

Legistische Parameter für ein resilientes Recht¹

Versuch einer Themenlandkarte

Wolfgang Steiner

I. Einführung

Erstes Halbjahr 2015: Österreich ist mit einer bisher noch nie dagewesenen Anzahl von Asylwerberinnen und Asylwerbern² konfrontiert, für die Quartiere benötigt werden. Die Bestimmungen des Raumordnungs- und Baurechts verhindern u. a. in zahlreichen - grundsätzlich geeigneten - Gebäuden und Anlagen die Unterbringung oder die Aufstellung von Wohncontainern. Ein besonderes Landesgesetz musste erlassen werden.³

März 2015: Eine Sonnenfinsternis "bedroht" Mitteleuropa mit der Befürchtung eines durch sie womöglich ausgelösten sogenannten "Blackouts". War die Rechtsordnung darauf hinreichend vorbereitet?⁴

Frühjahr 2013: Langanhaltende, ergiebige Regenfälle führen zu enormen Hochwasserständen und Schäden in Oberösterreich sowie in benachbarten Ländern. Es werden u. a. umgehend Sand zum Befüllen von Sandsäcken oder etwa Steinblöcke zur Unterstützung von zu bersten drohenden Dämmen gebraucht. Im Zuge der Aufräumarbeiten muss Müll jeglicher Art mit Lastkraftfahrzeugen (ab)transportiert werden. Betroffene sowie zahlreiche Helfer benötigen spontan Schaufeln, Gummistiefel, Nasssauger, Trocknungsgeräte etc. Wie aber ist die bestehende Rechtsordnung auf derartige Anforderungen vorbereitet? So sieht etwa die österreichische Rechtsordnung - das Öffnungszeitengesetz 2003 - Öffnungszeiten nur an Werktagen vor. Eine allgemeine Ausnahme für Baumärkte für einen solchen Fall ist im Gesetz grundsätzlich nicht vorgesehen, sondern es besteht lediglich die Möglichkeit der Behörde unter bestimmten Voraussetzungen nach einem mehr oder weniger aufwändigen Verfahren per Verordnung

¹ Weitgehend unveränderter Zweitabdruck aus *Lewinsky* (Hrsg.), *Resilienz des Rechts* (2016); für die Zustimmung dazu danken wir dem Herausgeber Prof. *Kai von Lewinsky*.

Überarbeitete Fassung des Vortrags bei der Tagung des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Medien- und Informationsrecht der Universität Passau "Resilienz des Rechts" am 5. Juni 2015. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten. Der Verfasser dankt Mag. Dr. *Johanna Weilguni* für ihre wertvolle Mitarbeit. Die Druckversion des Beitrags wurde mit 22.07.2015 abgeschlossen.

² Personenbezogene Bezeichnungen in diesem Beitrag umfassen - auch dort, wo dies aus Gründen der leichteren Lesbarkeit und Kürze oder, weil es sich um ein Originalzitat handelt, nicht ausdrücklich angeführt ist - jeweils Frauen und Männer gleichermaßen.

³ Vgl. das Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsgesetz, LGBl. 2015/88 und ähnliche Gesetze in anderen österreichischen Bundesländern.

⁴ Vgl. dazu *Keller*, Im Bann der Katastrophen, public 03/2013, 9 ff.

längere bzw. auch den Sonntag umfassende Öffnungszeiten vorzusehen.⁵ Darüber hinaus wurden zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung oder etwa auch der Kinderbetreuungseinrichtungen zu Hause gebraucht oder konnten gar nicht erst an ihren Arbeitsplatz gelangen, was wiederum die Funktionsfähigkeit dieser - gerade in dieser Lage notwendigen - Einrichtungen vor Herausforderungen stellte.

Warum diese Beispiele? Einerseits um den Blick darauf zu richten, dass es in rechtlicher Hinsicht nicht immer der großen Katastrophe oder Krise bedarf, um das System an gewisse scheinbar oder tatsächlich bestehende Grenzen zu bringen oder in die Grenzbereiche der Rechtsordnung zu gelangen. Andererseits unterliegen offenbar manche Fakten einer in der Zeitschiene wechselnden Bewertung im Hinblick auf den Eintritt ihrer Wahrscheinlichkeit, sodass bislang unbeachtete Sachverhalte neue "Krisenszenarien" hervorrufen können.⁶

II. Eingangsfragen

Den folgenden Ausführungen sind zunächst einige wesentliche Eingangsfragen voranzustellen, die es zu beantworten gilt:

A. Wie stabil ist die Rechtsordnung bzw. sind deren Grundprinzipien in Krisensituationen?

Diese Frage wird meist unter dem Begriff des Staatsnotstandes⁷ beleuchtet. Die österreichische Bundesverfassung - das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 idF 1929 - stellt selbst für seine totale inhaltliche Selbstaufgabe ein Verfahren zur Verfügung. Sogar die sogenannten Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, das sind jedenfalls das demokratische, das republikanische, das föderalistische und das rechtsstaatliche Grundprinzip, können durch entsprechende qualifizierte Mehrheit im Parlament⁸

⁵ Vgl. § 5 Öffnungszeitengesetz.

⁶ Die Entwicklungen der letzten Jahre stellen den Rechtsstaat etwa insofern vor neue Herausforderungen, als der wirtschaftliche oder soziale Staatsnotstand ebenso zur realen Bedrohung wurde. Zur Rechtslage in Österreich vgl. dazu *Fister*, Die Notstandsverfassung vor neuen Herausforderungen - Gebietskörperschaften im wirtschaftlichen Notstand, in *Holoubek/Martin/Schwarzer* (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung - Die Verfassung der Zukunft?, FS Korinek (2010) 239 ff.

⁷ Zum Begriff Staatsnotstand *Koja*, Allgemeine Staatslehre (1993) 397 ff. Zur Entwicklung und Struktur der notstaatsrechtlich relevanten Bestimmungen der österreichischen Bundesverfassung vgl. *Fister*, Notstandsverfassung 242 ff.

⁸ Gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG bedarf der Beschluss eines Verfassungsgesetzes oder einer in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmung der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

und nachfolgende Volksabstimmung⁹ geändert werden. Eine dem Art. 79 Abs. 3 dt. GG¹⁰ entsprechende Ewigkeitsklausel ist der österreichischen Bundesverfassung demnach fremd.¹¹

B. Welche Mechanismen und Handlungsrahmen stellt die Rechtsordnung für Krisen- und Katastrophenfälle zur Verfügung und sind diese ausreichend?

Was ist bei der Erzeugung von Recht im Normalfall für den Krisenfall vorzusehen; sowohl unter inhaltlichen als auch unter organisatorischen Gesichtspunkten? D.h. wie muss Recht gestaltet werden, damit es auch in Krisen seine Funktion erfüllt?

In diesem Zusammenhang drängt sich unmittelbar die Idee auf, Grundsätze und Ziele für die denkbaren Krisen- und Katastrophen-Reaktions-Szenarien möglichst unverrückbar im Gesetz zu normieren, die Ausführung hingegen möglichst flexibel zu gestalten. Dabei stellt sich das faktische Grundproblem, dass bei Katastrophen zwar auf Erfahrungen (meist leider "Fehlern") aus der Vergangenheit aufgebaut werden kann, trotzdem ein hohes Maß an Unwägbarkeiten bleibt, das nur sehr schwer prognostiziert werden kann, um daraus Handlungspflichten abzuleiten. MaW: Das Recht der Katastrophenbekämpfung baut auf dem Wissensstand von heute auf, der wiederum aus der Vergangenheit gewonnen wurde und der schon morgen möglicherweise überholt sein kann, wobei diese Erkenntnis wiederum erst nach der nächsten Katastrophe erlangt wird.¹²

Tritt etwa ein Fall ein, der auf Grund der bisherigen Erfahrungen kaum vorhersehbar oder als vernachlässigbar unwahrscheinlich eingestuft worden war, so kann ein bestehender Regelungsrahmen nur begrenzt Schutz bieten. In diesem Zusammenhang wird von der Quadratur des Kreises¹³ gesprochen,

⁹ Gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Volksabstimmung zu unterziehen. Eine Änderung der Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung ist als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren. Zum Begriff "Gesamtänderung der Bundesverfassung" zB *Rill/Schäffer*, Art. 44 B-VG Rz. 11 ff., in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 1. Lfg. 2001 sowie *Janko*, Gesamtänderung der Bundesverfassung, 2004.

¹⁰ Art. 79 Abs. 3 dt. GG lautet: "Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig." Vgl. dazu aber Art. 146 dt. GG, demzufolge das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

¹¹ Fragen im Zusammenhang mit Unionsrecht müssen an dieser Stelle aus Umfanggründen unberücksichtigt bleiben.

¹² *Weber*, Der Katastrophenschutz im Verwaltungsrecht. Neuralgische Rechtsfragen des Vollzugs, in *Bußjäger* (Hrsg.), *Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat* (2007) 31 (34).

¹³ Vgl. *Weber*, *Katastrophenschutz* 34.

wenn es darum geht, in einer rechtsstaatlich gesicherten Normenordnung rechtsstaatlich begrenzte Handlungspflichten mit der häufig notwendigen Flexibilität zu vereinbaren. Das Spannungsfeld für die Legistik heißt demnach: "Rechtsstaatlichkeit versus Flexibilität".

C. Wie unterscheidet sich eine Krise bzw. Katastrophe von einem Notfall?

Traditionell erfolgt diese Abgrenzung - jedenfalls in Österreich - über den Umfang des Ereignisses: Der Notfall ist demnach - zusammengefasst gesehen - ein sachlich/organisatorisch und/oder persönlich mehr oder minder abgegrenztes Ereignis. Für den Notfall bestehen in der Rechtsordnung zahlreiche Regeln, die auch im Krisen- und Katastrophenfall zur Anwendung kommen können. Diese "Notfallsklauseln" sind meist mit "Gefahr im Verzug"¹⁴ oder ähnlichen Bedingungen umschrieben. Aus dem Strafrecht sind in diesem Zusammenhang ua. die Figuren des Notstands, der Notwehr und der Nothilfe relevant.¹⁵

Als Krise oder Katastrophe gilt ein Ereignis, wenn es einen Notfall in den genannten Dimensionen übersteigt. Eine Katastrophe kann als ein Ereignis definiert werden, bei dem das Leben oder die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen koordinierten Einsatz der dafür notwendigen personellen oder materiellen Ressourcen erfordert.¹⁶ Manche Rechtsordnungen kennen auch die Figur der ausdrücklichen staatlichen "Ausrufung des Notstands" oder es erfolgt eine "Erklärung zum Katastrophengebiet" mit verschiedenen Rechtsfolgen, insb. um die Regelungen zB von Katastrophenschutzgesetzen, besonderen Hilfs- und Förderungsmaßnahmen anwendbar zu machen.¹⁷

¹⁴ ZB § 57 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; § 41 Oö. Bauordnung 1994.

¹⁵ Zur Notwehr vgl. zB § 3 Strafgesetzbuch.

¹⁶ *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003) 1f; *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZfV 2007/316, 155; *Bußjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in *Bußjäger* (Hrsg.), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 7 (7f); *Fuchs*, Katastrophenhilfe, in *Pürgy* (Hrsg.), Das Recht der Länder II/1 (2012) 241 (243).

¹⁷ Vgl. dazu etwa § 4 iVm. § 6 Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz; § 15 Vorarlberger Katastrophenhilfegesetz.

III. Allgemeine Notwendigkeiten

Auch im Rechtsbereich gilt die allgemein für Krisen- und Katastrophenfälle als wertvoll und letztlich notwendig erachtete **Flexibilität in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht**, wobei mE dies bereits im Regelbetrieb anzustreben ist, um in der Krise gelebt werden zu können. MaW: Entscheidungsträger, die das Delegieren oder das Arbeiten in multidisziplinären Teams oder die Übernahme von Verantwortung aus ihrer täglichen Arbeit nicht kennen, werden im Katastrophenfall dazu nicht oder nicht hinreichend in der Lage sein. Bestimmte Fertigkeiten und Situationen müssen geübt werden, weil nur auf diese Weise Fehler möglichst weitgehend ausgeschlossen werden können.

Die Prüffrage "Wer überlebt warum?" kann ebenso weiterhelfen. Es sind meist **kleine, dezentrale, integrierte Strukturen** (Subsidiarität). Das zeigte sich auch bei den Hochwasserereignissen der letzten Jahre: Menschen organisieren sich in Gemeinden/Ortschaften und versuchen sich zunächst selbst zu helfen. Der lokalen Selbstorganisation kommt in Krisenfällen große Bedeutung zu. Diese Formen müssen daher jedenfalls auch für den Katastrophenfall ermöglicht und gestärkt werden.

Der Gesetzgeber kann von sich aus zu einer Schärfung bzw. Stärkung der Selbstverantwortung beitragen, indem er zB nähere Regelungen an eine Geschäftsordnung delegiert, in der das Gremium selbst, "... sicherzustellen hat, dass das Gremium auch in Krisenzeiten seinen Aufgaben nachkommen kann". MaW: Vordenken und vorbeugen schon im Regelbetrieb.

Große Stabilität verleihen zudem **Persönlichkeiten, die persönlich integer und erfahren** sind; nicht zuletzt gibt es die Figur der "Ältesten- oder Weisenräte"¹⁸.

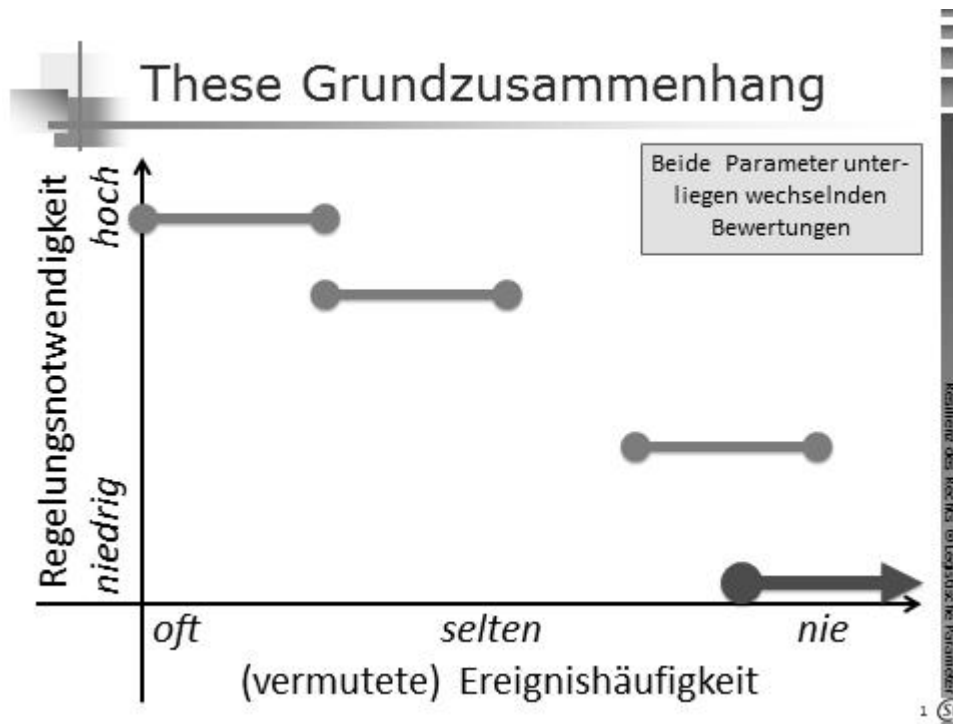
IV. Anforderungen an die Legistik

A. These: Grundzusammenhang

Für die traditionelle Rechtsgestaltung gilt mE ein Zusammenhang zwischen erkannter Regelungsnotwendigkeit und vermuteter Ereignishäufigkeit: Je wahrscheinlicher der Eintritt eines bestimmten Lebenssachverhalts prognostiziert wird, desto höher wird in der Regel die Notwendigkeit zu dessen Regelung sein bzw. erkannt. Letztlich interessant wird jener Bereich, an den vorweg niemand denkt bzw. der als mehr oder minder völlig unwahrscheinlich oder vernachlässigbar eingestuft wird. Die Antizipation in

¹⁸ § 6 GO dt. BT sieht die Einrichtung eines Ältestenrates vor.

Rechtsnormen hat folglich meist eine Grenze, weil die Fälle aus aktueller Sicht so unwahrscheinlich sind, dass sie faktisch nicht geregelt werden. Genau an diesem Punkt beginnt es im hier zu behandelnden Kontext verstärkt interessant zu werden. Wobei - wie bereits angemerkt - dieser Zusammenhang einer in der Zeitschiene wechselnden Bewertung unterliegen kann.¹⁹



B. Ziel der Legistik

Ziel einer guten Legistik ist demnach die Vermeidung planwidriger Lücken durch Antizipation. Dies hat im Sinn möglichst abschließender Regelungen auch für den völlig unwahrscheinlichen Fall und einer permanenten Vorbereitung auf und Anpassung an unerwartete Ereignisse zu erfolgen, wobei die Eintrittswahrscheinlichkeit möglichst multidisziplinär einzuschätzen ist.

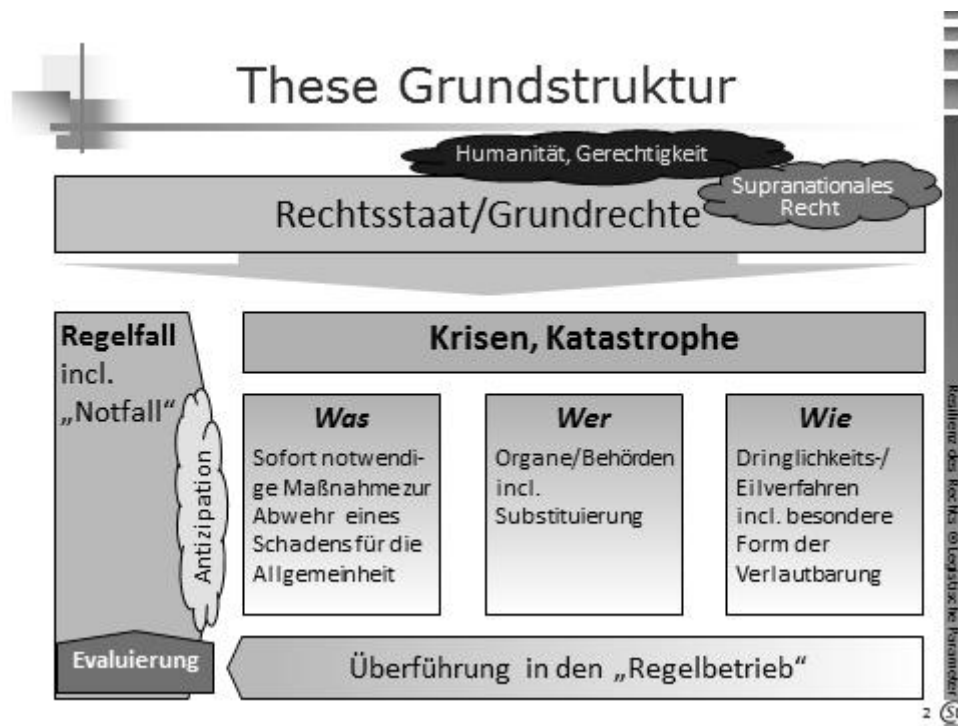
Dabei stellen sich folgende Fragen:

¹⁹ Vgl. das oben genannte Beispiel der Unterkünfte für Asylwerberinnen und Asylwerber: Bis Anfang 2015 dachte wohl niemand, dass etwa Österreich eine derart große Anzahl dieser Menschen zu betreuen hat und dass dafür auch Unterkünfte herangezogen werden müssen, die bisher für solche Zwecke nicht verwendet werden durften.

1. Sind die Parameter "guter Gesetzgebung" auch im Krisenfall anzuwenden bzw. gibt es letztlich keine Unterschiede zwischen "Normal-" und "Katastrophenlegistik"? Antwort: Grundsätze und Ziele sollten möglichst genau umschrieben sein, die Umsetzung sollte hingegen möglichst flexibel erfolgen können. Dies gilt nicht nur für gesetzliche Regelungen zur Krisen- und Katastrophenbewältigung; für diese aber besonders.
2. Gesetzestechnisch stellt sich die Frage, ob das im jeweiligen Materiengesetz - also quasi im legistischen Einzelfall - zu leisten ist oder - eventuell hilfsweise - durch eine Generalklausel, die zT wohl einer verfassungsrechtlichen Absicherung bedarf. Eine solche Generalklausel könnte zB lauten: "Wenn alle in (Verfassungs-)Gesetzen vorgesehenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, hat das jeweils ranghöchste handlungsfähige Staatsorgan (oder dessen Vertretung) die unbedingt notwendigen Maßnahmen unter Beachtung von ... und unter sinngemäßer Anwendung der Grundsätze ... zu setzen bzw. anzuordnen."

C. These: Grundstruktur

Eine mögliche Themenlandkarte sieht demnach so aus:



Auf der Basis rechtsstaatlicher und grundrechtlicher Grundprinzipien - vielleicht bleiben letztlich nur die Grundsätze: Humanität und Gerechtigkeit?²⁰ - ist es Aufgabe der Legistik, schon im Regelfall den "Notfall" mitzubedenken. Dabei sind drei Säulen von Bedeutung:

1. Was? Wie umschreibe ich den besonderen Fall, damit möglichst viele potenzielle Ereignisse abgedeckt sind?
2. Wer? Welche Regelungen muss ich in organisatorischer Hinsicht vorsehen?
3. Wie? Welche Regelungen muss ich in verfahrensrechtlicher Hinsicht vorsehen?

Letztlich ist die wiederum rechtsstaatlich geordnete Überführung der Sonderregelungen in den Regelbetrieb sicherzustellen, welche mit einer kritischen Evaluierung zu verbinden ist und nach deren Abschluss Anpassungen erforderlich sein können und werden.

Gute Legistik soll - nach einer Risikoanalyse, die periodisch auf Aktualität zu prüfen ist - schon im Regelfall möglichst viele der genannten Themenbereiche und der daraus abgeleiteten konkreten Punkte antizipieren, damit es nur noch ergänzende Sonderregelungen für Krisen- und Katastrophenfälle braucht.

1. Erste Säule: Was?

Für die Umschreibung des inhaltlichen Ziels gibt es verschiedenste Beispiele in der Rechtsordnung. In der Schweizer Bundesverfassung wird etwa die "Begegnung eingetretener oder unmittelbar drohender schwerer Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit" genannt.²¹ Einfachere Umschreibungen erfolgen etwa mit "außergewöhnlichen Verhältnissen"²² oder "höherer Gewalt"²³. Als Beispiel auf europäischer Ebene kennen wir "dringende Gründe, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Gesundheitsschutz von Mensch und Tier, auf den Erhalt von Pflanzen oder auf die Sicherheit beziehen"²⁴.

²⁰ Immerhin ermächtigt Art. 15 EMRK sogar die Vertragsparteien zur vorübergehenden Suspendierung der Garantien der Konvention im Notstandsfall. Vgl. dazu *Siess-Scherz*, Art. 15 EMRK Rz. 1 ff, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg. 1999; *Lukan*, Art. 15 EMRK Rz. 1 ff, in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg. 2013; *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskommission⁵ (2012) § 2 Rz. 8 ff.

²¹ Vgl. Art. 185 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen (chBV).

²² ZB § 23a Wehrgesetz 2001.

²³ ZB Art. 18 Abs. 3, Art. 79 Abs. 5, Art. 97 Abs. 3 B-VG.

²⁴ Art. 9 Abs. 7 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L

Darüber hinaus kommt solchen Maßnahmen häufig Sicherstellungscharakter zu. Die Rechtsordnung sieht demzufolge unaufschiebbare Maßnahmen bei "Gefahr im Verzug" vor. In Art. 185 chBV sind etwa Maßnahmen "zur Wahrung der äußeren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität" festgelegt. Art. 91 dt. GG nennt als Voraussetzung solcher Maßnahmen die "Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes und der Länder". Die österreichische Bundesverfassung spricht an mehreren Stellen von "Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit".²⁵

Inhaltlich handelt es sich dabei jeweils um Abweichungen von einer Regelordnung. So kennt die Rechtsordnung etwa die Hemmung bzw. Unterbrechung oder Verlängerung von - gesetzlichen oder individuellen - Fristen wie zB für Meldungen im Arbeits-, Sozialversicherungs- und Steuerrecht oder der Lenkzeiten. Weiters vorgesehen sind Ausnahmen von Verboten, wie etwa im Fall des Fahrverbots für Lastkraftwagen an Wochenenden²⁶. Die Landeshauptleutekonferenz hat im Übrigen nach den Hochwasserereignissen im Jahr 2013 mit Beschluss vom 16. Mai 2013 konkrete Vorschläge - Novellierungsanordnungen für Bundesgesetze - an die österreichische Bundesregierung gerichtet. Auch die aktuelle Flüchtlingssituation hat konkrete Fragen aufgezeigt, für die - über die in den verschiedenen extra geschaffenen Gesetzen hinaus²⁷ - eine Lösung auf gesetzlicher Ebene angedacht werden sollte. Nur bspw. stellt sich die im Krankenanstaltenrecht nicht unmittelbar beantwortete Frage, ob für die (medizinische) Erstuntersuchung und -versorgung von Flüchtlingen zB im Grenzraum eine Art "dislozierter Ambulanzen" eingerichtet werden darf und ob bzw. wie Ärzte und sonstiges Personal aus Krankenanstalten dazu verpflichtet werden können, dort Dienst zu verrichten.²⁸

Zur Auslegung solcher Generalklauseln und Ausnahmen gelten alle juristischen Methoden, wobei zur (weiteren) Lückenschließung bei (krisen- und katastrophengeschuldeten) Notwendigkeiten die Regelordnung als Maßstab heranzuziehen ist.

1998/204. Vgl. nunmehr die Art. 6 Abs. 7 der Richtlinie 2015/1535/EU (kodifizierter Text), ABl. L 2015/241.

²⁵ Art. 18 Abs. 3, Art. 97, 102 B-VG.

²⁶ So sind in Österreich gemäß § 42 Abs. 3 Straßenverkehrsordnung 1960 Fahrten, die dem Einsatz in Katastrophenfällen dienen, vom LKW-Wochenendfahrverbot ausgenommen.

²⁷ Vgl. dazu das BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden BGBl. I 2015/120 und die dazu ergangene Verordnung BGBl. II 2015/290 sowie für Oberösterreich das Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsgesetz LGBl. 2015/88 und die Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsverordnung LGBl. 2015/90.

²⁸ Der Dank für diesen Hinweis gebührt *Robert Gmeiner*, Verbindungsstelle der Bundesländer.

Davon zu unterscheiden sind mE Regelungen, die Katastrophen oder ähnliche Ereignisse als Tatbestandsmerkmal für sonstige Ausnahmen, etwa von der Steuerschuld oder von Abgaben, haben. Ein passendes Beispiel hierfür findet sich im Biersteuergesetz 1995. Demnach entsteht die Steuerschuld nicht, wenn das "Bier auf Grund seiner Beschaffenheit oder in Folge unvorhersehbarer Ereignisse oder höherer Gewalt vollständig zerstört oder unwiederbringlich verloren gegangen ist".²⁹ Ähnliches gilt für die Antragstellung zur Zuteilung von Geldern aus dem Katastrophenfonds. Das Vorliegen eines Katastrophenfalles bildet auch hier eine Tatbestandsvoraussetzung für die Zuerkennung einer Förderung aus dem Katastrophenfonds; Resilienzüberlegungen sind diesfalls nicht unmittelbar anzustellen.

2. Zweite Säule: Wer?

Ist es gelungen, den besonderen Fall, der möglichst viele potenzielle Ereignisse abdeckt, zu umschreiben, gilt es, sich den organisatorischen Aspekten zu widmen. So ist es erforderlich, für Krisen- und Katastrophenfälle Vertretungen vorzusehen, die jedenfalls mehrere Ebenen abzudecken haben. Weiters sind Verhinderungsfälle zu bedenken, die in Krisenzeiten weitergehender Regelungen bedürfen als sonst, um mögliche Krisenszenarien - Wie ist vorzugehen, wenn zB in einem Mehrebenenstaat die über- oder untergeordnete Ebene nicht "erreichbar" oder nicht handlungsunfähig ist? - abzudecken.

Probleme können mE bei krisen- oder katastrophenbedingt notwendigen Kompetenzüberschreitungen bzw. völliger Handlungsunfähigkeit von mehr oder minder autonomen Ebenen entstehen. Die österreichische Bundesverfassung sieht dafür - abgesehen vom Fall des selbständigen militärischen Einschreitens des Bundesheers nach Art. 79 Abs. 5 B-VG - zumindest zT Regelungen vor. Gemäß Art. 102 Abs. 5 B-VG³⁰ hat der Landeshauptmann, wenn in einem Land in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung die sofortige Erlassung von Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, zu der die obersten Organe der Verwaltung des Bundes wegen höherer Gewalt dazu nicht in der Lage sind, die Maßnahmen an deren Stelle zu treffen.³¹ Für den Bereich der Gemeinden

²⁹ § 7 Abs. 4 Biersteuergesetz 1995.

³⁰ Vgl. dazu allgemein *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes im Sinne der B-VG-Novelle 1994 (1988); *Bußjäger*, Art. 102 B-VG Rz. 28f, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2. Lfg. 2002; *Raschauer*, Art. 119a B-VG Rz. 96 ff, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg. 2001.

³¹ Eine ähnliche Regelung für den Verteidigungsfall findet sich auch im deutschen Grundgesetz in Art. 115i GG.

räumt die österreichische Bundesverfassung der übergeordneten Ebene - der staatlichen Aufsichtsbehörde³² gemäß Art. 119a B-VG³³ - Befugnisse ein. Die Handlungsunfähigkeit eines Bundeslandes ist hingegen nicht geregelt.

Ferner gilt es in organisatorischer Hinsicht die Dauer der Verhinderung sowie die inhaltliche "Handlungsfähigkeit" der Vertretung mitzubedenken. Gegebenenfalls sind je nach Zeitraum der Verhinderung unterschiedliche Regelungen notwendig. Potenzielle Vertretungen bereits im Regelfall miteinzubeziehen, scheint ebenso sinnvoll. So gewähren Vorschriften, denen zufolge Ersatzmitglieder bereits am Regelbetrieb des Kollegialorgans teilnehmen dürfen,³⁴ im Vertretungsfall rasche und auch inhaltlich bessere Substitution und damit Handlungsmöglichkeit.

Erfahrungen der bisherigen Praxis zeigen, dass sich insb. Formen der Selbstorganisation in Krisen- und Katastrophenfällen als Erfolgsmodell herausgestellt haben; sie gilt es daher verstärkt vorzusehen.

3. Dritte Säule: Wie?

Einen entscheidenden Aspekt im Krisen- und Katastrophenfall bilden **flexible Verfahrensregelungen**, wobei rechtsstaatliche Mindestanforderungen bestehen bleiben müssen. Für den Regelfall vorgesehene Mechanismen - zB durchstrukturierte Gesetzgebungsverfahren - funktionieren auf Grund organisatorischer Hürden wie zB Personal- oder Sachmängel nicht oder würden zu viel (der nicht vorhandenen) Zeit in Anspruch nehmen. Dringlichkeits- oder Eilverfahren schaffen Abhilfe. In diesem Sinne sieht etwa Art. 9 Abs. 7 der RL 98/34/EG Ausnahmen im Bereich des Notifikationsverfahrens und der Stillhaltefristen für den Fall vor, dass ein "Mitgliedstaat aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Gesundheitsschutz von Mensch und Tier, auf den Erhalt von Pflanzen oder auf die Sicherheit beziehen, gezwungen ist, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Frist technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen".

Im modernen Rechtsstaat bestehen mitunter hoch-**ausdifferenzierte Vollzugskompetenzen**. Gerichte haben sich an eine feste Geschäftsverteilung und dort (exklusiv) vorgesehene Vertretungsfälle zu halten. Nicht selten haben diese ihre Entscheidung in Mehrpersonen-Spruchkörpern zu

³² Das ist idR die Landesregierung.

³³ ZB die Ersatzvornahme gemäß Art. 119a Abs. 7 B-VG; dazu *Kahl*, Art. 119a B-VG Rz. 53 ff, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 12. Lfg. 2013.

³⁴ Vgl. bspw. § 32 der GO der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirats, BGBl. II 2012/249.

treffen. Insofern stellt sich auch hier die Frage nach einer Verkürzung bzw. Vereinfachung. Beispiele in diesem Sinne bestehen derzeit bereits in bestimmten Eilverfahren, insb. bei der Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln.³⁵ Ähnliche Beispiele finden wir im Bereich der Vollziehung durch Verwaltungsorgane etwa mit verschiedenen Einvernehmens- und Zustimmungsregelungen, die mitunter schon im Regelbetrieb nur schwer einhaltbar sind.

Der verbreitete **Einsatz moderner Medien** bringt weitere Herausforderungen mit sich. Das Erstellen von Dokumenten am Computer bis zur Verwendung von elektronischen Aktenverarbeitungssystemen und der Kundmachung von Rechtsakten über bzw. in elektronischen Datenbanken hat bspw. eine funktionierende technische Infrastruktur zur Voraussetzung. Wie kann Recht ohne den Einsatz dieser Medien erzeugt werden? Wer kennt/hat noch eine Schreibmaschine oder Durchschlag-/Kohlepapier? Wie ist Recht in einem solchen Fall erzeug-, aber auch verfügbar? Im Zuge der Hochwasserereignisse 2013 wurden in Oberösterreich mangels zur Verfügung stehender Technik zB Verfügungen auf kommunaler Ebene auf Flipcharts geschrieben. Insofern helfen besondere Formen der Verlautbarung und Dokumentation im Krisen- und Katastrophenfall. § 7 Abs. 3 Bundesgesetzblattgesetz sieht etwa vor, dass wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht möglich ist, deren Verlautbarung in anderer dem Art. 49 Abs. 3 B-VG - dh. allgemein zugänglich und in ihrer kundgemachten Form vollständig und auf Dauer ermittelbar - entsprechender Weise zu erfolgen hat; auch in manchen Materiengesetzen finden sich dazu Sonderregelungen: Verordnungen, mit denen zur Bewältigung von unvorhersehbaren und unabwendbaren Unterbringungsengpässen von Asylwerbern Kasernen zu einer Betreuungsstelle erklärt werden, sind gemäß § 11 Abs. 3 Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 zB an der betroffenen Kaserne anzuschlagen.

Nur am Rand anzumerken ist an dieser Stelle ferner, dass sich direktdemokratische Elemente als verpflichtende Schritte im Verfahren in Krisen- und Katastrophenzeiten als kaum bzw. nicht machbar erweisen. In der Krise, die insofern auch "die Stunde der repräsentativen Demokratie" ist, muss auf direktdemokratische Willensbildung weitgehend verzichtet werden.

Eine weitere Hilfestellung können sogenannte "Schubladenverordnungen" bzw. "-regelungen" sein - maW Verordnungen bzw. Regelungen, die für

³⁵ Zum Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof vgl. § 85 Abs. 4 Verfassungsgerichtshofgesetz: Entscheidung über die aufschiebende Wirkung durch den Präsidenten auf Antrag des Referenten außerhalb der Sessionszeiten.

bestimmte Szenarien rechtlich abgesichert fertig vorbereitet sind und quasi nur mehr aus der Schublade gezogen werden müssen.³⁶

4. Überführung in den Regelbetrieb

Notstandsregelungen sind zumindest tendenziell mit einer Verschiebung der Gewaltenteilungsskala in Richtung Stärkung der Vollziehung verbunden.³⁷ Ihr Zweck besteht in rascher, möglichst "unbürokratischer" Soforthilfe. Es erweist sich demnach als zweckmäßig, Notanordnungen zeitlich zu befristen sowie rechtstaatlich notwendig, Entscheidungen der ursprünglich zuständigen Organe und Behörden nachzuholen. Allfällige in der Not zunächst vernachlässigte Verfahrensschritte und -vorschriften können und sollen bei der Rückführung wiederum beachtet werden.

Als Beispiel sowohl für eine besondere Form der Verlautbarung als auch für eine Rückführung bzw. Begrenzung durch zeitliche Befristung kann § 36 Sicherheitspolizeigesetz genannt werden. Verordnungen der Sicherheitsbehörde, mit denen ein Platzverbot ausgesprochen wird, können zB durch Anschlag oder Verlautbarung in Medien kundgemacht werden und sind aufzuheben, sobald eine Gefährdung nicht mehr zu befürchten ist; sie treten jedenfalls drei Monate nach ihrem Wirksamwerden außer Kraft. Eine Aufforderung zur Räumung eines Gefahrenbereichs mit nachfolgender Wegweisungsbefugnis durch Verordnung der Sicherheitsbehörde kann zB mittels Megaphon kundgemacht werden. Die Verordnung ist aufzuheben, sobald keine Gefahr mehr besteht und tritt jedenfalls sechs Stunden nach ihrer Erlassung außer Kraft.³⁸

V. Resümee

Die Regelungen für den Notstand bilden den Härtetest einer Rechtsordnung: Um die Rechtsordnung zu schützen, erlauben sie selbst ein kurzfristiges Abweichen von eben dieser Ordnung. Mit dem Wortpaar "kurzfristiges Abweichen" ist noch einmal die eingangs erwähnte Quadratur des Kreises umschrieben. Dem Zeitfaktor und der inhaltlichen Reichweite der Abweichung kommen sowohl bei der rechtsstaatlichen Zulässigkeitskontrolle

³⁶ Solche Schubladenverordnungen sind etwa im Energielenkungsgesetz vorgesehen, um im Krisenfall die Energieversorgung gewährleisten zu können.

³⁷ "Der Notstand ist die Stunde der Exekutive." *Krieger*, Notstand und gewaltenteilende Staatsstrukturen: eine rechtsvergleichende Perspektive, in Berliner Online-Beiträge zum Völker- und Verfassungsrecht Nr. 1/2010.

³⁸ Auch das schon genannte Oö. Unterbringungs-Sicherstellungsgesetz ist zeitlich befristet.

solcher Maßnahmen ex ante als auch bei deren Evaluierung wesentliche Bedeutung zu.

Die Befassung mit dem Thema hat mE gezeigt, dass es derzeit weitgehend an einer systematischen Durchdringung im Sinne einer abschließenden Gesamt- oder Querschau fehlt; in Wissenschaft und Praxis sind unterschiedliche, eher punktuelle Ansätze und Regelungen zu finden.

Aus legistischer Sicht muss die Hauptlast der notwendigen Antizipation von den Materiengesetzen erbracht werden, zumal dazu meist ein spezifisches - im Idealfall möglichst multidisziplinäres - Fach-Know-how erforderlich ist; Rechtsvergleiche und best-practice-Beispiele bieten dabei wertvolle Hilfestellungen. Dazu kommen flankierende Regelungen in Rettungs- und Katastrophenschutz- und -hilfegesetzen sowie sicherheitspolizeiliche Bestimmungen bzw. sogenannte Vorsorge- und Sicherstellungsgesetze oder subsidiäre Eingriffsklauseln.

Das Thema bietet insofern ausreichend Grundlage für die wissenschaftliche Forschung und Aufbereitung sowie die Praxis der Umsetzung. Somit stehen wir wohl eher am Anfang der Diskussion dieser Thematik.

Die dabei zu berücksichtigende Herausforderung ist die Flexibilität unter Einhaltung rechtsstaatlicher Mindestanforderungen, wobei der ständigen Überarbeitung und Anpassung der Rechtsordnung an geänderte Verhältnisse im Außenbereich - zB bei veränderter Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturereignissen, bei sich ändernder Demografie (Stichwort "Überalterung"), Migration etc. - große Bedeutung zukommt.

Die zu Resilienz entwickelten Gedanken könnten und sollten jedenfalls Eingang in die Rechtsprüfung von Gesetzentwürfen finden,³⁹ wobei zu überlegen und bedenken ist, dass sich die Frage der Resilienz des Rechts nicht für alle Regelungen in gleicher Dichte stellt. So dürften die "Resilienz-Überlegungen" bei reinen Förderungsgesetzen kaum eine Rolle spielen; dh. es gibt wohl Gruppen von Rechtsnormen, bei denen man sich keine oder kaum Gedanken in diese Richtung machen muss. Welche Fälle das im Detail sind und welche Parameter jeweils zu prüfen und zu berücksichtigen sind, muss weiteren Arbeiten vorbehalten bleiben.

³⁹ Vgl. die wirkungsorientierte Folgenabschätzung nach § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 bzw. die verschiedenen Legistischen Richtlinien; für das deutsche Recht vgl. Bundesministerium für Justiz (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit³ (2008).