Föderale Verwirrung im US-amerikanischen Katastrophenschutz unter dem Stafford Act

Was Deutschland und Europa aus den amerikanischen Regelungen und der Praxis lernen können

Max Strobel

27.03.2020 doi: 10.17176/20200327-122822-0

Am 13. März erklärte der US-Präsidenten Donald Trump nach langem Zögern den Nationalen Notstand („national emergency“). Verwirrung stiftete am Wochenende nach der Erklärung des Nationalen Notstands eine den Stafford Act betreffende Falschmeldung. Dass sie sich so rasant in den sozialen Medien verbreiten konnte, dürfte zum einen daran liegen, dass der Stafford Act nur wenig bekannt ist und zum anderen eine Vielzahl an unklaren Regelungen enthält. Deutschland und Europa können aus diesem Intermezzo zumindest lernen, wie man den Katastrophenschutz in föderal organisierten Systemen nicht ausgestalten sollte.

Der Robert T. Stafford Act - Eine nicht unproblematische Rechtsgrundlage

Die Regelungen zum Katastrophenschutz des *Robert T. Stafford Disaster Relief And Emergency Assistance Acts* von 1988 stellen die zentralen Vorschriften zum Katstrophenmanagement auf Bundesebene in den Vereinigten Staaten dar. 42 U.S.C. § 5121 (b) bestimmt als deren Ziel: *„to provide an orderly and continuing means of assistance by the Federal Government to State and local governments in carrying out their responsibilities to alleviate the suffering and damage which result from such disasters (...)“*. Zentral für den Erlass des Gesetzes war die Ordnung der bis dato bestehenden Programme. Zuvor hatte der Kongress über Bundeshilfsprogramme ad hoc entschieden, sodass es zu einem unübersichtlichen Geflecht von Programmen und Zuständigkeiten gekommen war. Für die Ausführung wurde die Bundeskatastrophenschutzbehörde FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) als zuständig erklärt.

Der Stafford Act als zentrales Gesetz des US-amerikanischen (Bundes-)Katastrophenschutzrechts regelt die Möglichkeiten der Bundesregierung, gegenüber den Bundesstaaten und Individuen im Katastrophenfall Hilfe zu leisten. Im Wesentlichen stehen dem Präsidenten dazu zwei Modalitäten zur Verfügung: Die Erklärung eines „major disaster“ gem. 42 U.S. Code § 5122 (2) oder die Erklärung eines „emergency“ gem. 42 U.S. Code § 5122 (1). Das „major disaster“ ist nach dem Wortlaut der Norm wohl auf Naturkatastrophen beschränkt, der „emergency“ ist offener definiert und erlaubt im Vergleich ein weniger breites Spektrum an Maßnahmen seitens des Bundes. Dies wird ein Grund dafür gewesen sein, dass sich das Weiße Haus zunächst für die zweite Variante entschieden und am 13. März 2020 den „emergency“ erklärt hat. Zudem ist die „major disaster declaration“ gem. 42 U.S. Code § 5170 zwingend von einer Anfrage des jeweiligen Gouverneurs des betroffenen Gliedstaats abhängig. Als Rechtsfolge eröffnet die „major disaster decleration“ unter anderem die Möglichkeit, Darlehen direkt an Unternehmen und Private zu vergeben. Nunmehr liegt für die Bundesstaaten New York, Washington und Kalifornien auch eine entsprechende Erklärung vor. Es ist das erste Mal, dass die Vorschrift für einen Gesundheitsnotstand herangezogen wurde. Ob dies von der Rechtsgrundlage gedeckt ist, bleibt offen.

Nicht zu verwechseln sind diese Erklärungen, mit dem „national emergency“ entsprechend des *National Emergencies Act* von 1976 (NEA), den Trump parallel zu seiner Erklärung nach dem Stafford Act ausrief. Die

Erklärung vom 13. März 2020 erstreckte sich sowohl auf den Stafford Act als auch den NEA. Die Erklärung eines „national emergency" erlaubte es der US-Bundesregierung im letzten Jahr, auf Finanzmittel des Verteidigungsministeriums zuzugreifen, um die Grenzmauer zu Mexiko zu bauen. Eine abschließende Entscheidung über die Legalität dieses Vorgehens steht noch aus. Die Erklärungen nach dem Stafford Act und dem NEA erfüllen eine Flaschenhalsfunktion, die als notwendige Bedingung weiteren spezielleren gesetzlich vorgesehen Befugnissen vorausgehen. Dieses Regelungsdickicht zeigt die Komplexität des US-amerikanischen Bundesrechts für Notsituationen.

Dabei ist Erklärung eines Notfalls (emergency) auf Basis des Stafford Acts an sich nichts Ungewöhnliches und erfolgt oftmals mehrmals im Jahr. Zentrales Element der Regelungen ist die Möglichkeit, den Gliedstaaten Bundesfinanzhilfen zu gewähren, wenn die jeweiligen Gouverneure eine entsprechende Anforderung an die Bundesregierung stellen. Es geht also meist um eine finanzielle Entlastung der Bundesstaaten, die der Bundesebene in fiskalischer Hinsicht, anders als im quasi-föderalen System der Europäischen Union, deutlich unterlegen sind. Die Maßnahmen sind in 42 U.S.C. § 5192 und § 5193 geregelt und erlauben es dem Präsidenten unter anderem, Bundesbehörden anzuweisen, direkt in den Staaten Unterstützung zu leisten sowie die Maßnahmen auf lokaler und Staatenebene zu koordinieren.

Eine Falschmeldung, die auf Defizite hinweist

Eine noch weniger bekannte, hier aber zentrale, Vorschrift ist 42 U.S.C. § 5191 (b) (Sec. 501 (b) des Stafford Act). Diese Vorschrift erlaubt es dem Präsidenten – abweichend vom Regelfall des § 5191 (a) – eine einseitige Erklärung eines Notfalls abzugeben. Dadurch kann der Präsident den Einsatz von Bundeskräften, insbesondere der FEMA, anordnen, ohne dass es der Zustimmung oder Anforderung des Gouverneurs des durch den Notfall betroffenen Bundesstaats bedarf. Dazu gehört – wie oben gezeigt – auch die Koordinierung aller zugehörigen Katastrophenschutzmaßnahmen.

In diesem Zusammenhang stiftete eine am Wochenende nach der Erklärung des Nationalen Notstandes eine Falschmeldung Verwirrung, die sich in den sozialen Medien schnell verbreitete. Es hieß, der Präsident stehe kurz davor, auf Basis des „Stafford Act" eine landesweite Ausgangssperre zu verhängen, die durch Bundestruppen und die Nationalgarde durchgesetzt werden solle. Die Verhängung einer mit militärischen Mitteln durchgesetzten, landesweiten Quarantäne durch die Bundesregierung wäre, wie oben gezeigt, tatsächlich nicht vom Stafford Act gedeckt. Das anderslautende Gerücht verbreitete sich aber derart schnell und beharrlich, dass sich der Nationale Sicherheitsrat (NSC) seitdem kontinuierlich dazu veranlasst sieht, die Falschmeldung zu entkräften.

Die Falschmeldung weist jedoch auf ein tatsächlich bestehendes Problem hin. Zunächst ist der Tatbestand des § 5191 (b) weit gefasst. Konkret erlaubt er dem Präsidenten die unilaterale Erklärung eines Notfalls in folgendem Fall:

> *"(…) when he determines that an emergency exists for which the primary responsibility for response rests with the United States because the emergency involves a subject area for which, under the Constitution or laws of the United States, the United States exercises exclusive or preeminent responsibility and authority."*

Nach dem Wortlaut der Norm ist eine „preeminent responsibility or authority" des Bundes erforderlich. Wann sind aber Regelungsmaterien von Bundeskompetenzen in besonders herausragendem Maße betroffen? Immer dann, wenn Bundeseinrichtungen oder Programme des Bundes durch den Notfall beeinträchtigt werden? Oder ist an die staatenübergreifende Natur des Notfalls anzuknüpfen und diese allein ausreichend?

Weiter werfen die Modalitäten der Maßnahmen in 42 U.S.C. § 5291 Fragen auf. Eine landesweite Ausgangsperre, wie vereinzelt befürchtet, wird nicht darunterfallen. So ist zwar unstreitig der Einsatz von Bundestruppen zu zivilen Unterstützungszwecken im Gesetz umfasst, nicht aber deren Einsatz, um die öffentliche Ordnung im polizeilichen Sinne aufrecht-

zuerhalten. Dennoch wird man sich die Frage stellen müssen, welche Maßnahmen von der Koordinierung und Unterstützung durch Bundeskräfte umfasst sind.

Fake News und das Körnchen Wahrheit

Besonders der bisherige praktische Umgang mit 42 U.S.C. 5191 (b) lässt Zweifel daran aufkommen, dass es sich um eine wirklich krisenfeste Regelung handelt. Die einseitige Erklärung eines Notfalls durch den Präsidenten ohne vorausgehende Aufforderung durch einen Gouverneur wurde bisher nur in seltenen Ausnahmefällen eingesetzt. Donald Trumps Aktivierung stellt erst das vierte derartige Ereignis dar. Vorausgegangen waren dem nur das Bombenattentat auf das Oklahoma Federal Building im Jahr 1995, der Terroranschlag auf das Pentagon in Virgina im Jahr 2001, sowie der Absturz des Space Shuttle Columbia über Texas und Lousiana. Es darf bezweifelt werden, dass diese Vorschrift besonders vielen Amerikanern bekannt war, bevor Donald Trump sie am 13. März 2020 zur Anwendung brachte.

Zu all diesen bestehenden Unsicherheit tritt nun auch noch der Präsident mit der ihm eigenen Art der Kommunikation hinzu. So wird er im Vorfeld seiner Erklärung des Notfalls gegenüber Reportern im Oval Office mit folgender Aussage zitiert:

> *"We have very strong emergency powers under the Stafford Act. I have it memorized, practically, as to the powers in that act. And if I need to do something, I'll do it. I have the right to do a lot of things that people don't even know about."*

Nun könnte man dies als eine Aussage eines Präsidenten abtun, der es besonders in dieser Krise mit seinen Aussagen zu den geplanten Maßnahmen nicht allzu genau genommen hat. Aber dies erscheint im Kontext des Regelungsgebietes dann doch zu kurz gegriffen. Sein Statement erinnert an die Position des umstrittenen John Yoo, unter George W. Bushs Rechtsberater im Weißen Haus, im Nachgang der Katrina-Krise im Jahr 2005. Im Rahmen eines Beitrags für die LA-Times mit dem passenden Titel „Trigger Power" schreibt er:

> *"Federal disaster law already specifically allows the president to declare a national emergency in an area where 'the United States exercises exclusive or preeminent responsibility and authority' under the Constitution. That phrase is vague, but most would agree that a catastrophic hurricane that causes widespread death and destruction in three states would qualify. Once a national emergency has been declared, the president can send troops to provide assistance and restore order."*

Seine Aussage nimmt eindeutig auf den Wortlaut von 42 U.S.C. 5191 (b) Bezug, stellt aber wohl nicht die geltende Rechtslage dar. Sie könnte jedoch exemplarisch für ein in der US-amerikanischen Bundes-Exekutive bestehendes Verständnis des Stafford Act als einer Art „Carte Blanche" für den inneren Notstand stehen.

Diese Aussagen lassen vielleicht erkennen, warum die oben erwähnte Falschmeldung in der Öffentlichkeit derartige Verwirrung auslösen konnte.

Lehren für mögliche Regelungen in Deutschland und der EU

Unabhängig von den Entwicklungen in den USA und wie diese im Detail und vor allem im Nachhinein juristisch zu bewerten sein werden, sind diese Ereignisse auch mit Blick auf die Situation in Deutschland und der EU lehrreich. Im Kern liegt im Zweifelsfall die Verantwortung zur Krisenbewältigung auch in den USA bei den Gliedstaaten, der Bund kann und muss aber im Notfall unterstützend tätig werden. Die einfachgesetzliche Regelung des Stafford Act in 5191 (b) korrespondiert in seiner Reglungsidee mit den deutschen Vorschriften im Grundgesetz zur Bundesintervention im Katastrophenfall entsprechend dem Art. 35 Abs. 3 GG. Auch in Deutschland können im Notfall Bundeskräfte zur Unterstützung der Länder, aber ohne deren Zustimmung zur Katastrophenbekämpfung, eingesetzt werden. Die primäre Verantwortung liegt zwar, entsprechend des deutschen Föderalismus, bei den Ländern. Der Bund kann aber in Notfällen kraft eigener Kompetenz hinzutreten.

Dies könnte ein Modell für die Europäische Union darstellen, die man als im Grundsatz föderal organisiertes System begreifen kann. Es wird zunehmend klar, dass auch die EU zumindest Kapazitäten bezüglich des für Katstrophen jeglicher Art benötigten Mate-

rials bereithalten muss. Bewegung zeigt sich beim europäischen Katastrophenschutzmechanismus, insbesondere im Rahmen des neu eingerichteten *RescEU*-Programms. *RescEU* ist nicht europe aid, die EU Katstrophenschutztruppe die bereits 2006 von Michel Barnier gefordert wurde. Die bestehende Kompetenzlage des Art. 196 AEUV gibt eine solche wohl nicht her. Dennoch sollte man die Grundidee einer EU-Katastrophenschutzagentur nach dem Vorbild der *FEMA* nicht unbesehen ablehnen. Wie gezeigt, sehen föderale Systeme ein ähnliches Grundmodell für Notsituationen vor. Ob hier die konkreten US-amerikanischen Regelungen des Stafford Act uneingeschränkten Vorbildcharakter haben, darf zu Recht bezweifelt werden und wird auch davon abhängen, wie sich die praktische Anwendung entwickelt. Gleiches gilt aber ebenso für die einschlägigen deutschen Regelungen, die teils auch als unzulänglich angesehen werden, obwohl man ihnen zumindest nicht vorwerfen kann, übermäßige Verwirrung über das Ausmaß der Bundeskompetenzen zu verursachen. Wie wichtig eine klare Verteilung der Kompetenzen bei allen Reformüberlegungen bleibt, zeigt der hier besprochene Fall.

Föderale, nicht nationale Lösungen gebraucht

Die bereits angestoßene Diskussion wird zeigen, ob und welche Reformen nötig sind. Bereits an diesem Punkt sollte nicht vergessen werden, dass insbesondere im Katstrophenschutzrecht und noch mehr in Zeiten von Fake News eine klare föderale Verantwortungsverteilung, ob getrennt oder abgestuft, wichtiger ist denn je. Föderale Systeme folgen dabei im Grundsatz ähnlichen Regelungsgedanken, die in der laufenden Diskussion berücksichtigt werden sollten. Die Reformüberlegungen dürfen sich aber nicht auf eine nationale Ebene zurückziehen. Europäische Lösungen müssen, im Zweifel per Vertragsänderung, mit in die Diskussion einbezogen werden. Die Trump-Regierung hat in kürzester Zeit bei der Anwendung der ihr zur Verfügung stehenden Rechtsgrundlagen des Stafford Act neue Wege beschritten, was in den USA teils kritisch gesehen wird. In Richtung einer Zentralisierung tendierende, mit der heißen Nadel gestrickte Grundsatzreformen, sind vor diesem Hintergrund in Europa nicht zu empfehlen.

AUTOR*IN
Max Strobel
Max Strobel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand an der Freien Universität Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION
Strobel, Max: Föderale Verwirrung im US-amerikanischen Katastrophenschutz unter dem Stafford Act: Was Deutschland und Europa aus den amerikanischen Regelungen und der Praxis lernen können, Verfassungsblog, 27.03.2020, doi: 10.17176/20200327-122822-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200327-122822-0.