

Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –
Universitäten und Nachhaltige
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen
zur Umsetzung
der UN-Agenda 2030
für eine lebenswerte Zukunft.

Bis 2030 die Zahl der durch Katastrophen, einschließlich Wasserkatastrophen, bedingten Todesfälle und der davon betroffenen Menschen deutlich reduzieren und die dadurch verursachten unmittelbaren wirtschaftlichen Verluste im Verhältnis zum globalen Bruttoinlandsprodukt wesentlich verringern, mit Schwerpunkt auf dem Schutz der Armen und von Menschen in prekären Situationen

Target 11.5

Autor_innen:

Burgstaller, Lydia (*Johannes-Kepler-Universität Linz*);
Wagner, Erika (*Johannes-Kepler-Universität Linz*)

Inhalt

3	11.5.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
3	11.5.2	Ist-Zustand in Österreich
5	11.5.3	Systemgrenzen von Target 11.5
5	11.5.4	Kritik an Target 11.5
6	11.5.5	Kritik an Indikatoren von Target 11.5
6	11.5.6	Potenzielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.5 und anderen Targets bzw. SDGs
7	11.5.7	Optionen zu Target 11.5
7		Literatur

11.5.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen

Target 11.5 zielt auf die Prävention gegen Katastrophen und den Umgang mit Katastrophen (vor allem Naturkatastrophen) ab. Vor allem die Auswirkungen von solchen Extremereignissen sollen abgemildert werden. Zudem soll der Blick auf den innovativen Umgang von Umweltkatastrophen (jenseits von Anpassung) gelegt werden.

Das Target 11.5. adressiert das SDG 11 *Nachhaltige Städte und Gemeinden* unserer Sicht nach dahingehend, dass besonders auf regionaler Ebene sowohl die Auswirkungen von Katastrophen sichtbar werden, jedoch auch genau dort oftmals die Verantwortlichkeiten liegen.

Die Relevanz des Targets in Österreich wird in den Ereignissen der letzten Jahre sichtbar: Erdbeben wie im nahegelegenen Kroatien oder Italien, Murenabgänge, Hangrutschungen, Felsstürze, großflächige Überschwemmungen (wie die Hochwasserkatastrophen von 2009 und 2013), immer heftigere Stürme usw. zeigen eindeutig eine Veränderung der Starkwetterereignisse in den letzten Jahren und somit die Zunahme von (klimabedingten) Naturkatastrophen. Neben Klimawandel sind dabei auch menschliche Eingriffe in die natürlichen Gegebenheiten nicht außer Acht zu lassen. Darunter zählen unter anderem „*die Freigabe von Gefährdungsgebieten für eine Bebauung und die daraus resultierende, zunehmende Siedlungs- und Nutzungsdichte gefährdeter Gebiete, vielfache Flächenversiegelung, im Steigen befindliche land- und forstwirtschaftliche Raumnutzung sowie die gestiegenen Sach- und Vermögenswerte*“ (Wagner & Jandl, 2018, S. 1). Neben anderen führen diese Faktoren bei Katastrophenereignissen zu einem erhöhten Schadenspotential.

11.5.2 Ist-Zustand in Österreich

Folgt man dem allgemeinen Sprachgebrauch, so sind Katastrophen besondere, meist von der Natur ausgelöste Ereignisse, die Güter bedrohen (Müllner, 2016). Beim Naturgefahrenrecht handelt es sich um eine klassische Querschnittsmaterie. Ein eigener Kompetenztatbestand *Naturgefahrenrecht* existiert in der Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes nicht (Wagner & Jandl, 2018). Vielmehr liegt eine Kompetenzzersplitterung zwischen Bund und Ländern vor (Müllner, 2016). Die Darstellung und Kommentierung der komplexen Rechtsgrundlagen sind kaum vorhanden. Lediglich die Wildbach- und Lawinenverbauung wurde durch mehrere Studien näher in den Blick genommen (Wagner & Jandl, 2018).

Zahlreiche Vorschläge zur Vereinfachung der Materie (Stichwort: Kompetenzverteilung) wurden in der Vergangenheit bereits an die Politik herangetragen, jedoch nicht aufgegriffen. Die bekannte Forderung nach einem „*integrierten Naturkatastrophenschutzrecht*“ (Wagner & Jandl, 2018, 11 ff) ist bislang nicht erfüllt worden. Dennoch ist für den europäischen Raum zu konstatieren, dass es de facto zu einer Verbesserung sowohl der rechtlichen Situation als auch des Bewusstseins bezüglich der Wichtigkeit von Renaturierungsmaßnahmen gekommen ist.

„*Naturgefahren sind Ereignisse in der Natur, die zu einer Bedrohung von Menschen, Umwelt Sach- und Vermögenswerten führen*“ (Rudolf-Miklau, 2009, S. 2) Unter den Begriff der Naturgefahr fallen also Sturm, Hagel, Hochwasser, Überschwemmungen, Erdbeben, Berg- und Felsstürze, Steinschlag, Massenbewegungen, Rutschungen und Muren und auch Dürren.

Der Ansatzpunkt – vor allem in rechtlicher Hinsicht –

wird nicht das generelle Verhindern von Naturkatastrophen sein können, sondern die Minderung der Folgen. Folgend soll auf die wichtigsten Forderungen (und dazu ableitbare Optionen) näher eingegangen werden. Die Grundlage dafür sind die Schlussfolgerungen aus der Studie von Kerschner (2008).

a) Forderung nach (noch) besserer Vorsorge (von staatlicher Seite, aber auch des Einzelnen)

Ein integriertes Katastrophenpräventions-Konzept unter Einbeziehung verschiedener Akteur_innen (Staat/Privat/Versicherungen) und verschiedener Instrumente (Schutzmaßnahmen, privater Objektschutz, Management) muss dabei das Ziel darstellen. Der Grundsatz *vorbeugen besser als heilen* steht dabei im Vordergrund (Rudolf-Miklau, 2018).

Dafür wird eine klare Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Akteur_innen benötigt:

- Präventionsverantwortung muss sich zwischen Staat und Privaten aufteilen (Rudolf-Miklau, 2018). Dabei könnten vor allem die Freiwilligen Feuerwehren und der Zivilschutzverband eine entscheidende Rolle spielen;
- Passiver Schutz (Planung) vor aktiven Maßnahmen wie Dämmen, Verbauungen, Planungsakte stehen dabei im Mittelpunkt. Es muss die Flächennutzung an das Gefährdungsausmaß von gefährdeten Bereichen angepasst werden. Hier bedarf es Änderungen im Wasserrechtsgesetz (Ausbau von rechtlichen Maßnahmen für Retentionsraum, verpflichtende Aktualisierungen des Wasserbuchs), Forstgesetz und der Raumordnung (Zonen). Diese Maßnahmen müssen überörtlich und effektiv (Stichwort: Renaturierung) erfolgen. Das Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG) enthält beispielsweise kaum effektive Ansätze zur Schaffung von Retentionsraum, sodass dessen Schaffung wasserrechtlich nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann. Dies gilt auch für die Thematik der Absiedelung in hochwassergefährdeten Gebieten (Wagner, 2013b). Grundinanspruchnahme privater Liegenschaften für Schutzmaßnahmen und Überflutungsflächen (Wagner, 2013a);
- Ausbau und Abstimmung von aktiven Schutzmaßnahmen;

b) Forderung nach noch besserer Koordination der Abwehr

Die wichtigsten Gesetze sind hier die Katastrophenschutzgesetze der Länder. Die Katastrophenhilfegesetze der Länder knüpfen an die Katastrophe an und treffen keine Unterscheidung zwischen Naturkatastrophe oder Industrieunfall (Wagner & Jandl, 2018). Die Koordinierung zwischen Präventionsmechanismen nach den Materiengesetzen und Abwehr nach den Katastrophenschutzgesetzen erfolgt – bestenfalls – außerrechtlich.

c) Forderung sachgerechtere Verteilung der Schäden/Risiken

Eine Fremdhaftung für höhere Gewalt ist in der Regel ausgeschlossen. Es kann jedoch beispielsweise zu Amtshaftung von Gemeinden kommen, wenn bei Baubewilligungen das Naturkatastrophenrisiko nicht berücksichtigt wird. Zudem wäre eine Reform des § 1312 Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) wünschenswert, welcher ein Haftungsprivileg für Helfer_innen bzw. Retter_innen statuieren könnte. Es hat sich eine Judikatur zu Amtshaftungsansprüchen im Naturkatastrophenrecht herausgebildet, die für die Rechtsträger zu berücksichtigen ist. Inwiefern es einen Rechtsanspruch auf Schutz vor Naturkatastrophen gibt, ist nach wie vor umstritten (Rudolf-Miklau, 2018).

d) Forderung nach besserer Versicherung/Versicherbarkeit

Bisher besteht eine geringere Versicherungsbereitschaft, jedoch könnte die Versicherbarkeit einzelner Risiken deutlich erhöht werden z. B. durch Selbstbehalte, Rückversicherungen (Kerschner, 2008). Sinnvoll

wäre vor allem ein umfassendes Modell, das mit dem Recht der Europäischen Union (EU) konform ist, welches mittel- und langfristig eine Versicherungspflicht für Private und auch Unternehmer_innen einführen sollte. Wichtig ist dabei, eine breite Streuung der versicherten Gefahren, eine existenzsichernde Mindestdeckungssumme und eine differenzierte Prämiengestaltung.

11.5.3 Systemgrenzen von Target 11.5

Die Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum bilden eine Mindestschwelle, die der Staat auch im Zusammenhang mit der Vermeidung von Naturkatastrophen gewährleisten muss. Als Systemgrenze gilt es, diese Gewährleistungsschranke zu bestimmen, um staatliche Handlungsbereiche festmachen zu können. Dort, wo der Staat katastrophenrelevante Bewilligungspflichten übernimmt, hat er eine Verantwortung, die amtshaftungsrelevant ist (da in Vollziehung der Gesetze). Bei Aufgaben, die privatrechtlich seitens behördlicher Institutionen (Wildbach- und Lawinenverbauung) besorgt werden, ist ebenfalls davon auszugehen, dass eine wahrzunehmende Verantwortung bei unterlaufener Sorgfaltswidrigkeit zur Haftung führt.

Nur bei allein höherer Gewalt besteht keine Haftung. Dies ist einleuchtend und soll als Grundsatz so bleiben, wenngleich die Frage bestehen bleibt, wie weit die Abgrenzung zum menschlichen Vorverhalten reicht, das im Zusammenhang zum Naturkatastropheneintritt steht. Bsp.: anthropogen verursachter Klimawandel zieht Erosion, Steinschlag, Lawinenabgang usw. nach sich.

Es erscheint längst an der Zeit auch die globalen Verantwortungszusammenhänge (CO₂-Verursacher_innen, Tankerunfälle etc.) mit rechtlichen Verantwortungsmechanismen wie z. B. Klimaklagen zu versehen. Immer dort, wo kausales menschliches Vorverhalten im Zusammenhang mit Naturkatastrophen steht, kann man nicht mehr von rein höherer Gewalt sprechen.

Im Zusammenhang mit der aktuellen weltweiten Covid-19-Pandemie könnte sich auch die Frage stellen, ob solche – mitunter durch den Menschen (mit)verursachte – Krankheiten auch als Katastrophen im Sinne des Target 11.5 verstanden werden könnten. Dies bedürfte einer Ausweitung der Begrifflichkeiten. Eine genauere Befassung damit muss an dieser Stelle unterbleiben, sollte jedoch aufgrund der Relevanz im Hinterkopf behalten werden.

11.5.4 Kritik an Target 11.5

Es ist zu kritisieren, dass das Ziel der Naturkatastrophenprävention allein vor dem Hintergrund der verursachten Todesfälle zu bemessen ist, wenngleich gerade der Kausalzusammenhang in vielen Bereichen nicht/schwer nachweisbar oder durch hinzutreten weiterer Kausalfaktoren nur minimal ist.

Das Abstellen auf die zweifellos wichtige menschliche Gesundheit ist zu kurz gegriffen: Einerseits haben naturkatastrophenrelevante Faktoren auch Einfluss auf die Biodiversität (Erderwärmung), andererseits ist im Zusammenhang mit Kausalkonstellationen nicht absehbar, wann der Einfluss auf die menschliche Gesundheit gegeben sein wird.

Es gilt dem deutlich spürbaren Klimawandel entgegenzuwirken. Neben immer häufiger auftretenden Starkwetterereignissen wie Hochwasser, sind vor allem auch Hitze- und Trockenperioden vermehrt wahrnehmbar. Katastrophen an der Natur und somit der menschlichen Lebensgrundlage müssen in die Betrachtung einfließen.

11.5.5 Kritik an Indikatoren von Target 11.5

Der nationale Indikator (Todesfälle durch Katastrophen per 100.000 Einwohner_innen) ist unserer Meinung nach nicht brauchbar, zumal wie bereits beschrieben, die Werte gering sind und glücklicherweise immer weiter sinken. Bedeutsam ist vielmehr der UN-Indikator *Direct economic loss in relation to global GDP, damage to critical infrastructure and number of disruptions to basic services, attributed to disasters*. Die rein ökonomische Sichtweise wird für die Bearbeitung des Targets jedoch nicht ausreichen. Vielmehr müssen neben den ökonomischen auch die ökologischen Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Denn auch wenn Schäden an der Natur oftmals nicht beziffert werden können, so sollte auch ihre Verhütung und Abmilderung von großem Interesse sein.

11.5.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.5 und anderen Targets bzw. SDGs

Der (Natur-)Katastrophenbegriff wird nicht nur in einigen SDGs und Targets explizit erwähnt, sondern fließt auch in einigen anderen SDGs aufgrund der Komplexität ein:

SDG 1: Aufgrund von (Natur)Katastrophen kann es zur Zerstörung der Lebensgrundlage und somit auch zur Zerstörung von Existenzen kommen. 11.5. spricht von klimabedingten Extremereignissen und anderen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schocks und Katastrophen. Es ergibt sich somit eine starke Synergie.

SDG 2: Ähnlich wie bei SDG 1 beschrieben, kann es aufgrund von Katastrophen auch zu Hunger kommen. Sind Systeme der Nahrungsmittelproduktion nicht nachhaltig ausgestaltet und die Landwirtschaft nicht resilient gegen Naturkatastrophen, kann es zu einem Ernteausfall kommen. Die Erhaltung der Ökosysteme in Target 4 stellt somit eine wichtige Synergie mit 11.5 dar.

SDG 3: Target 9 spricht vom Verringern der Zahl an Todesfällen und Erkrankungen durch Chemikalien und Verschmutzung sowie Verunreinigung von Luft, Wasser und Boden. Hierbei zeigen sich Parallelen zu 11.5., da Umweltverschmutzung unter bestimmten Bedingungen und unter dem beschriebenen erweiterten Begriff durchaus als Katastrophe qualifiziert werden kann.

SDG 4: Das in 11.5. Option 2 zu verfolgende Ziel der Bewusstseinsbildung für Renaturierung steht in engem Zusammenhang mit Bildung von Erwachsenen, aber auch bereits Kindern.

SDG 6: Besonders die Verringerung von Verschmutzung (Target 6.3), aber auch der Schutz von wasserverbundenen Ökosystemen (Target 6.6.) interagiert mit 11.5. Wasserkatastrophen sollen demnach nicht nur präventiv vermieden, sondern auch die Folgen minimiert werden.

SDG 8: Wirtschaftswachstum bietet ebenso Synergien wie auch mögliche Konfliktpunkte. Durch Naturkatastrophen kann es zu enormen Schäden an Infrastruktur und Betrieben kommen.

SDG 9: Es könnten sich Synergien im Zusammenhang mit 9.1 ergeben, da beispielsweise die Abwehr von Katastrophen mit großen baulichen Veränderungen verbunden sein kann (Stichwort: Hochwasserverbauungen) und nachhaltige sowie widerstandsfähige Infrastruktur dabei eine wichtige Grundlage darstellt.

SDG 11: Enorme Synergien finden sich natürlich zu den Targets des SDG 11.

- 11.1 Wohnraum und Grundversorgung können auch stark mit dem Schutz vor Naturkatastrophen zusammenhängen. Oftmals sind ärmere Regionen am meisten von Umweltkatastrophen betroffen;

- 11.2 Verkehrssysteme müssen nachhaltig sein (siehe SDG 9);
- 11.3 Eine nachhaltige Siedlungsplanung sollte auf Katastrophenszenarien vorbereitet sein;
- 11.6 Transformation im Bausektor zur Einhaltung der Klimaschutzziele und Stärkung der Widerstandsfähigkeit;
- 11.7 Zugang zu Grünflächen und Vermeidung von Bodenversiegelung kann das Auftreten von Naturkatastrophen hintanhaltend und die nachteiligen Folgen von Naturkatastrophen abschwächen. Die Begrünung in Städten kann Hitzekatastrophen vermindern.

SDG 13: Target 13.1 *Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit erhöhen* gegenüber klimabedingten Gefahren und Katastrophen zielt klar auf den Klimawandel und die Folgen ab.

SDG 15: Target 15.3: Bei Flächenversiegelung und Wüstenbildung kann es sich um Umweltkatastrophen handeln, welche enorme Auswirkungen (wie Migrationsbewegungen) mit sich bringen können. Die Synergien in diesem Bereich sind ähnlich wie zu SDG 13 enorm.

11.5.7 Optionen zu Target 11.5

- Option *Bereinigung der Kompetenzersplitterung* [Target11.5 – Option06]
- Option *Bewusstsein für Renaturierung schaffen* [Target11.5 – Option07]
- Option *Klar definierte Verantwortungsbereiche zwischen staatlicher Gewährleistungs- und Eigenverantwortung* [Target11.5 – Option08]

Literatur

Kerschner, F. *Handbuch Naturkatastrophenrecht* (2008). Wien: Manz.

Müllner, J. *Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung* (2016). Wien: Verlag Österreich.

Rudolf-Miklau. *Naturgefahren-Management in Österreich* (2009). Wien: LexisNexis.

Rudolf-Miklau. *Umgang mit Naturkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer* (2018).

Wien: Linde Verlag.

Wagner, E. & C. Jandl. *Einführung in das Naturgefahrenrecht* (2018). Linz: Trauner Verlag.

Wagner, E. Grundinanspruchnahme privater Liegenschaften für Schutzmaßnahmen und Überflutungsflächen (2013a). RdU 2013/109

Wagner, E. in Rudolf-Miklau/Wagner/Kanonier (Hrsg), *Naturkatastrophenrecht (ÖWAV-Tagungsband)* (2013b). Wien: ÖWAV.