normiert das Abkommen allerdings nicht. Vorgesehen ist lediglich, dass im Falle einer größeren Natur- oder technologischen Katastrophe „eine engere Zusammenarbeit ins Auge gefasst werden (sollte)“ (Art 3). Dennoch ist ausdrücklich vorgesehen, dass bilaterale Zivilschutz- und Katastrophenhilfeabkommen unberührt bleiben (Art 6).

Beim gegenständlichen Abkommen handelt es sich um ein Regierungsübereinkommen, das in Österreich durch Kundmachung im Bundesgesetzblatt adoptiert wurde. Es gilt daher nicht nur für Österreich, sondern – als völkerrechtlicher Vertrag auf Verordnungsstufe – auch in Österreich und ist dort unmittelbar anwendbar.⁹

Das Abkommen wurde auf unbestimmte Dauer geschlossen. Jede Vertragspartei kann es aber unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten kündigen (Art 10).

B) Katastrophenhilfeabkommen Österreich – Drittstaaten

Ergänzend zu diesem multilateralen Abkommen hat Österreich kurz vor der Jahrtausendwende und in den Jahren danach eine Vielzahl von völkerrechtlichen Verträgen mit dritten Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, abgeschlossen, die alle auf eine Zusammenarbeit und/oder gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen abzielen. Solche Abkommen bestehen beispielsweise mit Albanien,¹⁰ Deutschland,¹¹ Liechtenstein¹² und der Schweiz.¹³ Die Inhalte dieser Abkommen sind im Wesentlichen gleich ausgestaltet, Abweichungen tragen bilateralen Besonderheiten Rechnung.

So regelt das Abkommen mit Deutschland die Rahmenbedingungen für freiwillige Hilfeleistungen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen im jeweils anderen Vertragsstaat. Voraussetzung dafür ist stets und unabdingbar ein entsprechendes Ersuchen des Einsatzstaates

9 Vgl zB *Grabenwarter*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁵ (2013) Rz 552.

10 BGBl III 107/2011.

11 BGBl III 489/1992.

12 BGBl III 758/1995.

13 BGBl III 29/2002.

(Art 1 Abs 1). Zuständig für die Stellung und die Entgegennahme von Hilfeersuchen sind in Österreich der Bundesminister für Inneres und die Landesregierungen der Grenzländer, in Deutschland der Bundesminister des Innern und die Innenminister der Grenzländer (Art 3 Abs 1).

Die Hilfeleistungen erfolgen in erster Linie durch den Einsatz von Mannschaften und Material. Art und Umfang der Hilfeleistung werden von Fall zu Fall im Einvernehmen zwischen den zuständigen Behörden festgelegt (Art 4).

Die Angehörigen einer Hilfsmannschaft sind vom Passzwang und dem Erfordernis einer Aufenthaltsbewilligung/-erlaubnis oder eines Sichtvermerks befreit (Art 6 Abs 1). Diese Regelung ist inzwischen für Unionsbürger, die ein umfassendes Freizügigkeitsrecht genießen (Art 21 AEUV),¹⁴ weitgehend überholt. Bei besonderer Dringlichkeit kann die Grenze auch außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen ohne Beachtung der sonst hierfür geltenden Vorschriften überschritten werden (Art 6 Abs 2). Auch diese Regelung ist durch den Schengener Grenzkodex¹⁵ überwiegend obsolet geworden.

Zusätzlich haben die Vertragsparteien den Grenzübergang für die bei der Hilfeleistung notwendigen Ausrüstungsgegenstände und Hilfsgüter zu erleichtern (Art 7 Abs 1). Die Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze finden dabei keine Anwendung (Art 7 Abs 3). Diese Bestimmung ist nach wie vor von Relevanz, da die Grundfreiheit des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt der Union nur für den Handel mit Waren gilt,¹⁶ Ausrüstungsgegenstände und Hilfsgüter im Einsatzstaat aber nicht verkauft, sondern zur Hilfeleistung eingesetzt werden.

Die Koordination und Gesamtleitung der Rettungs- und Hilfsmaßnahmen obliegt in jedem Fall den Behörden des Einsatzstaates (Art 9 Abs 1). Diese haben den Hilfsmannschaften des Entsendestaates Schutz und Hilfe zu leisten (Art 9 Abs 3).

Die Einsatzkosten hat der Entsendestaat zu tragen. Er hat nämlich gegenüber dem Einsatzstaat keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten der

14 Vgl zB *Obwexer*, Das Freizügigkeitsrecht als elementares und persönliches Recht der Unionsbürger, in: Schroeder/Obwexer (Hg), 20 Jahre Unionsbürgerschaft, EuR-Beiheft 1 (2015) 51.

15 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl 2016 L 77, 1 idF ABl 2019 L 135, 27.

16 ZB EuGH, C-2/90, *Kommission/Belgien* („Wallonische Abfälle“), EU:C:1992:310, Rn 26.

Hilfeleistung (Art 10 Abs 1). Der Einsatzstaat hat aber die Hilfsmannschaften des Entsendestaates auf eigene Kosten zu verpflegen und unterzubringen sowie mit Gütern für den Eigenbedarf zu versorgen. Im Bedarfsfall ist auch logistische einschließlich medizinischer Hilfe zu leisten (Art 10 Abs 3).

Für allfällige Ansprüche auf Schadenersatz und Entschädigung gilt folgende Regelung (Art 11): Jeder Vertragsstaat verzichtet auf alle ihm gegen den anderen Vertragsstaat oder dessen Helfer zustehenden Ansprüche auf den Ersatz von Vermögensschäden, die von einem Helfer des anderen Vertragsstaates im Zusammenhang mit der Erfüllung seines Auftrages verursacht worden sind, sowie von Schäden, die auf einer Körperverletzung, einer Gesundheitsschädigung oder dem Tod eines Helfers im Zusammenhang mit der Erfüllung seines Auftrages beruhen. Wird durch einen Helfer des Entsendestaates im Zusammenhang mit der Erfüllung seines Auftrages im Gebiet des Einsatzstaates Dritten ein Schaden zugefügt, so haftet der Einsatzstaat für den Schaden nach Maßgabe der Vorschriften, die im Fall eines durch eigene Helfer verursachten Schadens Anwendung fänden.

Ergänzt werden die Hilfeleistungen durch weitere Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehören insbesondere die Vorbeugung und Bekämpfung von Katastrophen oder schweren Unglücksfällen durch den Austausch von Informationen, die Durchführung von Forschungsprogrammen und gemeinsame Übungen von Hilfeinsätzen (Art 13).

Das gegenständliche Abkommen wurde Ende Dezember 1988 unterzeichnet und ist am 1. Oktober 1992 in Kraft getreten. In Österreich wurde es vom Nationalrat genehmigt und im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Dem folgend gilt das Abkommen nicht nur für, sondern auch in Österreich und hat dort den Rang eines Gesetzes.¹⁷

Das Abkommen wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen. Es kann jederzeit auf diplomatischem Wege gekündigt werden und tritt sechs Monate nach dem Zugang der Kündigung außer Kraft (Art 16).

C) *Flugrettungsabkommen Österreich – Italien (1989)*

Ein spezifisches bilaterales Abkommen regelt die Durchführung von grenzüberschreitenden Ambulanzflügen zwischen Österreich und

17 Vgl zB Grabenwarter, Völkerrecht Rz 552.

Italien.¹⁸ Dieses Abkommen wurde im Februar 1989 unterzeichnet und ist – nach erfolgter Ratifikation – am 1. Juli 1991 in Kraft getreten. Es wurde durch ein Abkommen vom November 1996, in Kraft getreten am 1. August 2002, ergänzt.¹⁹

Beide Abkommen wurden in Österreich nach ihrer Genehmigung durch den Nationalrat im Bundesgesetzblatt kundgemacht; ein Erfüllungsvorbehalt wurde nicht gesetzt. Dem folgend gelten beide Abkommen in Österreich auf Gesetzesstufe und können direkt angewendet werden.²⁰

Das Ziel des ergänzten Abkommens besteht darin, die Durchführung grenzüberschreitender Ambulanzflüge zu regeln und deren technische und administrative Abwicklung durch eine enge Zusammenarbeit zu erleichtern.

Geregelt werden Ambulanzflüge, die in die Grenzregionen des Bestimmungsstaates durchgeführt werden (Art 2 Abs 1). Als Ambulanzflug gilt dabei ein Flug, der mit Luftfahrzeugen, die im Herkunftsstaat registriert sind, entweder gegen Bezahlung oder unentgeltlich zum Zwecke eines dringlichen Transportes von Verletzten oder Schwerkranken durchgeführt wird (Art 1 Z 1). Grenzregionen sind die an der gemeinsamen Staatsgrenze liegenden Bundesländer Österreichs und Regionen Italiens (Art 1 Z 5). Ambulanzflüge dürfen im Bestimmungsstaat von und nach Zivilflugplätzen und solchen Militärflugplätzen, die für den zivilen Verkehr geöffnet sind, sowie von und nach Hubschrauberlandeplätzen, Wasserflugplätzen und Außenlandeplätzen durchgeführt werden (Art 2 Abs 2). Als Außenlandeplätze gelten jene Flächen, die nicht als Flugplätze, Hubschrauberlandeplätze oder Wasserflugplätze gewidmet sind und die den Abflug und die Landung von Luftfahrzeugen, deren Bauart und technische Ausrüstung diese erlauben, ermöglichen (Art 1 Z 4).

Für den Grenzübertritt zwischen den Vertragsstaaten benötigen Besatzungen, Sanitätspersonal und beförderte Personen keine Reisedokumente (Art 3 Abs 1). Die Begleitung des Verletzten oder Schwerkranken

18 Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die Erleichterung von Ambulanzflügen in den Grenzregionen bei dringlichen Transporten von Verletzten oder Schwerkranken, BGBl 272/1991.

19 Abkommen zur Ergänzung des Abkommens vom 21.2.1989 zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die Erleichterung von Ambulanzflügen in den Grenzregionen bei dringlichen Transporten von Verletzten oder Schwerkranken, BGBl III 140/2002.

20 Vgl zB Grabenwarter, Völkerrecht Rz 552.

durch Familienangehörige oder, falls solche nicht anwesend sind, durch eine Begleitperson ist zulässig (Art 3 Abs 2).

Die Namen und Personalien der beförderten Personen sind entweder im Flugplan bekanntzugeben oder andernfalls den Polizeibehörden des anderen Vertragsstaates nach Durchführung des Ambulanzfluges unverzüglich mitzuteilen (Art 3 Abs 3).

Alle in den anderen Vertragsstaat beförderten Personen sind ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit zurückzunehmen, auch wenn sie nicht im Besitz eines Reisedokuments sind, ausgenommen jene Personen, die Staatsangehörige des anderen Staates sind oder die dort eine gültige Aufenthaltserlaubnis haben (Art 3 Abs 4).

Die im Abkommen enthaltenen Zollvorschriften (Art 6) sind mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995 obsolet geworden.

Nach wie vor relevant ist hingegen die Vorschrift, wonach jeder Vertragsstaat dem anderen Vertragsstaat eine Liste der Luftfahrzeughalter übermitteln muss, die zur Durchführung von Flügen nach dem Abkommen ermächtigt sind; allfällige Änderungen sind jeweils rechtzeitig bekannt zu geben (Art 10 Abs 1).

Mit dem Ergänzungsabkommen (1996) wurde Anfang August 2002 eine zusätzliche Bestimmung aufgenommen, wonach das Personal und die Luftfahrzeughalter, die zur Durchführung von Flügen nach dem Abkommen berechtigt sind, ausschließlich den Vertragsstaaten angehören müssen (Art 10 Abs 2). Die gegenständliche Bestimmung steht jedoch im Widerspruch zum geltenden Unionsrecht. Das Abstellen auf die Staatsangehörigkeit beinhaltet nämlich eine direkte Diskriminierung, die nicht durch allfällige wichtige Gründe gerechtfertigt werden kann. Dem folgend wird der Staatsbürgerschaftsvorbehalt durch das einschlägige Unionsrecht mit unmittelbarer Wirkung (Dienstleistungsfreiheit gemäß Art 56 AEUV oder andernfalls allgemeines Diskriminierungsverbot gemäß Art 18 Abs 1 AEUV)²¹ verdrängt und darf nicht angewendet werden. Dieser Anwendungsvorrang ist allerdings eine bloße Mindestgarantie und enthebt die EU-Mitgliedstaaten Österreich und Italien nicht ihrer Verpflichtung, die gegenständliche Bestimmung des Abkommens aus Gründen der Rechtssicherheit dem Unionsrecht anzupassen (Rechtsbereinigungspflicht).²²

21 ZB EuGH, C-382/08, *Neukirchinger*, EU:C:2011:27, Rn 20 ff.

22 ZB EuGH, C-46/93 und C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, EU:C:1996:79, Rn 20; C-55/00, *Gottardo*, EU:C:2002:16, Rn 31 ff.

D) Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit Österreich – Italien (1993)

Ein zusätzliches bilaterales Abkommen zwischen Österreich und Italien betrifft allgemein die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und erstreckt sich dabei ua auch auf den Zivilschutz.

Das Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften²³ – gestützt auf die multilaterale Madrider Konvention (1980)²⁴ – wurde Ende Jänner 1993 unterzeichnet und ist am 1. August 1995 in Kraft getreten. Es gilt auf unbestimmte Zeit und kann unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden (Art 7 Abs 2). In Österreich wurde das Abkommen nach erfolgter Genehmigung durch den Nationalrat mittels Kundmachung im Bundesgesetzblatt adoptiert. Es gilt damit nicht nur für Österreich, sondern als völkerrechtlicher Vertrag auf Gesetzesstufe auch in Österreich.

Das Rahmenabkommen beinhaltet die Verpflichtung beider Vertragsparteien, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, indem sie die betreffenden Initiativen bestimmter Gebietskörperschaften unterstützen (Art 1). Dazu gehören in Italien die Regionen Friaul-Julisch Venetien, Trentino-Südtirol und Veneto, die autonomen Provinzen Trient und Bozen sowie die Provinzen und Gemeinden, Berggemeinschaften, Gemeinde- und Provinzverbände, die, wenn auch nur zum Teil, innerhalb eines Streifens von 25 km von der Staatsgrenze liegen. In Österreich sind die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände umfasst (Art 3). Diese Gebietskörperschaften sind berechtigt, innerhalb der Zuständigkeiten, welche die innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien ihnen jeweils einräumen, Vereinbarungen in insgesamt 14 Bereichen abzuschließen. Dazu zählt auch der Zivilschutz (Art 4).

Mit dem Begriff „Vereinbarungen“ sind wohl völkerrechtliche Verträge gemeint. Die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss, der Abschluss selbst und die Beendigung der Wirksamkeit müssen im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften jedes der Vertrags-

23 BGBl 421/1995.

24 Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, BGBl 52/1983.

staaten erfolgen (Art 5 Abs 1).²⁵ Auf diese Weise geschlossene Vereinbarungen dürfen ausschließlich eine Haftung der vertragschließenden Körperschaften nach sich ziehen und zu keinen finanziellen Belastungen des italienischen Staatshaushalts und des österreichischen Bundeshaushalts, sei es in direkter oder indirekter Form, führen (Art 5 Abs 2).

Bislang wurde von der Möglichkeit, Abkommen zwischen Gebietskörperschaften im Bereich des Zivilschutzes zu schließen, kein Gebrauch gemacht.

E) *Beschluss Dreier-Landtag (1996)*

Ende Mai 1995 fassten die Landtage von Südtirol, Tirol und dem Trentino sowie der Vorarlberger Landtag mit Beobachterstatus in Riva del Garda einen einstimmigen Beschluss betreffend die Zusammenarbeit Südtirols, des Bundeslandes Tirol und des Trentino auf dem Gebiet des Zivilschutzes. Aus Sicht der Landtage scheint der Einsatz von Hilfskräften jenseits der Landesgrenzen vor allem dann geboten, wenn damit ein zeitlicher Vorteil verbunden ist bzw zusätzliche, an Ort und Stelle gerade nicht verfügbare Spezialausrüstungen für die Katastrophenbekämpfung erforderlich sind. Dem folgend forderten die Landtage ihre Landesregierungen auf, „eine engere Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern herzustellen“ und gaben die Empfehlung ab, „diese Zusammenarbeit zum Gegenstand einer vertraglichen Regelung (...) zu machen“. Diese sollte auf das am 1. August 1995 in Kraft getretene österreichisch-italienische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften²⁶ gestützt werden.

Der Empfehlung des Dreier-Landtages kamen die Landesregierungen – soweit ersichtlich und aus welchen Gründen auch immer – allerdings bis heute nicht nach.

Die politisch geforderte engere Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes konnte auch 2011 anlässlich der Gründung der Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)²⁷ nicht realisiert werden. Bei der Festlegung

25 Zur Rechtslage in Österreich vgl zB *Binder*, Staatsverträge der Länder – Zwanzig Jahre totes Recht, in: FS Zehetner (2009) 133.

26 Siehe II.D.

27 Vgl zB *Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger et al (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (2011) 47.

der Aufgaben und der spezifischen Projekte der Europaregion in der Übereinkunft (Art 6 und 7) und in der Satzung (Art 6 und 7) wurde der Zivilschutz bzw Katastrophenschutz nämlich nicht berücksichtigt. Diese Aufgabe soll der Europaregion nunmehr im Zuge einer für das Jahr 2021 geplanten Reform übertragen werden.²⁸

III. Unionsrechtliche Grundlagen

In der Europäischen Union wurden nach der Jahrtausendwende die Bemühungen zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich des Naturgefahrenmanagements, insbesondere des Katastrophenschutzes, verstärkt. Der Union wurden punktuelle Kompetenzen übertragen, die in der Folge schrittweise ausgeübt wurden. Außerhalb dieser punktuellen Regelungen mit Kompetenzübertragungen blieben die Mitgliedstaaten für den Katastrophenschutz zuständig. Sie müssen in Ausübung ihrer Zuständigkeit aber das Unionsrecht beachten.

A) *Primärrecht*

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 Abs 2 EUV) verfügt die Union nur über jene Zuständigkeiten, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Im Bereich des Naturgefahrenmanagements einschließlich des Katastrophenschutzes wurden der Union zwei unterschiedliche Kompetenzen übertragen: eine ergänzende Zuständigkeit im Bereich des Katastrophenschutzes (Art 196 AEUV) und eine geteilte Zuständigkeit im Rahmen der Solidaritätsklausel (Art 222 AEUV).²⁹

Alle anderen Bereiche des Naturgefahrenmanagements sind in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben. Allerdings sind die Mitgliedstaaten auch in diesen Bereichen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit verpflichtet, das Unionsrecht, insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarkts und das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit, zu beachten.³⁰ Ebenfalls zu beachten

28 Vgl *Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (Hg), *Euregio Fundamentals*. Ergebnisse des EuregioLab 2020. Thesenpapier (2020) 8.

29 Vgl umfassend *Schwartz*, *Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union* (2012).

30 ZB EuGH, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, EU:C:2010:806, Rn 38; C-585/18, C-524/18 und C-525/18, *AK ua*, EU:C:2019:982, Rn 75.

sind die Unions-Grundrechte, sofern und soweit die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln.³¹

B) Katastrophenschutz

Die Zuständigkeit der Union für den Katastrophenschutz ist in Art 196 AEUV grundgelegt und durch mehrere Sekundärrechtsakte ausgeübt worden.

1. Zuständigkeit der Union

Gem Art 196 Abs 1 UAbs 1 AEUV fördert die Union die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten.

In Ausübung dieser Zuständigkeit hat die Union gem Art 196 Abs 1 UAbs 2 AEUV folgende Ziele zu verfolgen:

- Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf die Risikoprävention, auf die Ausbildung der in den Mitgliedstaaten am Katastrophenschutz Beteiligten und auf Einsätze im Falle von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen in der Union;
- Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit in der Union zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen;
- Verbesserung der Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene.

Zur Verfolgung dieser Ziele kann die Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die erforderlichen Maßnahmen erlassen, allerdings unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art 196 Abs 2 AEUV).

Das Harmonisierungsverbot resultiert daraus, dass es sich bei der gegenständlichen Kompetenz der Union um eine bloße „Beitragskompetenz“ iSv Art 6 AEUV handelt. Demnach darf die Union nicht an-

31 ZB EuGH, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, Rn 25 ff; C-182/15, *Petruhhin*, EU:C:2016:630, Rn 52.

stelle der Mitgliedstaaten tätig werden, sondern die Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich unterstützen, koordinieren und ergänzen.³²

Dem folgend ist der Aktionsrahmen der Union im Katastrophenschutz trotz der Einführung eines eigenen Politikbereichs mit dem Vertrag von Lissabon (2007) auf Maßnahmen der Information, der Koordinierung und der Amtshilfe beschränkt.³³

2. Katastrophenschutzverfahren der Union

Von ihrer neuen Kompetenz hat die Union erstmals im Jahr 2013 umfassend Gebrauch gemacht und ein Katastrophenschutzverfahren der Union eingeführt.³⁴ Dieses sogenannte „Unionsverfahren“ wurde 2019 in wichtigen Punkten weiterentwickelt.³⁵

Das Unionsverfahren soll die Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich des Katastrophenschutzes verstärken und die Koordinierung erleichtern, um die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachter Katastrophen zu verbessern (Art 1 Abs 1).

Der durch das Unionsverfahren gewährleistete Schutz gilt va den Menschen, aber auch der Umwelt und dem Eigentum, einschließlich Kulturgütern, bei allen Arten von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen innerhalb und außerhalb der Union. Mit umfasst sind auch akute Krisen im Gesundheitsbereich (Art 1 Abs 2).

Das Unionsverfahren fördert die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten durch praktische Zusammenarbeit und Koordinierung, berührt aber nicht die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Schutz von Menschen, der Umwelt und des Eigentums, einschließlich Kulturgütern, in ihrem Hoheitsgebiet im Falle von Katastrophen sowie für die

32 Vgl zB *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189 (197).

33 So zB auch *Bings*, Art 196 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar³ (2018) Rz 2.

34 Beschluss Nr 1313/2013/EU des EP und des Rates vom 17.12.2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl 2013 L 347, 924. Vgl Bericht der Kommission an das EP und den Rat: Zwischenbewertung des Katastrophenschutzverfahrens der Union für den Zeitraum 2014 – 2016, KOM(2017) 460 endg vom 30.8.2017.

35 Beschluss (EU) 2019/420 des EP und des Rates vom 13.3.2019 zur Änderung des Beschlusses Nr 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl 2019 L 77, 1.

Ausstattung ihrer Katastrophenmanagementsysteme mit ausreichenden Kapazitäten (Art 1 Abs 3).

Die Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes umfasst einerseits Präventions- und Vorsorgemaßnahmen und andererseits Unterstützungsmaßnahmen zur Bewältigung der unmittelbaren schädlichen Folgen einer Katastrophe (Art 2).

Die Prävention umfasst Präventionsmaßnahmen und ein Risikomanagement. Die Präventionsmaßnahmen obliegen primär der Kommission und umfassen in erster Linie die Sammlung und den Austausch von relevanten Informationen und bewährten Vorgangsweisen (Art 5). Das Risikomanagement obliegt den Mitgliedstaaten und der Kommission (Art 6). Erstere sollen insbesondere die Katastrophenrisikomanagementpläne auf nationaler oder geeigneter subnationaler Ebene weiterentwickeln und verfeinern (Art 6 Abs 1), letztere ua spezifische Konsultationsmechanismen schaffen, um die angemessene Planung und Koordinierung der Präventions- und Vorsorgemaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten zu verbessern (Art 6 Abs 2).

Im Rahmen der Vorsorge ist ein Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) vorgesehen, das rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche einsatzbereit ist. Es steht den Mitgliedstaaten und der Kommission für die Verfolgung der Ziele des Unionsverfahrens zur Verfügung (Art 7). Vorgesehen ist des Weiteren die Schaffung eines Europäischen Katastrophenschutz-Pools (Art 11). Dieser besteht aus einem Pool von Bewältigungskapazitäten, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis bereitgehalten werden, und umfasst Module, sonstige Bewältigungskapazitäten und Kategorien von Experten. Die Bewältigungskapazitäten werden von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis ermittelt und registriert; möglich sind auch multinationale Module von zwei oder mehr Mitgliedstaaten. Die Bewältigungskapazitäten, die von den Mitgliedstaaten dem Europäischen Katastrophenschutz-Pool zur Verfügung gestellt werden, stehen ihnen jederzeit für nationale Zwecke zur Verfügung. Angefragt werden können diese Bewältigungskapazitäten mittels eines über ERCC gestelltes Hilfeersuchen. Die endgültige Entscheidung über die Entsendung wird von den Mitgliedstaaten getroffen, die die betreffende Bewältigungskapazität registriert haben. Im Falle ihrer Entsendung bleiben die Bewältigungskapazitäten unter der Führung und Kontrolle der betreffenden Mitgliedstaaten und können jederzeit im Benehmen mit der Kommission abgezogen werden, wenn wichtige Gründe im entsendenden Mitgliedstaat bestehen. Für jene Fälle, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von den Mitgliedstaaten über den Europäischen Katastro-

phenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten nicht ausreichen, um Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen wirksam zu bewältigen (Überforderungssituationen), ist eine Katastrophenschutz-Reserveeinheit (rescEU) vorgesehen (Art 12). Die rescEU-Kapazitäten werden durch die Mitgliedstaaten erworben, gemietet oder geleast, die zu diesem Zweck direkte Finanzhilfen der Union erhalten (können). Die Kapazitäten von rescEU werden auf ein über das ERCC gestelltes Hilfeersuchen hin für Bewältigungsmaßnahmen im Rahmen des Unionsverfahrens zur Verfügung gestellt. Über die Entsendung der Kapazitäten entscheidet die Kommission. Werden diese Kapazitäten nicht für Bewältigungsmaßnahmen im Rahmen des Unionsverfahrens genutzt oder benötigt, dürfen sie für nationale Zwecke verwendet werden. Zusätzlich ist auch ein EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz vorgesehen (Art 13). Dieses besteht aus relevanten Akteuren und Institutionen im Bereich Katastrophenschutz und -management, einschließlich Exzellenzzentren, Universitäten und Forschern. Dieses Netz, für das ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis angestrebt wird, nimmt in den Bereichen Ausbildung, Übungen, Erkenntnisauswertung und Wissensverbreitung eine Reihe von Aufgaben wahr, ua Errichtung und Verwaltung eines Ausbildungsprogramms, Errichtung und Verwaltung eines Ausbildungsnetzwerks, Ausarbeitung eines Übungsprogramms sowie Errichtung und Verwaltung eines Programms zur Auswertung der Erkenntnisse aus den im Rahmen des Unionsverfahrens durchgeführten Katastrophenschutzmaßnahmen.

Im Rahmen der Bewältigung ist vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat, in dem eine Katastrophe eingetreten ist oder wahrscheinlich eintreten wird, unverzüglich die anderen möglicherweise betroffenen Mitgliedstaaten und, wenn die Auswirkungen potenziell erheblich sind, auch die Kommission zu unterrichten hat (Art 14). Diese Unterrichtungspflicht greift allerdings nur, wenn die Katastrophe grenzüberschreitende Auswirkungen hat oder haben kann oder andere Mitgliedstaaten betrifft oder betreffen kann. Sie findet keine Anwendung, wenn die Verpflichtung zur Unterrichtung bereits gemäß anderem einschlägigen Unionsrecht, dem EAG-Vertrag oder gemäß bestehenden internationalen Übereinkünften geregelt ist. Die Bewältigung von Katastrophen innerhalb der Union erfolgt nach dem Grundsatz der Antragsbindung (Art 15). Demnach muss der betroffene Mitgliedstaat über das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) um Hilfe ersuchen. Dieses Ersuchen muss so konkret wie möglich sein und erlischt nach einem Zeitraum von höchstens 90 Tagen, sofern dem ERCC keine neuen Elemente vorgelegt werden, die die Notwendigkeit einer Fortsetzung der Hilfeleistung oder einer zusätzlichen Hilfeleistung rechtfertigen.

Geht ein Hilfeersuchen ein, setzt die Kommission unverzüglich insbesondere folgende Schritte: Sie leitet das Ersuchen an die Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten weiter, sammelt gemeinsam mit dem betroffenen Mitgliedstaat gesicherte Informationen über die Lage und leitet diese an die Mitgliedstaaten weiter und gibt schließlich – in Absprache mit dem hilfeersuchenden Mitgliedstaat – Empfehlungen für die Bereitstellung von Hilfe im Rahmen des Unionsverfahrens. Jeder ersuchte Mitgliedstaat stellt umgehend fest, ob er die angeforderte Hilfe leisten kann, und teilt dem hilfeersuchenden Mitgliedstaat seine Entscheidung mit, wobei er angibt, in welchem Umfang, unter welchen Bedingungen und gegebenenfalls zu welchen Kosten er Hilfe leisten könnte. Die Leitung der Hilfeinsätze erfolgt durch den hilfeersuchenden Mitgliedstaat. Dieser hat die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um für die eintreffende Hilfe die Unterstützung durch den Gastgeberstaat zu erleichtern.

3. Einsatz des Europäischen Katastrophenschutz-Pools und von rescEU

Mit Durchführungsbeschluss der Kommission wurden Ende Juli 2019 Vorschriften für den Einsatz des Europäischen Katastrophenschutz-Pools und von rescEU festgelegt.³⁶ Geregelt werden ua die Bereitstellung von Kapazitäten, für die Finanzmittel im Zusammenhang mit Anpassungskosten gewährt werden, für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool, Kriterien für Beschlüsse über die Entsendung von rescEU-Kapazitäten, auch für den Fall konkurrierender Hilfeersuchen, Kriterien für Beschlüsse über die Beendigung der Entsendung und den Abzug von Kapazitäten sowie die nationale Nutzung von rescEU-Kapazitäten.

Mitte April 2020 wurden zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie zusätzliche Finanzmittel aus dem Gesamthaushalt der Union bereitgestellt, um das Katastrophenschutzverfahren und rescEU weiter zu stärken.³⁷

36 Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1310 der Kommission vom 31.7.2019 zur Festlegung von Vorschriften für den Einsatz des Europäischen Katastrophenschutz-Pools und von rescEU, ABl 2019 L 204, 94.

37 Beschluss (EU) 2020/547 des EP und des Rates vom 17.4.2020 über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben im Jahr 2020 zur Bereitstellung von Soforthilfe für die Mitgliedstaaten und zur weiteren Stärkung des Katastrophenschutzverfahrens der Union/von rescEU zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs, ABl 2020 L 125, 5.