

Tagungsprotokoll

redigiert von Hanspeter Staffler / Bozen, am 28. August 2012

Betreff: Workshop Risikomanagement und Restrisiko		
Datum: 23.5.2012	Ort: EURAC - Bozen	Zeit: 9.00-15.30 Uhr
Teilnehmende Personen: Univ. Prof. Dr. Karl Weber, Oberstaatsanwalt Dott. Guido Rispoli, Dott. Claudio Carraro (Geologe), Dr. Andreas Zischg (Experte), Abteilungsdirektor Dott. Paolo Montagner, Abteilungsdirektor Dott. Rudolf Pollinger, Abteilungsdirektor Dr. Hanspeter Staffler. Zudem: Techniker der Landesverwaltung und Mitarbeitende der EURAC (s. Teilnehmerliste).		
1. Einleitung In Form von insgesamt sechs Referaten wurde das Thema Risikomanagement und Restrisiko von juristischer, technischer und administrativer Seite betrachtet. Einleitend, den Referaten vorangestellt, wurde das Konzept Risikomanagement und Restrisiko in groben Zügen erläutert (H. Staffler) und mit einem Zitat von Seiler (2010) auf den Punkt gebracht: "<i>Das Streben nach dem Null-Risiko ist eitles Bemühen: Wer alles tun will, um Unfälle zu vermeiden, wird nichts anderes mehr tun können, weil er dafür schlicht kein Geld mehr hat.</i>" Im Wesentlichen geht es also um die Annäherung zwischen dem technisch-wissenschaftlichen Konzept und dem juristischen Verständnis von Risiko und Risikomanagement. Restrisiko versteht sich als immanenter Teil des Risikomanagements: Das Ausgangsrisiko kann durch Einsatz von Ressourcen bis auf ein bekanntes und unbekanntes Restrisiko verringert werden, das bekannte Restrisiko lässt sich theoretisch unter Aufbietung unverhältnismäßiger Ressourcen weiterhin reduzieren. Irgendwann ist die Gesellschaft nicht mehr bereit und fähig, das Restrisiko zu verringern und damit wird es zum akzeptierten Restrisiko. Der Workshop setzte sich zusammen aus Vorträgen, Gruppenarbeit, Abschlussdiskussion und Abschlussstatements.		
2. Vorträge Einleitung und Vorträge sind in folgender Reihenfolge auf der Homepage der Abteilung Brand- und Zivilschutz abgelegt (http://www.provinz.bz.it/zivilschutz/service/veroeffentlichungen.asp): 1. Workshop Risikomanagement und Restrisiko. (Hanspeter Staffler) 2. Risikomanagement im Spannungsfeld rechtlicher Vorgaben und deren Einlösbarkeit – zu den Grenzen rechtlicher Steuerbarkeit. (Karl Weber) 3. Gestione del rischio e rischio residuale. (Guido Rispoli) 4. Quale è il rischio accettabile? (Claudio Carraro) 5. Umgang mit Restrisiko in der Abteilung Brand- und Zivilschutz: Risikoanalyse. (Andreas Zischg) 6. Metodo di valutazione per la suddivisione di risorse tra le varie componenti l'infrastruttura stradale rilevanti per la sicurezza. (Paolo Montagner) 7. Restrisiko: Problemstellungen aus der Sicht des Hochwasserschutzes. Rischio residuo: Problematiche legate alla difesa dalle alluvioni. (Rudolf Pollinger)		

3. Gruppenarbeit

3.1 Gruppe Risikoanalyse – Moderator Andreas Zischg

Die Risikoanalyse wird heutzutage in der Regel qualitativ erstellt, nur bei größeren Projekten zählt sich eine quantitative Analyse aus. In Zukunft wird die Risikoanalyse einen größeren Stellenwert einnehmen, da die Finanzierbarkeit von Maßnahmen davon abhängig gemacht wird. Neben der Risikoanalyse wird zukünftig auch die Kosten-Nutzen-Analyse als Entscheidungsgrundlage herangezogen. Für die Risikoanalyse sind praktikable Lösungen aufgrund von einheitlichen Methoden anzustreben.

Ein wichtiger Aspekt ist die Risiko-Kommunikation, die in einer verständlichen Sprache erfolgen soll. Es ist der Risikodialog mit den Bürgern zu entwickeln, die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger ist zu stärken und die Finanzierbarkeitsgrenzen sind transparent zu kommunizieren.

3.2 Gruppe Kosten-Nutzen-Analyse – Moderator Rudolf Pollinger

Es wurde die Frage, ob eine qualitative KN-Analyse oder ein Punktesystem angewandt werden soll, diskutiert. Für eine realistische KN-Analyse ist eine monetäre Bewertung erforderlich, die auch allgemein besser vermittelt werden kann. Dabei sind Todesfall, Gesundheit, Sach- und Folgeschäden zu bewerten. Die KN-Analyse soll dabei überschaubar bleiben und nicht zu sehr ins Detail gehen. Es sind zwei Ebenen zu berücksichtigen: 1. KN-Analysen auf regionaler Ebene; 2. KN-Analysen auf Projektebene. Bei den Kosten sollen neben den Erstellungskosten auch Instandhaltungskosten berücksichtigt werden. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis soll mindestens 1:1 sein, d.h. ein Euro Kosten muss mindestens einen Euro Nutzen schaffen. Aus der KN-Analyse lässt sich eine transparente und nachvollziehbare Prioritätenreihung erstellen. Sollten Projekte mit niedriger Priorität – aus welchen Gründen auch immer – zuerst finanziert werden, ist die Entscheidung transparent zu kommunizieren.

3.3 Gruppe Restrisiko und Risikoakzeptanz – Moderator Karl Weber

In der Bevölkerung ist die Akzeptanz für das Thema Restrisiko eher gering, der einzelne nimmt die Eigenverantwortung selten wahr. Bei Unfällen muss es immer einen Schuldigen geben. Das fehlende Restrisikobewusstsein hängt mit unserer modernen Gesellschaft zusammen, dabei lassen sich Unterschiede zwischen Stadt- und Landbevölkerung feststellen.

Wie kann der Bevölkerung beigebracht werden, dass es ein Restrisiko gibt? Es muss das Bewusstsein geweckt werden, dass nicht alles vermeidbar bzw. nicht alles machbar ist. Dabei ist die Kommunikation mit der Bevölkerung, Medien und Justiz entscheidend.

Die Justiz steht dem Restrisiko skeptisch gegenüber. Es fehlt die Einsicht, dass nicht alles planbar ist (unbekanntes Restrisiko) und dass das bekannte Restrisiko nicht vollständig eliminiert werden kann.

Positiv ist, dass der Oberstaatsanwalt das Kostenargument und die finanzielle Machbarkeit als zu berücksichtigenden Aspekt genannt hat.

4. Abschlussdiskussion

Dott. Gius: „Die Techniker können auch Ihren Beitrag dazu leisten, indem Normen definiert werden. Für die Gefahrenzonenplanung wurden bereits Richtlinien erstellt. Ein Richter stützt sich auch immer auf technische Sachverständige.“

Dr. Zischg: „In der Schweiz formuliert die Verwaltung Empfehlungen und Vollzugshilfen zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrages. Während das Gesetz eher Ziele vorgibt, regeln die Vollzugshilfen die Umsetzung. Dieser Weg ist flexibler für eine laufende Anpassung an den neuesten Wissensstand. Die Empfehlungen und Vollzugshilfen haben trotzdem einen hohen Stellenwert für die Konkretisierung der guten Praxis.“

Dott. Montagner: „Mit DLH wurden die Straßenbaurichtlinien genehmigt. Wichtig wäre es die Prozeduren zu regeln und die Methoden in Richtlinien einzubauen, um die Instandhaltung zu regeln, z.B. Prioritäten für die Instandhaltungsmaßnahmen festlegen.“

Dr. Staffler: „Die Lücke des Restrisikos soll in Richtlinien und gesetzliche Normen eingebaut werden, um diese zu schließen.“

Dott. Montagner: „In der Luftfahrt spricht man immer von menschlichem Versagen, da die Technik vermutlich perfekt ist. Wenn Richtlinien und Prozeduren eingehalten wurden, sollten die Verantwortlichen in Ordnung sein“.

Dott. Pollinger: „Bei den Wasserschutzbauten sind die Richtlinien eher allgemein gehalten, das eigentliche Bemessungsereignis wird nirgends definiert. Dadurch sind die Techniker nicht so sehr eingeschränkt und haben eine bestimmte Flexibilität. Verfahrensanleitungen sind als Interpretation von bestehenden Normen wichtig.“

Dott. Carraro: „Ich schlage vor, dass bei Arbeiten nicht von Sicherungsarbeiten gesprochen werden soll, sondern „am Hang wurden Werke angebracht, die das Risiko mindern“, um nicht eine absolute Sicherheit vorzutäuschen.“

Prof. Weber: „Die Verankerung des Wortes Risikomanagement in Gesetzestexten ist durchaus sinnvoll und Ziel führend. Die Nutzung des Begriffs Verminderung impliziert den Begriff Restrisiko und damit würden beispielsweise die Mitglieder der Lawinenkommission auch entlastet werden.“

Dott. Profanter: „Ein rein normativer Teil zur Risikobewältigung ist eher abzulehnen, hingegen sind technisch-administrative Verfahrensvorschriften zu bevorzugen. Der menschliche Aspekt ist nicht immer greifbar, da bleibt immer ein Restrisiko. Es soll nicht immer das Gefühl der absoluten Sicherheit vermittelt werden. Sachliche Information zu den Risiken ist wichtig. Da hat die Verwaltung eine riesige Aufgabe vor sich, vor allem bei den knapper werdenden Ressourcen. Es soll in die Kommunikation investiert werden.“

Dott. Pollinger: „Eine intensive Kommunikation mit den Medien ist wichtig. Es kann nicht immer gesteuert werden, was dann effektiv geschrieben wird.“

Dr. Staffler: „Eine Verabschiedung von der Diktion zum absoluten Sicherheitsgefühl ist notwendig. Das Risiko kann nicht beseitigt werden, sonder nur vermindert.“

5. Abschlussstatement

Prof. Weber: „Ich komme zur Einsicht, dass das Risikomanagement nicht nur eine Sache von Experten, sondern ein kommunikativer Prozess zwischen Verwaltung und Bevölkerung ist. Risikomanagement hat etwas mit Konflikten zu tun, die man regeln, aber nicht lösen kann. Mit dem Restrisiko muss man leben. Eine absolute Sicherheit kann es nicht geben.“

Dr. Zischg: „Über Risiken muss geredet werden; Grenzen müssen erkannt und genannt werden.“

Dott. Pollinger: „Es gibt verschiedene Zugänge zum Risiko, man muss aber eine gemeinsame Lösung als Grundsatzaussage finden. Ein gemeinsames Vorgehen ist wichtig und sollte in diesem Rahmen

weitergeführt werden. Die Diskussion mit der Justiz sollte fortgeführt und vertieft werden."

Dott. Montagner: *„Meine Situation ist ernst wie für alle anderen hier. Zum ersten Mal hat der Staatsanwalt von ökonomischen Ressourcen gesprochen, das ist bemerkenswert und erfreulich. Die Kommunikation ist wichtig, dass es eine absolute Sicherheit nicht gibt und nicht geben kann. Eine vernünftige Kommunikation hilft allen, auch in Anbetracht der weniger werdenden Ressourcen. Die Erstellung eines Leitfadens der Prozeduren ist wichtig. Wir müssen aktiver gegenüber der Presse sein, nicht erst beim Eintreffen eines Ereignisses reagieren."*

Dott. Carraro: *„Das Problem ist nicht so einfach zu lösen. Es sollen im Vorfeld Prozeduren vorbereitet werden, in denen klar ist, wie und warum gewisse Entscheidungen getroffen wurden. Um das Konzept des Risikomanagements und Restrisikos in einem Gesetzestext unterzubringen, braucht es Vorgaben."*

6. Fazit

1. **Risikomanagement** ist ein ganzheitlicher Umgang mit dem Thema Gefahren- und Risikobewältigung. Es beinhaltet die Schritte Erkennung, Analyse und Bewertung von Gefahren und Risiken sowie die Entwicklung von wirksamen und finanziell vertretbaren Gegenmaßnahmen verschiedenster Art.
2. **Restrisiko** ist ein immanenter Teil des Begriffes „Risiko“ und kann aus theoretischen und technischen Überlegungen nicht vollständig beseitigt werden (s. Vorträge Carraro, Pollinger, Staffler, Zischg).
3. Die Konzentration von Ressourcen zur weiteren Reduzierung eines **Restrisikos** kann im Extremfall dazu führen, dass für andere Notwendigkeiten wie beispielsweise Instandhaltungsarbeiten die nötigen Ressourcen fehlen. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln gilt es zu beachten (s. Vorträge Montagner, Rispoli, Staffler).
4. **Risikoanalysen** auf regionaler Ebene oder gegebenenfalls auf Projektebene sollen für sämtliche Entscheidungsfindungen im Naturgefahrenmanagement Standard werden. Dabei ist die quantitative der qualitativen Methode vorzuziehen (s. Vortrag Zischg).
5. An die Risikoanalyse anschließend wird eine monetäre **Kosten-Nutzen-Analyse** notwendig sein, um eine nachvollziehbare Prioritätenliste zu erhalten. Es sollen nur mehr jene Projekte finanziert werden, die ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von mindestens 1:1 aufweisen.
6. In die **Kosten-Nutzen-Analyse** sollen auf der Kostenseite sowohl Erstellungs- als auch zukünftige Instandhaltungskosten einfließen, auf der Nutzenseite sind Todesfall-, Gesundheits-, Sach- und in speziellen Fällen auch Folgekosten zu berücksichtigen.
7. Der **Risikokommunikation** wird zukünftig eine wichtige Rolle zugeschrieben: im Wesentlichen soll der Bevölkerung und den politischen Entscheidungsträgern das Konzept Risikomanagement vermittelt werden (s. Vortrag Weber).
8. In der **Risikokommunikation** gilt es zukünftig auf die Formulierung zu achten: Ein Wildbach,

eine Lawine oder ein Hang werden nicht „gesichert“, da diese Formulierung „Sicherheit“ suggeriert, sondern es werden „Maßnahmen zur Verringerung des Risikos gesetzt“. Damit zusammenhängend sind die Begriffe wie Risikoreduktion, Restrisiko und akzeptierbares Restrisiko zu kommunizieren.

9. Die Begriffe Risikomanagement, Risikoreduktion, Restrisiko und Risikoakzeptanz sollen Eingang in **gesetzliche Normen**, Richtlinien, Interpretationshilfen und dergleichen finden. Damit wird normativ festgelegt, dass nach Einsatz von angemessenen Ressourcen zur Risikoreduktion ein gesellschaftlich akzeptiertes Restrisiko verbleibt.