

Risk Governance

Analyse, Bewertung und Management von Naturgefahren unter sich ändernden Rahmenbedingungen

Bericht zum 23. Treffen des Arbeitskreises Naturgefahren/-risiken (28./29.10.2011, Freising)

Christian Kuhlicke (London/Leipzig), Sven Fuchs (Wien)

01-02-2012

Der Begriff „*Risk Governance*“ gewinnt in jüngster Zeit an Bedeutung. Er wird, je nach Forschungsinteresse und disziplinärem Hintergrund, als eine Ergänzung, Erweiterung oder ein Ersatz zum etablierten Begriff „Risikomanagement“ verstanden. „*Governance*“ (oft in Abgrenzung von „*Government*“) bezeichnet dabei meist eine Veränderung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher Akteure bzw. des In- und Miteinanderwirkens formeller und informeller Institutionen. In diesem Sinne umfasst „*Risk Governance*“ sowohl eine normativ-präskriptive Dimension als auch eine analytisch-empirische: Normativ-präskriptive Ansätze fordern vor allem einen Umgang mit Gefahren und Risiken, der sich an den Leitideen von „*Good Governance*“ orientieren (Stichworte hierzu sind: Transparenz, Effektivität, Effizienz, Partizipation, etc.); analytisch-empirische Arbeiten hingegen thematisieren, gleichsam in einer zeitdiagnostischen Perspektive, mögliche Veränderungen des Verhältnisses von Öffentlichem und Privatem sowie von Wissenschaft und Gesellschaft (*science-policy*).

Vor diesem Hintergrund war es Ziel des 23. Treffens des Arbeitskreises Naturgefahren/-risiken, mögliche Änderungsprozesse auf der naturräumlichen und auf der gesellschaftlichen Seite in den Vordergrund zu stellen und ihre Auswirkungen auf etablierte Praktiken im Umgang mit Naturgefahren und -risiken zu diskutieren. Aufbauend auf den Referaten und der wie immer lebhaften Diskussion werden nachfolgend zentrale Einsichten, Thesen und offene Fragen skizziert.

Beteiligungsverfahren nehmen in Entscheidungs-, Planung,- und Gestaltungsprozess an Bedeutung zu, zumindest war dies ein Eindruck, der sich vor dem Hintergrund der einzelnen Vorträge einstellte. Sei es bei Entscheidungsprozessen im Naturgefahrenmanagement oder beim Design und der Durchführung von Forschungsprojekten, vielfältige Akteursgruppen interagieren in verschiedenen Rollen, bringen verschiedene Wissensbestände und Erfahrung ein und haben unterschiedliche Erwartungen.

Monika Arzberger (Freising) zeigte am Beispiel von Partizipationsprozessen im Schutzwaldmanagement, wie sich die dem Wald zugewiesene Funktion im Lauf der letzten Jahrzehnte änderte. Während lange Zeit vor allem die Schutzfunktion des Waldes im Vordergrund stand, werden in jüngster Zeit unter dem Schlagwort „Bergwald“ deutlich vielfältigere Ansprüche an den Wald gestellt. Diese durchaus widersprüchlichen Anforderungen können nicht länger einfach per Dekret durch zuständige Behörden festgelegt werden; sie müssen vielmehr im Diskurs abgewägt und ausgehandelt werden. Damit werden Beteiligungsverfahren wichtiger und dies vor allem auf der lokalen Ebene, denn es gilt, alle Akteure und Interessen mit einzubinden, um dann konkrete Maßnahmen aushandeln zu können, die durch die Einbeziehung möglichst vielfältiger Akteursgruppen legitimiert sind.

Dominik Himmler (Freising) ging der Frage nach, woran der Erfolg von Beteiligungsverfahren eigentlich festzumachen ist und kommt zu dem Schluss, dass der Erfolg vor allem vor dem Hintergrund der jeweils definierten Ziele bewertet werden sollte. Diese Ziele wiederum sind weiter in Bezug auf die (a) Akteure, die (b) Legitimation des Verfahrens sowie die (c) Ausgestaltung des Prozesses zu differenzieren. Während es beispielsweise ein Ziel sein kann, den Wissenstransfer zwischen Akteuren zu steigern bzw. die Akzeptanz einer Entscheidung zu erhöhen, so kann in Bezug auf die Legitimation die Frage im Vordergrund stehen wie offen und transparent das Beteiligungsverfahren gerade in Bezug auf nicht organisierte Interessensgruppierung gestaltet ist. In Bezug auf den Prozess gilt es vor allem Demokratisierungsaspekte bezüglich sich möglicherweise ändernder Machtverteilungen (Verhältnis Bürger, Experten und Verwaltung) bzw. auf sich durch das Beteiligungsverfahren wandelnde Kompetenzen der Beteiligten zu setzen.

In der Diskussion beider Vorträge wurde deutlich, dass gerade die Praxis von Beteiligungsverfahren durchaus kritisch zu sehen ist. Verfahren gehen meist von Seiten der Verwaltung aus wodurch sowohl das Ziel und als auch der Ablauf des Verfahrens bereits vorgegeben wird. Partizipation scheint allzu oft eher eine „Akzeptanzmaschine“ zu sein, die der Steigerung der Effektivität und Effizienz des Gestaltungs- und Entscheidungsprozesses dienen soll und weniger dazu beiträgt, bestehende Machtverhältnisse bzw. Rollenzuschreibungen zu verändern. Beide Vorträge unterstreichen damit die Bedeutung, die der Phase vor dem eigentlichen Beteiligungsverfahren zukommt: Hier werden Entscheidungen durch einige wenige, meist staatliche Akteure, getroffen, die später kaum revidierbar zu machen sind.

Die Wissenschaft tritt in diesem (Forschungs-)kontexten meist nicht nur als neutraler Beobachter auf, sondern wird, den oft zitierten Elfenbeinturm verlassend, zum handelnden und (mit-)entscheidenden Akteur, was die Frage aufwirft, welcher Akteur in solch einem Kontext überhaupt steuert und entscheidet bzw. welche Rollen „Wissenschaft“ in dieser Arena eigentlich einnimmt.

Gerard Hutter (Dresden) thematisierte am Beispiel eines großen und eines kleinen Forschungsverbundes, die aus Vertretern von Wissenschaft, Verwaltung, Planung und Unternehmen mit ihren je eigenen Rationalitäten, Interessen und Zielen bestehen, wie Netzwerke gesteuert werden. Sein Vortrag zeigte, dass vor allem die größeren Forschungsverbünde, Schwierigkeiten haben, sich als Netzwerk zu verstehen, da sie weder über eine gemeinsam geteilte Identität, noch zu Projektbeginn über eine Vertrauensbasis hoher Dichte verfügen. Solche Netzwerke erzeugen also ihre eigenen Risiken, die zu managen ein bisher zu wenig thematisiertes Unterfangen ist, da die Fragen „Was wollen wir eigentlich? (Ziel)“ und „Wer sind wir eigentlich? (Netzwerk-Identität)“ jenseits der Antragsprosa kaum in ihrem Zusammenhang expliziert werden.

Maria Hagemeyer-Klose (Hamburg) zeigte anhand eines szenariobasierten Forschungsprojektes, den Entwicklungsprozess von Anpassungsstrategien der Stadt- und Regionalplanung in Stadtregionen der Küstenzone auf. Am Beispiel des Klimawandels diskutierte sie, wie durch Prozesse sozialen Lernens die Fähigkeiten der stadtreionalen Gesellschaften gesteigert werden können. Die Frage, welches Wissen in Anpassungsprozessen generiert werden kann und soll, und wie eine innovative Wissensintegration im Hinblick auf den Umgang mit dem Klimawandel stattfinden kann, stellte hierbei den Kern der Präsentation dar.

Gabriela Christmann (Erkner) thematisiert in ihrem Vortrag zu erst die Schwierigkeit innerhalb eines größeren, interdisziplinären Forschungsverbundes eine gemeinsame „Sprache“ zu entwickeln, die zumindest ein Verständnis der Unterschiede von vermeintlich gleichen Begriffen hat, ein Dauerthema des interdisziplinär besetzten Arbeitskreises. Was ein Risiko ist (und was

nicht) unterscheidet sich eben stark zwischen den verschiedenen Disziplinen und damit auch die Frage, wie die Folgen von Risiken zu minimieren sind. Anschließend befasst sich der Vortrag mit den verschieden konstruierten öffentlichen Diskursen und Experteneinschätzungen zu den gesellschaftlich wahrgenommenen Bedrohungen durch Klimarisiken. Ziel der Analyse ist es, lokal-kulturelle Unterschiede zu verstehen und identifizieren und damit die unterschiedlichen Feldlogiken sichtbar zu machen. Auch hier ist Forschung kein Selbstzweck, denn es gilt lokal sensitive und angepasste Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

Allen drei Vorträgen gemein, ist dass Wissenschaft sowohl als Beobachter als auch treibende Kraft des Gestaltungsprozesses auftritt, was dazu führt, dass klare Rollenzuschreibungen und –modelle nicht länger so ohne Weiteres auszumachen sind. Während Wissenschaft nicht allein beobachtet, analysiert und feststellt, können Vertreter von Verwaltungen und Behörden anscheinend nicht länger einfach anordnen und ausführen (lassen). Kontingenz bezieht sich also nicht nur auf die physischen Gegebenheiten und deren Konstruktion in der sozialen Interaktion, sondern vermehrt auch auf die Bedingungen sozialer Interaktion an sich.

Vor diesem Hintergrund, und das zeigte die abschließende Diskussion nochmals, stellt das Konzept von der „*Risk Governance*“ eine gewisse Sensibilität dafür her, dass möglicherweise nicht nur Unsicherheiten, Ambivalenzen und Kontingenzen in Bezug auf „Risiken erster Ordnung“ (also Risiken der physischen Umwelt, die die Gesellschaft betreffen) Aufmerksamkeit erfahren (sollten), sondern, dass auch das Umfeld in dem Risiken behandelt und thematisiert werden, vielschichtiger und widersprüchlicher wird. Konventionelles Risikomanagement scheint dies im Normalfall, da sehr prozessorientiert, auszublenden und konzentriert sich vor allem auf die Analyse und Bewertung der Gefahren und Konsequenzen. „*Risk Governance*“ hingegen könnten den Blick etwas erweitern und bietet die Möglichkeit, Unsicherheiten, die Kontingenz verschiedener Rollen und Rollenverständnisse sowie die Schwierigkeiten der Ausgestaltung des Prozesses der Entscheidungsfindung an sich zu thematisieren. „*Risk Governance*“ ermöglicht es somit – und zwar auch gerade aufgrund der Losgelöstheit von einem gesetzlichen Rahmen – die Rolle von Akteuren im Naturgefahren-Management neu zu definieren. Allerdings sind wesentliche Elemente, die bereits im Risikomanagement nur selten angesprochen werden, auch im Konzept der „*Risk Governance*“ bislang unterrepräsentiert: Nämlich die Konstruktion zeitlicher und räumlicher Dynamiken von Risiken bzw. die Folgen einer schleichenden Veränderung vom Management von Risiken hin zur (gesellschaftlichen) Steuerung *durch* Risiken.

Das nächste Treffen des AK Naturgefahren/Naturrisiken wird im direkten Anschluss an den 32. Internationalen Geographiekongress (Köln) in Bonn stattfinden. Damit kehrt der Arbeitskreis zu seinem 15. Geburtstag an seinen geographischen Ausgangspunkt zurück. Es war 1997 in Bonn als sich der Arbeitskreis auf dem 51. Deutschen Geographentag, durch Herrn Dikau und Herrn Pohl einberufen, zu seiner konstituierenden Sitzung traf. Das Treffen wird am Freitag, den 31.08.2012 stattfinden. Die mittlerweile doch schon 15 jährige Geschichte des AK soll in der einen oder anderen Form, Thema des Treffens sein. Details zur inhaltlichen Ausgestaltung werden rechtzeitig über den AK Emailverteiler sowie im Rundbrief und auf der Webseite des AKs veröffentlicht.

Christian Kuhlicke und Sven Fuchs

Einladung zum 23. Treffen des Arbeitskreises Naturgefahren/-risiken der Deutschen Gesellschaft für Geographie, 28.-29.10.2011, Freising, zum Rahmenthema:

Risk Governance

Analyse, Bewertung und Management von Naturgefahren unter sich ändernden Rahmenbedingungen

Tagungsort:

Technische Universität München

Gebäude der Forstwissenschaftlichen Lehrstühle

Seminarraum 7a

Hans-Carl-von-Carlowitz-Platz 2 (= Gebäude 4277)

85354 Freising

Anfahrtsskizze und -beschreibung siehe <http://www.wzw.tum.de/index.php?id=34>

(Campus- und Hörsaal-Lagepläne zum Download)

Programm (je 20 Minuten Input, 25 Minuten Diskussion)

Freitag, 28.10.2011

13:30 Uhr

Begrüßung und Einführung: Risk Governance – Analyse, Bewertung und Management von Naturgefahren unter sich ändernden Rahmenbedingungen (*Sven Fuchs, Wien, und Christian Kuhlicke, London*)

14:45 – 15:30 Uhr

Gesellschaftliche Verarbeitung von Klimarisiken und lokale Klima-Governance in Städten der deutschen Nord- und Ostseeküste (*Gabrielle B. Christmann, N.N., Erkner*)

Pause

16:00 – 16:45 Uhr

Zielgerichtete Netzwerke – Hoffnungsträger für ‚Risk Governance‘ und das Management von Naturrisiken? (*Gérard Hutter, Dresden*)

16:45 – 17:30 Uhr

Risk Governance im Naturgefahrenmanagement – Partizipationsforschung zwischen politischen Programmen und praxisnaher Umsetzung (*Dominik Himmler, Freising*)

17:30 – 18:00 Uhr

Postersession

18:00 Uhr: Ende des ersten Tages, im Anschluss gemeinsames Abendessen etc.

Samstag, 29.10.2011

09:00 – 09:45 Uhr

Szenario-Planung als partizipativer (Risk) Governance-Ansatz in der resilienten Anpassung an den Klimawandel: Konzeptionelle Überlegungen und erste empirische Erkenntnisse am Beispiel des Szenario-Planungs-Prozesses in der Stadtregion Rostock (*Maria Hagemeyer-Klose, Sonja Depptisch, Hamburg*)

09:45 – 10:30 Uhr

Risk governance – without a risk?! Veränderte Implementationsstrategien der bayerischen Forstverwaltung im Schutzwaldmanagement (*Monika Arzberger, Freising*)

Pause

11.00 – 12:00 Uhr

Zusammenfassende Diskussion und Dokumentation wesentlicher Punkte der Diskussion

Im Anschluss: Sitzung des AK Naturgefahren/Naturrisiken

12:00 Uhr: gemeinsames Mittagessen

13:00 – 16:00 Uhr

Exkursion zum Thema: Isarplan 2020 – ein Modellvorhaben für die Umsetzung der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie in Bayern!?

Postersession

Für Kurzentschlossene besteht noch die Möglichkeit, mit einer Postervorstellung zum AK-Treffen beizutragen. Interessensbekundungen bitte bis zum 15.10.2011 an Sven Fuchs (sven.fuchs@boku.ac.at) oder Christian Kuhlicke (christian.kuhlicke@ufz.de) senden.

Übernachtung

Im Hotel Lerner sind Zimmer (Kosten pro Übernachtung 30 – 70 € je nach Ausstattung) mit dem Kennwort Arbeitskreis Naturgefahren vorreserviert. Vom Hotel sind Sie in 5 Minuten am Tagungsort. Buchen Sie bitte das Hotel telefonisch oder per Mail selbst:

<http://www.hotel-lerner.de>

Tel. 08161 / 91646

info@hotel-lerner.de

Sie erreichen das Hotel auch mit dem Bus 638, Haltestelle Bachstraße.

Anmeldung

Bitte melden Sie sich bis zum 15.10.2011 per Mail bei Klaus Wagner an. Geben Sie bitte dabei an, ob Sie am Mittagessen, am 29.10.2011, und/oder der Exkursion teilnehmen wollen.

Ansprechpartner vor Ort:

Klaus Wagner

Lehrstuhl für Wald- und Umweltpolitik

Tel.: 08161/714617 bzw. 0173/8931010

wagner@forst.tu-muenchen.de



Der Arbeitskreis Naturgefahren/Naturrisiken der DGfG bittet um Beiträge für sein 23. Treffen am 28. und 29. Oktober 2011 (TU Campus Weihenstephan/Freising) zum Rahmenthema:

Risk Governance

-

Analyse, Bewertung und Management von Naturgefahren unter sich ändernden Rahmenbedingungen

Der Begriff „Risk Governance“ gewinnt in jüngeren Beiträgen zu Naturgefahren und -risiken an Bedeutung. Zwei sich wechselseitig beeinflussende Entwicklungen stehen dabei im Vordergrund, und sollen im Rahmen des AK-Treffens thematisiert werden:

- **Naturräumliche Veränderungen:** Die Naturgefahren zugrunde liegenden Prozesse sind einem Wandel unterlegen, der sich beispielsweise aus Änderungen der prozessverursachenden Parameter (Stichwort: Klimawandel), aber auch aus Änderungen im Wirkungsgefüge dieser Prozesse (Stichwort: gekoppelte oder entkoppelte Prozess-Response-Systeme) ergibt. Diese Änderungen haben Auswirkungen auf das Verständnis von Magnitude und Frequenz der Naturgefahren. Gemeinsam mit Änderungen auf der Schadenpotentialseite steuern sie die Höhe des Risikos. Die bestehenden Grenzen bisheriger Ansätze, und daraus erwachsende Herausforderungen für eine veränderte Analyse und Beurteilung von Naturgefahren zeigen nicht zuletzt die jüngsten Ereignisse deutlich, und erfordern einen ebenso innovativen wie dynamischen Umgang in Bezug auf das Management.
- **Gesellschaftliche Veränderungen:** Sich ändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen wirken sich auf die Bewertung von Naturgefahren und -risiken und deren Management aus. Die Bedeutung dieser Veränderungen und die genauen Auswirkungen auf die Gesellschaft, bzw. deren Umgang mit Naturgefahren sind unsicher und werden kontrovers diskutiert. Einige Charakteristika dieser Transformation könnten u.a. sein: Rückzug des Staates aus dem Management, verbunden mit einer zunehmenden Privatisierung notwendiger Handlungsstrategien und die Einbeziehung neuer Akteure wie z.B. Unternehmen oder NGOs in partizipative Entscheidungsprozesse.

Ziel des Arbeitskreistreffens ist es, diese Änderungsprozesse auf der naturräumlichen und auf der gesellschaftlichen Seite besser zu verstehen und die Auswirkungen auf bereits etablierte Praktiken im Umgang mit Naturgefahren und -risiken weiter zu präzisieren. In besonderem Maße – und hier knüpft das Treffen an die Leitlinie des Arbeitskreises an – sollen gemeinsam Strategien diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die sowohl auf Seiten der physischen Geographie, als auch auf Seiten der Humangeographie anschlussfähig sind. Hierzu kann das Konzept des Risk Governance einen geeigneten Rahmen bilden.

Wir freuen uns auf theoretische und konzeptionelle Beiträge, sowie auf empirisch fundierte Arbeiten, die sich mit derartigen Schnittstellenphänomenen im Bereich der Naturgefahren und -risiken auseinandersetzen.

Der Tradition der AK-Treffen folgend werden wir aus den eingereichten Beiträgen Kurzvorträge auswählen, anhand derer die dargelegten Problemstellungen strukturiert diskutiert werden können. Einreichfrist für Kurzfassungen ist Freitag, 05. August 2011, 12:00 h (Beiträge bitte gleichzeitig per E-Mail an: svn.fuchs@boku.ac.at und christian.kuhlicke@ufz.de senden).

Ziel des Treffens ist die gemeinsame Entwicklung eines Thesenpapiers, das auch dazu dienen soll, zukünftige Themen, die durch den AK weiterverfolgt werden sollen, zu identifizieren.

Das 23. AK-Treffen findet im Raum München (TU Campus Weihenstephan/Freising) am 28. und 29. Oktober 2011 statt.

Sven Fuchs, Wien

Christian Kuhlicke, London/Leipzig