

BERNHARD TRUFFER: «PARTIZIPATION SOLLTE FRÜHZEITIG BEDACHT UND UMSICHTIG EINGESETZT WERDEN»

Das Nationale Forschungsprogramm NFP 61 will wissenschaftlich fundierte Grundlagen zum künftigen Umgang mit Wasser bereitstellen. Es verfügt über einen Finanzrahmen von zwölf Millionen Franken und dauert ab Januar 2010 vier Jahre. Die Praxisrelevanz wird im Programm stark gewichtet. Aqua & Gas stellt in dieser Ausgabe im Rahmen eines Round-Table-Interviews das Projekt «Integrierte und anpassungsfähige Wasserpolitik in der Schweiz» vor. Stefan Hasler und Damian Dominguez vom Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern haben die Fragen formuliert, Projektleiter Bernhard Truffer (Eawag) sowie Felix Walter und Patrick Scheuchzer (beide Ecoplan AG), haben durch ihre Antworten Einblick ins gemeinsame Projekt gegeben.

Der Projektname «IWAGO» ist ja nicht gerade selbsterklärend – um was ging es in Ihrem Projekt?

Felix Walter: IWAGO untersuchte Management- und Politikansätze für einen integrierten Umgang mit Wasserproblemen. Es herrscht unter den Wasserfachleuten eine weit verbreitete Hoffnung, dass eine «integriertere» Betrachtungsweise zu besseren und effizienteren Lösungen führen würde. Die Vermutung lässt sich etwa wie folgt zusammenfassen: Die zerstückelte und isolierte Lösung von Teilproblemen (Abwasserbehandlung, Hochwasserschutz, Biodiversitätsschutz usw.) führt oft zu aufwändigen Massnahmen mit einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Würde man mehrere Problembe- reiche in ihrem Zusammenwirken analysieren und entsprechende Massnahmen ableiten, würden bessere und billigere Lösungen resultieren.

Damit sind wir beim integrierten Wasser- management (IWM) oder auch dem Integralen Einzugsgebietsmanagement (IEM), was das Gleiche ist. Wir haben Fallbeispiele untersucht und gezeigt, wo welche Synergien auftreten, aber auch wo ein integrierteres Management zu zusätz- lichem Aufwand führt.

Bernhard Truffer: Dies ist aber nur eine Seite der Medaille. Es reicht voraus- sichtlich nicht, bei jedem neuen Projekt nach Synergien Ausschau zu halten. Es wäre besser, frühzeitig Wasserprobleme zu erkennen und zusammenschauend zu analysieren. Dies braucht integrierte Planungs- und Umsetzungsstrukturen. Soll heissen: gesamtheitlich konzipierte Gesetze, kurze Distanzen zwischen den jeweiligen Fachbehörden, eine integrier- te Konzeption von Umsetzungsmass- nahmen sowie die Formulierung von entsprechenden Strategien und Koopera- tionsplattformen. Diese Rahmensetzung für ein integrierteres Vorgehen haben wir im Projekt «integrierte Wassergover- nance» (IWG) genannt.

Soll man nun eher auf der Projektebene mit «IWM» oder beim Rahmen (mit IWG) ansetzen?

B. T.: Es braucht beides: Hilfestellungen für konkrete Projekte und das Setzen von möglichst optimalen Rahmenbedingun- gen. Im Projekt haben wir verschiedene Strategien betrachtet und überlegt: Was ist im konkreten politischen Umfeld der Schweiz realistisch und wo liegen die Ri- siken der unterschiedlichen Vorgehens- weisen?

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie verlangt flächendeckend eine integrale Vorgehensweise. Im Gegensatz dazu empfehlen Sie einen sog. «Schweizer Mittelweg», gemäss dem die Kantone mittels Grob screening bestimmen, wo ein integriertes Wassermanagement im Einzugsgebiet (IWM) erforderlich und sinnvoll ist. Ist dies eine Konzession an den typisch schweizerischen «Sonderzug» (damit die Schweizerische Wasserwirtschaft Ihre Empfehlungen akzeptiert) oder steckt mehr dahinter?

B. T.: Man muss bei der Beurteilung des oft beschworenen Ideals der Europä- ischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) immer das politische System mitdenken, in dem die Massnahmen schliesslich umgesetzt werden. Ein hochintegriertes gesetzliches Rahmenwerk, mit entspre- chend integrierter Behördenstruktur, Instrumenten und Kooperationen – d.h. eine hochintegrierte IWG – lässt sich in Ländern wie Frankreich vielleicht noch umsetzen.

In der Schweiz ist der Föderalismus als politisches Organisationsprinzip tief ver- ankert. Dieses kann nicht für ein konkre- tes Problem einfach ausser Kraft gesetzt werden. Eine maximale IWG-Zentralisie- rung würde nie politische Mehrheiten finden.

Damit ergibt sich in der Schweiz aber auch automatisch eine Vorliebe für de- zentrale (und in der Regel unintegrierte) Vorgehensweisen. Als Folge setzt sich oft ein Entwicklungsmodell durch, welches die Politikwissenschaftler als «muddling through» (Durchwursteln) bezeichnen. Etwas zugespitzt könnte man die Schwei-

DAS NFP61-PROJEKT IWAGO

INTEGRATED WATER GOVERNANCE WITH ADAPTIVE CAPACITY IN SWITZERLAND

Der Synthesebericht zum Projekt, Praxis- werkzeuge zur Analyse und Strukturierung von Wassermanagementfragen für Akteure der Wasserwirtschaft sowie drei weitere Be- richte sind ab Februar 2013 auf der Website der Wasser-Agenda 21 unter IWAGO-Praxis- werkzeuge verfügbar (www.wa21.ch).

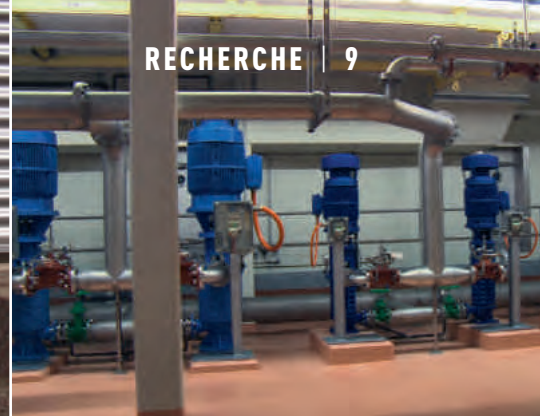
Beteiligte Institutionen

Eawag, ETH Zürich

Ernst Basler + Partner AG

BG Ingénieurs Conseils SA

Ecoplan AG



zer Variante dieser Strategie so formulieren: Lasst nur jeden Kanton seine Erfahrungen machen. Dort konzentriert man sich automatisch auf die Probleme, die den höchsten Nutzen versprechen. Daraus ergibt sich mittelfristig eine breite Erfahrungsbasis und die besten Lösungen werden sich herausstellen.

Patrick Scheuchzer: Dieses «evolutionäre» Argument hat etwas für sich. Die Gefahr, überstürzt schwerfällige, bürokratische Strukturen aufzubauen, die dann doch nur bescheidene Synergien erzeugen, besteht im zentralisierten Weg à la Française durchaus. Allerdings hat auch der Weg der Schweiz seine Tücken. Wenn jeder für sich mit viel Enthusiasmus daran geht, das Rad neu zu erfinden, kann das leicht zu einer Verschleuderung von Ressourcen führen.

B. T.: Wie können wir auf den Stärken des schweizerischen Systems aufbauen und trotzdem möglichst effizient zu guten Lösungen kommen? Diese Frage bringt unseren Vorschlag auf den Punkt.

F. W.: Im Vergleich zum Vorgehen auf der EU-Ebene (EU-Wasserrahmenrichtlinie) sehen wir für einen derartigen Schweizer Mittelweg mit etwas mehr «Differenziertheit» und etwas weniger «Zentralismus» die folgenden drei Hauptvorteile:

- schnellere und effizientere Umsetzung und Zielerreichung
- weniger hohe Umsetzungskosten
- höhere Akzeptanz unter den betroffenen Akteuren

Die schweizerische Wasserwirtschaft ist oft doppelt zersplittert: Einerseits auf die Sektoren und andererseits innerhalb eines Sektors auf verschiedene Trägerschaften. Das «Gärtchendenken» ist somit vielerorts immer noch ziemlich ausgeprägt. Wer soll nun in den Einzugsgebieten, für die ein IWM eingeführt werden soll, den Lead übernehmen? Wie

verschafft er sich die notwendige Akzeptanz der anderen Akteure?

F. W.: Da gibt es kein Patentrezept. Allerdings führt kaum ein Weg am Kanton vorbei, und die erfolgreichen integrierten Projekte wurden oft vom Kanton oder sicher in Zusammenarbeit mit dem Kanton lanciert. Vielleicht kann auch eine kantonale Wasserstrategie oder eine der Planungen, die aufgrund der jüngsten Revision des Gewässerschutzgesetzes nun anlaufen, ein guter Aufhänger sein.

P. S.: Auf der anderen Seite ist natürlich der Kanton auf die Kooperation und Initiative der Gemeinden angewiesen. Hier besteht im Schweizer System ein grundsätzliches Problem, da sinnvolle Lösungen oft durch den Widerstand Einzelner blockiert werden. Ein frühzeitiger Einbezug der Betroffenen ist wichtig, um dieses Problem abzumildern. Transparente Kommunikation ist notwendig. Aber letztlich gibt es in der Schweiz nur sehr wenige Führungsinstrumente, die ein Mitmachen erzwingen können. Am erfolgversprechendsten sind sicher gute Beispiele, die den Erfolg sichtbar machen. Und daneben braucht es Anreize zur Kooperation.

Denken Sie dabei z.B. an Lösungsansätze für eine sektor- und gemeindeübergreifende Finanzierung von IWM-Massnahmen? Dürfen beispielsweise Mittel aus Abwassergebühren für eine Auenrevitalisierung eingesetzt werden?

F. W.: Die zerstückelten Finanzierungs- und Subventionsmechanismen beim Bund und den Kantonen sind effektiv ein Hindernis für eine integrale Betrachtung. Das Beispiel des Agglomerationsverkehrs zeigt, wie die Finanzierung auf Basis eines integralen Konzepts funktionieren könnte. In der Wasserwirtschaft haben wir kaum solche Ansätze angetroffen. Bei den Gebühren darf aus rechtlichen Gründen auch künftig keine Querfinanzierung stattfinden. Hingegen halten wir die Re-

AUF DEM WEG ZU EINER INTEGRATIVEN WASSERPOLITIK

Aktuelle und zukünftige Ansprüche an das Wasser, aber auch Veränderungen in der Umwelt können zu Problemen führen. Es gilt gesellschaftlichen Bedarf, ökologische Ansprüche und Sicherung von Ressourcen im Gleichgewicht zu halten. Diese Herausforderungen nehmen unterschiedliche Institutionen wahr, welche verschiedenen Zielsetzungen und Regeln folgen. Somit besteht Bedarf für eine verbesserte Zusammenarbeit und den Einbezug von weiteren naheliegenden Sektoren wie Naturschutz, Landwirtschaft, Tourismus etc. Für einen nachhaltigen Umgang mit Wasser ist eine integrative Herangehensweise angezeigt, welche die verschiedenen Akteure vereint und gemeinsames Lernen ermöglicht.

ZIEL

Das Projekt untersucht, wie eine integrative Schweizer Wasserpolitik aussehen könnte. Es wird beurteilt, wie die Wassersektoren zusammenarbeiten und wie sie in geeigneter Weise gesteuert werden können. Dabei werden folgende Aspekte berücksichtigt, die für die Sektoren Wassernutzung, Gewässerschutz und Schutz vor Hochwasser wichtig sind: Geographischer Raum, rechtliche Zuständigkeiten, politische Kompetenzen, Organisationsstrukturen und das Management dieser Sektoren. Die Institutionen und Akteure werden mit Workshops und Fokusgruppen in die Forschung einbezogen. Zudem werden Strategien und Instrumente vorgeschlagen, die geeignet sind, den Übergang von einer sektoriellen zu einer integrativen Wasserpolitik zu unterstützen.

IN DER NÄCHSTEN AUSGABE

In der kommenden Ausgabe wird *Felix Naef* Auskunft darüber geben, wie sich die Hochwassergefahr in den Alpen verändert.

Infos www.nfp61.ch
www.pnr61.ch

Bilder: Videoclips NFP 61

Wissensmanagement Umwelt, Halbbild Halbtou



naturierungsfonds und die Abwasserabgaben einiger Kantone für interessante Ansätze.

Was ist der konkrete Nutzen von IWM im Vergleich zur heutigen sektoralen Vorgehensweise?

P. S.: Wir haben viele Personen befragt, die in IWM-Fallbeispielen eine wichtige Rolle spielten. Auch für sie war es schwierig, konkrete Aussagen zu den zusätzlichen Kosten und Nutzen von IWM im Vergleich zu einer «klassischen», nicht integrierten Arbeitsweise zu machen.

Im Fall von MultiRuz beträgt der Nutzen der integrierten Herangehensweise rund 3 Mio. CHF/Jahr, d.h. eine langfristige Ersparnis von rund 25% der heutigen Kosten. Für die dritte Rhonekorrektur können die geplanten Kosten der Massnahmen von total rund 1,5 Mrd. Franken den potenziellen Schäden von rund 10 Mrd. Franken eines 100-jährlichen Hochwassers gegenübergestellt werden. Daneben sehen wir viele potenzielle Nutzen bzw. Vorteile einer integrierten Wasserwirtschaft. Dazu zählen beispielsweise die Erarbeitung von effektiveren und dauerhafteren Lösungen und somit ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Die gewählten Massnahmen finden im selben Bezugsraum (Einzugsgebiet) statt und sind optimal auf das jeweilige Gewässersystem abgestimmt. Zudem erhöhen integrale Herangehensweisen die Akzeptanz bei den betroffenen Akteuren und führen zu einer Professionalisierung der Bewirtschaftung von Wasserinfrastrukturen. Integralere Vorhaben, Strukturen und Prozesse erleichtern ferner auch die Berücksichtigung und Einflussnahme von weiteren Akteuren wie NGOs, Verbänden etc. und erhöhen die Mitbestimmung.

Im Projekt wurden ja neun Kantone unter die Lupe genommen, darunter der Kanton Bern. Als Kantonsvertreter interessiert mich natürlich sehr, welche konkreten nächsten Schritte Sie den Kantonen (und im Speziellen dem Kanton Bern) empfehlen!

P. S.: Insbesondere mit Blick auf die kommenden Herausforderungen wie z.B. klimatischer und demografischer Wandel sowie die zunehmenden Nutzungskonflikte ist eine bessere Koordination und gesamtheitliche Rahmensetzung und Organisation des Wasserbereichs auf Kantonsebene wichtig. Die in der Schweiz verhältnismässig stark fragmentierten kantonalen Wasserverwaltungen hemmen jedoch die integrale Betrachtungsweise und wirkt sich nachteilig auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden aus. Es existieren aber bereits einige gute Beispiele für kantonale Wassergovernance, über welche sich die Kantone vermehrt austauschen sollten.

Nicht zuletzt sollten auch die Finanzierungsinstrumente so ausgerichtet werden, dass Anreize für integrale Herangehensweisen bestehen; sektorale Subventionen sollten wenn möglich abgeschafft werden.

Für eine stärkere Integration auf Kantonsebene gibt es aber keinen Königsweg, sondern es sind mehrere Wege möglich: So können bspw. Gesetzesrevisionen den Hauptimpuls geben, oder auch Strategien und strukturelle Reformen.

Der Kanton Bern besitzt bereits eine Wasserstrategie, die über integrale Elemente verfügt, jedoch noch zusätzlich durch den Aufgabenbereich des Hochwasserschutzes ergänzt werden sollte. Anstelle des heute bestehenden sektoriellen Ansatzes in Gesetzesrevisionen sollte in Zukunft

versucht werden, ein übergeordnetes Wassergesetz zu erarbeiten.

Weiter fällt die grosse strukturelle Distanz des Naturschutzes zu den übrigen Wasserteilsektoren auf: Der Naturschutz befindet sich in der Volkswirtschaftsdirektion, während die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Wasserkraft und der Hochwasserschutz in der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion angesiedelt sind.

Gemäss Ihren Empfehlungen sind Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar. Ist Partizipation der Königsweg, um den (zeitintensiven) Gang vor Gericht zu verhindern? Wie viel Partizipation ist dazu notwendig?

P. S.: Partizipation kann aus ganz verschiedenen Gründen wichtig sein. Erst einmal kann sie helfen, eine zusammenhängendere Sicht des Problems zu erhalten. Dann ergeben sich durch den Einbezug unterschiedlicher Perspektiven eher Lösungen, die Synergien erzeugen. Schliesslich kann Partizipation auch zu einer besseren Akzeptanz der Ergebnisse führen.

B. T.: Aber gleichzeitig muss man ganz klar sagen, dass Partizipation nicht einfach ist. Es gibt sehr viele Möglichkeiten, es falsch zu machen. Und sicher ist Partizipation kein Wundermittel zum Überwinden politischer Widerstände. Oft hilft Partizipation nur dazu, besser zu verstehen, aus welchem Grund wo, welche Widerstände bestehen.

In diesem Sinne kann man sagen: Partizipation sollte immer frühzeitig mitbedacht und sehr umsichtig eingesetzt werden. Es gilt aber zu beachten, dass nicht in jedem Fall mehr Partizipation besser ist.