

## Partizipation – wertvoll auch für Entscheidungsfindungen im Bereich Naturgefahren?

*Matthias Buchecker, Christine Jurt, Berit Junker und Marc Zaugg*

Eidgen. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), CH

Der Schutz vor Naturgefahren ist – spätestens seit den 50er Jahren – eine klassische Domäne der Experten. Sie verfügen über das wissenschaftliche und technische Know-how, um Gefahren abzuschätzen und geeignete Schutzmaßnahmen zu definieren. Diese Praxis erwies sich als sehr erfolgreich: Die Sicherheit von Siedlungen und Infrastrukturanlagen konnten – auch wenn dies spektakuläre Schadenereignisse oft vergessen machen lassen – massiv erhöht werden. Zudem konnten durch Schutzbauten Siedlungen ausgedehnt und die permanente Erschließung von Tälern erreicht werden. Warum sollte also die Bevölkerung in Entscheidungen im Bereich Naturgefahren einbezogen werden? Was wäre der Mehrwert für diesen Mehraufwand?

Bevor ich auf diese Frage eingehe, möchte ich kurz auf die Bedeutung der Partizipation generell eingehen. Partizipation bedeutet ganz ursprünglich die Teilhabe des Einzelnen am Ganzen und drückt das Bedürfnis des einzelnen Menschen aus – der in seiner Existenz immer auch von seiner Umwelt abhängt – diese Umwelt als eine kontrollierbare und auch eigene Welt zu erleben. Wie viel Kontrollmöglichkeiten es dazu braucht – ob eine wie auch immer legitimierte Autorität genügt, ob es legitime Entscheidungs-Verfahren braucht oder ob ein direkter (kommunikativer) Einbezug dazu nötig ist, hängt vom kulturellen Kontext und vom Grad der Betroffenheit ab. Nach Habermas – dem wohl anerkanntesten Philosophen zu dieser Frage – müsste die Bevölkerung unserer westlichen Kultur mindestens bei Entscheiden, welche ihre Lebenswelt, d.h. ihre lokale Öffentlichkeit betreffen, die Möglichkeit erhalten, ihre Werte, ihr Wissen und ihre Ideen kommunikativ einbringen zu können. Ansonsten werde die Umgebung als zunehmend fremd erlebt und die Mitverantwortung erodiert. Entsprechend wurde die Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten insbesondere in der Siedlungs- und Landschaftsplanung zunehmend mit kommunikativen Verfahren in die Entscheidungsfindung einbezogen.

Aus der Akzeptanzforschung ist bekannt, dass betroffene Stakeholder Entscheide viel besser anerkennen, wenn sie ihre Meinung einbringen können. Welchen Effekt der partizipative Einbezug der Bevölkerung in die Entscheidungsfindung tatsächlich hat, darüber besteht erst sehr wenig empirisch gesichertes Wissen. Wir haben deshalb versucht, den Effekt von solchen Prozessen experimentell zu prüfen und haben dazu eine verbesserte Evaluationsmethode entwickelt, welche auf der Messung von Einstellungs-Veränderungen beruht.

In einem ersten Versuch evaluierten wir den Effekt von zwei (eintägigen) Konsensfindungsprozessen zur Landschaftsentwicklung von zwei Tälern im Mittelbünden. Die Ergebnisse zeigten, dass dieser Einbezug nicht nur einen höheren Konsens über die künftige Entwicklung der Täler erhöhte, sondern auch zu einer höheren Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zu einem stärkeren Vertrauen in die Behörden beitrug.

Eine zweite Evaluation von partizipativen Prozessen führten wir im Rahmen eines großen Projektes zum nachhaltigen Fließgewässer-Management durch. Dabei untersuchten wir u.a., welchen Effekt der Einbezug von betroffenen Stakeholdern in die Planung eines Hochwasser- und Flussrevitalisierungs-Projekts an einem Abschnitt der Thur zeitigte. Unsere Vorher-Nachher-Messungen ergaben, dass die einbezogenen Stakeholder nach einem Jahr regelmäßiger konsultativer Gespräche mit dem bisherigen Konsens nur mäßig zufrieden waren, dass sie aber dem Projekt – und Flussrevitalisierungen generell – wesentlich positiver

gegenüberstanden und das Vertrauen in die Behörden deutlich gewachsen war. Umfragen in der regionalen (und nationalen) Bevölkerung machten zudem deutlich, dass ein breiterer Einbezug der Bevölkerung in die Planung von Fließgewässern gewünscht wird, und dass ein solcher Einbezug die öffentliche Unterstützung des Projektes gestärkt hätte. Auch bei Entscheidungen, die Veränderungen außerhalb der engeren Wohnumgebung (und in einem spezifischen Naturgefahren-Bereich) betreffen, scheint damit der kommunikative Einbezug der Betroffenen wesentliche positive gesellschaftliche Effekte zu haben.

Was können wir jedoch über die Bedeutung der Partizipation im Bereich Naturgefahren generell sagen? Im Projekt „Zukunft in den Alpen“ von CIPRA International kamen die Experten zum Schluss, dass in der Zukunft die Finanzierung zur Aufrechterhaltung und Erweiterung von Schutzinfrastrukturen nicht mehr gewährleistet sei und möglicherweise unangenehme Entscheidungen wie die Evakuierung von besonders gefährdeten bevorstehen. In diesem Falle wäre ein stärkerer Einbezug der Bevölkerung in die Entscheidungsfindung unabdingbar. Unsere Untersuchungen zur Wahrnehmung von Naturgefahren in einer Südtiroler Gemeinde zeigten, dass bereits heute ein verstärkter Einbezug der Bevölkerung sinnvoll wäre.

In dieser Untersuchung wurde mittels Interviews mit Experten und Vertretern aller Bevölkerungsgruppen sowie einer Haushaltsbefragung ermittelt, wie Naturgefahren wahrgenommen und bewertet werden. Es zeigte sich dabei, dass die Bevölkerung in zwei zentrale Akteure der Entscheidungsfindung im Bereich Naturgefahren, den Experten des Landes und der Lawinenkommission, großes Vertrauen entgegenbringen, dass sie aber auch dem lokalen Wissen viel Gewicht beimessen. Die Haushaltsbefragung ergab, dass Naturgefahren einen hohen Stellenwert innerhalb aller Risiken der Berggemeinde haben, dass aber interessanterweise die einzelnen Naturgefahren je nach Gemeindefraktion ziemlich unterschiedlich beurteilt werden. Wesentlicher war jedoch die Erkenntnis, dass die Naturgefahren danach beurteilt werden, welche Konsequenzen sie auf andere (soziale und wirtschaftliche) Risiken haben, und dass diese Zusammenhänge ganz unterschiedlich wahrgenommen werden. Maßnahmen im Bereich Naturgefahren haben damit also via diese Zusammenhänge eine direkte Relevanz für das Leben der Bewohner, und eine öffentliche Auseinandersetzung über den Umgang mit Risiken wäre entsprechend sinnvoll.

Um zu prüfen, ob eine solche Diskussion wirklich fruchtbar ist, haben wir in dieser Gemeinde einen öffentlichen Workshop über Risiken und Herausforderungen in der Berggemeinde durchgeführt – ein völliges Novum in dieser Gemeinde. Nach einer Vorstellung der Untersuchungsergebnisse setzten sich die Teilnehmenden in Kleingruppen zusammen und diskutierten über die Wichtigkeit von Risiken, deren Zusammenhänge und entsprechend nötigen Maßnahmen. Die Ergebnisse der Kleingruppen wurden dann im Plenum diskutiert. Die sehr angeregte Diskussion zeigte, dass ein großes Kommunikationsbedürfnis zu dieser Thematik bestand, und dass eine solche Diskussion ein differenzierteres Verständnis über die Zusammenhänge von Risiken dieser Berggemeinde erlaubte.

Diese Erkenntnisse über die Bedeutung der Partizipation in der Entscheidungsfindung im Bereich Naturgefahren machen deutlich, dass die heutige Praxis des Expertenentscheids unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit sicher nicht optimal ist. Für den Entscheid über die Art und Priorität von Maßnahmen im Bereich Naturgefahren muss das Wissen der Experten auch weiterhin einen zentralen Stellenwert haben. Aber es ist wichtig, dass die Priorität von Naturgefahren-Maßnahmen im Gesamtkontext der Entwicklung einer Gemeinde diskutiert wird – und dazu ist der kommunikative Einbezug der Bevölkerung sinnvoll. Nicht zuletzt aufgrund unserer Erkenntnisse hat die Umweltbehörde den Einbezug der Bevölkerung als Kriterium für die priorisierte Subventionierung von Naturgefahren-Projekten aufgenommen.