



Hochwasser: Natürliche Katastrophen verursachen oft größere Schäden als technische Katastrophen.

Große Naturereignisse managen

Natürliche Katastrophen führen zu höheren Schäden als technische Katastrophen. Mit der Feststellung einer Katastrophe durch eine Behörde übernimmt sie die Leitung aller Einsatzorganisationen.

Der Tsunami in Japan 2011 war bislang die teuerste Katastrophe weltweit, das Hochwasser 2002 die teuerste in Österreich und der Hitzesommer 2003 seit Langem die tödlichste in Europa. Dennoch muss nicht jede Katastrophe ein Extremereignis und nicht jedes Extremereignis eine Katastrophe sein. Das Katastrophenmanagement ist auch nicht für Extremereignisse, sondern „nur“ für „außergewöhnliche“ Schadensereignisse ausgelegt; seine Instrumente müssen aber für Extremereignisse tauglich sein. Eine Folge könnte die Überforderung von Behörden und Einsatzorganisationen sein. Um dies zu verhindern, stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung.

Katastrophen und Extremereignisse sind nicht dasselbe. Sind große Ereignisse zu bewältigen, nimmt der rechtliche Begriff der „Katastrophe“ eine zentrale Bedeutung ein. Mit Feststel-

lung der Katastrophe übernimmt eine Behörde die einheitliche Leitung der beteiligten Einsatzorganisationen. Im rechtlichen Sinn ist eine Katastrophe ein eingetretenes oder drohendes Ereignis, das eine „Vielzahl“ an Schutzgütern (Mensch, Sachen, Umwelt) außerordentlich schädigt oder gefährdet und einen hohen Koordinationsbedarf nach sich zieht. Ein Mindestmaß an Schaden ist dafür nicht notwendig. Abstufungen von Katastrophen sind im österreichischen Recht nicht vorgesehen. Eine „extreme“ Katastrophe oder ein „Ausnahmestandard“ existieren nicht. Ob ein Extremereignis vorliegt, ergibt sich aus der Wiederkehrwahrscheinlichkeit. Ein extremes Wetterereignis weicht stark von einem statistischen Mittelwert ab. In Österreich wird z. B. ein Hochwasser mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit jenseits von 300 Jahren als extrem bezeichnet. „Extrem“ sagt nichts über das Schadensausmaß aus, weil es auf den geo-

graphischen Bezug ankommt. In der Karibik würde man bereits wenige Schneeflocken als „extrem“ einstufen. Für das Katastrophenmanagement sind aber das Schadensausmaß und die Schadenskategorien, d. h. welche Schutzgüter konkret betroffen sind, maßgeblicher. Diese hängen stärker von der Verletzbarkeit und Exposition ab als von Wiederkehrwahrscheinlichkeiten.

Katastrophe muss nicht überfordern. International findet man oft das Kriterium der Überforderung als Voraussetzung für eine Katastrophe. Hilfe muss dann bereits von einer höheren Verwaltungsebene oder einer internationalen Organisation kommen. Dieses Kriterium ist in der österreichischen Rechtsordnung aber nicht vorhanden. Es gibt keine „nationale Katastrophe“, die ein Bundesorgan ausrufen könnte. Die Feststellung einer Katastrophe erfolgt auf Gemeinde- oder Bezirksebe-



Katastrophenvorsorge: Für die Feuerwehren als den größten Katastrophenhilfsdienst ist die Mindestausrüstungsverordnung oder -richtlinie vorgesehen.

ne. Es kann auch sein, dass dies in mehreren Gemeinden oder Bezirken gleichzeitig erfolgt und dann eine übergreifende Bezirks- oder Landeseinsatzleitung gebildet wird. Auch im Zusammenhang mit einer Überforderung wäre ein Extremereignis keine Voraussetzung.

Umfang der Katastrophenvorsorge.

Katastrophenvorsorge besteht in der Vorbereitung auf den Einsatz. Dabei stellt sich die Frage, ob es Vorgaben für den Umfang von Vorhaltungen gibt. Nehmen diese auch auf das Risiko im Bezugsgebiet (Gemeinde, Bundesland) und auch auf mögliche Extremereignisse Bedacht?

Einsatzmittel wie Fahrzeuge, Kommunikationsmittel etc. werden in Österreich überwiegend von Einsatzorganisationen auf Gemeindeebene vorgehalten. Für die Feuerwehren, den größten Katastrophenhilfsdienst, ist die Mindestausrüstungsverordnung oder -richtlinie vorgesehen. In Oberösterreich regelt z. B. die Feuerwehr-Ausrüstungs- und Planungsverordnung, wie die Mindestausrüstung und -mannschaftstärke einer Feuerwehr nach Einwohnerzahl und Anzahl der ständig genutzten Gebäude festgelegt wird. In den Planungen auf Gemeindeebene ist ein weiterer Bedarf zu ermitteln, wobei alle für den Brand- und Katastrophenschutz relevanten Gegebenheiten, z. B. besondere Naturgefahren, zu berücksichtigen sind. Aus lokalen Vorhaltungen rekrutieren sich größere Einheiten für den Katastrophenfall, wobei in der Regel

eine Einheit pro Bezirk zur Verfügung steht. Ihre Aufgabe ist es, die örtlichen Kräfte bei Bedarf zu unterstützen.

Bewältigung „extremer“ Katastrophen. In Katastrophen können sich für Behörden typische Problemlagen ergeben. Neben einem Ressourcenproblem könnten es Probleme im rechtlichen oder organisatorischen Bereich sein, etwa ein Entscheidungsproblem oder ein rechtliches Schrankenproblem, wenn Maßnahmen erforderlich und möglich wären, die aufgrund von rechtlichen Schranken nicht erlaubt sind. Diese könnten etwa in Verkehrsregelungen oder berufsrechtlichen Vorschriften bestehen. Auch im Führungsverfahren nehmen Grundsätze auf Ressourcenengpässe Bedacht. Dazu zählt die Schwergewichtsbildung, d. h., die Konzentration der verfügbaren Mittel auf Bereiche, von denen der größte Schaden ausgeht. Eng damit verbunden ist die Reservenbildung. Weiters sind die Ökonomie der Kräfte und die Verhältnismäßigkeit des Ressourceneinsatzes zu nennen. Verfügbare Einsatzmittel sollen primär für jene Zwecke verwendet werden, wo sie den größten Nutzen stiften. Zudem ist stets eine Güterabwägung vorzunehmen, ob der erzielbare Erfolg zu den eingesetzten Ressourcen in einem vertretbaren Verhältnis steht.

Ressourcenengpässe. Reichen Mittel im Einsatz nicht aus, bestehen weitere Möglichkeiten, Engpässe zu überbrücken. Der Rettungsdienst kennt das

Verfahren der Priorisierung von Patienten. Können nicht alle Betroffenen gleichzeitig versorgt werden, werden sie nach Dringlichkeit gereiht. Patienten mit höherer Behandlungsdringlichkeit werden zuerst versorgt bzw. in Krankenhäuser transportiert. Auch Spitäler verfügen über Katastrophenpläne, um Behandlungskapazitäten zu erweitern. In Zusammenhang mit Naturereignissen ist aber darauf hinzuweisen, dass es in Österreich selbst bei Extremereignissen bislang zu keinen hohen Verletztenzahlen kam.

Innerhalb von Bezirken bzw. Bundesländern können zunächst die besonderen Einheiten der Feuerwehren herangezogen werden. Auch der Rettungsdienst verfügt über größere Hilfseinheiten. Darüber hinaus ist ein Rückgriff auf Mittel am Markt möglich.

Im Fall von Katastrophen besteht die Möglichkeit, Gerätschaften und Dienstleistungen ohne Einwilligung in Anspruch zu nehmen. Derartige Eingriffe in die Privatautonomie, sollten sie notwendig sein, haben sich an den Grundsätzen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit sowie am Prinzip des gelindesten Mittels zu orientieren. Weiters müssen die Verpflichteten angemessen entschädigt werden. Auch Gemeinden müssen Einrichtungen wie Liegenschaften oder Gebäude zur Verfügung stellen. Soweit Ressourcen nicht ausreichen, besteht für Behörden die Möglichkeit des Rückgriffs auf militärische Assistenzleistungen. Eine zusätzliche Einsatzressource stellen in jüngster Zeit die spontanen Freiwilligen dar. Gelingt es, sie in den geregelten Einsatz zu integrieren, können Einsatzorganisationen durch sie von einfacheren Aufgaben entlastet werden.

Zusammenarbeit. Unterstützungspflichten über Grenzen der Bundesländer hinweg sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Absprachen und Verfahren existieren nur im Einzelfall. Im Fall der Überlastung einer Behörde käme auch Amtshilfe in Frage. Diese ist dadurch beschränkt, dass es sich um Maßnahmen im gesetzmäßigen Wirkungsbereich der hilfeleistenden Behörde handeln muss. Eine sachlich unzuständige Behörde kann einer anderen Behörde nicht mit einer Amtshandlung behilflich sein. Eine weitere Möglichkeit, die Länder übergreifende Zusammenarbeit zu regeln, wären 15a-Verbindungen.



Natürliche Extremereignisse: Der Tsunami in Japan 2011 war bislang die teuerste Katastrophe weltweit.

Grenzüberschreitende Hilfe. Reichen nationale Kapazitäten nicht aus, besteht auch die Möglichkeit, auf grenzüberschreitende Hilfe zurückzugreifen. Das Unionsverfahren für den Katastrophenschutz sieht vor, dass jeder Staat ein Hilfersuchen an die Europäische Union richten kann. Hilfersuchen werden über das *Emergency Response Coordination Centre (ERCC)* der Europäischen Kommission an alle teilnehmenden Staaten zirkuliert, die ihre Hilfsangebote über das *ERCC* einmelden. Die Auswahl der in Anspruch genommenen Hilfe verbleibt beim hilfersuchenden Staat, der für die Leitung des Einsatzes im eigenen Land verantwortlich bleibt.

Leistungen können in Form von Experten, Sachgütern und Einheiten zur Verfügung gestellt werden. Den hilfersuchenden Staat trifft die Pflicht, die hereinkommende Hilfe in den nationalen Einsatz zu integrieren. Dem System sind aber gewisse Grenzen gesetzt. Tätigkeiten, die einer nationalen Regelung unterliegen, wie etwa rettungsdienstliche Leistungen, bleiben ausländischen Hilfskräften grundsätzlich untersagt.

Zukunft. In der Vergangenheit wurden Extremereignisse bis auf wenige Ausnahmen mit nationalen Kapazitäten gut bewältigt. Zieht man den „Österreichischen Sachstandsbericht Klimawandel“ aus dem Jahr 2014 heran, zeigt sich, wie Extremereignisse in Österreich infolge des Klimawandels zunehmen könnten. Aussagen sind aber

mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Eine Schlüsselfrage liegt für Österreich im Erhalt der Flächendeckung im Ehrenamt, denn gerade bei extremen Naturereignissen wird meist eine Vielzahl an Helfern benötigt. Die SKKM-Strategie 2020 schreibt dieser Frage einen strategischen Stellenwert zu. Weiteres Potenzial liegt im Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Inland wie auf europäischer und internationaler Ebene.

Resilienz des Katastrophenrechts. In der Studie „Resilienz des Rechts in Krisenzeiten“ haben mehrere Autorinnen und Autoren im Jahr 2016 im Auftrag des BMI dargelegt, wie die österreichische Rechtsordnung weiterentwickelt werden könnte, um zusätzliche Instrumente für die Bewältigung von Katastrophen zu schaffen.

Die Autoren attestieren dem Katastrophenschutzrecht, dass es seiner Aufgaben in Prävention und Ereignisbekämpfung gut gerecht wird. Problematisch erscheint ihnen die oft diffizile Zuständigkeitsabgrenzung, die zu einer Verzögerung von Handlungen führen kann. Sie diskutieren daher Möglichkeiten und Grenzen einer erweiterten „Notstandsverfassung“, die es erlauben würde, im Anlassfall über ein modifiziertes Gesetzgebungsverfahren (z. B. durch ein „Krisenkabinett“) mittels Verordnung gesetzesergänzende bzw. gesetzesändernde Normen zu schaffen, die zur effektiven Bewältigung der Krisensituationen beitragen könnten.

Siegfried Jachs