

# Bericht

## des Ausschusses für innere Angelegenheiten

**über die Regierungsvorlage (2084 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Sicherstellung der staatlichen Resilienz und Koordination in Krisen (Bundes-Krisensicherheitsgesetz – B-KSG) erlassen wird sowie das Bundes-Verfassungsgesetz, das Wehrgesetz 2001 und das Meldegesetz 1991 geändert werden**

### Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Mit diesem Bundesgesetz sollen das Bundes-Krisensicherheitsgesetz (B-KSG) erlassen sowie das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930, das Wehrgesetz 2001 (WG 2001), BGBl. I Nr. 146/2001, und das Meldegesetz 1991 (MeldeG), BGBl. Nr. 9/1992, geändert werden.

Für ein effektives und erfolgreiches Krisenmanagement ist die Koordination zwischen den betroffenen Akteuren (Bundes- und Landesbehörden, Einsatzorganisationen etc.) von entscheidender Bedeutung. Eine zentrale Rolle spielen dabei die organisatorische und strukturelle Vernetzung bereits in Normalzeiten sowie der regelmäßige Austausch im Rahmen von Gremien und die Übung definierter Ablaufprozesse. Die Bundesregierung hat sich in ihrem Regierungsprogramm für die Jahre 2020 bis 2024 („Aus Verantwortung für Österreich.“) insbesondere auf die Entwicklung umfassender rechtlicher Rahmenbedingungen für das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement unter Beachtung der Bundes- und Landeskompetenzen verständigt. Vorgesehen sind im Kapitel „Krisen- und Katastrophenschutz“ etwa rechtliche Klarstellungen im Hinblick auf Zuständigkeiten, Befugnisse sowie Informationsübermittlungen, die Erhöhung der gesamtstaatlichen Resilienz sowie eine weitere Stärkung und Effizienzsteigerung des Krisenmanagements, die Verbesserung der Möglichkeiten des Bundesheeres, bei nichtmilitärischen Krisen Assistenz zu leisten, sowie das Treffen frühzeitiger Vorsorgemaßnahmen. Überdies hat sich die Bundesregierung zur Etablierung eines ressortübergreifenden Lagezentrums für einen gesamtheitlichen Zugang zum Thema Sicherheit, wie etwa Hochwasser, Pandemie, großflächige Stromausfälle und hybride Bedrohungen, bekannt.

Vergangene große Krisen- und Katastrophenereignisse im In- und Ausland, wie etwa die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im Jahr 1986 oder die Flutkatastrophe in Mitteleuropa im Jahr 2002, haben bereits gezeigt, dass bei Großereignissen eine Gesamtkoordination über Verwaltungs- und Zuständigkeitsgrenzen lokaler und regionaler Gebietskörperschaften hinaus dringend erforderlich ist. Im Jahr 1986 wurde demzufolge von der Bundesregierung ein staatliches Krisenmanagement beim Bundeskanzleramt eingerichtet. Seit Mai 2003 obliegen die Koordination des staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements (SKKM) und die internationale Katastrophenhilfe dem Bundesministerium für Inneres. Mit Ministerratsbeschluss vom 20. Jänner 2004 (TOP 33) wurde das SKKM neu organisiert. Die wichtigste Neuerung bildete dabei die Zusammenführung der in verschiedenen Ressorts angesiedelten Koordinationsgremien in einem neuen Koordinationsausschuss unter dem Vorsitz des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit. Im Ausschuss erfolgen insbesondere der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen, eine laufende Erörterung des jeweils aktuellen Lagebildes sowie die Abstimmung der zu treffenden Maßnahmen. Im Anlassfall dient die Bundeswarnzentrale, seit Jänner 2006 organisatorischer Bestandteil des im Bundesministerium für Inneres eingerichteten Einsatz- und Koordinationscenters (EKC) bzw. nunmehr des Lagezentrums BMI, als Informationsdrehscheibe und permanent besetzte nationale Kontaktstelle; sie fungiert demnach als Kommunikations- und Informationsinstrument. Im Fall komplexer Krisen- und Katastrophensituationen

ist es derzeit Aufgabe des SKKM, die rasche Koordination der Bundesbehörden untereinander sowie die Koordination und Zusammenarbeit mit den Ländern sicherzustellen.

Krisen in der jüngeren Vergangenheit haben die Frage aufgeworfen, ob die vorhandenen Strukturen und rechtlichen Möglichkeiten ausreichen, um unerwartet auftretende Krisenfälle rasch und effizient handhaben zu können. Die COVID-19-Pandemie als Beispiel hat im Bereich des österreichischen Krisenmanagements neben verschiedenen Stärken auch Verbesserungspotenzial aufgezeigt. Darüber hinaus sind die aktuellen Entwicklungen in der Ukraine in Österreich deutlich spürbar (zB Energieversorgung, Lieferkettenprobleme, Migrationsbewegungen) und bundesweite bzw. ressortübergreifende koordinierte Maßnahmen im Zusammenhang mit den innerstaatlichen Auswirkungen des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine erforderlich. Die neuen, von globaler Reichweite geprägten Krisenfälle bedingen eine umfassende Neuausrichtung, Verrechtlichung und Formalisierung bestehender Prozesse sowie Formate und besteht zunehmend ein Bedarf an einer umfangreichen, strukturierten und ressortübergreifenden Abstimmung der relevanten Akteure sowohl im Bereich der Krisenvorsorge als auch in der Krisenbewältigung.

Im Bereich der Krisen und der – davon zu unterscheidenden – Katastrophen besteht verfassungsrechtlich keine allgemeine Regelungskompetenz des Bundes, sondern liegt eine weitgehende Zersplitterung der Bundes- und Landeskompetenzen vor. In verschiedenen Staaten besteht schon derzeit die Möglichkeit, in Zeiten außergewöhnlicher Gefahr für den Staat und die Bevölkerung zeitlich befristet einen gesamtstaatlichen Krisenfall auszurufen und daran Anordnungen zu knüpfen. In einer solchen Krisensituation stehen den Behörden nach diesen Rechtsordnungen typischerweise besondere Maßnahmen zur Verfügung, um die drohenden oder schon eingetretenen Gefahren abzuwehren (vgl. ALES-Studie, Resilienz des Rechts in Krisenzeiten [2016]). Im Unterschied zu anderen Rechtsordnungen ist in Österreich keine explizite bzw. förmliche Feststellung des Eintritts eines Krisenfalls vorgesehen und bestehen keine allgemeinen organisatorischen Regelungen im Krisenfall, die zur effektiven Vorsorge für und Bewältigung von Krisensituationen geeignet wären. Die österreichische Bundesverfassung sieht zwar Notkompetenzen des Bundespräsidenten – sowie auf Länderebene der Landesregierung – vor, diese sind aber in einem Krisenfall nur eingeschränkt einsetzbar. Die Befugnisse des Bundesheeres sowie die in den Landeskatastrophengesetzen vorgesehenen Maßnahmen sind zwar auch geeignet, Sofortmaßnahmen sicherzustellen, diese Möglichkeiten werden jedoch als ausbaufähig angesehen. Vergangene große Elementarereignisse und Unglücksfälle außergewöhnlichen Umfangs sowie insbesondere die COVID-19-Pandemie haben dargelegt, dass die geltende Verfassungsrechtslage nicht ausreicht, um die Ressourcen des Bundesheeres bestmöglich zur Vorsorge für den Fall und zur Bewältigung von Elementarereignissen, Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs und Krisen einsetzen zu können.

Auch innerhalb des Bundes bestehen unterschiedliche Kompetenzregelungen. Gemäß dem Bundesministerengesetz 1986 (BMG), BGBl. Nr. 76/1986, obliegt dem Bundesminister für Inneres etwa die „Koordination in Angelegenheiten des staatlichen Krisenmanagements und des staatlichen Katastrophenschutzmanagements“ sowie die „Mitwirkung bei anlassbezogener Krisenbewältigung“, dem Bundeskanzler hingegen die „Anlassbezogene Koordination innerstaatlicher Maßnahmen zur Bewältigung überregionaler oder internationaler Krisen oder Katastrophen“.

Aufgrund der Tatsache, dass eine weitgehende Verrechtlichung im Bereich des Krisenmanagements bisher nicht erfolgt ist, basieren die derzeitigen Koordinationstätigkeiten im Bereich des SKKM grundsätzlich auf der Grundlage der bestehenden Bestimmungen im BMG und des bereits erwähnten Ministerratsbeschlusses aus dem Jahr 2004. So wurde etwa die Gesamtstaatliche COVID-Krisenkoordination (GECKO) als Kommission gemäß § 8 BMG im Bundeskanzleramt eingerichtet.

Die Diversität der Bedrohungen bzw. Krisenszenarien und eine zunehmend von globalen Rahmenbedingungen abhängige „Gefahrenlage“ erfordern eine Anpassung des Krisenmanagements des Bundes an die neuen Gegebenheiten und einen gesamtheitlichen Zugang zum Thema Krisensicherheit. Überdies hat vor allem die Bewältigung der COVID-19-Pandemie gezeigt, dass es ein zwischen den relevanten Akteuren vernetztes und rechtlich verankertes Krisenmanagement benötigt. Wollen die zuständigen Behörden nicht nur auf Gefahren reagieren, sondern Bedrohungen aktiv schon im Vorfeld entgegentreten und abwehren, müssen ihnen dazu auch entsprechende Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung gestellt werden.

Durch die einstimmig angenommene Entschließung des Nationalrats vom 14. Oktober 2020 wurde parteiübergreifend der Beschluss zur Verrechtlichung des gesamtstaatlichen Krisenmanagements mit dem Ziel der Stärkung und Effizienzsteigerung des SKKM gefasst (105/E 27. GP).

Diesen Überlegungen soll der gegenständliche Gesetzesentwurf Rechnung tragen und soll das von der Bundesregierung im Jahr 2020 beschlossene Regierungsprogramm Berücksichtigung finden. Einerseits

sollen dabei bisher bewährte informelle Strukturen rechtlich abgebildet und weiterentwickelt, andererseits soll Verbesserungsbedarf aufgegriffen werden.

Durch eine Änderung des B-VG soll der Assistenzinsatz auf den Krisenfall ausgeweitet werden. Dem Bundesheer soll außerdem die zusätzliche Aufgabe zugewiesen werden, bereits Vorkehrungen zur Bewältigung von künftigen Elementarereignissen, Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs oder Krisen durch einzelne Maßnahmen der Vorsorge zu treffen.

Zur Steigerung der Krisensicherheit soll durch Erlassung des B-KSG auch in Anbetracht neuer und ungewisser Bedrohungsszenarien eine bundesgesetzliche Regelung über die Sicherstellung der staatlichen Resilienz und Koordination des Bundes im Zusammenhang mit Krisen geschaffen werden. Ausgehend von den geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenztatbeständen ist Ziel des geplanten Organisationsgesetzes die gesetzliche Absicherung von Strukturen und Verfahren des staatlichen Krisenmanagements, die Entwicklung von umfassenden Krisenpartnerschaften bereits in Normalzeiten sowie die Steigerung der Widerstandsfähigkeit Österreichs und somit die Aufrechterhaltung bzw. rasche Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in Krisen. Insgesamt soll ein gesamthafter Zugang zu allen Aspekten der Krisensicherheit, staatlichen Resilienz und Krisenvorsorge geschaffen werden. Beabsichtigt ist, eine gesamtstaatliche Herangehensweise und enge Abstimmung mit und zwischen sämtlichen fachlich zuständigen Akteuren sicherzustellen, ohne dabei die operative Kompetenz der einzelnen Ressorts und der Länder zu berühren.

Um nicht in den Zuständigkeitsbereich der Länder (etwa im Bereich des Katastrophenschutzes und der Katastrophenbekämpfung) einzugreifen, wurde eine klare begriffliche Definition von Bundeskrisen als notwendig erachtet. In den verfassungsrechtlichen Kompetenztatbeständen besteht nach derzeitiger Rechtslage zwar keine explizite Auflistung von Krisen. Eine nähere Analyse der Kompetenztatbestände ergibt jedoch, dass die Krisenprävention und -bewältigung wohl im untrennbaren Zusammenhang mit anderen ausdrücklich in den Kompetenztatbeständen aufgelisteten Angelegenheiten steht. Bei den Krisenmaßnahmen handelt es sich sozusagen um den „Vollzug“ von diesen Materien in „Ausnahmefällen“; die Krisenprävention und -bewältigung gehören nach ihrem (wesentlichen) Inhalt systematisch – sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung – dem jeweiligen Kompetenzgrund an, können also nicht losgelöst von der Hauptmaterie betrachtet werden. Die Prävention bzw. Abwehr sowie die Bewältigung sind verschiedenen Verwaltungsmaterien zuzuordnen, weshalb Krisen aufgrund der starken Bindung eine (materienübergreifende) Annexmaterie darstellen und sich die Zuständigkeit zur Erlassung und Vollziehung von Bestimmungen betreffend das Krisenmanagement nach der Zuständigkeit zur Regelung und Vollziehung der betreffenden Angelegenheit richtet. Je nach Materie bzw. Verwaltungszweig, auf die bzw. den sich die Regelungen beziehen, obliegt die Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund oder den Ländern. Soweit in Angelegenheiten, die (insbesondere) gemäß Art. 10 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes fallen, Krisen eintreten können, hat der Bund demnach das Recht, Krisenregelungen zu erlassen und im Krisenfall Vollzugsakte zu setzen (zur Adhäsionskompetenz vgl. auch VfSlg. 19.905/2014; 15.552/1999; 5649/1967).

Die Feststellung der (befristeten) Krisen soll angelehnt an andere europäische Rechtsordnungen in formell-konstitutiver Weise durch eine Verordnung der Bundesregierung ausreichend publik erfolgen und soll die Krise – sobald die Voraussetzungen dafür nicht mehr vorliegen – auch wieder vorzeitig beendet werden, wobei bei Krisenfeststellung aufgrund der Sondersituation die erforderliche Einvernehmensherstellung mit dem Hauptausschuss des Nationalrats sowie eine Informationspflicht der Landeshauptleute festgeschrieben wird. Die Setzung nachfolgender Koordinierungsakte zur Krisenbewältigung kann (in weiterer Folge) an diese formelle Krisenfeststellung der Bundesregierung anknüpfen.

Der Intention dieses Entwurfs zufolge sollen außerdem zur Sicherstellung eines gesamthaftern strategischen Überblicks der obersten Organe des Bundes im Bundeskanzleramt die Funktion eines umfassenden Informationspflichten unterliegenden Beraters sowie eines stellvertretenden Beraters der Bundesregierung (Regierungsberater und stellvertretender Regierungsberater) eingerichtet sowie ein Beratungsgremium geschaffen werden. Damit wird erstmals festgehalten, dass die obersten Organe des Bundes gesamthaftern in Fragen der Krisenvorsorge, der Krisenbewältigung, der umfassenden Landesverteidigung, der nationalen Sicherheit und der staatlichen Resilienz strategisch beraten werden sollen. Darüber hinaus soll für die Bundesregierung ein permanentes ressortübergreifendes Bundeslagezentrum mit höchsten internationalen Sicherheits- und technischen Ausstattungsstandards errichtet werden. Durch die gesetzliche Verankerung der Gremienstruktur sowohl (prophylaktisch) vor als auch in Krisenzeiten und die Regelung des Koordinationsmechanismus soll die erforderliche Koordination im Hinblick auf – in die Zuständigkeit des Bundes fallende – Krisen verbessert werden. Einerseits soll eine rasche Abstimmung betroffener Behörden und Einrichtungen bei Krisen gewährleistet werden, andererseits auch in Normalzeiten eine Vernetzung und ein regelmäßiger Austausch

sichergestellt sein. Ziel ist unter anderem, zur Gewährleistung einer größtmöglichen Akzeptanz der im Rahmen des Krisenmanagements getroffenen Maßnahmen in der Bevölkerung sämtliche relevanten Akteure einzubinden und eine Mitwirkung vor allem der Länder (im Rahmen der Landesverwaltung auf freiwilliger Basis), des Österreichischen Städtebundes, des Österreichischen Gemeindebundes, der Betreiber kritischer Infrastrukturen, der Einsatzorganisationen und der Nichtregierungsorganisationen zu erreichen. In diesem Sinne ist es erforderlich, Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsberaters (samt seinem Stellvertreter und dem Beratungsgremium), des Bundeslagezentrums und der ressortübergreifenden Gremien klar abzugrenzen sowie diesbezügliche Informations- und Mitwirkungspflichten eindeutig festzulegen, damit die Erstellung aktueller Lagebilder und die eingehende Beratung bzw. Information der Mitglieder der Bundesregierung mit Blick auf Krisen bzw. krisenhafte Entwicklungen uneingeschränkt möglich sind. Zudem sollen etwa auch Berichts- und Auskunftspflichten an den Nationalrat bzw. die zuständigen Ausschüsse des Nationalrats sowie eine Informationsübermittlung insbesondere an die Landeshauptleute, den Österreichischen Städtebund, den Österreichischen Gemeindebund, Betreiber kritischer Infrastrukturen, Einsatzorganisationen und Nichtregierungsorganisationen vorgesehen werden. Durch die Einrichtung eines Bundes-Krisensicherheitskabinetts soll auch die politisch-strategische Ebene bestmöglich abgebildet werden.

Maßnahmen zur Krisenvorsorge sollen ebenfalls Eingang in den Gesetzesentwurf finden. Vorgesehen ist etwa die Verpflichtung der zuständigen Mitglieder der Bundesregierung, die notwendigen Vorkehrungen und Strukturen für ein effektives Krisenmanagement zu schaffen, permanente Kontaktstellen festzulegen sowie etwa Krisenpläne zur Krisenbewältigung aufzustellen und ein ausreichendes Qualitätsmanagement sicherzustellen. Schließlich sollen – neben einigen Klarstellungen – die Vorsorgeaufgaben des Bundesheeres auf Basis der vorgesehenen verfassungsrechtlichen Grundlage einfachgesetzlich verankert werden.

Durch dieses Organisationsgesetz ist demzufolge eine wesentliche Weiterentwicklung der staatlichen Krisensicherheitsarchitektur beabsichtigt. Konkrete individuelle Maßnahmen zur Abwehr und Bewältigung einer Krise sollen aufgrund der unterschiedlichen materienspezifischen Gegebenheiten mit Blick auf die Systematik des gegenständlichen Organisationsgesetzes wie bisher durch den jeweiligen Materien-gesetzgeber geregelt werden, wobei auf die Bedürfnisse vulnerabler Gruppen besonders Bedacht zu nehmen ist.

Durch die vorgesehene verfassungsrechtliche Ausweitung des Assistenzbereichs auf Bundeskrisen bedarf es zudem einer Änderung des WG 2001.

Zur Erlangung von personenbezogenen Kontaktdaten soll es künftig durch eine Änderung des MeldeG auch bei Krisen möglich sein, eine Verknüpfungsanfrage im Zentralen Melderegister (ZMR) durchzuführen.

#### **Kompetenzgrundlage:**

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung eines diesem Entwurf entsprechenden Bundesgesetzes gründet sich hinsichtlich

- des Artikels 1 auf Art. 10 Abs. 1 Z 1 B-VG („Bundesverfassung“),
- des Artikels 2 auf Art. 10 Abs. 1 B-VG,
- des Artikels 3 auf Art. 10 Abs. 1 Z 15 B-VG („militärische Angelegenheiten“) und
- des Artikels 4 auf Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG („Meldewesen“).

#### **Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:**

Der Entwurf kann im Hinblick auf Artikel 1 (Verfassungsbestimmung) gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

Der Ausschuss für innere Angelegenheiten hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 21. Juni 2023 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin Abgeordneten Mag. Johanna **Jachs** die Abgeordneten David **Stögmüller**, Ing. Reinhold **Einwallner**, Mag. Hannes **Amesbauer**, BA, Douglas **Hoyos-Trauttmansdorff**, Mag. Georg **Bürstmayr**, Mag. Wolfgang **Gerstl** sowie der Bundesminister für Inneres Mag. Gerhard **Karner**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit (**dafür:** V, G, **dagegen:** S, F, N) beschlossen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für innere Angelegenheiten somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (2084 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2023 06 21

**Mag. Johanna Jachs**

Berichterstattung

**Dr. Christian Stocker**

Obmann

