

Einleitung

I. Einführende Bemerkungen zur Themenstellung

A. Naturkatastrophe und Recht

Die Natur birgt seit jeher für den Menschen gewisse Gefahren, wobei je nach geographischer Lage mit einer anderen »Palette« an Naturgefahren zu rechnen ist; diese reichen von Lawinenabgängen und Überschwemmungen bis zu Stürmen und Erdbeben oder sogar Kometeneinschlägen. Nicht zuletzt der Klimawandel als auch technologische Entwicklungen, die es dem Menschen ermöglichen, in ihre Umwelt einzugreifen, haben dazu geführt, dass Naturereignisse immer öfter eine neue Dimension annehmen. Einerseits scheint sich der Abstand zwischen den einzelnen Schadensereignissen drastisch zu verringern, andererseits steigt auch das Ausmaß der verursachten Schäden. Diese beiden Konstanten, also die erhöhte Frequenz von Naturereignissen und das durch ein solches Ereignis zugeführte Schadensausmaß, haben dazu geführt, dass das Wort »Katastrophe« in diesem Kontext eine neue Bedeutung erlangt hat. So genannte Naturkatastrophen sind durch diese neue Dimension an Naturereignissen und Schäden zu einem Phänomen der heutigen Zeit geworden.¹

Naturkatastrophen bringen typischerweise Tod und Verletzung mit sich und wie zuletzt in Japan zeigt sich, dass eine Gesellschaft plötzlich mit einer Ausnahmesituation konfrontiert sein kann. In Österreich hat das Jahrhunderthochwasser des Jahres 2002 die Folgen solcher Katastrophenereignisse in das Bewusstsein der Menschen gerufen. In den USA erinnert die jährliche »Hurricane season« an die tragischen Ereignisse nach *Hurricane Katrina* und stellt die Regierung vor schier unlösbare Probleme bezüglich der Vorbereitung auf Katastrophenfälle und

1 So zum Beispiel *Posch*, Materiellrechtliche Aspekte von Kumul- und Großschäden, VR 2003, 23 ff.

dem Umgang mit dem mit solchen Ereignissen oftmals einhergehenden gesellschaftlichen Ausnahmezustand.

Jedenfalls kann einleitend gesagt werden, dass Naturkatastrophen eine Gesellschaft und somit auch das jeweilige Rechtssystem mit neuen Herausforderungen konfrontieren, va wenn es darum geht, mit neuen Dimensionen solcher Ereignisse »mitzuhalten«. Vorgebracht wurde in diesem Kontext, dass Rechtssysteme gänzlich unvorbereitet auf solche Katastrophenfälle seien.² Auch wenn bereits versucht wurde Maßnahmen zu setzen, um einem Ausnahmezustand vorzubauen, führen Katastrophenereignisse jedenfalls vor Augen, dass Fragen der Katastrophenprävention, des Katastrophenmanagements und des Ersatzes von Katastrophenschäden noch nicht ausreichend geklärt sind. Folglich stellt sich das Problem, wie im Rahmen des geltenden Rechtes mit dem Phänomen »Naturkatastrophe« zu verfahren ist bzw welche Maßnahmen gesetzt werden können bzw müssen. In dieser Abhandlung sollen nun die durch ein Naturereignis an der Person und im Privatvermögen der Opfer zugefügten Schäden und deren Ersatzfähigkeit herausgegriffen und hierbei staatliche Ersatzzahlungen und haftungsrechtliche Ansprüche diskutiert werden.

Die Frage nach der gewünschten Rolle des Staates im Ersatzprozedere ergibt sich aus der Überlegung, dass der Staat im Rahmen der Katastrophenprävention, Katastrophenabwehr und Katastrophenbekämpfung stets in der einen oder anderen Form aktiv wird. So treffen Staaten typischerweise Maßnahmen zur Prävention von Naturkatastrophen und bestimmen Maßnahmen zur Warnung und zum Einsatz im Katastrophenfall. Kurz nach einem Katastrophenereignis steht die Frage nach staatlichen »Hilfszahlungen« im Mittelpunkt des Interesses, denn nach einer Katastrophe gilt es primär, die Opfer provisorisch zu versorgen und eine zerstörte Infrastruktur wiederherzustellen. Auch hier engagiert sich der Staat beim Ersatz von Katastrophenschäden, bspw durch Leistungen von Ersatzzahlungen an die Geschädigten, und nimmt also eine zentrale Rolle im Ersatzprozedere ein.

Die Regelungsvarianten vor, im und nach dem Katastrophenfall variieren je nach Staat und so wurden je nach Staat andere Lösungen gefunden, Katastrophenfällen vorzubauen und den Opfern verschiedenste Ersatzmechanismen zur Verfügung zu stellen: Einerseits kann

2 Farber/Faure, Introduction, in *Farber/Faure*, *Dister Law* (2010) xiii.

hier auf Ersatzzahlungen der öffentlichen Hand (so zB Fondslösungen oder *Ad-hoc-Lösungen*) hingewiesen werden, andererseits auf staatlich subventionierte Versicherungsleistungen (so zB bei staatlich subventionierten Versicherungsmodellen, wo der Staat bspw selbst als Rückversicherer fungiert). Weiters sind auch Zahlungen der Personenschäden und sonstiger Leistungen je nach Ausgestaltung des Sozialsystems zu beachten.³

B. Naturkatastrophe und Haftung des Staates

Immer öfter steht auch nach Naturkatastrophen die Suche nach einem »Schuldigen« und somit einer haftungsrechtlichen Ersatzquelle im Vordergrund.⁴ In den letzten Jahren zeigte sich, dass sowohl in Europa als auch in den USA auch der Staat selbst Adressat solcher Haftungsklagen sein kann. Diese Staaten waren folglich mit einer breiten Palette an Klagen befasst, bspw bezüglich der mangelnden oder unterlassenen Prävention von Naturkatastrophen, mangelnder Warnung im Katastrophenfall, mangelndem oder unterlassenem Einsatz von Maßnahmen oder fahrlässigem Verhalten im Katastrophenfall.

Diese Tendenz, den Staat aufgrund des mangelnden Schutzes seiner Bürger verstärkt zur Verantwortung zu ziehen, ist besonders dann besonders beachtlich, wenn man die »Wurzeln« der Bestimmungen zur Haftung des Staates bedenkt. Das in der Nachkriegszeit eingeführte österreichische Amtshaftungsgesetz (AHG)⁵, mit welchem zum ersten Mal die Haftung des Staates für administratives Handeln explizit gesetzlich festgelegt wurde, war bspw mit der Begründung eingeführt worden, dass ein Bedürfnis zum »Schutz des Bürgers gegen gesetzwidrige oder gesetzliche Übergriffe« bestünde.⁶ Somit standen staatliche Eingriffe im Mittelpunkt der Überlegungen und folglich weiters der Gedanke, dass der Staat von einer Haftung für Schäden, die er an

3 S für eine Studie zum Vergleich der Ersatzmechanismen *Faure/Hartlief*, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes* (2006).

4 *D. Hinghofer-Szalkay/B.A. Koch*, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes in Austria in Faure/Hartlief*, *Financial Compensation for Victims of Catastrophes* (2006) Rz 1.

5 BGBl 1949/20 idgF.

6 *Gschnitzer*, Rede zum Amtshaftungsgesetz, abgedruckt in *Barta/Kohlegger/Stadlmayer*, *Franz Gschnitzer Lesebuch* (1993) 850.

Person oder im Privatvermögen seiner Bürger verursacht hatte, nicht ausgeklammert werden sollte.

Nicht zuletzt am Beispiel der Prävention, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen zeigt sich, dass die Gerichte heutzutage längst nicht mehr nur mit Haftungsklagen konfrontiert sind, die 1948 den Gesetzgeber zur Einführung einer Haftungsmöglichkeit bewegten. Vielmehr sind sie immer öfter mit Fällen befasst, in denen der Staat für mangelnde Gefahrenabwehr haften soll.⁷ Hier sind die Gerichte mit der Auslegung von Verwaltungsnormen, die zu staatlichem Handeln ermächtigen bzw oftmals sogar explizit verpflichten, gefordert, wobei es festzustellen gilt, ob solche »Verpflichtungen« auch haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen können und wie weit solche Pflichten reichen können.

In den USA war eine deliktsrechtliche Haftung des Staates ursprünglich kategorisch abgelehnt worden und noch heutzutage kämpft die Rsp mit »Restbeständen« dieser Tradition. Mit dem Federal Tort Claims Act (FTCA) des Jahres 1948 veränderte sich diese Lage zumindest partiell, da eine Haftung zwar nun möglich ist, aber weitreichende Haftungsimmunitäten und ein weitgehendes staatliches Ermessen erhalten bleiben. Die Skepsis gegenüber einer Haftung bereits für den staatlichen Eingriff wird gerade im Kontext der Haftung für staatliches Verhalten für mangelnde oder unterlassene Katastrophenprävention und für staatliches Verhalten im und nach dem Katastrophenfall augenscheinlich. Trotzdem sind auch hier die Gerichte stetig mit Haftungsklagen konfrontiert.

C. Gegenstand der Untersuchung

Im Folgenden soll nun im Rahmen der Diskussion der Ersatzfähigkeit der Schäden der Opfer von Naturkatastrophen besonders auf Fragen der Haftung des Staates für Verhalten im Rahmen der Prävention, kurz vor Eintritt der Katastrophe und im Katastrophenfall selbst eingegangen werden. Schwerpunktmäßig wird also auf mangelndes oder unterlassenes staatliches Verhalten eingegangen und werden jene Regelungsmechanismen diskutiert, die einzelne Staaten für den Katas-

⁷ *Rebhahn*, Staatshaftung wegen mangelnder Gefahrenabwehr, 11.

tropfenfall vorsehen. Dabei stellt sich ganz grundsätzlich die Frage, auf welcher Grundlage ein Staat Maßnahmen zur Prävention, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophenereignissen setzen muss bzw. setzen sollte. Zu klären ist auch, aus welchen Bestimmungen der jeweiligen Rechtsordnung Verhaltenspflichten abgeleitet werden oder werden können und wie weit diese reichen können bzw. müssen. Bestehen nun solche Handlungspflichten des Staates, stellt sich weiters die Frage, ob der Einzelne daraus einen Ersatzanspruch seiner Schäden ableiten kann bzw. können sollte und nach welchen Kriterien das Bestehen oder der Umfang einer solchen Haftung geprüft werden muss. Besonders muss eruiert werden, in welchen Fällen ein durch ein Katastrophenereignis verursachter Schaden vom Einzelnen oder durch die Allgemeinheit getragen werden soll und wenn ja, warum.

Interessant scheint hier, dass der Staat für die Vernachlässigung von Pflichten haften soll, die er sich »selbst aufgetragen« hat. Je mehr sich ein Staat also durch die Vorgabe von Handlungspflichten im Rahmen der Prävention, Abwehr und Bekämpfung engagiert, desto eher kann er sich einem Haftungsrisiko aussetzen. Dieses Spannungsfeld zwischen einer Haftung des Staates einerseits und einer notwendigen Handlungsfreiheit andererseits steht im Zentrum der folgenden Abhandlung. Diese Arbeit steht dabei unter der Prämisse, dass auch bei der Haftung des Staates auf den Grundsatz *casum sentit dominus* wertzulegen ist. Der Staat kann jedenfalls nicht immer für jede Art der Katastrophenabwehr, -bekämpfung und -prävention zur Verantwortung gezogen werden. Liefße man den Staat stets haften, würde man die Sorgfaltspflichten überspannen und die Haftung des Staates in eine Art »staatliche Versicherung« verwandeln. Andererseits ist es problematisch, wenn staatliches Verhalten im Rahmen der Prävention, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen generell keine haftungsrechtlichen Konsequenzen nach sich ziehen kann. Es gilt hier also, die nötige Mitte zwischen *casum sentit domius* und *casum sentit res publica* zu finden.

Auf der Suche nach einer sinnvollen Lösung ist dabei im Auge zu behalten, dass primäres Ziel der zu besprechenden Regelungsvarianten sein sollte, einer durch Naturkatastrophe betroffenen Gesellschaft die Möglichkeit zu gewähren, sich erfolgreich von solchen Ereignissen zu erholen. Das Thema wird aus zivilrechtlicher Sicht bearbeitet, wobei zumindest im österreichischen Teil die mit dem Amtshaftungsrecht verbundenen öffentlich-rechtlichen Problemstellungen am Rande mitbehandelt werden sollten.

II. Methode

Methodisch setzt diese Arbeit rechtsvergleichend an. Die vergleichende Studie befasst sich einerseits mit dem österreichischen Recht als Beispiel für ein *Civil Law Systems* des germanischen Rechtskreises und andererseits mit dem US-amerikanischen Recht als Vertreter des *Common Law Systems*.⁸ Auf der Grundlage der anerkannten funktionalen Methode⁹ soll untersucht werden, wie die herangezogenen Rechtsordnungen mit dem Phänomen der Naturkatastrophe und mit Haftungsklagen gegen den Staat im Kontext der Naturkatastrophen verfahren, also welche Möglichkeiten einer Inanspruchnahme das Gesetz vorsieht bzw durch die Rsp entwickelt wurden und wie diese mit anderen Ersatzmöglichkeiten zusammenspielen.

Ausgegangen wird von einem »sozialen Problem«¹⁰, also der Frage nach der Ersatzfähigkeit von Schäden aus Naturkatastrophen im Rahmen der Haftung des Staates. Interessant scheint ein rechtsvergleichender Ansatz schon aufgrund der Überlegung, dass beide Gesellschaften dem Recht die gleichen Probleme aufgeben, sie jedoch auf unterschiedliche Weise lösen.¹¹ Da die US-amerikanischen Gerichte bereits ausführlich mit der Frage der Haftung des Staates nach Naturkatastrophen befasst waren, können die dort aufgezeigten Lösungswege für das österreichische Recht einen Denkanstoß geben. Umgekehrt kann das US-amerikanische Recht gerade von den Ausführungen zur Handhabe und den Möglichkeiten des österreichischen Amtshaftungsrechts profitieren. Schließlich sei noch erwähnt, dass *Common Law* und *Civil Law* sich »aufgrund der globalen Wirtschafts- und Rechtsverflechtung im Sinne einer graduellen Konvergenz immer weiter aufeinander zu bewegen«¹² und ein Vergleich dieser Rechtsordnungen daher von steigender Bedeutung ist.

Das Phänomen der Katastrophe soll aus vergleichender Perspektive erläutert werden, während sich für die Ausführungen zu den verschiede-

8 S so zB unlängst *Rösler*, Rechtsvergleichung als Erkenntnisinstrument in Wissenschaft, Praxis und Ausbildung, in JuS (1999) 1186, 1187 mwH.

9 Siehe hierzu *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung³ (1996) 33; *Sacco*, Introduzione al diritto comparato (2001) 53.

10 *Koch/Magnus/Winkler von Mohrenfels*, IPR und Rechtsvergleichung³ (2004) 311.

11 *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts³ (1996) 33.

12 S *Rösler*, Rechtsvergleichung als Erkenntnisinstrument in Wissenschaft, Praxis und Ausbildung, in JuS (1999) 1186, 1187 mwH.

nen Ersatzmodellen und der Handhabung der Haftungsproblematik eine Darstellung in Länderberichten, also ein getrenntes Erläutern der Vergleichsrechtsordnungen, anbietet. Diesen Länderberichten mit punktuellen komparatistischen Ansätzen folgt ein rechtsvergleichendes Kapitel.

III. Gang der Untersuchung

Als Ausgangspunkt soll geklärt werden, was unter dem Terminus »Naturkatastrophe« zu verstehen ist. So muss vor allem diskutiert werden, wie sich die so genannte Naturkatastrophe von einem »normalen« Naturereignis unterscheidet. Weiters werden Charakteristika für eine Katastrophe untersucht. Hierbei ist auf die Ursache von Katastrophen einzugehen und auf die Begrifflichkeit der Katastrophe in Gesetzesbestimmungen Bezug zu nehmen. Zu unterscheiden ist weiters zwischen dem Katastrophenfall und dem damit potentiell verbundenen gesellschaftlichen Ausnahmestand, dem Katastrophenereignis selbst (und dessen Charakteristika wie bspw. seltene Eintrittswahrscheinlichkeit und schwere Prognostizierbarkeit) und dem so genannten Katastrophenschaden (s. hierzu das Kriterium des Schadensumfangs). Für die jeweilige Kategorie werden Kriterien aufgezeigt, die zu einem besseren Verständnis des Terminus Naturkatastrophe beitragen sollen. Eine Abwägung dieser Kriterien kann helfen, das eine oder andere Naturereignis als Naturkatastrophe zu definieren. Die für die Charakterisierung der Naturkatastrophe entwickelten Faktoren sollen weiters die Basis für eine haftungsrechtliche Beurteilung darstellen.

Vor einer Diskussion der Haftung des Staates soll auf die den Opfern von Naturkatastrophen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, Katastrophenschäden ersetzt zu bekommen, eingegangen werden. Besonderes Augenmerk wird hier auf den Ersatz aus öffentlichen Mitteln gelegt und gezeigt, welche Herausforderungen sich beim Ersatz von Katastrophenschäden ergeben. Beschrieben werden auch die Problematik der mangelnden Versicherungsdeckung von Katastrophenopfern und staatliche Programme zur Unterstützung des Versicherungsmarktes. Weiters wird auf die staatliche Abdeckung von Schäden je nach Vorhandensein eines Sozialsystems hingewiesen. Schließlich wird in die haftungsrechtlich relevanten Szenarien bzw. Fallkonstellationen eingeführt und die hiermit verbundenen Problematiken aufgezeigt.

Im Rahmen von Länderberichten zu den USA und Österreich soll gezeigt werden, wie nationale Gerichte im Staatshaftungskontext mit dem Phänomen »Naturkatastrophe« umgehen, welches staatliche Verhalten haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich zieht und welche Zurechnungskriterien verwendet werden. Gezeigt werden soll im Speziellen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen aus einer Handlungspflicht bzw Ermächtigung ein haftungsrechtlicher Anspruch abgeleitet werden kann. Dabei werden die staatlichen Handlungspflichten im Rahmen der Prävention, im Katastrophenfall selbst (und hier va bezüglich des Handelns unmittelbar vor Eintritt der Katastrophe), nach Eintritt der Katastrophe sowie im Rahmen des Ersatzprozederes nach Katastrophenereignissen erläutert.

Im Rahmen der haftungsrechtlichen Prüfung sind die Gerichte einerseits mit Normen befasst, die in erster Linie auf Naturgefahren abzielen. Folglich muss neben den Fragen, ob eine staatliche Handlungspflicht vorliegt und wie weit diese reicht, eruiert werden, ob auch ein Naturkatastrophenfall schadenersatzrechtliche Ansprüche nach sich zieht. Weiters muss auf so genannte katastrophenspezifische Normen eingegangen werden. Auch hier stellt sich die Frage, ob diese (so zB zur Vorbereitung für Katastrophenmaßnahmen) eine Pflicht zum staatlichen Handeln beinhalten, die haftungsrechtliche Konsequenzen nach sich zieht. Herausgearbeitet sollen schließlich die für das österreichische Recht maßgeblichen Faktoren für eine haftungsrechtliche Prüfung im Naturkatastrophenkontext werden. Diese sollen als »Abwägungsmomente« im Rahmen der haftungsrechtlichen Beurteilung eingesetzt werden können.

Im Rahmen von rechtsvergleichenden Überlegungen sollen die Unterschiede der Struktur der Haftung des Staates in den beiden Rechtsordnungen und die Konsequenzen für Haftungsklagen nach Naturkatastrophen aufgezeigt werden. Weiters muss die Funktion der Haftung des Staates nach Naturkatastrophen angesprochen werden. Schlussendlich wird der gezielte Einsatz der Haftung des Staates vorgeschlagen. Auch die Vor- und Nachteile anderer staatlicher Ersatzzahlungen sowie staatliches Eingreifen in den Versicherungsmarkt sollen diskutiert und deren gezielter Einsatz vorgeschlagen werden.

Ausgeklammert muss schon aufgrund zeitlicher Vorgaben die durchaus interessante Problematik des kollektiven Rechtsschutzes bleiben. Auch eine genauere Befassung mit den oftmals durchaus komplizierten Fragen der Kausalität im Rahmen Katastrophenprävention, -abwehr

und -bekämpfung muss unterbleiben. Kausalitätsfragen werden daher nur exkursmäßig angesprochen.