

Gerhard Weiss

Politische Strategien für einen nachhaltigen Schutz vor Naturgefahren

Jüngste Katastrophenereignisse wie die Lawine von 1999 in Galtür oder die Hochwässer an der Donau und Seitenflüssen im vergangenen Jahr haben daran erinnert, dass im Gebirge ein 100%-iger Schutz vor Naturgefahren nicht möglich ist. So war es auch in vielen Zeitungskomentaren zu lesen. Das ist soweit richtig, aber es ist nur die halbe Wahrheit. Die andere Hälfte ist, dass diese Unsicherheit bekannt ist. Aus der ersten Feststellung könnte mit Schulterzucken gefolgert werden: Die Natur lässt sich eben nicht kontrollieren. Damit würde man sich aber aus der Verantwortung stehlen. Wenn es so ist, dass wir um diese begrenzte Kontrollierbarkeit wissen, muss man mit dem Risiko und der Unsicherheit umgehen. Und diese Frage, wie mit diesen Unsicherheiten umgegangen wird, müsste stärker diskutiert werden. Ich möchte in diesem Beitrag aus policy-analytischer Sicht darstellen, wie derzeit die Politik zum Schutz vor Naturgefahren in Österreich aussieht, welche Defizite bestehen, und mit welchen Strategien diese Politik verbessert werden könnte.

Es gibt in Österreich gesetzliche Regelungen und institutionelle Einrichtungen, die sich um den Schutz vor Naturgefahren kümmern: so z.B. die Raumplanung, der Schutzwasserbau u.a. In dem vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft geförderten Forschungsprojekt „Evaluierung der forstpolitischen Instrumente zum Schutz vor Naturgefahren in Österreich“ wurde die österreichische Politik zum Schutz vor alpinen Naturgefahren am Beispiel des Schutzes vor Wildbächen und Lawinen untersucht. Diese Studie hat u.a. gefunden, dass technische Verbauungen gegenüber Nutzungsregelungen im Einzugsgebiet bevorzugt werden, sowie dass es hinsichtlich des Vorbeugeinstruments Gefahrenzonenplanung Umsetzungsmängel gibt.

Wie funktioniert derzeit die Politik zum Schutz vor Naturgefahren?

Die Katastrophe von Galtür war keine unvorhersehbare Ausnahmeerscheinung – wie es in der Öffentlichkeit oft dargestellt worden ist -, sondern sozusagen eine „normale Katastrophe“. Wieso, möchte ich im folgenden erläutern.

Die wichtigsten Elemente des derzeitigen Schutzsystems gegen Naturgefahren sind – stark vereinfacht – zum einen die technischen Schutzverbauungen, zum anderen die vorbeugende

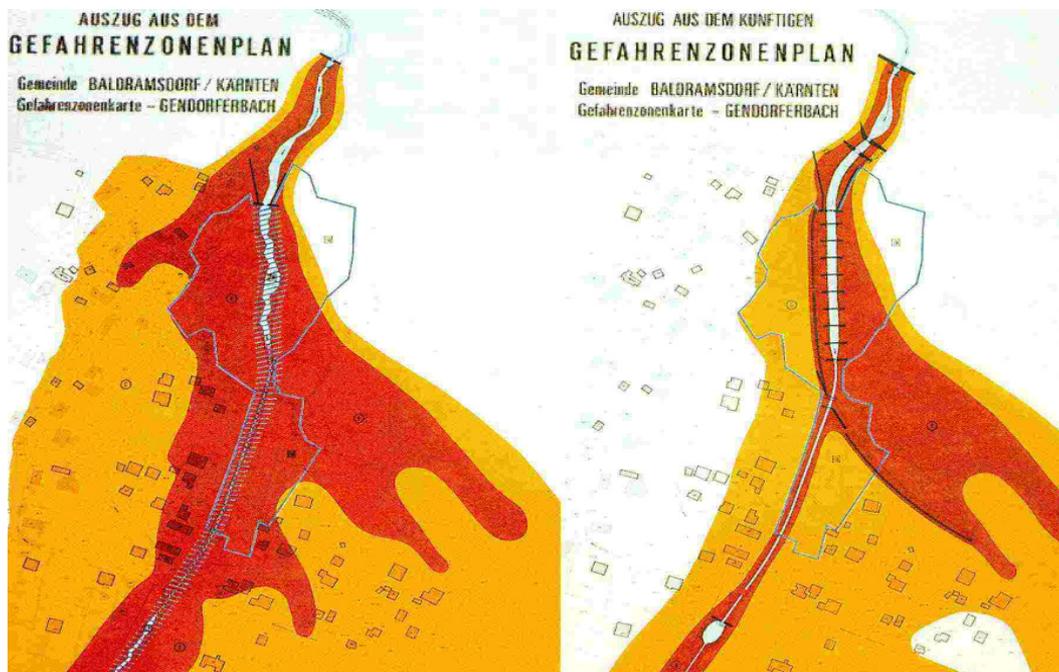
Raumplanung, speziell mithilfe des Instruments der Gefahrenzonenplanung (GZP). Auf Warn- und Evakuierungssysteme wie z.B. die Lawinenkommissionen gehe ich unten noch ein.

Dieses bestehende Schutzsystem funktioniert nach Art eines Systems „mit begrenzter Haftung“. Wildbach- und Lawinenverbauungen bringen unmittelbar einen gewissen Schutz, doch ist dieser immer begrenzt: Schutzverbauungen besitzen Unsicherheiten und sind nur auf ein Naturereignis bis zu einem bestimmten Ausmaß ausgelegt. Über dieses Ausmaß (z.B. ein Ereignis mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit von 150 Jahren) hinausgehende und untypische Fälle richten trotzdem (und dann oft besonders großen) Schaden an. Auch die Gefahrenzonenpläne bringen Sicherheit: In den meistgefährdeten Bereichen dürfen keine Gebäude errichtet werden. Diese sogenannten „Roten Zonen“ sind solche, wo regelmäßig Schadereignisse zu erwarten sind. Wiederum bleiben seltenere, aber besonders gefährliche Ereignisse unberücksichtigt. Es gibt somit von der Planung akzeptierte und mehr oder weniger bekannte Restrisiken. Diese Unsicherheiten scheinen allerdings weder in Gefahrenzonenplänen noch in Katastrophenplänen auf. Da zu erwarten ist, dass solche Katastrophen geschehen, können sie als „normale Katastrophen“ bezeichnet werden.

Das Ereignis von Galtür fällt in diese Kategorie der stillschweigend akzeptierten Restrisiken oder „normalen Katastrophen“: Sie ist entweder eine besonders seltene Lawine oder sie war bisher einfach noch nicht bekannt. Wir können es nicht wissen – der kurze Erfahrungszeitraum von wenigen hundert Jahren lässt keine sichere statistische Aussage über die Häufigkeit der Lawine zu.

Ein besonders kritischer Mechanismus ist die Revision der Gefahrenzonenpläne nach erstellter Schutzverbauung: Sind Wildbach- und Lawinenverbauungen fertiggestellt, so verringert sich die Gefährdung und die Verwaltung verkleinert die „Roten Zonen“. In der Folge können in den Flächenwidmungsplänen der Gemeinden Siedlungsflächen ausgewiesen werden, welche nur durch technische Maßnahmen geschützt sind. Die Restrisiken der Verbauungen werden stillschweigend akzeptiert. Auf diese Weise entstehen Wohnhäuser in Bereichen, wo statistisch immer noch mit Katastrophenereignissen gerechnet werden muss. Trotzdem wird das Gebiet als sicher eingestuft. Tritt die – statistisch vorhersehbare – Katastrophe ein, wird sie als „unvorhergesehen“ bezeichnet. Weitere Verbauungen werden gefordert. Der Effekt kann als „Bebauungs-Verbauungs-Spirale“ (Weiss 1999; Abbildung 1) bezeichnet werden: Mit der Schutzverbauung und durch die

Ausweisung neuen Baulandes wird zusätzlich nutzbares Land gewonnen, doch die Sicherheit nimmt nicht zu.



**Stand Juni 1983
(vor der neuen Verbauung)**

**Stand geplant für 1986
(nach fertiggestellter Verbauung)**

Abbildung 1: Bebauungs-Verbauungs-Spirale am Beispiel Gendorferbach: Links ist der alte Verbauungsstand eingetragen. Ein Murgang hat trotz Verbauung einige bachnah erbaute Häuser beschädigt. Daraufhin wird eine Verstärkung der Verbauung geplant (rechts). Die rote Zone wird zurückgenommen und neue Häuser dürfen im Schutz der technischen Verbauung errichtet werden, doch es verbleibt ein Restrisiko... (Bildquelle: BMLFUW)

Wenn die Sicherheitsgewinne der Wildbach- und Lawinerverbauungen zur Ausweitung der nutzbaren Flächen dienen, dann sind die Subventionen für die Erstellung dieser Schutzbauten weniger als Sicherheitsbeiträge anzusehen, sondern vielmehr als Wirtschaftsförderung. Hohe staatliche Förderungen für Schutzbauten sind aus raumplanerischer Sicht fehlsteuernd: Gerade im Gebirge, wo Raum eine knappe Ressource ist und sparsam bewirtschaftet werden sollte (vgl. Doubek 2001), bewirkt die Subvention Raumverschwendung. Dabei ist die vielfach beschworene „Raumnot“ im Gebirge nur eine relative: Sogar die höchst gelegenen und als meist gefährdet eingestuften Gemeinden haben Baulandüberschüsse ausgewiesen. Hier wären Instrumente der Baulandmobilisierung billiger und wirksamer als die „Landvermehrung“ durch die Wildbach- und Lawinerverbauungen. Diese Subvention des Baulandes über die Finanzierung von Schutzverbauungen ist also weder ökonomisch sinnvoll, da der knappe Raum nicht wirtschaftlich genutzt wird, noch

sicherheitstechnisch zielführend, da keine Steuerung der Bebauung in Richtung weniger gefährdete Bereiche bewirkt wird.

Was sind die Defizite des derzeitigen Systems?

Ich greife hier zwei mir wichtig erscheinende Beispiele heraus:

1. **Technische Verbauungen werden anderen Maßnahmen gegenüber bevorzugt:** Die Akteure im Policy-Netzwerk unterstützen technische Schutzverbauungen und raumplanerische oder biologisch-ökologische Vorbeugungsmaßnahmen in unterschiedlichem Maße. Schutzverbauungen werden von mächtigen Akteuren unterstützt, nämlich von den Bürgermeistern, Bezirkshauptleuten, Landeshauptleuten, Tourismus-Vertretern, der Bauwirtschaft und auch vom forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung. Dieser tritt auch für vorbeugende Maßnahmen in den Einzugsgebieten wie Hochlagenaufforstungen, Weide-Meliorationen, etc. ein sowie für raumplanerische Instrumente wie die GZP. Sie wird bei diesen Zielen aber kaum von gewichtigen Akteuren unterstützt. Nur Forstbehörde und Naturschutz, die politisch weniger einflussreich sind, setzen sich dafür ein. Ergebnis ist, dass andere Maßnahmen als Schutzverbauungen nicht sehr konsequent umgesetzt werden (Weiss 2002; Abbildung 2).

AKTEURE *)	AKZEPTANZ **)	
	Technische Verbauung allein	Aufforstungen zusätzlich zur Verbauung
<i>Wildbach- und Lawinenverbauung (Gebietsbauleitung)</i>	+	?
<i>Projektinteressent (z.B. Gemeinde)</i>	+	0
<i>Grundbesitzer (Landwirt)</i>	0	-
<i>Jagdberechtigter</i>	0	-
<i>Tourismus</i>	+	-
<i>Bezirkshauptmann</i>	+	0
<i>Agrarbehörde</i>	0	-
<i>Bundesministeriums (Abteilung Wildbach- und Lawinenverbauung)</i>	+	+
<i>Forstbehörde</i>	0	+
<i>Natur- und Landschaftsschutz</i>	-	+

*) Die Interessengruppen sind nach ihrer Bedeutung in der Umsetzung vor Ort gereiht.

***) Die Interessen der Akteure an der Realisierung der angegebenen Maßnahmen sind bewertet mit: Unterstützung (+), neutral (0), Widerstand (-); das Fragezeichen (?) bedeutet, dass die Position nicht einheitlich und abhängig vom Umfeld ist.

Abbildung 2: Einstellungen politischer Akteure gegenüber Lawinenschutzprojekten mit und ohne begleitende Aufforstungsmaßnahmen (Weiss 2002).

2. **Korruption der Gefahrenzonenplanung:** Ich habe oben beschrieben, wie das ursprüngliche Ziel der GZP als Vorbeugeinstrument durch die Rückzonung zumindest teilweise unterlaufen wird. Die Geldmittel dienen damit weniger der Erhöhung der Sicherheit als der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Ich spreche hier nicht gegen das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung, aber der herrschende Mechanismus ist – wie dargelegt – weder sicherheitstechnisch noch volkswirtschaftlich effizient. Eine nachhaltige Regionalentwicklung würde stärker auf endogene Potentiale setzen, lokale Akteure auf breiterer Basis einbinden und Sicherheits- und Umweltfragen angemessener berücksichtigen (vgl. Meyer-Cech 2002).

Wie kann ein nachhaltiger Schutz gegen Naturgefahren erreicht werden?

Die Politik reagiert im Katastrophenfalle meist mit Versprechungen von Geld und technischen Lösungen (Schutzverbauung, Lawinensimulation, Hubschrauberankauf). Viel mehr Augenmerk müsste aber den strukturellen Bedingungen der Katastrophe geschenkt werden: institutionelle Strukturen, Prozeduren und Kommunikationsflüsse. Kurz gesagt: weniger Beton, mehr institutionelle Innovationen! Effektive Verbesserungen des Systems lassen sich durch institutionelle und prozedurale Änderungen erreichen. Hier greife ich ein paar Beispiele heraus, um zu illustrieren, wie tiefgreifende Innovationen aussehen können:

- Die Bebauungs-Verbauungs-Spirale unterbrechen: Keine Häuser unter technischen Schutzbauten errichten, Rote Zonen nach technischer Schutzverbauung nicht zurücknehmen. Die Österreichische Raumordnungskonferenz empfiehlt diese, doch nur das Tiroler Raumordnungsgesetz von 1997 enthält eine in diese Richtung zielende Bestimmung.
- Unsicherheiten im Gefahrenzonenplan sichtbar machen: Restrisiken in Katastrophenplänen und in akuten Gefahrensituationen berücksichtigen.
- Die Lawinenkommissionen reformieren: Mitglieder der Kommission aus anderen als der betroffenen Gemeinde rekrutieren; Richtlinien festlegen, damit Entscheidungen der Kommission nachvollzogen und im Streitfall beurteilt werden können.
- Gezieltere Förderungen und Interessentenbeiträge der Nutznießer: den Schutz von Personen und bestehenden Siedlungen stärker bei Subventionen berücksichtigen; begünstigte Grundstückseigentümer an den Schutzkosten beteiligen (vgl. Erschließungsbeitrag).

Welche Strategien kann man zusammenfassend nennen?

- **Das Vorsorgeprinzip stärken:** Dem Vorsorgeprinzip entsprechen alle Instrumente, welche Schäden vermeiden, aber auch solche, die Risiken und aufwendige Schutzmaßnahmen reduzieren. Je stärker nach dem Vorsorgeprinzip gehandelt wird, desto weniger technischer und finanzieller Aufwand ist erforderlich. Hierunter fallen viele Instrumente, die ich im folgenden noch genauer nenne, wie Raumplanung und Warnsysteme. Dem Vorsorge-Prinzip können aber auch Regelungsmechanismen wie Versicherungen dienen.
- **Das Nutznießerprinzip ausweiten:** Wie oben vorgeschlagen, könnten Nutznießer stärker in die Finanzierung von Schutzmaßnahmen einbezogen werden. Interessentenbeiträge können eine gezieltere Vergabe von Fördermitteln bewirken, Spekulationen mit gefährdeten Grundstücken verringern und das Risikobewusstsein bei den Betroffenen stärken.
- **Einen konstruktiven Umgang mit Restrisiken fördern:** Im Naturgefahrenmanagement bestehen große Unsicherheiten, z.B. auf Grund der beschränkten Daten über die Gefahrenprozesse. Das Verhalten von Schutzverbauungen bei selteneren Katastrophen als dem Bemessungsereignis wird meist nicht geprüft. Eine bewusste Einbeziehung der Restrisiken in die GZP, Flächenwidmung und Maßnahmenplanung würde den nachhaltigen Schutz vor Naturgefahren verbessern.
- **Integrierte Schutzsysteme entwickeln:** Statt in immer mehr Schutzverbauungen sollte verstärkt in Raumplanung und Kommunikation investiert werden. Integrierte Schutzsysteme würden folgende Elemente beinhalten: Aufklärung, Landnutzungsregelung, Raumplanung, Schutzbauten, Warnsysteme und Evakuierungs- bzw. Katastrophenpläne.
- **Das Element „Kommunikation“ fördern:** Die Erstellung und die Umsetzung aller Maßnahmen erfordern Kommunikation zwischen allen Beteiligten. Dies gilt zum einen für die Maßnahmenplanung, bei der eine (unter klaren Rahmenbedingungen stattfindende) Einbeziehung aller Betroffenen zu besseren Planungsergebnissen und zu besserer Akzeptanz vorgesehener Maßnahmen führen kann (Öffentlichkeitsbeteiligung, Rappold 2000). Zum anderen ist Kommunikation für die Wirksamkeit zahlreicher Instrumente des Katastrophenmanagements ausschlaggebend, insbesondere von Warn- und Evakuierungsmaßnahmen. Der Verbesserung von Kommunikation im weitesten Sinne müsste in Forschung, Aus- und Weiterbildung (und dann natürlich in der Praxis) viel stärkeres Gewicht zukommen.

Literatur

Doubek, C. (2001). Die Kosten der Zersiedelung. In: RAUM 43 (2001): S. 40-45.

Meyer-Cech, Kim (2002): Schutz vor Naturgefahren – Passiver Schutz durch Raumplanung. In: RAUM 45 (2002): S. 47-48.

Rappold, G. (2000). Bürgerbeteiligung im Rahmen des Naturgefahrenmanagements. Dissertation an der Universität für Bodenkultur Wien.

Weiss, G. (1999). Die Schutzwaldpolitik in Österreich – Einsatz forstpolitischer Instrumente zum Schutz vor Naturgefahren. Dissertation an der Universität für Bodenkultur Wien. Erschienen als Band 39 der Schriftenreihe des Instituts für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft, Wien (329 S.).

Weiss, G. (2000). Aus „Galtür“ gelernt, oder? In: RAUM 39 (2000): S. 34-36.

Weiss, G. (2002). The Political Practice of Natural Hazards Control in Austria and the Question of Climate Change. In: Steininger, K.W. and H. Weck-Hannemann (eds.), Global Environmental Change in Alpine Regions: Impact, Recognition, Adaptation and Mitigation. Cheltenham: Edward Elgar. Pp. 131-149.

Autor:

DI Dr. Gerhard Weiß

Universität für Bodenkultur Wien

Institut für Sozioökonomik der Forst- und Holzwirtschaft,

Bereich Forstpolitik und Schutz vor Naturgefahren

Gregor Mendel Straße 33, A – 1180 Wien

Te. +43 1 47654 DW 4405

E-Mail: gerhard.weiss@boku.ac.at