

Target 11.5 – Inhalt Final – Layoutierung in Fertigstellung

Inhalt

Target 11.5	2
C.5.1 Target 11.5: 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	2
C.5.1.2 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets	2
C.5.1.3 Ist-Zustand in Österreich.....	2
C.5.1.4 Systemgrenzen von Target 11.5	4
C.5.1.5 Kritik an Target 11.5.....	5
C.5.1.6 Kritik an Indikatoren von Target 11.5	5
C.5.1.7 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 11.5 und anderen Targets bzw. SDGs	6
C.5.1.8 Optionen zu Target 11.5	7
Literatur	7
Team, der gesamten SDG-Gruppe.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Target 11.5

C.5.1 Target 11.5: 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

C.5.1.2 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets

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 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.

C.5.1.3 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

38 Kommentierung der komplexen Rechtsgrundlagen sind kaum vorhanden. Lediglich die Wildbach- und
39 Lawinenverbauung wurde durch mehrere Studien näher in den Blick genommen (Wagner & Jandl, 2018).

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

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

50 Der Ansatzpunkt – vor allem in rechtlicher Hinsicht – wird nicht das generelle Verhindern von
51 Naturkatastrophen sein können, sondern die Minderung der Folgen. Folgend soll auf die wichtigsten
52 Forderungen (und dazu ableitbare Optionen) näher eingegangen werden. Die Grundlage dafür sind die
53 Schlussfolgerungen aus der Studie von Kerschner (2008).

54

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

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

60 Dafür wird eine klare Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Akteur_innen benötigt:

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

75

76

77 **b) Forderung nach noch besserer Koordination der Abwehr**

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

83

84 **c) Forderung sachgerechtere Verteilung der Schäden/Risiken**

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

92

93 **d) Forderung nach besserer Versicherung/Versicherbarkeit**

94 Bisher besteht eine geringere Versicherungsbereitschaft, jedoch könnte die Versicherbarkeit einzelner
95 Risiken deutlich erhöht werden z. B. durch Selbstbehalte, Rückversicherungen (Kerschner, 2008). Sinnvoll
96 wäre vor allem ein umfassendes, EU-Recht-konformes Modell, welches mittel- und langfristig eine
97 Versicherungspflicht für Private und auch Unternehmer_innen einführen sollte. Wichtig ist dabei, eine
98 breite Streuung der versicherten Gefahren, eine existenzsichernde Mindestdeckungssumme und eine
99 differenzierte Prämiengestaltung.

100

101 **C.5.1.4 Systemgrenzen von Target 11.5**

102

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

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

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

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

124

125 **C.5.1.5 Kritik an Target 11.5**

126
127 Es ist zu kritisieren, dass das Ziel der Naturkatastrophenprävention allein vor dem Hintergrund der
128 verursachten Todesfälle zu bemessen ist, wengleich gerade der Kausalzusammenhang in vielen
129 Bereichen nicht/schwer nachweisbar oder durch hinzutreten weiterer Kausalfaktoren nur minimal ist.

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

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

138

139

140 **C.5.1.6 Kritik an Indikatoren von Target 11.5**

141
142 Der nationale Indikator (Todesfälle durch Katastrophen per 100.000 Einwohner_innen) ist unserer
143 Meinung nach nicht brauchbar, zumal wie bereits beschrieben, die Werte gering sind und glücklicherweise
144 immer weiter sinken. Bedeutsam ist vielmehr der UN-Indikator *Direct economic loss in relation to global*
145 *GDP, damage to critical infrastructure and number of disruptions to basic services, attributed to disasters*.
146 Die rein ökonomische Sichtweise wird für die Bearbeitung des Targets jedoch nicht ausreichen. Vielmehr
147 müssen neben den ökonomischen auch die ökologischen Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Denn
148 auch wenn Schäden an der Natur oftmals nicht beziffert werden können, so sollte auch ihre Verhütung
149 und Abmilderung von großem Interesse sein.

150

151 C.5.1.7 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 152 11.5 und anderen Targets bzw. SDGs 153

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

156 SDG 1: Aufgrund von (Natur)Katastrophen kann es zur Zerstörung der Lebensgrundlage und somit auch
157 zur Zerstörung von Existenzen kommen. 1.5. spricht bei von klimabedingten Extremereignissen und
158 anderen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schocks und Katastrophen. Es ergibt sich somit eine
159 starke Synergie.

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

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

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

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

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

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

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

- 180 • 11.1 Wohnraum und Grundversorgung können auch stark mit dem Schutz vor Naturkatastrophen
181 zusammenhängen. Oftmals sind ärmere Regionen am meisten von Umweltkatastrophen
182 betroffen;
- 183 • 11.2 Verkehrssysteme müssen nachhaltig sein (siehe SDG 9);
- 184 • 11.3 Eine nachhaltige Siedlungsplanung sollte auf Katastrophenszenarien vorbereitet sein;
- 185 • 11.6 Transformation im Bausektor zur Einhaltung der Klimaschutzziele und Stärkung der
186 Widerstandsfähigkeit;
- 187 • 11.7 Zugang zu Grünflächen und Vermeidung von Bodenversiegelung kann das Auftreten von
188 Naturkatastrophen hintanhaltend und die nachteiligen Folgen von Naturkatastrophen
189 abschwächen. Die Begrünung in Städten kann Hitzekatastrophen vermindern.

190
191 SDG 13: Target 13.1 *Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit erhöhen* gegenüber klimabedingten
192 Gefahren und Katastrophen stellt klar auf den Klimawandel und die Folgen ab.
193 SDG 15: Target 15.3: Bei Flächenversiegelung und Wüstenbildung kann es sich um Umweltkatastrophen
194 handeln, welche enorme Auswirkungen (wie Migrationsbewegungen) mit sich bringen können. Die
195 Synergien in diesem Bereich sind ähnlich wie zu SDG 13 enorm.

196

197 **C.5.1.8 Optionen zu Target 11.5**

198

- 199 • Option *Bereinigung der Kompetenzzersplitterung* [Target11.5 – Option06]
- 200 • Option *Bewusstsein für Renaturierung schaffen* [Target11.5 – Option07]
- 201 • Option *Klar definierte Verantwortungsbereiche zwischen staatlicher Gewährleistungs- und*
202 *Eigenverantwortung* [Target11.5 – Option08]

203

204 **Literatur**

205

- 206 Kerschner, F. *Handbuch Naturkatastrophenrecht* (2008). Wien: Manz.
- 207 Müllner, J. *Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung* (2016). Wien: Verlag Österreich.
- 208 Rudolf-Miklau. *Naturgefahren-Management in Österreich* (2009). Wien: LexisNexis.
- 209 Rudolf-Miklau. *Umgang mit Naturkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer* (2018). Wien:
210 Linde Verlag.
- 211 Wagner, E. & C. Jandl. *Einführung in das Naturgefahrenrecht* (2018). Linz: Trauner Verlag.
- 212 Wagner, E. Grundinanspruchnahme privater Liegenschaften für Schutzmaßnahmen und
213 Überflutungsflächen (2013a). RdU 2013/109
- 214 Wagner, E. in Rudolf-Miklau/Wagner/Kanonier (Hrsg), *Naturkatastrophenrecht (ÖWAV-Tagungsband)*
215 (2013b). Wien: ÖWAV.

216 **Team, das an diesem Target-Kapitel mitgearbeitet hat**

217 **Autor_innen:**

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

219