



Massenevakuierung mit einem Armeeschiff nach dem verheerenden Taifun „Haiyan“ aus der am stärksten betroffenen philippinischen Stadt Tacloban im November 2013.

## Ausnahmezustand Massenevakuierung

Wie gut sind Staaten auf Massenevakuierungen vorbereitet? Ein Zivilschutz-Workshop im Juli 2013 in Vilnius (Litauen) befasste sich mit der Vorbereitung auf Massenevakuierungen.


**K**atastrophen führen oft zu größeren Evakuierungen. Das Internal Displacement Monitoring Centre in Genf schätzt, dass allein im Jahr 2012 mehr als 32 Millionen Menschen infolge von Katastrophen ihren Aufenthaltsort verlassen mussten. Die internationale Standardisierungsorganisation ISO arbeitet derzeit an einem ersten weltweiten Standard, der Organisationen helfen soll, sich auf Massenevakuierungen vorzubereiten.

Beispiele für große Evakuierungen findet man vor allem in den USA und in Asien. Szenarien wie bei den Hurrikans *Katrina* und *Rita*, bei denen Millionen Menschen evakuiert wurden, sind in Europa unrealistisch. Bei Evakuierungen unterscheidet man verschiedene Arten, etwa vorbereitete oder spontane Evakuierungen, Evakuierungen während einer Katastrophe oder als Folge einer Katastrophe. Analysen zeigen,

dass auch größere Evakuierungen rational und ohne größere Zwischenfälle ablaufen. Als Beispiel für eine gelungene Evakuierung gilt jene von Mississauga (Kanada) im November 1979. Bei dem Eisenbahnunfall war ein mit Chemikalien beladener Güterzug explodiert. 250.000 Menschen mussten aus der Stadt evakuiert werden. Es war die bis dahin umfangreichste Evakuierung in Friedenszeiten in Nordamerika, die ohne weitere Schäden ablief. Von den Evakuierungen vor und während des Hurrikans *Rita* im September 2005 verließen zwischen 2,5 und 3,7 Mio. Menschen entlang der texanischen Küste ihre Wohngebiete. In Europa wurden große Menschenmengen vor allem in Holland während der Flutkatastrophe im Jahr 1953 evakuiert. Beim Hochwasser 2002 waren es rund 30.000 Menschen in Dresden und Tausende in Prag und anderen Städten. 2006 fand infolge von

Kampfhandlungen eine Massenevakuierung aus dem Libanon statt, bei der auch über 300 Österreicher evakuiert wurden. Unter den Gebäudeevakuierungen steht an vorderster Stelle jene der Türme des *World Trade Centers* nach den Anschlägen in New York.

Die Katastrophensoziologie in den USA hat einiges an Wissen darüber hervorgebracht, wie sich Menschen bei Evakuierungen verhalten. So hat sich etwa gezeigt, dass es eher selten zu Panikreaktionen kommt. Diese brechen meist nur dann aus, wenn die Betroffenen aus mangelnder Zeit oder wegen zu knapper Ressourcen wie Transportkapazitäten um ihr Leben fürchten. Es gibt eine Reihe von soziodemografischen Faktoren wie Einkommen, ethnische Zugehörigkeit, Familienstand, Geschlecht, die mit unterschiedlichem Evakuierungsverhalten einhergehen. Wichtig ist vor allem, dass Evakuierung-



gen meist im Familienverband oder in Gruppen und nicht isoliert erfolgen. Aufrufe zu Evakuierungen werden zunächst meist hinterfragt und nicht sofort befolgt. Der Bedarf an öffentlichen Unterkünften ist meist geringer als angenommen, weil die meisten Evakuierten versuchen, bei Verwandten oder Bekannten unterzukommen.

**Fukushima-Katastrophe.** Nach dem Tsunami vom März 2011 in Japan wurde zunächst die Evakuierung der Bevölkerung in einem Umkreis von zwei Kilometern um den beschädigten Reaktor angeordnet, schrittweise wurde der Radius auf drei, zehn und zwanzig Kilometer erweitert. Vergleicht man die Evakuierung von Fukushima mit jener nach dem Zwischenfall von Three Miles Island im Jahr 1979, so ist die Evakuierung in den USA damals vergleichsweise ungeordnet abgelaufen. Es kam zu einer „Schattenevakuierung“: Viel mehr Menschen verließen die Gefahrenzone als von den Behörden angeordnet worden war. Die Evakuierungsanordnung betraf bei Three Miles Island nur schwangere Frauen und Kinder. Das waren ungefähr 5.000 Personen, tatsächlich verließen aber über 100.000 Personen die Gefahrenzone.

In Europa befassen sich Experten seit Fukushima vermehrt mit dem Thema Massenevakuierungen. Im Oktober 2012 widmete der jährliche Europäische Bevölkerungsschutzkongress in Bonn dem Thema ein Fachforum. In Vorbereitung auf den Workshop in Vilnius wurde der Vorbereitungsstand in der EU erhoben. Nach einer Umfrage der Mykolas Romeris Universität in Litauen in den EU-Mitgliedstaaten haben 17 Mitgliedstaaten Erfahrungen mit Massenevakuierungen und 7 auch mit der Aufnahme von Evakuierten aus anderen Staaten. Die Zahl der Evakuierten schwankte zwischen 100 und 250.000 Menschen. Als wichtigste Szenarien, die zu einer Massenevakuierung führen könnten, wurden Industrieunfälle, Unfälle in Kernkraftwerken und Hochwasser genannt. 15 Staaten führten bereits Übungen zu Massenevakuierungen durch. In 24 Mitgliedstaaten bestehen gesetzliche Regelungen für die Durchführung von Evakuierungen, in 21 auch eigene Regelungen für Massenevakuierungen. 11 Mitgliedstaaten gaben an, dass auch rechtliche Bestimmungen für die Anordnung von Evakuierungen bestehen. Als Strafandrohung bei Miss-

achtung wurden Inhaftierungen bis zu zwei Jahren und Geldstrafen bis zu 7.500 Euro genannt. 21 Staaten haben keine eigene staatliche Stelle, die für die Durchführung von Evakuierungen zuständig wäre. Acht Staaten haben hingegen eine Stelle für die Betreuung von Staatsangehörigen, die in ein anderes Land evakuiert würden, neun Mitgliedstaaten haben eine eigene Stelle für die Betreuung von Evakuierten aus dem Ausland im eigenen Land. In 15 Mitgliedstaaten gibt es spezielle Regelungen für die Warnung der ausländischen Bevölkerung bzw. Touristen, zwölf Staaten haben Bestimmungen über die Aufnahme von Evakuierten in bilateralen Abkommen. 23 Staaten gaben gleichzeitig an, dass die Aufnahme von Evakuierten nicht in jedem Fall möglich ist, wobei die wichtigsten Hinderungsgründe Unterkunftskapazitäten und finanzielle Aspekte sind. Der Rat Justiz und Inneres hat Schlussfolgerungen zu dem Thema angenommen und die EU-Mitgliedstaaten sowie die Kommission darin aufrufen, die Planungen weiter zu verbessern.

**In Österreich** kommen kleinere Evakuierungen immer wieder vor, etwa beim Hochwasser im Juni 2013 oder bei Massenveranstaltungen. Unterschieden wird zwischen *Räumung* und *Evakuierung*. Nach der ÖNORM S2304 ist eine *Räumung* ein auf Grund kurzfristiger Anordnung erfolgreicher Rückzug von Menschen oder die Beseitigung von Sachen aus einem gefährdeten Bereich. Eine *Evakuierung* ist eine organisierte und kontrollierte Verbringung von Menschen aus einem gefährdeten in einen sicheren Bereich. Die Evakuierung



**Evakuierung von Urlaubern mit einem Bundesheer-„Black Hawk“ von der Planneralm nach starken Schneefällen. Eine „Massenevakuierung“ in Österreich gab es nach der Lawinenkatastrophe in Galtür.**

gen während des Hochwassers vom Juni 2013 waren lokal und betrafen meist nur wenige hundert Menschen. Hier ist nicht von Massenevakuierung, sondern eher von Räumungen zu sprechen. Nach der Lawinenkatastrophe von Galtür wurden 18.000 Menschen ausgeflogen. Das war zweifellos eine Massenevakuierung. Die Frage, ob es Evakuierungspläne für große Städte für den Fall von Kernkraftwerksunfällen gibt, wird immer wieder gestellt. Der *Gesamtstaatliche Interventionsplan für Zwischenfälle in Kernanlagen* des BMLFUW weist jedoch nicht auf die Notwendigkeit solcher Pläne hin.

Evakuierungen laufen in der Regel auf Aufforderung, aber nicht mit behördlichen Zwang ab. Es gibt immer wieder Personengruppen, die sich nicht an Evakuierungsaufforderungen halten. Haustiere, Viehbestand sind Hindernisse für Evakuierungen. Eine allgemeine Anordnungsbefugnis für Evakuierungen unabhängig von der Art der Gefahr sieht die Rechtsordnung nicht vor. Wenn eine allgemeine Gefahr für Leben

oder Gesundheit mehrerer Menschen oder für Eigentum oder Umwelt in großem Ausmaß besteht, kann die Sicherheitsbehörde per Verordnung eines Platzverbotes das Verlassen des Gefahrenbereiches anordnen, dessen Betreten untersagen und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigen, jedermann aus dem Gefahrenbereich zu verweisen. Durch die Anknüpfung an den Gefahrenbegriff des Sicherheitspolizeigesetzes scheidet dies aber bei Naturkatastrophen oder technischen Katastrophen für eine vorsorgliche Evakuierung meist aus. Spezifische Anordnungsbefugnisse etwa bei Hochwasser- oder Sturmgefahr existieren nicht.

Einige Katastrophenhilfegesetze der Länder sehen die Möglichkeit zur Freihaltung des Einsatzbereiches vor. Die Katastrophenhilfegesetze sind unabhängig von der Art der Gefahr anwendbar, soweit es sich nicht um einen Sachverhalt handelt, der durch Bundesrecht zu regeln ist, in der Regel auch in Fällen, wo ein außerordentliches Schadensereignis erst unmittelbar droht. Voraussetzung für eine Evakuierung oder eine Räumung wäre somit aber ein laufender oder zumindest absehbarer Katastropheneinsatz in dem zu evakuierenden Gebiet. Für eine großräumige vorsorgliche Evakuierung erscheint dies auch nicht ausreichend. Eine spezifische Anordnungsbefugnis für (wohl lokale) Evakuierungen als Maßnahme zum Schutz der Bevölkerung findet sich im Strahlenschutzgesetz. Die Räumung von Gebäuden ist aufgrund baupolizeilicher Bestimmungen möglich.

Siegfried Jachs

MASSENEVAKUIERUNG

**Planungsschritte**

Planungsschritte in Anlehnung an ISO/DIS 22315 („Societal security-Mass evacuation-Guidelines for planning“):

- Allgemeine Grundlagen feststellen: z. B. Feststellung möglicherweise betroffener Gebiete durch Risikoanalyse, Feststellung gesetzlicher Grundlagen für Evakuierung, Erfassung vorhandener Ressourcen, Sammlung relevanter Informationen.

- Bevölkerungsstruktur analysieren: Feststellung der demografischen Verhältnisse im potenziellen Evakuierungsgebiet (z. B. besonders betroffene Bevölkerungsgruppen, Minderheiten, Vorbereitungsmaßnahmen der Bevölkerung).
- Betroffenes Gebiet analysieren: u. a. Vorbereitung von Kartenmaterial.
- Entscheidungsfindung vorbereiten: z. B. Festlegung von Faktoren, Richtgrößen und Schwellwerten, die eine Evakuierung auslösen.

- Warnung der Bevölkerung vorbereiten: Bereitstellung der geeigneten Warmmittel.
- Evakuierungsprozess analysieren: v. a. Abschätzung des Bewegungsverhaltens der Bevölkerung und des wahrscheinlichen zeitlichen Verlaufes.
- Unterbringungssituation beurteilen: Welche Unterbringungskapazitäten stehen zur Verfügung? Wie groß ist der Bedarf?
- Laufende Evaluierung und Verbesserung der Vorbereitung und Planung.