

## Schriftlicher Bericht

zum

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes und zur Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 16/5150

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 16/5464

Berichterstatter: Abg. Thomas Adasch (CDU)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 16/5464, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Empfehlung ist mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Linken zustande gekommen. Vor der Abstimmung über diese Beschlussempfehlung ist im Ausschuss gesondert über die Empfehlungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzentwurfs abgestimmt worden. Zu den Artikeln 1, 3 und 4 entsprach das Abstimmungsverhalten dem bei der Gesamtabstimmung. Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes) enthielten sich die Ausschussmitglieder der Oppositionsfraktionen der Stimme. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich der Beschlussempfehlung mit dem gleichen Abstimmungsergebnis angeschlossen. Bei der auch im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen vorangehenden Abstimmung über die einzelnen Artikel haben die Ausschussmitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE gegen die Empfehlung zu Artikel 2 gestimmt; lediglich die Ausschussmitglieder der SPD-Fraktion haben sich hier der Stimme enthalten. Im Übrigen entsprach das Abstimmungsverhalten dem im federführenden Ausschuss.

Der Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz, der vom federführenden Ausschuss vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatte nach den Erfahrungen von Fukushima über die vorgesehenen Radien für Räumungen und Evakuierungen im Umfeld von Atomkraftwerken und -anlagen nach § 28 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Landtages um Stellungnahme zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs ersucht worden war, sah insoweit keinen den Gesetzentwurf ergänzenden Regelungsbedarf. Diese Stellungnahme wurde getragen von den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und FDP, die sich auf die Anhörung beriefen, in der ergänzende Regelungen zum Katastrophenschutz im Umfeld von Atomanlagen nicht gefordert worden seien. Die Vertreter der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Linken stimmten gegen diese Stellungnahme. Sie sahen insoweit Lücken im bestehenden Katastrophenschutzgesetz, die in diesem Gesetzgebungsverfahren geschlossen werden sollten.

Im federführenden Ausschuss für Inneres und Sport wurde vonseiten der SPD-Fraktion die Eile des Beratungsverfahrens bemängelt. Insbesondere habe die Niederschrift der Anhörung die Ausschussmitglieder erst sehr spät erreicht. Zudem habe die Anhörung ergeben, dass im Katastrophenschutzgesetz weiterer Änderungsbedarf bestehe (z. B. bei der Aufzählung der Fachdienste), für dessen Beratung die Zeit nicht ausreiche. Auch habe der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) in seiner Stellungnahme zu Artikel 2 darauf verwiesen, dass die bis zum Ablauf der Legislaturperiode verbleibende Zeit für die Lösung der damit zusammenhängenden rechtlichen Probleme nicht ausreiche. Ergänzend wurde auf die schon bei der Mitberatung im Ausschuss für Umwelt und Klimaschutz vonseiten der SPD-Fraktion erhobene Forderung verwiesen, in das Katastrophenschutzgesetz eine spezielle Zuständigkeitsregelung für Unfälle in kerntechnischen Anlagen aufzunehmen. Dieser Kritik schlossen sich die Ausschussmitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der Linken an. Der Antrag, die Beratung des Gesetzentwurfs einzustellen, wurde mit

den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Linken abgelehnt. Die Koalitionsfraktionen verwiesen darauf, dass die zur Anhörung eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen frühzeitig zur Verfügung standen. Der sich aus der Anhörung ergebende weitere Änderungsbedarf solle in der nächsten Legislaturperiode aufgegriffen werden. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen sollten aber noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden. Den rechtlichen Bedenken des GBD werde, soweit sie geteilt würden, durch einen Änderungsvorschlag der Fraktionen der CDU und der FDP zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs Rechnung getragen.

Der federführende Ausschuss führte eine öffentliche Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und anderer Interessenvertreter durch.

Den empfohlenen Änderungen liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes):

Zu Nummer 2 (§ 10):

Der Ausschuss empfiehlt eine redaktionelle Umstellung, mit der zum bisherigen Recht zurückgekehrt werden soll. Dadurch wird (wieder) deutlich, dass die Pläne nach den §§ 10 a und 10 b spezielle Sonderpläne sind und dass es - wie bisher - weitere Sonderpläne geben soll, die sich nicht nach den §§ 10 a und 10 b richten (z. B. für kerntechnische Anlagen).

Zu Nummer 3 (§ 10 a):

Die Änderung in Satz 1 soll gestrichen werden, um eine begriffliche Abweichung von Artikel 11 Abs. 4 der Richtlinie 96/82/EG („überprüft, erprobt und erforderlichenfalls überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht“) zu vermeiden. Der Begriff der Aktualisierung des Notfallplans entstammt Artikel 11 Abs. 3 der Richtlinie 96/82/EG in der Fassung der Richtlinie 2003/105/EG („erstellt oder aktualisiert“) und bezieht sich nur auf die Beteiligung der Öffentlichkeit und soll daher nur in den Sätzen 6 und 7 verwendet werden.

Zu Satz 6 empfiehlt der Ausschuss, die Regelung zur leichteren Verständlichkeit sprachlich zu straffen und in einem neuen Halbsatz 2 den Verweis auf Absatz 4 aufzunehmen. Dabei soll - abweichend von Satz 8 des Entwurfs - auch auf Absatz 4 Satz 8 verwiesen werden, weil kein sachlicher Grund dafür erkennbar ist, die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung und bei der Aktualisierung des Notfallplans unterschiedlich auszugestalten. Satz 8 des Entwurfs wird durch die Empfehlung entbehrlich und soll gestrichen werden.

Der Ausschuss erörterte die europarechtliche Zulässigkeit des Satzes 7 des Entwurfs, da die Entwurfsregelung eine Einschränkung der Beteiligung der Öffentlichkeit bei unwesentlichen Änderungen des Notfallplans enthält, die in Artikel 11 Abs. 3 der Richtlinie 96/82/EG in der Fassung der Richtlinie 2003/105/EG nicht vorgesehen ist. Das Innenministerium verwies insoweit darauf, dass die öffentliche Auslegung in den Fällen, in denen sich die Aktualisierung des externen Notfallplans auf unwesentliche Änderungen beschränkt (geänderte Ansprechpartner usw.), reiner Formalismus wäre und zu unnötigem Verwaltungsaufwand bei den Katastrophenschutzbehörden führen würde. Der Ausschuss schätzte das europarechtliche Risiko der Entwurfsregelung als gering ein und empfahl keine Änderung, da die Richtlinie 2012/18/EU vom 04.07.2012 (sog. Seveso-III-Richtlinie), die bis zum 31.05.2015 in Landesrecht umzusetzen ist und zu diesem Zeitpunkt Artikel 11 Abs. 3 der Richtlinie 96/82/EG in der Fassung der Richtlinie 2003/105/EG ersetzt, nur noch dann zur Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet, wenn die externen Notfallpläne „erstellt oder *wesentlich* verändert werden“ (Artikel 12 Abs. 5).

Zu Nummer 4 (§ 10 b):

Die Empfehlungen zu dieser Vorschrift dienen überwiegend der systematischen Angleichung an die Parallelvorschrift in § 10 a und sollen damit ihre Anwendung erleichtern.

Die Formulierung von Absatz 1 Satz 1 soll an § 10 a Abs. 1 Satz 1 angelehnt werden. Die Verweisungen auf die anzuwendenden Verfahrensvorschriften sollen aus Absatz 1 Satz 3 in den Absatz 4 verlagert werden, um die Systematik des § 10 a abzubilden. Absatz 2 Satz 1 soll - ebenfalls zur rechtssystematischen Angleichung an § 10 a - in den empfohlenen Absatz 3 verlagert werden.

In Absatz 4 soll der Verweis auf § 10 a Abs. 1 Satz 4 ergänzt werden (Unterrichtung der Polizeidirektion und der Gemeinde über den externen Notfallplan), der nach Auskunft des Innenministeriums versehentlich nicht in den Entwurf aufgenommen wurde. Zudem soll der Verweis auf § 10 a Abs. 6 auf dessen Satz 1 beschränkt werden, weil eine § 10 a Abs. 1 Satz 3 vergleichbare Regelung, auf die § 10 a Abs. 6 Satz 2 Bezug nimmt, in § 10 b nicht enthalten ist.

Zu Nummer 7 (§ 17):

Die Entwurfsregelung zu § 17 Abs. 2 Sätze 2 bis 12 soll zur besseren Verständlichkeit - in rechtssystematischer Anlehnung an das Niedersächsische Brandschutzgesetz (NBrandSchG) - in mehrere Absätze gegliedert werden. Der empfohlene Absatz 3 enthält die Freistellungsansprüche (vgl. § 12 Abs. 3 NBrandSchG), Absatz 4 die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Entgeltfortzahlung (vgl. § 32 Abs. 1 NBrandSchG), Absatz 5 die daraus folgenden Erstattungsansprüche (vgl. § 32 Abs. 2 NBrandSchG) und Absatz 6 die Erstattung des Verdienstauffalls von Selbständigen usw. (vgl. § 33 Abs. 4 NBrandSchG).

Absatz 3 Satz 2 der Empfehlung (entspricht Satz 3 des Entwurfs und § 12 Abs. 3 Satz 1 NBrandSchG) soll an die Begrifflichkeiten des Katastrophenschutzgesetzes angepasst werden (vgl. § 17 Abs. 2: „Verpflichtung, an der Katastrophenbekämpfung und an Katastrophenschutzübungen teilzunehmen“). In Absatz 3 Satz 3 der Empfehlung (entspricht Satz 4 des Entwurfs und § 12 Abs. 3 Satz 2 NBrandSchG) soll klargestellt werden, was mit Aus- und Fortbildungen „der Katastrophenschutzbehörde“ gemeint ist, insbesondere da eine vergleichbare Einschränkung in § 12 Abs. 3 Satz 2 NBrandSchG und in § 9 Abs. 2 Satz 2 des (Bundes-)Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (KatSchErwG) nicht enthalten ist. Nach Auskunft des Innenministeriums bezweckt die Vorschrift keine Einschränkung gegenüber dem bisherigen Recht. Gemeint seien die Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, die von der Katastrophenschutzbehörde veranlasst werden, also sowohl von der Katastrophenschutzbehörde selbst durchgeführte Veranstaltungen als auch anderweitig durchgeführte Veranstaltungen, an denen ehrenamtliche Helfer auf Veranlassung der Katastrophenschutzbehörde teilnehmen.

Satz 5 des Entwurfs soll gestrichen werden, da der Vorschrift nicht klar zu entnehmen ist, wen sie verpflichtet, und die Vorschrift zudem entbehrlich ist. Das Innenministerium hat dazu mitgeteilt, dass die Katastrophenschutzbehörden schon wegen der Pflicht zur Erstattung der Lohnfortzahlung ein hinreichendes Eigeninteresse daran haben, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen außerhalb der üblichen Arbeitszeit zu veranlassen (vgl. die empfohlene Klarstellung in Absatz 3 Satz 3). Damit folgt der Ausschuss auch einer Anregung aus der Anhörung.

In Absatz 4 der Empfehlung (entspricht Satz 6 des Entwurfs und § 32 Abs. 1 Satz 1 NBrandSchG) soll der Verweis auf Absatz 3 aufgenommen werden.

In Absatz 5 Satz 1 (entspricht Satz 7 des Entwurfs und § 32 Abs. 2 Satz 1 NBrandSchG) soll klargestellt werden, wer Anspruchsgegner der privaten Arbeitgeber für die Erstattung der Lohnfortzahlung ist. Nach Auskunft des Innenministeriums bezweckt Satz 12 des Entwurfs, der auf § 31 Abs. 1 (Kostentragung der Katastrophenschutzbehörden) verweist, dass die Katastrophenschutzbehörden die Erstattung zu leisten haben, nicht die Träger der Einheit oder Einrichtung. Die Empfehlung zu Absatz 5 Sätze 2 und 3 greift die Sätze 8, 10 und 11 des Entwurfs auf, die der Systematik des Brandschutzgesetzes angeglichen werden sollen (vgl. § 32 Abs. 2 Sätze 2 und 3 NBrandSchG).

Absatz 6 der Empfehlung enthält Satz 9 der Entwurfsregelung (die § 33 Abs. 4 Satz 1 NBrandSchG entspricht). Die Entschädigung von Helfern, die keine Arbeitnehmer sind, ist auch im Brandschutzgesetz deutlich von der Lohnfortzahlung und deren Erstattung getrennt (§ 32 einerseits und § 33 Abs. 4 NBrandSchG andererseits). Auch hier soll verdeutlicht werden, wer Anspruchsgegner ist (vgl. die Empfehlung zu Absatz 5 Satz 1).

Satz 12 des Entwurfs soll gestrichen werden. Die Regelung ist entbehrlich, da in den Absätzen 5 und 6 klargestellt werden soll, wer die Erstattungen zu leisten hat.

Zu Nummer 10 (§ 32):

Der Regelungsgehalt der Vorschrift soll verdeutlicht werden. Nach Auskunft des Innenministeriums bezweckt die in der Entwurfsregelung enthaltene Verweisung auf Absatz 1, die Kostentragung des Landes auf die Kosten für den Einsatz von Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes zu beschränken.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes):

Die Empfehlung des Ausschusses beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen der CDU und der FDP. Zu Nummer 2 des Entwurfs (§ 7 Abs. 5 des Niedersächsischen Rettungsdienstgesetzes [NRettDG]) hatte zuvor der GBD auf eine Vielzahl von mit der Entwurfsregelung verbundenen rechtlichen Schwierigkeiten hingewiesen, die in der verbleibenden Zeit bis zum Ablauf der Legislaturperiode nicht ausgeräumt werden könnten.

Der GBD erläuterte zunächst, dass der Tatbestand des Satzes 1 des Entwurfs („werden zur Bewältigung von Großschadensereignissen ergänzend Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes angefordert“) nicht erkennen lasse, wie er sich in die Regelungen über die Aufgabenverteilung im Rettungsdienstgesetz einfüge. Die Bewältigung von Großschadensereignissen gehöre nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 NRettDG zu den Pflichtaufgaben des Rettungsdienstes, sodass die Träger des Rettungsdienstes zur Erfüllung ihres Sicherstellungsauftrages nach bisherigem Recht verpflichtet seien, entweder Dritte nach § 5 NRettDG mit dieser Aufgabe zu beauftragen oder die Aufgabe in ihrem Bereich selbst durchzuführen. Einen dritten rechtlichen Weg zwischen Selbsterledigung und Beauftragung gebe es nicht, was auch § 5 Abs. 3 Satz 1 NRettDG hervorhebe. Nach Mitteilung des Innenministeriums beabsichtige die Entwurfsregelung, neben der Selbsterledigung und der Beauftragung eine neue Form der Aufgabenerledigung in das Rettungsdienstgesetz aufzunehmen - die „Anforderung“ der Entwurfsregelung sei keine Beauftragung im Sinne von § 5 NRettDG, sondern komme nur bei besonderen Bedarfsspitzen im Einzelfall in Betracht. Der GBD wies darauf hin, dass dieses Regelungsverständnis nach seiner Einschätzung der Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 3 NRettDG, d. h. der erst im Februar 2012 in das Gesetz aufgenommenen Möglichkeit, die Eignung und Bereitschaft zur Bewältigung von Großschadensereignissen bei der Auswahl der Beauftragten zu berücksichtigen (sog. Hilfsorganisationenprivileg), die rechtliche Grundlage entziehe. Wenn zukünftig die Eignung und Bereitschaft zur Bewältigung von Großschadensereignissen bei der Auswahl des Beauftragten berücksichtigt werde, obwohl die Beauftragung die Bewältigung von Großschadensereignissen nicht einschließe, handele es sich um ein sog. vergabefremdes Kriterium, dessen europarechtliche Zulässigkeit in Frage stehe. Diese Auswirkung werde hingegen vermieden, wenn auf eine gesetzliche Spezialregelung der Aufgabenerfüllung bei Großschadensereignissen verzichtet werde und der Einsatz von ehrenamtlichen Helfern des Katastrophenschutzes im Rahmen einer Beauftragung nach § 5 NRettDG erfolge. Das Innenministerium vertrat demgegenüber die Auffassung, dass die Entwurfsregelung keinerlei Auswirkungen auf § 5 NRettDG entfalte, sodass die vom GBD dargestellte vergaberechtliche Problematik nicht bestehe. Diese Einschätzung machte sich der federführende Ausschuss zu Eigen.

Weiter hielt der GBD eine Präzisierung der Rechtsfolge des Satzes 1 des Entwurfs („so gelten ... entsprechend“) für erforderlich. Die Entsprechung der Teilnahme an der Katastrophenbekämpfung oder an Katastrophenschutzübungen (§ 17 Abs. 3 Satz 2 des Niedersächsischen Katastrophenschutzgesetzes [NKatSG] in der empfohlenen Fassung) bedürfe einer klarstellenden Maßgabe, insbesondere wenn - wie vom Innenministerium mitgeteilt - beabsichtigt sei, die Helfer auch für „Großschadensereignisübungen“ freizustellen. Das Innenministerium vertrat demgegenüber die Auffassung, dass eine Klarstellung insoweit nicht erforderlich sei. Das Innenministerium teilte weiter mit, dass eine Freistellung der Helfer für Aus- und Fortbildungsveranstaltungen in entsprechender Anwendung von § 17 Abs. 3 Satz 3 NKatSG in der empfohlenen Fassung nicht beabsichtigt sei. Der GBD riet zudem zu einer Präzisierung, wer in entsprechender Anwendung von § 17 Abs. 5 und 6 NKatSG in der empfohlenen Fassung - anstelle der Katastrophenschutzbehörde - den priva-

ten Arbeitgebern die Kosten der Lohnfortzahlung und den nicht beschäftigten Helfern ihren Verdienstausfall zu erstatten habe. Um diesen vom GBD vorgetragene rechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen (mit Ausnahme der Präzisierung der Freistellung für die Teilnahme an Übungen), legten die Fraktionen der CDU und der FDP einen Änderungsvorschlag vor, den der Ausschuss zur Grundlage seiner Empfehlung gemacht hat. In der Begründung des Änderungsvorschlages wurde ausgeführt, dass auf § 17 Abs. 3 Satz 3 NKatSG nicht verwiesen werden solle, weil eine Freistellung für die Aus- und Fortbildung nicht erforderlich sei; die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer würden bereits im Rahmen des Katastrophenschutzes aus- und fortgebildet. Die im Änderungsvorschlag enthaltene Maßgabe zur entsprechenden Anwendung von § 17 Abs. 5 und 6 NKatSG solle klarstellen, dass der Einsatz der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer den allgemeinen Vorschriften im Rettungsdienst unterfalle und dass Anspruchsgegner für die Erstattung der Kosten der Lohnfortzahlung bzw. des Verdienstausfalls der Träger des Rettungsdienstes sei; diese Maßgabe schaffe Rechtssicherheit für die privaten Arbeitgeber sowie die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer.

Der GBD äußerte zudem rechtliche Bedenken hinsichtlich der Kostenregelung in Satz 2 des Entwurfs. Die Regelung sei rechtlich uneindeutig, weil sie zur Klärung der Frage, wer die Kosten des Einsatzes ehrenamtlicher Helfer zu tragen habe, nichts beitrage. Die Regelung setze voraus, dass sich nach anderen Regelungen bestimme, welche Kosten die Kostenträger übernehmen und welche nicht. Da die §§ 14 ff. NRettDG auf die Plankosten des Rettungsdienststrägers und seiner Beauftragten zugeschnitten seien, hielt es der GBD zumindest für zweifelhaft, ob auch die Kosten Dritter berücksichtigt werden können. Das Innenministerium teilte dazu mit, dass die §§ 14 ff. NRettDG Anwendung fänden, dass es allerdings damit rechne, dass die Kosten nicht vollständig auf die Kostenträger abgewälzt werden könnten. Die Lösung der Kostenfrage wolle das Innenministerium der Ebene der Rechtsanwendung überlassen (insbesondere dem Landesausschuss „Rettungsdienst“ nach § 13 NRettDG). In der Anhörung waren die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände davon ausgegangen, dass alle Kosten des Einsatzes ehrenamtlicher Helfer bei Großschadensereignissen als Kosten des Rettungsdienstes von den Kostenträgern übernommen werden. Der Ausschuss machte sich die Ausführungen des Innenministeriums zu Eigen und empfiehlt, Satz 2 zu streichen. Er folgt damit einem Änderungsvorschlag der Fraktionen von CDU und FDP - und greift damit auch eine in der Anhörung geäußerte Anregung der kommunalen Spitzenverbände auf.

Hinsichtlich der durch Artikel 2 des Gesetzentwurfs entstehenden Kosten teilte das Innenministerium mit, dass die dem einzelnen Rettungsdienststräger durch höhere Entschädigungen der ehrenamtlichen Helfer bei der Bewältigung von Großschadensereignissen entstehenden Kosten kaum messbar seien, da Großschadensereignisse sehr selten vorkämen, Vorhaltekosten nicht anfielen und zudem nicht bekannt sei, welche Entschädigungen bisher gezahlt werden, sodass es an einem Vergleichsmaßstab fehle.