

MEMORANDUM

PRIVILEGED AND CONFIDENTIAL
ATTORNEY-CLIENT COMMUNICATION

An: Österreichische Gesellschaft für
Krisenvorsorge

Von: Priv-Doz Dr Bernhard Müller

Betreff: Blackout

Datum: 23.06.2021

Unser Zeichen:
BMU-ALLGEM; BMU/Be

Sehr geehrter Herr Saurugg,

lieber Herbert,

Vereinbarungsgemäß nehme ich zur Frage Stellung, ob ein Blackout einen Einsatz des österreichischen Bundesheers ("**ÖBH**") nach Art 79 Abs 2 Z 1 lit b ("*zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt*") rechtfertigen kann oder ausschließlich als "*Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs*" gemäß Art 79 Abs 2 Z 2 B-VG zu qualifizieren ist:

1. Zusammenfassung

- Maßnahmen (Assistenzleistungen) im Rahmen eines Blackouts, die (a) dem Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der demokratischen Freiheiten sowie (b) der Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren, sohin insbesondere Maßnahmen der allgemeinen und örtlichen Sicherheitspolizei, dienen, klar als sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze gemäß Art 79 Abs 2 Z 1 B-VG zu qualifizieren sind. Für die Anwendung des Art 79 Abs 2 Z 2 B-VG im Rahmen eines Blackouts bleibt nur insofern Raum, als es sich um allgemeine Hilfeleistungen handelt, die mit jenen im Katastropheneinsatz vergleichbar sind. Primär wird es sich im Rahmen eines Blackouts aber um einen sicherheitspolizeilichen Assistenz- und nicht um einen Katastropheneinsatz handeln.
- Eine besondere Bedeutung wird bei einem Blackout auch dem selbstständigen militärischen Einschreiten gemäß Art 79 Abs 5 B-VG zukommen. Regelmäßig werden die zivilen Behörden nach einem gänzlichen Stromausfall teilweise oder zur Gänze "ausgefallen" sein. In einem solchen Fall ist das österreichische Bundesheer zum selbstständigen militärischen Einschreiten verpflichtet, weil bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde. Dies gilt insbesondere, aber nicht ausschließlich, wenn es um den Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der demokratischen Freiheiten sowie der

Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren, mithin um sicherheitspolizeiliche Maßnahmen geht.

2. Rechtliche Beurteilung

2.1. Der Regelungsgehalt des Art 79 Abs 2 Z 1 B-VG

2.1.1. Sicherheitspolizeilicher Assistenzeinsatz

Nach Art 79 Abs 2 B-VG ist das Bundesheer, soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, über dem Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus (a) "zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner" und (b) "zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt" bestimmt. "Soweit die gesetzmäßige Zivile gewahrt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt" bedeutet, dass dem Bundesheer ein selbstständiges Einschreiten im Fall des Art 79 Abs 2 (Z 1) B-VG grundsätzlich verwehrt ist. Es bedarf für den sogenannten sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz¹ daher in der Regel einer Anforderung durch die Sicherheitsbehörden in Gestalt eines "Behördenauftrages".

2.1.2. Selbstständiges militärisches Einschreiten

Ein "selbstständiges militärisches Einschreiten" ist gemäß Art 79 Abs 5 B-VG in folgenden drei Konstellationen zulässig bzw geboten, wenn

- die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außer Stande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen, und bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde;
- es sich um die Zurückweisung eines täglichen Angriffes handelt, der gegen eine Abteilung des Bundesheers gerichtet ist; oder wenn
- es sich um die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes handelt, der gegen eine Abteilung des Bundesheeres gerichtet ist.

Die drei vorgenannten Tatbestände, die ein selbstständiges militärisches Einschreiten des ÖBH rechtfertigen, sind auch im (sicherheitspolizeilichen) Assistenzeinsatz von Bedeutung, weil – bei vorliegender Voraussetzung – aus einem Assistenzeinsatz jederzeit ein Fall des selbstständigen militärischen Einschreitens gemäß Art 79 Abs 5 B-VG werden kann.²

2.1.2.1. Erster Tatbestand

Ein Tätigwerden des Bundesheers auf Grundlage des ersten Tatbestands des Art 79 Abs 5 B-VG setzt – bezogen zumindest auf einen Teil des Bundesgebiets – den vorherigen Ausfall der zuständigen zivilen Behörden durch höhere Gewalt voraus. Das ÖBH

¹ Das Einschreiten des ÖBH gemäß Art 79 Abs 2 Z 1 lit a und lit b B-VG wird allgemein als "sicherheitspolizeilicher Assistenzeinsatz" bezeichnet. Vgl *Truppe*, Art 79 B-VG, in: Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Rz 31.

² *Balthasar*, BMLV und ÖBH – wozu, ÖMZ, Sonderheft 2021, VII ff (XIII f).

bedarf sohin keiner Assistenzanforderung und keines Behördenauftrages, wenn die zuständige zivile Behörde nicht mehr in der Lage ist, selbst das militärische Einschreiten herbeizuführen und bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die Allgemeinheit entstünde.

In der Frage der höheren Gewalt hatte der Verfassungsgesetzgeber bei der Einführung dieser Ermächtigung durch die Zweite B-VG-Novelle einerseits Fälle vor Augen, in denen *"durch Erdbeben oder Lawinstürze [...] in der Umgebung einer Siedlung alle Straßen und Bahnen unbenutzbar"* sowie *"Telephon- und Telegraphen Verbindungen zerstört"* wurden, sodass das Bundesheer trotz dringender notwendiger Hilfe, mangels Verbindungsmöglichkeiten von den zivilen Behörden nicht angefordert werden kann. Ebenfalls erfasst sein sollte der Fall, dass es *"beispielsweise einer aufständigen Bewegung gelungen wäre, die gesetzmäßige bürgerlicher Gewalt – wenn auch nur innerhalb lokaler Grenzen – lahm zu legen"* und die in Takt gebliebene Truppe nicht deswegen untätig bleiben sollen, *"weil sie von der auf ihre Hilfe angewiesenen zivilen Dienststelle nicht in Anspruch genommen werden konnte"*.³ Ein Anwendungsfall des ersten Tatbestandes des Art 79 Abs 5 B-VG ist insbesondere auch dann gegeben, wenn der Bundesminister für Inneres, den in Art 78 a Abs 2 B-VG eine transkompetente Zuständigkeit zur ersten allgemeinen Hilfeleistung zugewiesen ist, ausgefallen ist.⁴

2.1.2.2. Zweiter und dritter Tatbestand

Der zweite und der dritte Fall des Art 79 Abs 5 B-VG erlauben selbstständiges militärisches Einschreiten zu den in Abs 2 leg cit genannten Assistenzzwecken dann, wenn es sich um die Zurückweisung eines täglichen Angriffs oder um die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes handelt, die gegen eine Abteilung des Bundesheers gerichtet sind.

Insbesondere wird darunter die Zuständigkeit zum "militärischen Eigenschutz" zu verstehen sein.⁵

Ein zunächst als "Assistenz" geführter Einsatz des Bundesheers zu den in Art 79 Abs 2 Z 1 lit a und lit b B-VG umschriebenen Zwecken führt sohin dann zu selbstständigem militärischen Einschreiten, wenn nicht nur der anfordernden, demnach selbst in der konkreten Situation bereits überforderten zivilen Gewalt, sondern sogar noch dem Bundesheer selbst gewalttätiger Widerstand entgegenschlagen sollte. Die Konsequenz dieses Umschlagens ist, dass dieser qualifizierte Widerstand im Inneren nun mehr mit militärischen Mitteln, also in grundsätzlich gleicher Weise wie ein äußerer Feind nach Art 79 Abs 1 B-VG bekämpft werden kann.⁶

³ AB 405 Blg NR 3. GP; siehe dazu auch *Truppe*, aaO, Rz 44.

⁴ *Balthasar*, aaO, XV.

⁵ *Truppe*, aaO, Rz 44.

⁶ *Balthasar*, aaO, XV.

2.2. Blackout

2.2.1. Art 79 Abs 2 Z 1 oder Z 2 B-VG

Zunächst liegt nahe, bei einem Blackout Art 79 Abs 2 Z 2 B-VG, mithin an die Hilfeleistung des ÖBH bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs zu denken. Ein Blackout ist sicherlich ein derartiges Elementarereignis bzw ein derartiger Unglücksfall außergewöhnlichen Umfangs. Diese Sichtweise greift zu kurz.

Ein Blackout unterscheidet sich nämlich durch eine zu erwartende radikale Verschlechterung der Sicherheitslage von "normalen" Katastrophen, wie Hochwasserkatastrophen, Bränden, Stürmen oder Lawinenabgängen. Das Blackout ist auch kein herkömmlicher Unglücksfall, wie etwa ein Unfall im Bereiche der Industrieanlagen oder der öffentlichen Infrastruktur. Bei näherer Betrachtung zeigt sich sohin, dass ein Blackout zwar einen Katastropheneinsatz gemäß Art 79 Abs 2 Z 2 B-VG rechtfertigen bzw als ein solcher qualifiziert werden kann; das ist aber nur eine von mehreren Fassetten eines Blackouts.

Insoweit das ÖBH in einem solchen Fall allgemeine Hilfeleistungen zur Wiedererrichtung bzw. zur Aufrechterhaltung der öffentlichen (kritischen) Infrastrukturen leistet, befindet es sich im Katastropheneinsatz gemäß Art 79 Abs 2 Z 2 leg cit. Schreitet das ÖBH aber auf Grund einer Assistenzanforderung der Sicherheitsbehörden nach einem Blackout ein, um die "*Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren*" (Art 79 Abs 2 Z 1 lit b B-VG⁷) zu gewährleisten, befindet es sich im sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz.

Ist die Polizei sohin nicht in der Lage, die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren zu gewährleisten, kann bzw muss sie auch im Rahmen eines Blackouts einen sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz gemäß Art 79 Abs 2 Z 1 lit b B-VG anfordern.

Der "Sicherheitsbegriff" der vorzitierten Bestimmung ist ein denkbar weiter. Er umfasst nicht nur die Kompetenzen der allgemeinen Sicherheitspolizei nach Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG, sondern auch jene der örtlichen Sicherheitspolizei gemäß Art 15 Abs 2 B-VG. Hinzu kommen die im Rahmen eines historischen Verständnisses den Bereich der "Ordnung und Sicherheit" zuzuordnenden Angelegenheiten des Pass- und Grenzkontrollwesens, der Fremdenpolizei sowie auch Agenten im Bereich der Vereins- und Versammlungs- oder der Waffenpolizei.⁸

Ein Blackout kann allerdings auch dazu führen, dass der Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und demokratischen Freiheiten erforderlich wird (Art 79 Abs 2 Z 1 lit a B-VG). Sämtliche Angriffe auf die politische Lebensform der Gesellschaft und der ihr zukommenden Grundfreiheiten fallen unter diesen Tatbestand.

⁷ Die Abgrenzung der beiden Tatbestände des Art 79 Abs 2 Z 1, nämlich dem Schutze der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner und der Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren kommt keine praktische Bedeutung zu. Daher muss diese Unterscheidung im Folgenden nicht weiter beachtet werden. Vgl *Truppe*, aaO, Rz 31.

⁸ *Truppe*, aaO, Rz 33.

Das bedeutet, dass Maßnahmen (Assistenzleistungen) im Rahmen eines Blackouts, die (a) dem Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der demokratischen Freiheiten sowie (b) der Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren, sohin insbesondere Maßnahmen der allgemeinen und örtlichen Sicherheitspolizei, dienen, klar als sicherheitspolizeiliche Assistenzeinsätze gemäß Art 79 Abs 2 Z 1 B-VG zu qualifizieren sind. Für die Anwendung des Art 79 Abs 2 Z 2 B-VG im Rahmen eines Blackouts bleibt nur insofern Raum, als es sich um allgemeine Hilfeleistungen handelt, die mit jenen im Katastropheneinsatz vergleichbar sind. Primär wird es sich im Rahmen eines Blackouts aber um einen sicherheitspolizeilichen Assistenz- und nicht um einen Katastropheneinsatz handeln.

2.2.2. Selbstständiges militärisches Einschreiten

Eine besondere Bedeutung wird bei einem Blackout auch dem selbstständigen militärischen Einschreiten gemäß Art 79 Abs 5 B-VG zukommen. Regelmäßig werden die zivilen Behörden nach einem gänzlichen Stromausfall teilweise oder zur Gänze "ausgefallen" sein. In einem solchen Fall ist das österreichische Bundesheer zum selbstständigen militärischen Einschreiten verpflichtet, weil bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gut zu machender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde. Dies gilt insbesondere, aber nicht ausschließlich, wenn es um den Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der demokratischen Freiheiten sowie der Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren, mithin um sicherheitspolizeiliche Maßnahmen geht.

Sollte sich das Bundesheer bereits in einem sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz oder in einem Katastropheneinsatz befinden, kann es selbstständig militärisch einschreiten, wenn der zweite und der dritte Tatbestand des Art 79 Abs 5 B-VG erfüllt sind; das heißt, wenn es um die Zurückweisung eines täglichen Angriffes oder die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes gegenüber dem ÖBH handelt. Letzteres ist nicht nur eine Frage des militärischen Eigenschutzes; vielmehr ist ein selbstständiges militärisches Einschreiten auch im Rahmen eines Assistenzeinsatzes möglich bzw. geboten, wenn gegenüber dem ÖBH bei einem Blackout qualifizierter Widerstand geleistet wird, und die zivile Gewalt selbst überfordert ist. Dann kann dieser qualifizierte Widerstand mit militärischen Mitteln, also in grundsätzlich gleicher Weise wie bei einem äußeren Feind nach Art 79 Abs 1 B-VG bekämpft werden.⁹

⁹ Balthasar, aaO XV.

D O R D A

Für weitere Anfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

DORDA Rechtsanwälte GmbH

Bernhard Müller