Zeitschrift: Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria

Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Band: 98 (2006)

Heft: 4

Artikel: Interessenabwägung durch Partizipation : Erwartungnen, Verfahren und Grenzen

Autor: Geiser, Urs / Zaugg Stern, Marc / Eideryan, Olivier

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-939369

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

- Lernprozesse unterstützen: Zielorientierte Bewertung und Diskussion der Resultate lösen bei den Interessensgruppen einen wichtigen Lernprozess aus. Sie berücksichtigen eine grössere Anzahl Ziele in ihren Entscheidungen. Die Werthaltungen und Meinungen der anderen Interessensgruppen sind nachvollziehbarer und die gegenseitigen Positionen besser akzeptiert.

Das Resultat: Ausgewogene Varianten (Konsenslösungen) werden dank der Entscheidungshilfe von den Akteuren höher bewertet als vorher. Im Rahmen des Forschungsprojektes bewerteten beispielsweise drei Interessensgruppen die «Kombinationsvariante» in der Schlussbewertung besser als in der Bewertung ohne Entscheidungshilfe. Der Grund: Die Kombinationsvariante verbindet die Ziele «Hochwasserschutz», «Ökologie», «Erhaltung Landwirtschaftsland» und «geringe Kosten». Diese vier Ziele gehören zu den wichtigsten Zielen der Interessensgruppen (*Bild 2*).

3. Erkenntnisse für weitere Projekte

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die Konsensfindung bei Umweltprojekten durch eine verstärkte Anwendung der zielorientierten Bewertung verbessert werden kann. Durch die Zieldiskussion mit den Interessensgruppen können potenzielle Konflikte frühzeitig identifiziert werden. Basierend darauf können Konsenslösungen ausgearbeitet werden, welche die Interessenslagen der Akteure berücksichtigen. Man muss sich jedoch bewusst sein, dass auch nach Anwendung dieses Verfahrens Konflikte übrig bleiben können. In dem Fall muss eine politische Lösung gesucht werden, wie man mit diesen Kernkonflikten umgehen will.

Die beteiligten Interessensgruppen haben die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt sehr positiv bewertet. Basierend auf dem positiven Feedback hat die Projektleitung des Projektes Weinfelden-Bürglen entschieden, dass dieses Verfahren auch im effektiven Entscheidungsprozess angewendet wird. Die Anwendung im realen Prozess ist momentan (Januar 2006) in vollem Gange. Dabei werden nicht nur die Interessensvertreter der Regionalen Arbeitsgruppe einbezogen, sondern auch die fachliche Begleitgruppe, die politische Lenkungsgruppe sowie das Projektteam. Als Ausgangspunkt wurden vier Varianten von einer unabhängigen Ingenieurgemeinschaft ausgearbeitet. Die beiden bestbewerteten Varianten werden dann zum Vorprojekt weiterbearbeitet.

Literatur

Hostmann M. (2005) Decision Support for River Rehabilitation. Doktorarbeit ETH Nr. 16136, p. 170. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich

Hostmann M., Buchecker M., Ejderyan O., Geiser U., Junker B., Schweizer S., Truffer B. & Zaugg Stern M. (2005) Wasserbauprojekte gemeinsam planen. Handbuch für die Partizipation und Entscheidungsfindung bei Wasserbauprojekten. Eawag, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ. p. 48.

IIED (2001) Stakeholder Power Analysis. International Institute for Environment and Development.

Schweizer S., Borsuk M. & Reichert P. (2005) Predicting hydraulic and morphological consequences of river rehabilitation measures. River Research and Applications, Submitted.

Spörri C., Borsuk M., Peters I. & Reichert P. (2005) The Economic Impacts of River Rehabilitation: A Regional Input-Output Analysis. Ecological Economics, Submitted.

Woolsey S., Gonser T., Hoehn E., Hostmann M., Junker B., Peter A., Roulier C., Schweizer S., Tiegs S., Tockner K. & Weber C. (2005) Handbuch für die Erfolgskontrolle bei Fliessgewässerrevitalisierungen. Publikation des Rhone-Thur-Projektes. Eawag, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ.

Zaugg M. (2005) Mehr Raum den Fliessgewässern! Eine strukturationstheoretische Analyse des institutionellen Wandels im schweizerischen Hochwasserschutz seit den 1970er Jahren. Mathematisch-naturwissenschaftliche Fakultät, p. 287. Universität Zürich, Zürich.

Anschrift der Verfasser
Markus Hostmann
EAWAG, CH-8600 Dübendorf
markus.hostmann@eawag.ch
Dr. *Bernhard Truffer*
EAWAG, CH-6047 Kastanienbaum
bernhard.truffer@eawag.ch

Interessensabwägung durch Partizipation – Erwartungen, Verfahren und Grenzen

Urs Geiser, Marc Zaugg Stern, Olivier Ejderyan

1. Einleitung

Wasserbauliche Projekte mit Komponenten des Hochwasser- und Naturschutzes werden in der Schweiz oft zu komplexen Unterfangen, sind doch unterschiedlichste Erwartungen zu erfüllen. Diese Einschätzung ist nicht neu und wird heute von allen involvierten Stellen geteilt – sie ist gleichsam Teil geworden der täglichen Debatte in diesem Politikfeld (Zaugg 2006). Zur Illustration hierzu kann die Berichterstattung in der Presse etwa zum Rhoneprojekt, den geplanten Projekten am Alpenrhein und der Linthebene oder im Nachklang zu den schweren Überschwemmungen vom August 2005 genannt werden.

Unterschiedlichste Erwartungen berücksichtigen bedeutet, die VertreterInnen dieser Interessen anzuhören und bei der Erarbeitung von Lösungen mitwirken zu lassen. Auch diese Feststellung gehört heute zum «mainstream» der Leitgedanken, welche Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekte prägen. Auf Bundesebene etwa ist «Mitwirkung» Bestandteil der entsprechenden Gesetzesbestimmungen und wird auch vom zuständigen Bundesamt aktiv gefördert, wie ein Blick in entsprechende Publikationen und Wegleitungen zeigt. Auch bei den kantonalen Fachstellen für Wasserbau ist «Mitwirkung» heute Teil des alltäglichen Vokabulars – genauso wie bei interessierten Verbänden und Interessensgruppen. Die Erwartungen an «Mitwirkung» (oder «Partizipation») sind hoch, insbesondere bezüglich der Abstimmung von Interessen und der Förderung einer konsensorientierten Projektplanung und -umsetzung. Dies wird im folgenden Kapitel 2 eingehender illustriert. Kapitel 3 umreisst einige der verwendeten Verfahren.

In der alltäglichen Praxis zeigt sich, dass «Mitwirkung» zwar in vielen Fällen tatsächlich Projektierung und Umsetzung erleichtern kann – und dadurch die Forderung untermauert, dass Mitwirkung zum unabdingbaren und festen Bestandteil aktuellen Hoch-

wasserschutzes (inklusive Revitalisierung) gehören sollte. Doch etliche Beispiele aus der Praxis zeigen auch, dass «Mitwirkung» nicht a priori zu einem Interessenabgleich führt – ja, dass Mitwirkung Konflikte gar noch akzentuieren kann oder bestehende Divergenzen zwischen beteiligten Interessensgruppen nicht zu überbrücken vermag. Dies illustriert Kapitel 4 an einzelnen Beispielen.

Diese Beispiele sollen nicht Argumente zur Reduktion oder gar Abschaffung der Mitwirkungskomponente in Projekten des Hochwasserschutzes liefern – im Gegenteil. Sie weisen jedoch auf die grossen Herausforderungen hin, mit denen die mit diesem Politikinstrument beauftragten Fachleute aus den zuständigen Amtsstellen auf Kantons- oder Gemeindeebene konfrontiert sind. Kapitel 5 versucht, einige dieser Herausforderungen zu benennen und aufzuzeigen, welche Facetten möglicher Lösungen heute andiskutiert werden.

Mit diesem Schwerpunkt auf die Herausforderungen an Mitwirkung will der vorliegende Artikel dazu beitragen, dass «Mitwirkung» primär als – oft heikler – politischer Prozess beriffen wird und weniger als rein instrumentelles Verfahren. Wasserbauprojekte werden somit in einem bestimmten sozialen und politischen Kontext verortet. Dieser Kontext wird auf der einen Seite durch institutionelle Gegebenheiten wie etwa rechtliche Normen, die vorherrschende politische Kultur oder finanzielle und personelle Ressourcen des Wasserbaus geformt. Auf der anderen Seite prägen lokale, regionale oder gar nationale Akteure und Interessensgruppen mit ihren spezifischen Zielen und Interessen den soziopolitischen Kontext. Die Art und Weise, wie insbesondere die Projektverantwortlichen diesen Kontext wahrnehmen und in der Operationalisierung des Planungsprozesses berücksichtigen, beeinflusst wesentlich die Möglichkeiten und Grenzen von «Mitwirkung».

2. Erwartungen

«Ein zeitgemässer Hochwasserschutz trägt (...) nicht nur den Schutzanliegen Rechnung. Er beachtet auch die anderen Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung. Umweltanliegen wie auch wirtschaftliche Gesichtspunkte müssen deshalb frühzeitig in die Planung einfliessen können» (BWG 2001: 5). Dieses Zitat aus der für den aktuellen Hochwasserschutz massgeblichen Wegleitung des Bundesamtes für Wasser und Geologie (BWG) [1] umreisst pointiert, warum heutige Wasserbauprojekte häufig komplexe Unterfangen sind. Die Verknüpfung von Hochwasserschutz mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung führt zwangsläufig dazu, dass unterschiedliche – und oft konfliktäre – Teilziele in Bereichen wie Hochwasserschutz, Versorgungssicherheit, Ökologie, Kosten oder Naherholung miteinander in Einklang zu bringen und aufeinander abzustimmen sind. Im Mittelpunkt stehen sehr oft Fragen hinsichtlich der von der Gesetzgebung geforderten Berücksichtigung des Raumbedarfes von Fliessgewässern (BUWAL/BWG 2003).

Mitwirkung soll diese Abstimmung wesentlich unterstützen. Die gleiche Wegleitung hat hierzu ein eigenes Kapitel, in dem die Erwartungen an Mitwirkung umrissen sind: «Jede Massnahme des Hochwasserschutzes soll auf einer nachvollziehbaren, transparenten und umfassenden Interessensabwägung basieren. Das heisst, dass durch Kommunikation und Diskussion ein für alle Beteiligten tragfähiger Kompromiss gefunden werden muss. (...) Zweck dieses Vorgehens ist es, tragfähige Projekte zu erreichen und damit die Akzeptanz der damit verbundenen Massnahmen zu verbessern» (BWG 2001: 32).

Auf Stufe der Kantone, welche im föderalen System der Schweiz mit dem Vollzug des Hochwasserschutzes beauftragt sind, ist Mitwirkung ebenfalls fester Bestandteil der Argumentation und auch mit hohen Erwartungen hinsichtlich einer erfolgreichen Abgleichung der involvierten Interessen verknüpft. Interessant in diesem Zusammenhang ist etwa die Wegleitung zu Mitwirkung der Abteilung Landschaft und Gewässer des Kantons Aargau. [2] Und auch im nichtstaatlichen, zivilgesellschaftlichen Bereich ist Mitwirkung ein zentrales Anliegen. So fordert etwa der WWF des Kantons Wallis bezüglich der Dritten Rhonekorrektion in einem Faltblatt: «Einbezug aller Interessensgruppen: Um mögliche Konflikte frühzeitig zu lösen, sollen alle beteiligten Interessensgruppen zur Mitarbeit an einen runden Tisch eingeladen werden» (WWF Oberwallis 2001).

Verfahren Instrument	Formalisierung	Einfluss auf den Politikbereich 'Hochwasserschutz':
Volkswahl der Behörden	hoch	Indirekt: über Relevanzsetzungen (z.B. Regierungsprogramm) Direkt: bei politisch bedeutsamen Projekten, bei denen die Exekutive direkt involviert wird
Volksabstimmungen	hoch	Legitimierung von Zielen und Grundsätzen
Vernehmlassungsverfahren	hoch	Legitimierung von Zielen und Grundsätzen
Einspracheverfahren	hoch	Wesentliche Rahmenbedingung bei Planung und Umsetzung (u.a. Schutz des Privateigentums)
Verwaltungsinterne Koordinationsverfahren	Niedrig bis hoch	Strategiefindung bei Koordinationsproblemen auf Ebene Normen oder Leitlinien Aushandlung und Definition des Handlungsspielraums für Einzelprojekte
Einbezug von organisierten Interessen	Niedrig	Möglichkeit zum Ausloten der bestehenden Ziele, Interessen und Verhandlungspositionen
Einbezug der 'Oeffentlichkeit'	Niedrig	Möglichkeit zum Ausloten der bestehenden Ziele, Interessen und Verhandlungspositionen

Tab. 1. «Mitwirkung» – Beispiele für Verfahren und Instrumente.

3. Verfahren

Zur Operationalisierung des Instrumentes Mitwirkung wird auf unterschiedlichste Verfahren zurückgegriffen *(Tabelle 1)*. Im weitesten Sinne gehören dazu auch konventionelle Formen demokratischer Mechanismen. Schon die Volkswahl etwa der kantonalen Behörden ist als Akt der politischen Mitwirkung zu begreifen, beeinflusst diese doch die Ausrichtung der Regierungstätigkeit und damit auch politische Gewichtungen, die den Politikbereich Hochwasserschutz betreffen. Auch die Verabschiedung durch das Volk von nationalen oder kantonalen Wasserbaunormen (z.B. kantonale Wasserbaugesetze oder Verordnungen, welche die Rahmenbedingungen für die Projektierung und Umsetzung von Einzelprojekten schaffen) gehört hierzu.

Kommen wir näher an konkrete Massnahmen, so sind Vernehmlassungsprozesse zu Vorstudien oder Konzepten des Hochwasserschutzes wesentliche Mitwirkungsverfahren, in denen die breite Öffentlichkeit wie auch Verwaltungsstellen mitbestimmen können. Dazu gehören auch die Auflagever-

[1] *Das Bundesamt für Wasser und Geologie (BWG) wurde auf Ende 2005 aufgelöst. Die für den Hochwasserschutz zuständigen Bereiche wurden ab 1.1.2006 in das Bundesamt für Umwelt integriert.*

[2] *Wird nicht unter Wasserbau/Hochwasserschutz aufgeführt, aber unter «Natur und Landschaft»: http://www.ag.ch/natur2001/alg/pages/natur/arbeitshilfen/projektmanagement/vorbereitung/52_mitwirkung.htm (Zugriff Ende 2005).*

fahren der Ausführungsprojekte. Mitwirkung bezieht sich aber auch auf unkonventionellere Verfahren des Einbezuges organisierter wie nicht organisierter Interessen. Die Wegleitung des BWG nennt verschiedene Möglichkeiten, etwa Vorträge durch Fachleute, Diskussionsabende, Exkursionen vor Ort, Ausstellungen, Arbeitsgruppen mit Moderation, Information über lokale Medien, oder interdisziplinäre Begleitkommissionen (BWG 2001: 32). Weitere Möglichkeiten zeigt auch das neue Handbuch zu Entscheidfindung im Wasserbau, das im Rahmen des Rhone-Thur-Projekts entstanden ist (Hostmann et al. 2005).

Mitwirkung sollte jedoch nicht nur als Einbezug von wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Interessen ausserhalb der Verwaltung verstanden werden. Auch Verfahren der Mitwirkung innerhalb der Verwaltung gehören dazu. Die Einbettung des Hochwasserschutzes in das Konzept der Nachhaltigkeit vergrössert den Bedarf an Koordination zwischen verschiedenen Amtsstellen, sowohl horizontal auf Stufe Kanton als auch vertikal zwischen Kantonen und Gemeinden respektive dem Bund. Etwa in der Hälfte der Kantone werden hierzu institutionalisierte Gremien wie Arbeitsgruppen oder auch runde Tische eingesetzt (Zaugg et al. 2004). Häufig erfolgt die strategische oder projektorientierte Koordination jedoch über Direktkontakte zwischen den Verantwortlichen der Fachstellen. Mit den Gemeinden oder anderen Unterhalts- oder Wasserbaupflichtigen Organisationen oder Einzelpersonen läuft die Koordination über mehr oder weniger formalisierte, bedürfnisorientierte schriftliche oder mündliche Direktkontakte wie zum Beispiel Anfragen, Schadensanzeigen, Begehungen oder Instruktionen. Eine dritte Möglichkeit ist der Rückgriff auf bestehende institutionalisierte Gremien im Bereich Bau, Umweltschutz oder Regional- und Siedlungsplanung (Zaugg et al. 2004).

4. Grenzen

Verfahren der Mitwirkung sind routinisierter Bestandteil heutiger Planungen (auch) im Wasserbau. Die alltägliche Praxis des Einsatzes dieser Instrumente stellt die zuständigen Fachstellen häufig aber vor beträchtliche Herausforderungen. So lassen sich gewisse Interessensgruppen nicht einbinden, oder sie sind nicht bereit, ihre Forderungen anzupassen. Es kann gar vorkommen, dass trotz dem intensiven Einsatz von Verfahren der Mitwirkung es nicht möglich wird, «tragfähige Projekte zu erreichen und damit die Akzeptanz der damit verbundenen Massnahmen zu verbessern» (BWG 2001: 32). Drei Beispiele sollen dies illustrieren:

Beispiel Hochwasserschutz- und Auenrevitalisierungsprojekt Belpmoos (1999-2000):

Hochwasser- und Auenschutz an der Aare im Bereich Belpmoos haben eine lange Geschichte – für die vorliegende Argumentation interessant ist das von den kantonalen Fachstellen ausgearbeitete «Projekt Belpmoos», dessen Ausführungsprojekt Anfang 2000 in den betroffenen Gemeinden präsentiert wurde. Begleitet wurde diese Mitwirkung nach kantonalem Baurecht – im Sinne der aktuellen Gewichtung von Mitwirkung – durch eine Orientierungsversammlung mit den GrundeigentümerInnen. Hinzu kam eine Orientierungsversammlung für die breite, allgemeine Öffentlichkeit (Zaugg 2006: 178f). 169 Einsprachen von lokaler Seite sowie kritische Stellungnahmen sogar von anderen kantonalen Fachstellen zeigten jedoch auf, dass das Vorgehen der Verantwortlichen sowie die vorgestellten Ziele und Massnahmen des Projekts auf teils grundsätzliche Ablehnung stiessen. Die geplante Rückversetzung des Dammes und der damit verbundende Einbezug der Belpau in das Aare-Regime sowie prozedurale Festlegungen wie das auf 30 Tage verkürzte Mitwirkungsverfahren bildeten den Auslöser für die Bildung einer lokalen Initiative gegen das Projekt, der Interessengemeinschaft «IG Rettet die Belpau» (IGrB). Sie verzeichnete lokal einen sehr grossen Zulauf und beeinflusste fortan stark die lokale Debatte über Ziele und Massnahmen des Hochwasserschutzes im Raum Belpmoos/Gürbemündung (Zaugg 2006: 190f).

Diese Entwicklungen veranlassten die Projektverantwortlichen zu grundsätzlichen Anpassungen auf der Ebene des technischen Nachfolgeprojekts Gürbemündung, insbesondere zur Verkleinerung des Projektperimeters und zur Ausarbeitung und Prüfung verschiedener Varianten – als Prozess der kollektiven Meinungsbildung und Entscheidungsfindung ebenfalls ein Aspekt von zivilgesellschaftlicher und verwaltungsinterner «Mitwirkung». Die weitere Organisation des Einbezugs aller Interessen wurde ebenfalls überdacht und erneuert. Dazu gehörte nicht zuletzt eine revidierte Projektorganisation, in deren Rahmen neue Verfahren und Foren der Mitwirkung eingeführt wurden. Unter anderem wurde eine Konferenz der betroffenen Gemeindepräsidenten und Regierungsstatthalter sowie eine allen Interessierten offen stehende Begleitkommission (wie etwa in BWG 2001: 32 vorgeschlagen) eingesetzt, eine lokale Informationszeitschrift namens «D»Gürbemündig», lanciert sowie «Hearings» zur Koordination zwischen den Interessen der Gemeinden und kantonalen Fachstellen durchgeführt (Zaugg 2006: 200f). Bis 2005 wurde die Weiterentwicklung des Projekts jedoch durch die – trotz des sorgfältigen Vorgehens – weiterhin bestehenden Ziel- und Interessendivergenzen zwischen den beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren überschattet. Verwaltungsinterne Interessengegensätze zwischen den Fachstellen für Natur und Wasserwirtschaft, die ihre jeweiligen Interessen im Bereich Gürbemündung negativ beeinflusst sahen, blockierten die Planung bis August 2005 vollends.

Beispiel Seymaz:

1997 entwickelte der Kanton Genf ein umfassendes Programm zur Renaturierung der Gewässer. Die Renaturierung der Seymaz wurde zu einem der Pilotprojekte im Rahmen dieses Programms. Die 11 km lange Seymaz ist das einzige grössere Gewässer, das ganz auf Kantonsterritorium liegt. Noch bevor die Finanzierung des Projektes vom grossen Rat bewilligt wurde, unterzeichnete der Kantonsrat ein Abkommen – die «Charte Seymaz» – mit dem lokalen Bauernverband und Naturschutzverbänden mit der Absicht, gemeinsam eine tragfähige Lösung zu entwickeln.

Die Unterzeichnenden bildeten sodann eine Gruppe mit dem Namen «Charte Seymaz» und trafen sich zum intensiven Gedankenaustausch 17 Mal zwischen März 1999 und Juni 2002 (Ejderyan 2004). Des weiteren wurden Broschüren an die Bewohner der Region verschickt und auch die lokalen Zeitungen berichteten intensiv über das Projekt.

Im Juni 2002 wurden die Verhandlungen in einem Projektentwurf zusammengefasst und alle Beteiligten eingeladen, nochmals Stellung zu beziehen. Darauf basierend sollte dann das Projekt für das Auflageverfahren folgen. Doch im Herbst 2002 wurde – zur Überraschung der Projektleitung – der Vorschlag von den Landwirten und einer lokalen Interessensgruppe abgelehnt.

In einem Brief an den Kanton begründete der lokale Bauernverband als Vertreter der Landwirte diesen Entscheid. Sie äusserten den Eindruck, dass die Gruppe nur Vorschläge der Regierung zu beurteilen hatte, und nicht eigene entwickeln konnte.

Beispiel Linthwerk:

Vor grossen Herausforderungen steht ganz aktuell das Linthkonkordat, ein Zusammenschluss der Kantone St. Gallen, Glarus, Schwyz und Zürich. Die zuständigen kantonalen Fachstellen sehen einen grossen Handlungsbedarf zur Renovation des gesamten, anfangs des 19. Jahrhunderts gebauten Linthkorrektionssystems. Die «breite Öffentlichkeit» unterstützte diese Absichtserklärung anlässlich der Volksabstimmung im Jahre 2002. Im Kanton St. Gallen etwa sagten 85% der Stimmenden ja, und die Landsgemeinde Glarus stimmte diskus-

sionslos zu «NZZ, 5.9.2005». Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung zeigten weitere «Mitwirkungsschritte» ein anderes Bild. Aufgrund des positiven Volksentscheides wurde das Projekt «Hochwasserschutz Linth 2000» erarbeitet und als Vorprojekt in die Vernehmlassung geschickt. Von Seiten des Bundes und der Kantone gingen 42 neue Anträge ein, ergänzt durch 51 Stellungsnahmen von Gemeinden, Verbänden und Körperschaften. [3] «Die Bevölkerung fürchtet um «ihr» Linthgebiet, die Landwirtschaft um «ihren» Boden, die Umweltorganisationen kämpfen für «ihre» naturnahe Gestaltung, die Nachlassverwalter Eschers für «ihr» Linthwerk. Das technische Projekt wurde zum Objekt emotionaler Grabenkämpfe und Dispute, das der Politik, insbesondere der SVP, Gelegenheit gab, sich öffentlich zu inszenieren» «NZZ, 5.9.2005».

Somit musste das Projekt überarbeitet werden. Das schliesslich am 25.10.2005 in den betroffenen Gemeinden aufgelegte Ausführungsprojekt wurde von den zuständigen Stellen als «guter Kompromiss» bezeichnet. Zusätzlich organisierte das Linthkonkordat – ganz im Sinne der Wegleitung des BWG – drei Ausstellungen und schrieb 83 Pächter und 67 Landeigentümer persönlich an, um sie detailliert zu orientieren. Rund 500 Personen besuchten öffentliche Veranstaltungen mit Diskussionen «St. Galler Tagblatt 23.12.05». Trotzdem: Als die Auflagefrist Ende November 2005 abgelaufen war, lagen (wieder) 136 Einsprachen und 9 Stellungsnahmen vor «St. Galler Tagblatt 23.12.05». Und die «Mitwirkung» im Rahmen des Auflageverfahrens wirkte (auch hier) als Auslöser zur Etablierung einer neuen «Interessengemeinschaft Hochwasserschutz Linth», welche nun vehement gegen das Projekt des Linthkonkordats opponiert.

5. Herausforderungen

Die Umsetzung der Grundsätze und Zielsetzungen des nachhaltigen Hochwasserschutzes lässt sich nicht «verordnen». Mitwirkung ist unabdingbare Voraussetzung geworden, um in der heutigen politischen Praxis wasserbauliche Projekte überhaupt konzipieren und umsetzen zu können. Im Idealfall gehen hierbei alle Beteiligten und Betroffenen auf einander zu; im Rahmen eines kommunikativen Prozesses werden rationale Argumente ausgetauscht, diskutiert und abgewogen, bis auf diese Weise eine für alle Seiten akzeptierbare und zu akzeptierende Lösung erreicht worden ist. Mitwirkung führt denn auch tatsächlich in vielen Fällen zu konsensfähigen Lösungen – Fälle, die leider auch etwas zu wenig dokumentiert sind. Am bekanntesten ist wohl die erfolgreiche Umsetzung der zweiten Etappe der Thurgauer Thurkorrektion. Aufgrund der problematischen Erfahrungen mit der Umsetzung der ersten Etappe wurde sowohl die Planung als auch die Ausführung der zweiten Etappe von einer Gruppe mit Behörden und Gemeindevertretern begleitet (Zaugg 2006). Als Erfolgsgeschichte eines kleineren Projektes wird der Hochwasserschutz in Allschwil BL (BWG 2002) genannt. [4] Wie die obigen Beispiele Belpmoos, Seymaz und Linth aber zeigen, garantiert der Einsatz von Mitwirkungsverfahren noch nicht automatisch das Erreichen eines Konsenses. Der Einsatz solcher Verfahren kann gar zu massiven unbeabsichtigten Folgen führen, wie die Beispiele der erst im Verlaufe der Mitwirkung initiierten Interessensgemeinschaften in Belp und an der Linth dokumentieren. Zudem können sich wie beschrieben die Resultate des Einsatzes von Partizipationsinstrumenten auf verschiedenen Ebenen – wie etwa eine Volksbefragung oder der Einbezug von Grundeigentümern und lokaler Bevölkerung – widersprechen. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Legitimität und der Verbindlichkeit von Willensbekundungen auf unterschiedlichen Ebenen auf: sollte beispielsweise die verschiedentlich auf eidgenössischer und kantonaler Ebene geäusserte Zustimmung zu naturnäheren Gewässern (z.B. bei den Normen des Moor-, Auen- und Gewässerschutzes) den Rahmen für die konkrete Ausgestaltung von Wasserbauprojekten ergeben?

Dies sollen wie bereits erwähnt keine Argumente gegen den Einsatz solcher Verfahren sein. Die Beispiele unterstreichen aber, dass die Verfahren an sich lediglich logistische oder organisatorische Mittel der Kommunikation darstellen – nicht mehr und auch nicht weniger. Wie diese Mittel von wem, wann und wozu eingesetzt werden, welche inhaltlichen oder thematischen Sachverhalte im Rahmen dieser Verfahren geklärt werden sollen und was im Verlauf der damit ausgelösten Prozesse zusätzlich an sozialer oder politischer Dynamik ausgelöst wird, geht über die reinen Verfahrenstechniken hinaus, weil es massgeblich vom weiteren sozialen und politischen Kontext eines Projekts beeinflusst wird. Damit kommt der Art und Weise des Einsatzes von Mitwirkungsverfahren innerhalb des projektspezifischen soziopolitischen Kontextes zentrale Bedeutung zu: Wie verknüpft sich der Einsatz der Verfahren mit der im jeweiligen Kontext spezifischen sozialen und politischen Realität? Warum Mitwirkungsverfahren in einigen Fällen nicht die erwarteten Ergebnisse bringen, kann unterschiedliche Gründe haben, doch viele sind mit dieser Frage des Bezuges von Verfahren und soziopolitischem Kontext verknüpft. Diesbezüglich lassen sich verschiedene Aspekte thematisieren. Einige davon werden im Folgenden näher beleuchtet (zusätzliche Aspekte finden sich im neuen Handbuch Entscheidungsfindung im Wasserbau von Hostmann et al. 2005).

Mitwirkung und tatsächliche Entscheidungskompetenz

Worte wie «Mitwirkung» oder «Runder Tisch» suggerieren so etwas wie Gleichheit: Die beteiligten Gruppierungen machen ihre Vorstellungen zum Projekt transparent und diskutieren eine schliesslich – im Idealfall – gemeinsam getragene Lösung aus. Grundsätzlich tragen jedoch immer eine oder mehrere Institutionen die Verantwortung für das zu planende oder umzusetzende Wasserbauprojekt – in aller Regel ist dies die auf kantonaler Ebene zuständige Fachstelle, welche die Oberaufsicht über den Wasserbau wahr nehmen muss – oder in anderen Fällen auch die zuständigen Behörden auf Gemeindeebene. Diese Verantwortung ist definiert und legitimiert durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen. Mit dieser Verantwortung verbunden sind auch Kompetenzen und Verpflichtungen, Entscheide zu fällen. Dies illustriert etwa die im St. Galler Tagblatt vom 23.12.2005 wiedergegebene Äusserung des zuständigen St. Galler Regierungsrates nach dem für die Verwaltung enttäuschenden Auflageverfahren zur Linthkorrektion: «Wir werden das Gespräch im Frühling 2006 erneut suchen, aber sicher nicht endlos mit den Bauern verhandeln. Denn letztlich sind wir dem Gesetz verpflichtet: Wir müssen den Hochwasserschutz herstellen.»

Diese an sich lapidare Feststellung hat weit reichende Konsequenzen auf den dem Mitwirkungsprozess zugesprochenen Spielraum und damit der Bedeutung von Mitwirkung. Darauf verweist nicht zuletzt auch die Wegleitung des BWG: Bei Mitwirkung ist darauf zu achten, «dass die verschiedenen Anliegen aufgrund der formulierten Ziele gewertet und entsprechend ihrer Wichtigkeit berücksichtigt werden» (BWG 2001: 32). Diese «Wertung» von durch Verfahren der Mitwirkung ermöglichten Äusserungen von unterschiedlichen «Anliegen» bedeutet, dass letztendlich die Projektverantwortlichen die

[3] Dies ist auch eine gute Illustration dafür, dass «Mitwirkung» sowohl den Einbezug von verschiedenen Verwaltungsstellen, als auch denjenigen von Akteuren ausserhalb der Verwaltung einschliesst; siehe auch Hostmann et al. (2005).
[4] Hier wurde im Rahmen einer Projektgruppe etwa in 2000 eine konsensfähige Lösung gefunden. Diese ist allerdings bis heute nicht gebaut; siehe http://www.baselland.ch/docs/bud/tba/projekte/hochwasser/kuerze.htm#top (Zugriff 7.1.2006).

Anliegen der an der Mitwirkung beteiligten Akteure «bewerten», und damit auch darüber entscheiden (müssen). Mitwirkung ist somit in aller Regel eher als mehr oder weniger erweiterte und durch verschiedene Formen der Mitwirkung attraktiver gestaltete «Vernehmlassung» oder Konsultation konzipiert. Diese findet im Rahmen der durch ExpertInnen (vor-) definierten und aus dem gesetzlichen Auftrag abgeleiteten Erwartungen an das Projekt statt – formuliert als Projektziele, technische Massnahmen und (gesetzte und damit nicht verhandelbare) Rahmenbedingungen.

Die hier angesprochene Differenz zwischen «Mitwirkung» und «Vernehmlassung» mag offensichtlich erscheinen, doch kann sie in subtiler Form die Verhandlungsbereitschaft beteiligter Akteure beeinflussen. Gerade am Beispiel Seymaz führte diese Differenz im Jahre 2002 zum Abbruch der Gespräche. In Belp sahen die GegnerInnen des Projekts Belpmoos in der Anfang 2000 durchgeführten Mitwirkung eine reine Alibiübung. Weil sie nicht darauf vertrauten, dass die entsprechenden Positionen in den Meinungsbildungs- und Entscheidfindungsprozess einfliessen werden, gründeten sie schliesslich die bis heute einflussreiche Pressure Group «IG rettet die Belp-Au».

Inhalt und Spielraum der Mitwirkung

Eng verknüpft mit der Frage der Entscheidungskompetenz im Rahmen von Mitwirkungsverfahren ist somit die Frage nach dem Spielraum der «Mitwirkung»:

- Was ist (aus der Sicht der Projektverantwortlichen) verhandelbar?
- Welche Aspekte eines Projektes werden von ihnen für die Mitwirkung «freigegeben» und welche Bereiche gelten als nicht verhandelbar?
- Wie eng und wie weit oder flexibel definieren die Projektverantwortlichen ihre Entscheidungskompetenz und
- wieviel Spielraum erlauben sie zur «Interpretation» des gesetzlichen Auftrages?

Die letzte Frage aber kann auch umgekehrt gestellt werden: Was ist für die in Mitwirkungsverfahren eingeladenen Akteure «verhandelbar» – wieweit sind sie bereit, «ihre» Ziele, ihre Vorstellungen von Hochwasserschutz oder Revitalisierung und die von ihnen wahr genommenen (von ihnen gesetzten und damit nicht verhandelbaren) Rahmenbedingungen gegenüber der Verwaltung oder anderen Interessensgruppen zur Diskussion zu stellen? Damit rücken – nun noch präziser – die inhaltlichen Fragen in den Mittelpunkt. Verfahren der Mitwirkung schaffen (nur) die Plattformen, auf denen die Diskussionen und Auseinandersetzungen bezüglich der inhaltlichen Fragen geführt werden.

Das Beispiel Seymaz zeigt hier Interessantes: Wie in Abschnitt 3 erwähnt, verliessen im Herbst 2002 die Grundeigentümer den Mitwirkungsprozess. Eine Analyse der Gründe zeigte, dass die Landwirte zunehmend das Gefühl hatten, dass ihnen die Behörden gewisse technische Lösungen aufzwingen wollten. Dieses Gefühl entstand, weil die präsentierten technischen Lösungen zur Renaturierung als einzig mögliche, als gleichsam zwingend (als gesetzte Rahmenbedingung) und deshalb als nicht verhandelbar kommuniziert wurden (Ejderyan 2004: 313). Ein Beispiel dafür war die Frage des gewünschten Abflusses und damit der Grösse des Bachprofils. Anfänglich schlugen die Behörden drei Varianten vor, doch im Verlauf der Sitzungen wurde daraus nur eine (die früher als nicht umsetzbar bezeichnet wurde), mit der Begründung, dass diese Variante von den Ingenieuren als die Geeignetste erachtet wurde. Doch wie die Analyse der Protokolle der Projektleitung zeigte, entstand diese «einzige mögliche Lösung» als Resultat einer fachpolitischen Entscheidung: Das Amt für Wasserbau (Service du lac et cours d'eau) setzte sich damit gegen das Amt für Landwirtschaft und die für Naturschutz zuständige Stelle durch.

Dies löste Skepsis aus bei den Bauern, die zunehmend zu einem Vertrauensverlust gegenüber dem ganzen partizipativen Verfahren führte. Die Bauern verlangten nicht, dass alle ihre Wünsche durchgesetzt werden, aber sie wollten nicht einfach nur aus vorgegebenen Lösungen auswählen, sondern deren Entstehung wenigstens nachvollziehen können.

Das Beispiel Seymaz illustriert auch, dass die Neudefinition dieses Spielraumes wesentlich dazu beitrug, dass schliesslich doch eine Lösung gefunden wurde: Die Landwirte, welche die «unverhandelbaren Rahmenbedingungen» in Frage stellten, verlangten einen direkten Kontakt mit den Ingenieuren, welche – gemäss Auskunft der Behördenvertreter – diese technischen Rahmenbedingungen definierten. Mitte 2003 entstand dadurch eine «groupe d'accompagnement». Die Behördenvertreter waren von dieser Gruppierung ausgeschlossen – dies hauptsächlich um persönliche Animositäten zwischen involvierten Akteuren zu lockern – was am Anfang negative Kommentare hinsichtlich der Legitimität dieser Gruppe auslöste. Die Landwirte schufen sich damit aber die Möglichkeit, technischem Fach- und Expertenwissen nicht via Regierungsvertretern ausgeliefert zu sein, sondern technische Aspekte direkt mit den Fachexperten besprechen zu können. Und es zeigte sich, dass die technischen «Rahmenbedingungen» durchaus verhandelbar waren. Die Ingenieure waren in dieser Konstellation bereit, neue Berechnungen anzustellen und Alternativen zu formulieren. Nach anderthalb Jahren wurde die Arbeit, die in diesem Gremium gemacht wurde, von den Behörden anerkannt, führte die so verhandelte Lösung doch zu einer Halbierung der Kosten. Obwohl die vorgesehenen Aufweitungen gegenüber den Projekt von 2002 vermindert und damit die gesteckten Oberziele in den Bereichen Hochwasserschutz und Naturschutz neu definiert wurden, haben Kanton sowie Naturschützer die neue Lösung akzeptiert. Am 06.10.2005 – nach 25 Sitzungen seit Beginn der Verhandlungen im Jahre 1999 wurde die Baustelle offiziell eingeweiht. Der Grossteil der Bauarbeiten werden Mitte 2006 fertig sein.

Die Bedeutung des inhaltlichen Spielraumes lässt sich auch am Beispiel des Projekts Belpmoos erkennen – diesmal aus der Sicht der beteiligten Akteure. Wichtige Akteure («stakeholder») im Mitwirkungsprozess an der Belpau erachteten wesentliche Aspekte als nicht oder kaum «verhandelbar». Im Rahmen der Planung des Nachfolgeprojekts Gürbemündung sollten durch die neue Projektorganisation sowie durch die allseits nachvollziehbare Ausarbeitung und Prüfung verschiedener Varianten die Ausscheidung verhandelbarer und nichtverhandelbarer Projektziele und -massnahmen transparent und nachvollziehbar durchgeführt werden. Beim Projekt Gürbemündung zeigte es sich jedoch, dass auch ein sorgfältig geplanter Einbezug aller Akteure nicht zwingend zum kurzfristigen Planungserfolg führen muss. Grundsätzliche Ziel- und Interessendivergenzen können oftmals nicht über den Einsatz von partizipativen Verfahren abgebaut, sondern müssen über teilweise langwierige vertrauensbildende Kommunikationsprozesse angegangen werden.

Gerade im Wasserbau können jedoch auch äussere Faktoren den Druck auf die Entscheidungsfindung erhöhen. Die Hochwasser 2005, die im Kanton Bern Schäden in der Höhe von 160 Millionen Franken angerichtet hatten, verdeutlichten einmal mehr die Hochwasserschutzdefizite im betroffenen Gebiet. Unter dem Druck der Ereignisse konnten die dargestellte Planungsblockade überwunden und Sofortmassnahmen wie der Neubau des Mitteldammes zwischen Aare und Gürbe umgesetzt werden. Im August 2006 soll nun die öffentliche Auflage des Projekts Gürbemündung stattfinden.

Bei der Linth wäre in diesem Kontext zu fragen, wieweit die als Verhandlungsgrenzen gesetzten Aspekte dazu beitrugen, dass beim Auflageprojekt mehr Widerstand als erwartet eintrat. Gemäss St. Galler Tagblatt vom 22.10.2005 kam das Projekt «im Spannungsfeld von sparsamem Landverbrauch und gesetzlich vorgeschriebenen Renaturie-

rungsauflagen zustande. «Mancherorts war der Spielraum gleich null», sagte Regierungsrat Willi Haag. «Nicht zuletzt aufgrund der hydrologisch komplizierten Verhältnisse.» Das Auflageprojekt habe daher klare geografische, politische und finanzielle Grenzen.»

Verfahrensregeln der Mitwirkung

Die Diskussion der Frage der Entscheidungskompetenz und des Spielraumes bezüglich der im Rahmen von Mitwirkungsverfahren verhandelten Inhalte verdeutlicht, dass «Mitwirkung» mit mehr verbunden ist als mit der Anwendung bestimmter Verhandlungsmethoden. Zentral bei der Planung und Umsetzung von Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekten sind die Inhalte (Ziele; Massnahmen). Mitwirkungsverfahren stellen Plattformen zur Diskussion dieser Inhalte dar. Diskussionen in diesem Kontext können mithelfen, Entscheide vorzubereiten; «Mitwirkung» in Form von Meinungsbildung aber ist nicht gleich Entscheidung.

Dies bedeutet, dass die Projektverantwortlichen sich dieser Differenzierungen bewusst sind. Aber es impliziert insbesondere, dass diese Differenzierungen auch transparent gemacht werden sollen. Dies wird hier mit dem Begriff der Verfahrensregeln umrissen. Wir stellen die Hypothese auf, dass die Wirksamkeit und die Akzeptanz von Verfahren der Mitwirkung erhöht werden kann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen und Verfahrensregeln transparent gemacht werden, d.h. wenn insbesondere klar ist:

- Wer definiert die Regeln der Mitwirkung?
- Wie werden die Ergebnisse der Mitwirkungsprozesse verwendet?
- Welche Prozeduren der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung wurden aus welchen Gründen gewählt?

Zudem sollte transparent gemacht wird, was die Beteiligten (Projektverantwortliche wie eingeladene Akteure) als verhandelbar begreifen und was aus ihrer Sicht «gegebene Rahmenbedingungen» darstellen. Schliesslich müssen im Verlauf von Mitwirkungsverfahren sowohl die Projektverantwortlichen als auch die eingeladenen Akteure Bereitschaft signalisieren, diese «gegebene Rahmenbedingungen» in Frage zu stellen und damit andere Beteiligte bei deren Neu-Definition mitwirken zu lassen. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass damit konsensfähige Lösungen entstehen. Soziale Realität zeichnet sich oft durch Unberechenbarkeit und durch schwer zu überwindende Ziel- und Interessendivergenzen aus. Aber der hinsichtlich der eigenen Rolle der Projektverantwortlichen sowie hinsichtlich Machtfragen und Verfahrensregeln sensibilisierte Umgang mit Mitwirkungsverfahren kann (so unsere Hypothese) helfen, fachlich befriedigende und breit abgestützte Lösungen zu finden. [5]

Moderation oder Mediation?

Als letzter Punkt soll hier nochmals die Frage aufgegriffen werden, wer für die Operationalisierung von Mitwirkung verantwortlich zeichnet. In den allermeisten Fällen wird Mitwirkung (wie weiter oben skizziert) von der für das Hochwasserschutz- und/oder Revitalisierungsprojekt verantwortlichen Projektleitung initiiert, geleitet und ausgewertet. Diese Vorgehensweise wird implizit mit den Verantwortlichkeiten und dem zur Einschätzung der Forderungen und Anträge notwendigen Fachwissen begründet. In diesem Sinne werden Wasserbaufachleute zunehmend zu Moderatoren (Kienast et al. 2004).

Sehr generell betrachtet aber liesse sich auch – wie bereits oben erwähnt – argumentieren, dass Behördenvertreter des Wasserbaus durchaus auch Partikulärinteressen vertreten, beruhen ihre Konzepte oder Ausführungsprojekte doch auch auf bestimmten Interpretationen von gesetzlichen Rahmenbedingungen: die «Gesetze legen die Richtung für den Umgang mit Fliessgewässern fest, sie lassen Spielräume für intelligente und innovative Lösungen. Diese Spielräume sollen noch besser genutzt werden» (BUWAL/BWG 2003).

Daraus liesse sich ableiten, dass hier eine Doppelfunktion vorliegt: Einerseits wirken die Projektverantwortlichen als Vertreter bestimmter Interessen, andererseits handeln sie als Moderatoren von «Mitwirkungsprozessen», die dem Abgleich unterschiedlicher Partikulärinteressen dienen sollten. Die Vermutung liegt nahe, dass diese Doppelfunktion inhärent konfliktträchtig ist. Und dies wiederum mag zum Vorschlag führen, dass in gewissen schwierigen Situationen, wo auch die Anwendung raffinierter Mitwirkungsverfahren keinen Konsens zu erzielen vermag, die Doppelfunktion aufzulösen wäre. Damit würde das als Mediation bezeichnete Konzept zum Tragen kommen. Mediation ist ein Verfahren «... zur einvernehmlichen Lösung von Konflikten unter der Leitung einer aussenstehenden neutralen Drittperson mit professioneller Ausbildung. Der Mediator/die Mediatorin leitet das Verfahren und unterstützt die Parteien darin, eigenverantwortlich eine zukunftsorientierte und verbindliche Lösung ihres Konfliktes zu finden. Inhaltlich hat er/sie keine Entscheidbefugnis, ist also nicht (Schieds-)RichterIn. Vielmehr fördert der Mediator/die Mediatorin durch gezielte Interventionen die Kommunikation, die Kooperation sowie das gegenseitige Verständnis zwischen den Konfliktbeteiligten» (Universität St.Gallen 2004). Dadurch wäre es dem Wasserbau auch besser möglich, die eigenen, fachlich begründeten Zielsetzungen und Einschätzungen effektiver in den Verhandlungsprozess einzubringen ohne gleich den ganzen Prozess zu gefährden. Wieweit Mediation festgefahrene Konflikte im Bereich Wasserbau lösen könnte, ist offen, da uns noch keine konkreten Beispiele bekannt sind.

6. Ausblick

«Jedes Gewässer ist einmalig, die Ansprüche daran aber sind vielschichtig. Je länger desto mehr sind deshalb Lösungen gesucht, welche nicht nur ein Interesse abdecken, sondern mehreren Zwecken dienen. Dies gilt insbesondere auch für den Hochwasserschutz.» Dieser Leitgedanke der Fachtagung zum Hochwasserschutz des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes vom 20.1.2006 in Biel umreisst präzise den heutigen, durch «komplexe Planungsziele» charakterisierten Vollzug in diesem Politikbereich. Zur Unterstützung der Planungsprozesse setzen die zuständigen Fachleute zunehmend verschiedenste Verfahren der Mitwirkung ein. Damit eröffnen sie ein spannendes Feld der Praxiserfahrung und gewinnen wichtige und relevante Einsichten und Erkenntnisse zur Praxistauglichkeit von Mitwirkungsverfahren, und können wesentliche Aussagen machen bezüglich der Frage, ob diese Verfahren (und wie am besten) die an sie gestellten Erwartungen auch erfüllen können. Die Arbeiten von Zaugg (2006) und Ejderyan (2004) dokumentieren und analysieren diese Erfahrungen an ersten Beispielen – zusätzlich auch aus der Sicht anderer beteiligter Gruppierungen mit ihren jeweiligen alltags- oder berufsweltlichen Hintergründen. Die Beispiele von Belp oder der Seymaz verdeutlichen die Wichtigkeit von prozeduralen Aspekten wie den Entscheidungsstrukturen oder dem Spielraum der Mitwirkung. Doch auch in Rahmen anderer Projekte werden Erfahrungen gemacht, die für die Umsetzung der Grundsätze und Ziele des nachhaltigen Hochwasserschutz interessant und wertvoll sind. Deren – noch zu leistende – Analyse und Auswertung kann mithelfen, weitere relevante Dimensionen festzustellen, aber auch positive Erfahrungen, ja Erfolgsgeschichten, zu dokumentieren.

[5] Zur Unterstützung dieser Transparenz ist eine Analyse des weiteren sozialen, politischen und historischen Kontextes des jeweiligen Projektes hilfreich. Für eine mögliche Checkliste einer solchen «Kontextanalyse» siehe Hostmann et al. 2005.

Literatur
BUWAL/BWG (Hrsg.), 2003: Leitbild Fliessgewässer Schweiz. Für eine nachhaltige Gewässerpolitik. Bern, 12 Seiten.
BWG (2001): Hochwasserschutz an Fliessgewässern. Wegleitungen des BWG. Bundesamt für Wasser und Geologie, Bern, 2001.
Ejderyan O. (2004): Science «déjà faite» et science «en train de se faire» dans un processus participatif de prise de décision. Scarwell, H.-J. und M. Franchomme (Hrsg.). Contraintes environnementales et gouvernance des territoires, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, p. 309–316.
Hostmann, M., Buchecker, M., Ejderyan, O., Geiser, U., Junker, B., Schweizer, S., Truffer, B., Zaugg Stern, M. (2005): Wasserbauprojekte gemeinsam planen. Handbuch für die Partizipation und Entscheidungsfindung bei Wasserbauprojekten. Eawag, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ. 48 pp. (pdf auf www.rivermanagement.ch).
Kienast, Felix, Peter, Armin & Geiser, Urs (2004): Wasserbauer werden zu Moderatoren. Kommunalmagazin 10/2004, p. 12–15.
Universität St.Gallen (2004): Mediation – Wirtschaft, Arbeitswelt, öffentlicher Bereich. Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, St. Gallen.
WWF Oberwallis (2001): Mehr Raum für die Rhone. Dritte Rhonekorektion – eine einmalige Chance für das Wallis. Faltprospekt. WWF Oberwallis, Brig.
Zaugg M., Ejderyan O., Geiser U. (2004): Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus. Resultate einer Umfrage zu den Rahmenbedingungen der kantonalen Ämter oder Fachstellen für Wasserbau bei der Umsetzung der eidgenössischen Wasserbaugesetzgebung. Schriftenreihe Humangeographie, Bd. 19. Universität Zürich, Zürich.
Zaugg Stern, Marc (2006): Philosophiewandel im schweizerischen Wasserbau. Zur Vollzugspraxis des nachhaltigen Hochwasserschutzes. Schriftenreihe Humangeographie, Bd. 20. Zürich: GIUZ.

Anschrift des Verfassers
Urs Geiser
Geographisches Institut
Universität Zürich
CH-8057 Zürich
Tel. +41 44 635 51 65
urs.geiser@geo.unizh.ch

Erfolgsfaktoren von Hochwasserschutzprojekten

Hans Peter Willi

Das Hochwasser 2005 ist das finanziell kostspieligste Schadenereignis der letzten 100 Jahre in der Schweiz. Was bedeutet dies für die aktuelle Schutzstrategie? Hat sie gar versagt?

Im Referat wurden der aktuelle Rahmen, die Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Schutzmassnahmen aufgezeigt und am Beispiel der Engelberger-Aa dokumentiert. Folgerungen für die Zukunft werden gezogen.

1. Aktueller Rahmen

In den letzen 10 Jahren hat sich die Sichtweise im Umgang mit den Naturgefahren massgeblich verändert. Die PLANAT hat mit ihrer breit abgestützten Strategie im Naturgefahrenbereich gezeigt, dass mit reinen technischen Massnahmen allein die Naturgefahren nicht in den Griff zu bekommen sind. Es braucht eine umfassende Risikokultur, ein ganzheitliches Risikomanagement, innerhalb welchem die Schutzbauten auch künftig eine schwergewichtige Rolle spielen werden. Die neue Hochwasserschutzphilosophie ist 1995 an der 1. KOHS-Tagung in Hergiswil bekannt gemacht worden. Eine der Grundvoraussetzungen für Hochwasserschutzprojekte sind die Kenntnisse über die möglichen Gefahren. Im Nachgang zur Ursachenanalyse der Unwetter 1987 wurden verschiedene Arbeitshilfen publiziert. 1995 erschien das Faltblatt «Anforderungen an den Hochwasserschutz 1995», die Empfehlung «Berücksichtigung der Gefahren des Wassers bei raumwirksamen Tätigkeiten» folgte 1997. Im Jahre 2001 wurde die Wegleitung «Hochwasserschutz an Fliessgewässern» veröffentlicht, welche die aktuelle Strategie des Bundes darlegt. Dass mit einer Empfehlung allein jedoch noch gar nichts umgesetzt ist, zeigt der aktuelle Stand der Gefahrenkarten. Die Wassergefahren sind erst in 50% der Gemeinden bekannt und erst in 5% raumwirksam in die Nutzungsplanungen umgesetzt worden.

Dass ein nachhaltiger umfassender Schutz vor den Naturgefahren nicht nur auf Schutzbauten abgestellt werden kann, sondern auf einem integralen Risikomanagement basieren muss, zeigt der Risikokreislauf des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz (BABS). Dieser geht davon aus, dass es immer wieder Schadenereignisse geben wird und die absolute Sicherheit nicht gewährleistet werden kann. Eine entsprechende Vorbereitung auf den Ereignisfall ist notwendig und sinnvoll, wenn die Folgen begrenzt werden sollen. Dem präventiven, proaktiven Handeln kommt dabei eine grosse Bedeutung zu.

Die KOHS setzt sich seit gut 10 Jahren für die Umsetzung der auf der Grundlage der Ursachenanalyse der Unwetter 1987 neu orientierten Hochwasserschutzstrategie der Schweiz ein. An der 1. Tagung 1995 in Hergiswil wurde die neue Philosophie des differenzierten, ganzheitlichen Hochwasserschutzes am Fallbeispiel der Engelberger-Aa vorgestellt. In der nun bereits 10 jährige Umsetzungsphase wurden verschiedene Projekte nach den neuen Grundsätzen realisiert. Praxisorientierte Forschungsarbeiten im Rahmen des Rhone-Thur-Projekts, an welchem verschiedene Institutionen beteiligt sind (EAWAG, ETHZ-VAW, WSL, EPFL-LCH, Kantone und Bund), sollen helfen, den nachhaltigen Hochwasserschutz weiter zu entwickeln und ganzheitliche Lösungen zu fördern und eine Erfolgskontrolle der ausgeführten Projekte zu ermöglichen. Eine Überprüfung der Tauglichkeit der aktuellen Hochwasserstrategie ist aufgrund dieser Arbeiten sowie der Analyse von Ereignissen möglich.

2. Die Erfolgsfaktoren

Das Referat beschränkt sich auf die baulichen, präventiven Massnahmen, die im Ereignisfall eine bestimmte Schutzfunktion erfüllen sollen. Je nach Standpunkt und Betrachtungsweise kann die Einschätzung des Erfolges sehr unterschiedlich ausfallen. Sie ist geprägt von der Sichtweise des jeweiligen Betrachters (Sicherheit, Umwelt, Landwirtschaft, usw.). Zielabhän-gige mess- und bewertbare Indikatoren sind hilfreich bei der Beurteilung. Auf diese Indikatoren wird im Detail nicht eingegangen, sondern es soll aufgezeigt werden, welche Grundvoraussetzungen unabhängig von den Indikatoren gegeben sein müssen, damit ein Projekt überhaupt erfolgreich sein kann.

Die wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche Projekte sind:

- Wahl des verantwortlichen Planers