



Naturgefahren – Risiko für die Gemeindebehörden?

Die Verurteilung der Verantwortlichen der Gemeinde Evölène im Zusammenhang mit dem Lawinenniedergang im Jahr 1999 hat in vielen Gemeinden Fragen aufgeworfen. Spezialisten des Eidgenössischen Instituts für Schnee- und Lawinenforschung SLF Davos beleuchten die wichtigsten rechtlichen, fachlichen und technischen Aspekte der Tätigkeit der Lawinendienste und stellen die Situation bei weiteren Naturgefahren dar.

Auf den Tag genau sechs Jahre nach dem verheerenden Lawinenniedergang in Evölène am 21. Februar 1999 mit zwölf Toten verurteilte das Bezirksgericht d'Hérens und Conthey den damaligen Sicherheitsverantwortlichen und den früheren Gemeindepräsidenten wegen fahrlässiger Tötung und Störung des öffentlichen Verkehrs zu zwei resp. drei Monaten Gefängnis bedingt. Die Verurteilten haben in der Zwischenzeit gegen das Urteil beim Kantonsgericht Berufung eingelegt.

Der Urteilsspruch hat verständlicherweise für Unruhe gesorgt. Besorgte Gemeindepräsidenten und Verantwortliche von Lawinendiensten fragen sich, ob die Anforderungen an die Sorgfaltspflicht ins Unermessliche steigen, angesichts der Tatsache, dass es sich im Februar 1999 um eine ausserordentliche Lawinensituation gehandelt hatte.

Rechtliche Grundlagen: grosse Unterschiede in den Kantonen

Wer sich mit den Rechtsgrundlagen zum Lawinenschutz befasst, stellt grosse Unterschiede zwischen den Kantonen und eine Zersplitterung fest, die es schwierig macht, klar zu sagen, wann und wo wer verantwortlich gemacht werden kann. Auf Bundesebene sind vor allem das Wald-

gesetz, das Strassenverkehrsgesetz, das Raumplanungsgesetz und das Bevölkerungsschutzgesetz massgebend. Die Ausführungen sind im Folgenden auf diejenigen Rechtsgrundlagen beschränkt, welche speziell auf die Tätigkeit der Lawinendienste während kritischen Lagen ausgerichtet sind.

Zusätzlich zu erwähnen ist als allgemeine gesetzliche Grundlage die polizeiliche Generalklausel. Sie ist ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz und weist dem Staat die Aufgabe zu, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu bewahren und zu schützen, wobei deren Anwendung auf ausserordentliche Situationen beschränkt bleibt. Konkrete, auf den Lawinenschutz bezogene Regelungen sind im eidgenössischen Raumplanungsgesetz (u.a. Art. 1 und 3 RPG) und vor allem im eidgenössischen Waldgesetz (WaG) und der eidgenössischen Waldverordnung (WaV) zu finden. Die Kantone werden darin verpflichtet, Anrissgebiete zu sichern (Art. 19 WaG), und die zum Schutz notwendigen Grundlagen zu erarbeiten, d.h. Gefahrenkataster und Gefahrenkarten (Art. 15 Abs.1 WaV). Soweit notwendig, d.h. in Fällen, wo durch technische und planerische Massnahmen nicht für ausreichende Sicherheit gesorgt werden kann, sind die Kantone verpflich-

tet, Frühwarndienste zum Schutz von Menschen und Sachwerten aufzubauen (Art. 16 WaV). Dafür haben die Kantone die erforderlichen technischen Grundlagen aufzubauen, d.h. Messstellen und Informationssysteme für die Verantwortlichen. In der «Richtlinie zur Berücksichtigung der Lawinengefahr bei raumwirksamen Tätigkeiten» wird u.a. festgelegt, dass z.B. für alle Gebäude in der roten Lawinengefahrenezone eine Alarmorganisation und ein Evakuationsplan vorliegen müssen. Diese werden heute vorzugsweise im Rahmen von Sicherheitskonzepten erarbeitet.

Die Kantone delegieren den Schutz vor Naturgefahren in der Regel an die Gemeinden. Im Kanton Graubünden leitet sich aus dem kantonalen Gesetz zur Katastrophenhilfe ab, dass die Gemeinden einen Lawinendienst organisieren müssen. Im Kanton Wallis findet sich eine entsprechende Regelung sowohl im kantonalen Gesetz zum Schutz gegen Feuer und Naturelemente wie auch im Gemeindegesetz.

Trotz der eingangs erwähnten Zersplitterung, scheint somit klar, dass den Gemeinden die Aufgabe zukommt, den Schutz vor Naturgefahren sicherzustellen, und zwar einerseits durch planerische oder technische Massnahmen und andererseits – insbesondere was den Schutz von Leib und

Leben betrifft – durch eine Krisenorganisation, im Falle der Bedrohung durch Lawinen, durch einen Lawinendienst oder eine Lawinenkommission. Die Rechten und Pflichten dieses spezialisierten Dienstes, der stets aus mehreren Personen bestehen sollte, sind auf Gemeindeebene zu regeln. Welche Punkte dabei wichtig sind, wurde im Rahmen des Projekts IFKIS (siehe unten) geklärt. Eine wesentliche Unterstützung für die Arbeit der Lawinendienste sind neben dem Lawinenbulletin des SLF die Daten von automatischen Messstationen.

Interkantonales Messnetz und Informationssystem

In Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen haben die Gebirgskantone 1995 gemeinsam mit dem SLF mit dem Aufbau des Interkantonalen Mess- und Informationssystems IMIS begonnen. Das IMIS-Netz umfasst heute ca. 85 automatische Messstationen, die halbstündlich Messdaten aus Lawinenanrissgebieten im gesamten schweizerischen Alpenraum liefern. Verantwortlich für Datenerfassung, -transfer, -speicherung und -verarbeitung ist das Eidg. Institut für Schnee- und Lawinenforschung SLF Davos.

Die Daten werden den örtlichen Lawinendiensten auf einer internetbasierten, passwortgeschützten Plattform zur Verfügung gestellt. Über diesen sog. InfoManager verbreitet das SLF in Zusammenarbeit mit der MeteoSchweiz auch Frühwarnungen, mit welchen die örtlichen Sicherheitsdienste 72 Stunden im Voraus auf sich anbahnende kritische Situationen aufmerksam gemacht werden. Der Zugang zum InfoManager wird von den kantonalen Fachstellen geregelt.

Die Beurteilung der heute zur Verfügung stehenden Messdaten und Informationen, ergänzt durch eigene, lokale Beobachtungen, erfordert ein hohes Mass an grundlegenden Kenntnissen über Schnee und Lawinen, an Ortskenntnissen und an Erfahrung mit vergangenen Ereignissen. Nur so können konkrete, auf die Verhältnisse zugeschnittene Massnahmen zur Risikoreduktion getroffen werden, d.h. Evakuationen von einzelnen Gebäuden oder ganzen Dorfteilen angeordnet werden, oder Verkehrswege vorübergehend gesperrt werden.

Der Lawinenwinter 1999 hat Schwachstellen aufgezeigt

Trotz verschiedener zum Teil schwerer Unglücke hat die Lawinenwarnung im Lawinenwinter 1999 im Allgemeinen gut funktioniert. Dennoch haben sich nach einer umfassenden Analyse in drei Bereichen Schwachstellen gezeigt:

- Die Organisation der Lawinendienste

Checkliste für die Erstellung des Pflichtenheftes eines Lawinendienstes

Die folgenden Punkte sollten geregelt und beschrieben sein:

1. Zweck

2. Beschrieb des Gebietes

- Perimeter allgemein
- Lawinenzüge im besonderen
- Siedlungen, Verkehrswege, Pisten, Loipen etc. im Gebiet

3. Aufgaben

- Datenerhebung, Verfolgen der Lawinensituation
- Übermittlung von Daten und Beobachtungen
- Führen eines Ereigniskatasters
- Aufrechterhalten der ständigen Einsatzbereitschaft
- Verwaltung und Instandhaltung von Material
- Regelmässige Zusammenkünfte
- Empfehlen oder Durchführen von entsprechenden Sicherungsmassnahmen
- Information von Behörden, Bevölkerung und Medien
- Zusammenarbeit mit Such- und Rettungsdiensten
- Regelmässige Aus- und Weiterbildung
- Dokumentation

4. Organisation

- Zusammensetzung und Organigramm des Lawinendienstes sowie Wahl der Mitglieder und deren Amtsperiode
- Aufteilung in verschiedene Ressorts, wie z. B. Leitung, Beobachtung, Warnung, Alarmierung, Übermittlung, Information Öffentlichkeit und Medien, Lawinensicherung, Wehrdienst, Evakuierung / Betreuung, Sanität, Rettung
- Definition von Schnittstellen zu anderen Organisationen

5. Verantwortung und Kompetenzen

- Verantwortung und Kompetenzen der Mitglieder
- Verantwortung und Kompetenzen der Leitenden

6. Haftung – Versicherungsschutz

- Unfallversicherung und Haftung

7. Kosten und Finanzierung

- Kosten für Material und Personalressourcen und deren Finanzierung

8. Gültigkeit

- In-Kraft-Treten
- Gültigkeitsdauer

- wies sehr unterschiedliches Niveau auf.
- Dasselbe gilt für den Ausbildungsstand.
- Die schnelle und zielgerichtete Kommunikation zwischen den verschiedenen mit Sicherheitsaufgaben betrauten Organisationen und Behörden war in hektischen Situationen oft schwierig.

Im Rahmen des Projektes «Interkantonales Frühwarn- und Kriseninformationssystem, (IFKIS)» wurde vom SLF im Auftrag des BUWAL und der IMIS-Kantone ein umfassendes Massnahmenpaket zur Behebung dieser Lücken erarbeitet. Der dazu im November 2002 erschienene Schlussbericht ist unter http://www.slf.ch/lwr/risikomanagement/ifkis_schlussbericht.pdf abrufbar. Einige Kernpunkte sind:

- Pflichtenhefte: Ein schweizweit einheitliches Pflichtenheft für Gemeindelawinendienste bzw. Lawinensicherungsverantwortliche wurde wegen der im Einzelnen zu verschiedenen lokalen und regionalen Gegebenheiten als unzweckmässig betrachtet. Es wurde stattdessen ein Leitfaden bzw. eine Checkliste mit den Punkten erarbeitet, die in einem Pflichtenheft in jedem Fall angesprochen und geregelt werden sollten (vgl. Kasten).
- Lawinenausbildung: Es wurde ein detailliertes Ausbildungsprogramm für Sicherheitsdienste und Beobachter entwickelt, mit dem mittelfristig ein homogener Kenntnisstand der Lawinenverantwortli-

chen erreicht werden soll. Die Kurse werden jährlich vom SLF in deutscher und französischer Sprache durchgeführt (vgl. Kasten).

- Kommunikation: Mit dem so genannten Massnahmen-Informationen-System IFKIS-MIS wurde eine internetbasierte Informations-Plattform entwickelt, welche Kommunikationsengpässe in kritischen Lagen vermeiden helfen soll.

Warnsysteme für Naturgefahren im Sommer

Im Rahmen des Pilotprojektes IFKIS-Hydro wird zusammen mit den Kantonen Wallis und Glarus daran gearbeitet, die Erfahrungen und die Infrastruktur der Lawinenwarnung für weitere Naturgefahren, wie z. B. Wildbäche, Murgänge usw. nutzbar zu machen. Um mit solchen Warnsystemen die Sicherheitsverantwortlichen nicht unnötig grossem Druck auszusetzen und in der Öffentlichkeit übersetzte Erwartungen zu wecken, müssen noch grundlegenden Arbeiten zum Grad der Vorhersehbarkeit erfolgen, und dieser muss im konkreten Fall sorgfältig geprüft werden. Eine wichtige Frage ist dabei, welche Vorwarnzeiten in einer bestimmten Situation erreicht werden können, und ob in dieser Frist Massnahmen zur Schadensbegrenzung überhaupt realisierbar sind.

Restrisiko und Grenzen der Vorhersehbarkeit

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich bei bestem Wissen der Sicherheitsverantwortlichen auch in Zukunft Katastrophensituationen und Unfälle mit Todesfolgen ereignen werden. Ein Restrisiko bleibt immer, eine absolute Sicherheit anzustreben ist technisch nicht machbar, finanziell nicht vertretbar und ökologisch nicht verkraftbar. Die vom Bundesrat verabschiedete Strategie im Umgang mit Naturgefahren setzt denn auch sehr stark auf einen risikobasierten Umgang, was nichts anderes bedeutet, als dass in jeder Situation mit einer zwar sehr kleinen, aber eben doch vorhandenen Wahrscheinlichkeit mit Todesfolgen zu rechnen ist.

Selbstverständlich muss es Ziel der Sicherheitsverantwortlichen sein, solche Situationen nicht eintreten zu lassen. Dabei nehmen ihnen auch die zunehmend im Einsatz stehenden technischen Systeme die nötigen Entscheide nicht ab. Zudem ist die Vorhersehbarkeit von Ereignissen beschränkt. Auch mit bestem Datenmaterial und bester Fachkenntnis lässt sich der Abgang einer einzelnen Lawine – und noch mehr eines anderen Naturgefahrenprozesses – örtlich und zeitlich nie präzise vorhersagen. Die Verantwortlichen müssen auch bei optimaler Beurteilung mit der Möglichkeit einer Fehleinschätzung und

damit eines Fehlentscheides rechnen. Untersuchungsbehörden und Gerichte haben zu beurteilen, wie und warum es zu einem folgenschweren Ereignis kommen konnte. Hilfreich ist dabei für die Sicherheitsverantwortlichen eine lückenlose Dokumentation der konsultierten oder selber erhobenen Daten, der vorgenommenen Situationsanalysen, der Entscheidungsfindung, des Entscheides mit Begründung sowie der getroffenen Massnahmen. Für die beurteilenden Strafinstanzen wird somit offensichtlich, dass eine seriöse Beurteilung der Situation erfolgt ist, auch wenn sich der Entscheid im Nachhinein unglücklicherweise als falsch herausgestellt hat. Bei Kenntnis des Gefahrenpotenzials (z. B. basierend auf einem Sicherheitskonzept), und mit einer guten Organisation, einer seriösen Protokollierung der Abläufe und dem Ergreifen adäquater Massnahmen während kritischer Situationen werden Sicherheitsdienste – und ihnen vorgesetzte Behördenvertreter – die grosse Verantwortung auch weiterhin tragen können, ohne sich vor den rechtlichen Folgen fürchten zu müssen.

*Jürg Schweizer, Jakob Rhyner und Walter Ammann, Eidgenössisches Institut für Schnee- und Lawinenforschung SLF Davos
Patrik Bergamin, Untersuchungsrichteramt Davos*