

MASTER THESIS | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung im Rahmen der Risiko-Governance in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf lokaler Ebene: was funktioniert und warum?

verfasst von | submitted by
Katrín Fischer

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Science (MSc)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 992 242

Universitätslehrgang lt. Studienblatt |
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Risikoprävention und Katastrophenmanagement

Betreut von | Supervisor:

Dipl.-Ing. Dr. Florian Rudolf-Miklau Privatdoz.

Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung im Rahmen der Risiko-Governance in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf lokaler Ebene: was funktioniert und warum?

II. Danksagung

Bedanken möchte ich mich bei meiner ehemaligen Vorgesetzten, Ghita El-Khyari, die mir den Raum gegeben hat, berufsbegleitend zu studieren,

meinem Betreuer, Dipl.-Ing. Dr. Florian Rudolf-Miklau, der durch seine Vorlesungen und Gedankenanstöße mein großes Interesse an Risiko-Governance geweckt hat,

sowie meinem Freund Reisi, der mich auch sicher bei meiner zweiten Masterthesis mit vollem Elan unterstützt hätte.

Aber allen voran natürlich meiner Mama, Brigitte Fischer, die mir wie immer unermüdlich zur Seite stand. Danke!

III. Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	v
Abbildungsverzeichnis	v
1. Einleitung.....	1
2. Hypothese, Zielsetzungen und Fragestellung.....	3
2.1 Forschungsfragen	3
3. Forschungsmethode	5
3.1 Analytisches Vorgehen	5
3.2 Methodische Grenzen	6
4. Risiko-Governance im Naturkatastrophenmanagement	7
4.1 Katastrophenmanagement	7
4.2 Risiko.....	8
4.3 Risikomanagement	10
4.4 Integrales Risikomanagement.....	12
4.5 Restrisiko.....	14
4.6 Eigenverantwortung und staatliche Maßnahmen	14
4.7 Governance.....	16
4.8 Risiko-Governance	17
4.8.1 Der Risiko-Governance Ansatz des Intergovernmental Risk Governance Council .	17
4.9 Stakeholder Engagement im Risiko-Governance	18
4.10 Regionale Risiko-Governance	19
5. Bürgerinnen und Bürger Beteiligung im Risiko-Governance im Rahmen von Naturkatastrophenmanagement	21
5.1 Öffentlichkeit vs. Bürger:innen	21
5.2 Rechtlich vorgeschrieben vs. freiwillige Prozesse	22
5.3 Warum sollen Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden?	22
5.4 Herausforderungen.....	24
5.5 Aktive Mitwirkung vs. “Vollkasko-Denken”	25
5.6 Risikokategorisierung und Beteiligung.....	26
5.7 Stufen der Partizipation	26
5.8 Eingrenzung vs. Ausgrenzung von Bürgerinnen und Bürgern in Prozessen	28
5.9 Die 5Ws der Öffentlichkeitsbeteiligung	29
6. Umsetzung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung im Alpenraum	34
6.1 Richtungsweisende Rahmenwerke	34
6.1.1 Aarhus-Konvention	34
6.1.2 EU-Hochwasserrichtlinie.....	34
6.2 Regionalpolitisch etablierte Strukturen und Rahmenwerke im Alpenraum	35
6.2.1 Alpenkonvention.....	35
6.2.2 Die EU-Strategie für den Alpenraum	35
6.2.3 CIPRA	36

6.2.4 Interreg Alpine Space Programme	36
6.3 Risikolandschaft Alpenraum	37
6.4. Naturgefahren Audits auf Gemeindeebene.....	38
6.4.1 Umsetzungsbeispiel 1: Kommunales Hochwasseraudit (Deutschland)	38
6.4.2 Umsetzungsbeispiel 2: Naturgefahren-Check (Österreich).....	40
6.4.3 Persönliche Reflexionen: Audits auf Gemeindeebene.....	41
6.5 Flussdialoge	42
6.5.1 Umsetzungsbeispiel 3: Flussdialoge Raab, Salzach und Krems (Österreich).....	42
6.5.2 Umsetzungsbeispiel 4: Licca Liber I: der Freie Lech (Deutschland)	43
6.5.3 Persönliche Reflexionen: Flussdialoge	46
6.6 Umsetzungsbeispiel 5: Freihalteräume zur langfristigen Minderung des Restrisikos (Schweiz).....	47
6.6.1 Persönliche Reflexionen: Freihalteräume	48
6.7 Umsetzungsbeispiel 6: Wasserverbände und Wassergenossenschaften (Österreich) .	48
6.7.1 Persönliche Reflexionen: Wasserverbände und Wassergenossenschaften	50
6.8 Umsetzungsbeispiel 7: Lawinenkommissionen (Österreich)	51
6.8.1 Persönliche Reflexionen: Lawinenkommissionen	52
6.9 Umsetzungsbeispiel 8: OWARNA: Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren (Schweiz)	53
6.9.1 Persönliche Reflexionen: OWARNA	55
6.10 Umsetzungsbeispiel 9: Absiedelung als Hochwasserschutzmaßnahme (Österreich) .	55
6.10.1 Persönliche Reflexionen: Absiedelung.....	57
7. Schlussfolgerungen	59
7.1 Prozess vs. Institutionalisierung.....	59
7.2 Verankerung der Praxisbeispiele in den Partizipationsstufen	60
7.3 Rechtliche und institutionelle Verankerung	61
7.4 Freiwilligkeit durch Ermächtigung und Beteiligung	61
7.5 In verschiedenen Formen eingebunden sein.....	61
7.6 Als Wissensträger ansehen.....	63
7.7 In Wissen investieren	63
7.8 Mit einem Multi-Stakeholder-Prozess zu einer gleichwertigen Einbindung	64
7.9 Vielfalt an Methoden in einem Prozess.....	64
7.10 Aus guten Beispielen lernen („Good Practice“)	64
7.11 Von den 5Ws zu einem Leitfaden	65
7.12 Fragestellungen als Leitfaden	65
8. Perspektiven und Ausblick.....	70
9. Literaturverzeichnis	74
Kurzzusammenfassung	80
Abstract	81

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Auflistung der Beteiligungsmöglichkeiten direkt und indirekt betroffener Bürger:innen.....	62
--	----

Abbildungsverzeichnis

Abb.1: Risikomanagement Prozess gemäß ISO 3100 (siehe auch Jachs 2011).....	11
Abb. 2: Integration von Risikomanagement in das Katastrophenmanagement (vereinfacht nach Jachs 2011:102).....	11
Abb. 3: Integrales Risikomanagement, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS 2019).....	13
Abb. 4: Stakeholder beim Hochwasseraudit (Geisenhofer et al. 2008:689).....	39

1. Einleitung

Die Alpenregion ist zunehmend von Naturkatastrophen betroffen. Sie verursachen jedes Jahr Milliarden Schäden und betreffen fast alle Gemeinden in Österreich, Deutschland und der Schweiz. Der Klimawandel führt zu häufigeren und intensiveren Extremwetterereignissen, die erhebliche Auswirkungen auf Bevölkerung, Infrastruktur und Umwelt haben. Zu den bedeutendsten Naturgefahren zählen Hochwasser, Murenabgänge, Steinschläge, Erdbeben und Lawinen. Gleichzeitig wird aber auch durch die demografische Entwicklung und Regionalentwicklung der Alpenraum immer stärker erschlossen (Bodenverbrauch) und Bürger und Bürgerinnen in Gemeinden der Alpenregion sind immer häufiger von Naturgefahrenrisiken betroffen.

Ein ordnungsgemäßer Katastrophenschutz stellt vor allem Länder und Gemeinden vor große Herausforderungen - insbesondere kommt der Gemeinde - der lokalen Ebene - im Umgang mit Naturgefahren eine zentrale Rolle zu. Gemeinden fungieren zudem als Informationsdrehscheiben und verfügen über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Sicherheitsvorsorge, Schutzprojekte und Subventionsverwaltung. Dabei gewinnt das Vorsorgeprinzip - als politisches und gesellschaftliches Bestreben, Risiken und Schäden zu vermeiden - zunehmend an Bedeutung (Rudolf-Miklau 2018a). Dies stellt Entscheidungsträger:innen vor allem auf regionaler und lokaler Ebene, also in betroffenen Gemeinden, vor eine immer größer werdende Herausforderung. Wie geht man mit Naturkatastrophen um?

Im Rahmen des Katastrophenmanagements hat es in den letzten Jahrzehnten einen Wandel zum Katastrophenrisikomanagement gegeben. Dabei geht man weg vom Behandeln des konkreten Katastrophenereignisses - also ein Abgehen von der klassischen Gefahrenabwehr - und konzentriert sich auf das Risikomanagement. Um die Gesamtheit aller Maßnahmen zu berücksichtigen, entwickelte das Schweizer Bundesamt für Bevölkerungsschutz das integrale Risikomanagement. Integrales Risikomanagement ist ein ganzheitlicher Ansatz zur Beurteilung und Steuerung von Risiken, der darauf abzielt, Gefahren für Menschen und ihre Lebensgrundlagen auf ein tragbares Maß zu begrenzen. Konkrete Maßnahmen zur Risikoreduzierung werden basierend auf einer Risikoanalyse, -beurteilung und -bewertung gemacht (BABS 2014).

Aufgrund der zunehmenden Katastrophen und auch des demografischen Wandels stoßen klassische staatliche Strukturen des Katastrophenschutzes (Katastrophenvermeidung und -vorsorge) aber immer häufiger an ihre Grenzen. Dies legt eine Erweiterung des Katastrophenmanagements um partizipative Ansätze nahe, setzt jedoch ein gewisses Maß an Risikobewusstsein und -akzeptanz in der Bevölkerung voraus. Vor diesem Hintergrund kann der Ansatz der Risiko-Governance als Orientierung dienen, der neben dem klassischen Risikomanagement-Ansatz auf die Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Akteur:innen in Prozesse des Risikomanagements zielt.

Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung im Rahmen der Risiko-Governance in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf lokaler Ebene: was funktioniert und warum?

Bürger:innen nehmen in Bezug auf Naturgefahren auf lokaler Ebene eine Doppelrolle ein: als Betroffene und als Mitverantwortliche für Risikoentwicklungen vor Ort. Durch den Risiko-Governance Ansatz bekommen sie allerdings noch eine dritte Rolle, und zwar als aktive Mitgestalter:innen resilienter lokaler Strukturen im Rahmen von regionaler Risiko-Governance. Diese Arbeit setzt sich mit dieser Rolle von Bürger:innen auseinander.

2. Hypothese, Zielsetzungen und Fragestellung

Die zugrunde liegende Hypothese dieser Arbeit lautet: Der Risiko-Governance Ansatz bietet ein theoretisch fundiertes Modell zur Einbindung betroffener Bürger:innen in das Katastrophenrisikomanagement in jeder Phase des Katastrophenschutzes mit dem Ziel, dieses nachhaltiger zu gestalten. In der Praxis wird dieser Ansatz jedoch nicht flächendeckend umgesetzt, da es an geeigneten Rahmenbedingungen und praxisnahen Handlungsvorgaben für eine effektive Bürger:innenbeteiligung mangelt sowie an der Risikokompetenz der Betroffenen (Bewusstsein, Akzeptanz). Dadurch bleiben die Umsetzung und institutionelle Verankerung entsprechender Beteiligungsformate auf lokaler Ebene vage oder punktuell, trotz wachsender Anerkennung partizipativer Governance im Risikomanagement und der positiven Auswirkungen der Einbindung der betroffenen Bürger:innen auf staatliche und vor allem lokale Bemühungen. Neben zahlreichen Hemmnissen und Herausforderungen - wie dem geringen Risikobewusstsein in der Bevölkerung, unzureichender Risikokommunikation und begrenztem Beteiligungswillen - fehlt es auch an geeigneten Rahmenbedingungen sowie praxisnahen Hilfestellungen, die es lokalen Entscheidungsträger:innen erleichtern würden, die Bevölkerung inklusiv und wirkungsvoll einzubinden.

2.1 Forschungsfragen

Vor dieser Hypothese untersucht diese Masterarbeit folgende Forschungsfrage(n):

Wie muss ein Risiko-Governance Prozess gestaltet sein, um eine Beteiligung von Bürger:innen im Rahmen des Katastrophenschutzes auf lokaler Ebene in der Alpenregion umzusetzen?

Untergeordnete Fragestellungen:

Welche praktischen Methoden zeichnen eine erfolgreiche Beteiligung von Bürger:innen in der Risiko-Governance aus?

Wie können konkrete Handlungsvorschläge aussehen, um lokale Verantwortungsträger:innen zu unterstützen, die Beteiligung von Bürger:innen im Risiko-Governance umzusetzen?

Das zentrale Ziel dieser Masterarbeit besteht darin, zu untersuchen, wie Risiko-Governance Prozesse im Rahmen der Katastrophenvorsorge gestaltet sein müssen, um die Beteiligung von Bürger:innen auf lokaler Ebene in der Alpenregion zu ermöglichen. Zur Beantwortung dieser Kernfrage wird zunächst der theoretische Rahmen von Risiko-Governance und Beteiligung von Bürger:innen im Naturkatastrophenmanagement mit Fokus auf Katastrophenschutz erläutert. Im Anschluss erfolgt eine detailliertere Untersuchung ausgewählter und bereits umgesetzter Risiko-Governance Beispiele aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, um daraus konkrete Handlungsempfehlungen für eine Bürger:innenbeteiligung für kommunale Entscheidungsträger:innen abzuleiten.

Diese Arbeit will durch eine systematische Analyse und praxisorientierte Empfehlungen dazu beitragen, die Umsetzung von Beteiligung von Bürger:innen in der Risiko-Governance im Alpenraum im Rahmen von Naturkatastrophen zu stärken. Ziel ist es herauszuarbeiten, wie

Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung im Rahmen der Risiko-Governance in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf lokaler Ebene: was funktioniert und warum?

die Beteiligung von Bürger:innen im Rahmen des Risiko-Governance Ansatzes in jeder Phase des Katastrophenschutzes praktisch gestaltet und umgesetzt werden kann – und welche strukturellen Bedingungen dies ermöglichen.

3. Forschungsmethode

Um die eingangs formulierte Forschungsfrage fundiert beantworten zu können, verfolgt diese Arbeit einen methodischen Zugang, der sowohl theoretisch als auch praxisorientiert ist und durch eine fallbasierte Analyse ergänzt wird. Diese Arbeit schränkt sich geographisch ein, indem sie sich auf Praxisbeispiele aus drei Ländern der Alpenregion konzentriert - Deutschland, Österreich und die Schweiz - da diese aufgrund ihrer geographischen Bedingungen landschaftlich ähnliche Risikogebiete haben und ebenso kulturelle Ähnlichkeiten aufweisen sowie Unterzeichner der Alpenkonvention sind. Im Zentrum der Analyse stehen ausgewählte Fallbeispiele aus Deutschland, Österreich und der Schweiz. Auf Basis eines analytischen Rahmens werden diese Praxisbeispiele untersucht, um herauszufinden unter welchen Bedingungen bzw. Gegebenheiten die Beteiligung von Bürger:innen im Risiko-Governance im Rahmen von Katastrophenmanagement gelingt.

Die Auswahl erfolgt gezielt anhand folgender Kriterien:

- Geografische Streuung innerhalb des Alpenraums zur Berücksichtigung regionaler Unterschiede sowie unterschiedlicher Naturgefahren.
- Unterschiedliche Formen der Bürger:innen-Beteiligung, z. B. als individuell Betroffene, organisierte Interessensgruppen oder über formal organisierte Genossenschaften.
- Beispiele aus verschiedenen Phasen des Katastrophenschutzes: sowohl Katastrophenvermeidung als auch Katastrophenvorsorge.

3.1 Analytisches Vorgehen

Die Fälle werden auf Basis von wissenschaftlicher Literatur, Projektberichten, behördlichen Publikationen sowie relevanten Medienberichten identifiziert und aufbereitet. Ziel ist keine statistische Repräsentativität, sondern ein vertieftes Verständnis von gelingenden Beteiligungsprozessen in unterschiedlichen Kontexten.

Für die konkrete Analyse der Fallbeispiele wird das "5W-Modell der Öffentlichkeitsarbeit" nach Bachl herangezogen (Bachl 2018). Dieses Modell bietet ein heuristisches Raster zur systematischen Untersuchung von Beteiligungsprozessen anhand folgender Fragestellungen:

1. Wozu werden Bürger:innen einbezogen?
2. Wobei bzw. Woran werden Bürger:innen einbezogen
3. Wer wird einbezogen?
4. Wann werden Bürger:innen einbezogen?
5. Wie werden Bürger:innen einbezogen?

Anhand der 5Ws werden die Fallbeispiele analysiert und strukturiert verglichen, um Erfolgsfaktoren und Herausforderungen zu identifizieren.

3.2 Methodische Grenzen

Die Arbeit stützt sich primär auf Sekundärquellen (Literatur, Projekt- und Medienberichte), was die Tiefe der Analyse mitunter einschränkt, insbesondere im Hinblick auf interne Entscheidungsprozesse oder nicht-dokumentierte lokale Dynamiken. Zudem kann die Auswahl der Beispiele trotz sorgfältiger Kriterien kein vollständiges Bild der gesamten Alpenregion, rechtlichen Vorgaben und Methoden der Einbindung abbilden.

Die Erkenntnisse dieser Arbeit erheben daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern zielen auf das Aufzeigen von Mustern, Handlungsspielräumen und Bedingungen für ein Gelingen der Einbindung von Bürger:innen ab, wenn dieses ermöglicht werden soll. Die systematische Analyse der Fallbeispiele folgt der oben genannten Kriterien und Methoden soll es ermöglichen, praxisnahe Rückschlüsse auf die Gestaltung effektiver Risiko-Governance Prozesse mit Fokus auf die Beteiligung von Bürger:innen zu ziehen und verallgemeinerbare sowie verdichtete Ergebnisse abzuleiten.

4. Risiko-Governance im Naturkatastrophenmanagement

Dieses Kapitel legt dar, wie Risikomanagement mit dem Katastrophenmanagement verknüpft ist und was unter Risiko-Governance im Kontext von Naturgefahren zu verstehen ist. Der Fokus der Arbeit wird dabei gezielt auf die Aspekte der Katastrophenvermeidung und -vorsorge eingegrenzt. Zudem werden zentrale Begriffe wie Risiko und Governance im Zusammenhang mit Katastrophenmanagement erläutert, um danach den Schwerpunkt auf den Risiko-Governance Ansatz zu legen. Dabei wird die Rolle der Stakeholder und ihre Beteiligung im Risikomanagement insbesondere auf lokaler Ebene erläutert.

4.1 Katastrophenmanagement

Modernes Katastrophenmanagement wird als kontinuierlicher, prozessorientierter Ansatz verstanden, der sämtliche Phasen des Katastrophenmanagementzyklus umfasst. Es basiert auf einem All-Hazards- sowie All-Agencies- Ansatz und zeichnet sich durch Interdisziplinarität sowie organisationsübergreifende Kooperation aus (Jachs 2011). Jachs (2018:75) beruft sich auf die ÖNORM S2304-Definition von Katastrophenmanagement: „die Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten Maßnahmen in den Bereichen Katastrophenvermeidung, Katastrophenvorsorge, Katastrophenbewältigung und Wiederherstellung nach Katastrophen, einschließlich der laufenden Evaluierung der in diesen Bereichen getroffenen Maßnahmen.“ Alle Maßnahmen des Katastrophenmanagements fallen in den Katastrophenmanagementzyklus (siehe Abb. 1) (Jachs 2011) .

Der Katastrophenmanagementzyklus gliedert sich in vier aufeinander bezogene Phasen, die einen kontinuierlichen Prozess der Risikominderung, Einsatzbewältigung und Wiederherstellung abbilden. Jede Phase - Vermeidung, Vorsorge, Bewältigung und Wiederaufbau - erfüllt spezifische Funktionen innerhalb eines integrierten Katastrophenschutzsystems. Die Vermeidung und Vorsorge werden auch als Katastrophenschutz kategorisiert, sowie die Bewältigung und Wiederherstellung als Katastrophenhilfe (Jachs 2011).

Die Vermeidung umfasst sämtliche präventive Maßnahmen, die darauf abzielen, die Eintrittswahrscheinlichkeit potenzieller Katastrophen zu verringern oder deren Auswirkungen zu minimieren. Darunter versteht man sowohl aktive als auch passive Schutzmaßnahmen, wie beispielsweise Hochwasserschutzbauten oder Bauverbote in Risikogebieten. Im englischsprachigen Raum wird hierbei zwischen Prevention (Prävention) und Mitigation (lindernd) unterschieden (Jachs 2011).

Vorsorge schließt an die Vermeidung an und umfasst „alle vorbereitenden Maßnahmen zur Abwehr und Bekämpfung der Gefahren und Schäden, die von einer möglichen Katastrophe ausgehen könnten“ (Jachs 2011:79). Vorsorge beginnt dort, wo Vermeidung nicht greift oder nicht realisierbar ist. Sie beinhaltet unter anderem Planungen, organisatorische Vorkehrungen und die Bereitstellung notwendiger Ressourcen, basierend auf einer fundierten Risikoanalyse. Das Risikomanagement gewinnt im Rahmen der Vermeidung und Vorsorge des Katastrophenmanagements eine immer zentralere Rolle (Jachs 2011).

Bewältigung bezieht sich auf die Gesamtheit aller zeitlich begrenzten Maßnahmen unmittelbar nach dem Eintreten einer Katastrophe. Ziel ist die Abwehr akuter Gefahren sowie die Sicherstellung grundlegender öffentlicher Funktionen. In diese Phase fällt auch der organisierte Katastropheneinsatz durch Behörden, Einsatzorganisationen und zuständige Einrichtungen gemäß gesetzlichen Bestimmungen (Jachs 2011).

Gefahrenabwehr bezeichnet die staatlich organisierte Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung oder Reduktion von Gefahren – im Kontext von Naturkatastrophen insbesondere durch Behörden und Einsatzorganisationen. Sie basiert auf einem rechtlichen Rahmen, der Eingriffsnormen wie Gebote, Verbote oder Widmungsbeschränkungen umfasst und ein schnelles, präzises Handeln der zuständigen Stellen voraussetzt. Der Fokus liegt dabei stark auf staatlicher Steuerung und technokratischer Kontrolle, während die Bevölkerung primär als zu schützende Einheit betrachtet wird. Eine aktive Einbindung von Bürger:innen in die Gefahrenabwehr findet kaum statt, was zu einer asymmetrischen Rollenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft führt (Rudolf-Miklau 2018b).

Wiederherstellung zielt auf die längerfristige Rückkehr zum Zustand vor der Katastrophe. Hierzu zählen sowohl der physische Wiederaufbau als auch strukturelle Verbesserungen zur künftigen Risikominimierung. Diese Phase trägt wesentlich zur Weiterentwicklung der Prävention, zur Risikoreduktion und zur Optimierung der Vorsorge bei (Jachs 2011).

Die amerikanische Federal Emergency Management Agency identifiziert im Rahmen eines Projektes 2007 acht Grundprinzipien des Emergency Managements. Risikoorientiertheit ist eines der acht und besagt, dass der Ressourceneinsatz sich nach dem vorhandenen Risiko und einer systematischen Risikoanalyse richtet (Jachs 2011). Im Vergleich zur Gefahrenabwehr rückt der Risikoansatz die Verantwortung und Mitgestaltung der Bevölkerung stärker in den Mittelpunkt – ein Grund mehr, den Begriff des Risikos näher zu betrachten.

4.2 Risiko

Es gibt keine allgemein akzeptierte Definition von Risiko (Aven und Renn 2010). Der Intergovernmental Risk Governance Council übernimmt im Jahr 2005 die Definition von Kates et al.: „An uncertain consequence of an event or an activity with respect to something that humans value“¹ (IRGC 2005:79). Aven und Renn (2010) haben die Definition weiterentwickelt, die wiederum auch vom Intergovernmental Risk Governance Council (2017:5) übernommen wurde: „Risk refers to uncertainty about and the severity of the consequences of an activity or event with respect to something that humans value“². Die Vereinten Nationen hingegen

¹ „Eine ungewisse Folge eines Ereignisses oder einer Aktivität in Bezug auf etwas, das Menschen wertschätzen.“ (eigene Übersetzung)

² „Risiko bezieht sich auf die Ungewissheit und die Schwere der Folgen einer Aktivität oder eines Ereignisses in Bezug auf etwas, das Menschen wertschätzen.“ (eigene Übersetzung)

definieren Risiko als: "The combination of the probability of an event and its negative consequences"³ (UNISDR 2009:25).

Risiko bezieht sich also auf die Ungewissheit und die Schwere der Folgen einer Aktivität oder eines Ereignisses in Bezug auf etwas, das eine Bedeutung für Menschen hat. Diese Definition von Risiko verbindet die Ungewissheit über Ereignisse oder Folgen einer Aktivität mit dem Schweregrad der Ereignisse und den Folgen. Der Schweregrad bezieht sich auf die Intensität, die Größe, die Ausdehnung, das Ausmaß und die Folgen auf etwas, das den Menschen wichtig ist (Leben, Umwelt, Geld usw.) (Aven und Renn 2010). Laut Gattinger (2023) beinhaltet die klassische Definition von Risiko also eine Art von Gefahr für den Menschen und die Umwelt und die Wahrscheinlichkeit, dass diese Gefahr eine schwerwiegende Auswirkung haben kann. Die Schwere der Folgen kann durch Verluste und Gewinne - die Zahl der Todesopfer oder Gewinn von Geld - definiert werden. Gemäß Aven und Renn (2010) ist es wichtig, dass sich die Unsicherheiten auf die Ereignisse und Folgen beziehen, der Schweregrad aber ist nur eine Möglichkeit zur Charakterisierung der Folgen. Im Rahmen dieser Arbeit lohnt es sich auch, auf die Beschreibung des österreichischen Krisen- und Katastrophenmanagements zu blicken. Für das österreichische nationale Krisen- und Katastrophenmanagement (BMI 2018:13) „umfasst der Begriff Risiko⁴ folgende Aspekte:

- die Kombination von Wahrscheinlichkeit und Auswirkung,
- die Auswirkungen können positiv oder negativ sein,
- die Unsicherheit bzw. Ungewissheit wird mit Wahrscheinlichkeiten geschätzt bzw. ermittelt.“

Das Schweizer Bundesamt für Bevölkerungsschutz hat folgende Definition übernommen: „Das Risiko ist ein Mass für die Grösse einer Gefährdung und beinhaltet die Häufigkeit bzw. Wahrscheinlichkeit und das Schadensausmass eines unerwünschten Ereignisses“ (BABS 2013:36).

Man sieht hier also gut, dass alle Definitionen ähnliche Elemente beinhalten. Diese sind laut Selke und Renn (2018:5): „Die beiden konstitutiven Merkmale von Risiko sind die erwarteten Konsequenzen einer Handlung oder eines Ereignisses und die Unsicherheit ihres Eintreffens.“ Das österreichische nationale Krisen- und Katastrophenmanagement behandelt allerdings noch einen weiteren Punkt in Bezug auf Risiko: menschliches Handeln. Menschliches Handeln hat Folgen, die zwar nur begrenzt vorhersehbar, aber dennoch beeinflussbar sind (BMI 2018). Durch ihr Handeln können Menschen also das Risiko beeinflussen.

Weiters sprechen Selke und Renn (2018:4) im Zusammenhang mit Risiko sogar von Eigenverantwortung: „Risiken beruhen auf dem Spannungsverhältnis zwischen

³ „Die Kombination aus der Wahrscheinlichkeit eines Ereignisses und seinen negativen Folgen.“ (eigene Übersetzung)

⁴ Das österreichische nationale Krisen- und Katastrophenmanagement definiert Risiko im Rahmen der ONR49000 (Risikomanagement für Organisationen und Systeme - Begriffe und Grundlagen), die allerdings bereits mit einer neuern Norm, der ÖNORM D 4900 ersetzt wurde.

unabwendbarem Schicksal und Eigenverantwortung.“ Das Thema Eigenverantwortung wird aufgrund seiner Bedeutung in Kapitel 4.6 angesprochen.

Hier anzusprechen ist auch, dass Aven und Renn (2010:14) in ihrer Forschung hervorheben, dass Risiko aber nicht nur eine rein objektive Kategorie ist: „The status of risk as a mental construction has major implications for how risk is perceived.“⁵ Was ein Risiko ist und ob und wie es behandelt wird, hängt nicht nur von der Wahrscheinlichkeit des Eintreffens eines Events und den möglichen Folgen ab, sondern auch von kulturellen Werten, finanziellen und institutionellen Ressourcen.

Deswegen ist noch anzumerken, dass Risiko auch als Konsequenz der eigenen Entscheidung angesehen werden kann, die einkalkulierbar ist (Rudolf-Miklau 2018a). Personen können also von Risiken betroffen sein, aber gleichzeitig Risiken auch beeinflussen. Für diese Arbeit von Relevanz ist, dass Risiko stark von der Eigenverantwortung der Person beeinflusst werden kann sowie ihrem Risikobewusstsein und der Bereitschaft, das Risiko eigenständig, in einer Gruppe oder im Prozess zu behandeln. Was wiederum als Risiko angesehen wird, hängt stark von kulturellen, sozialen und auch von Ressourcen der individuellen Person ab. Diese Perspektive auf Risiko kann auch auf lokaler Ebene, zum Beispiel innerhalb einer Gemeinde, variieren. Dieser Aspekt wird in dieser Arbeit vor allem von Relevanz sein, wenn in weiterer Folge die besondere Rolle von Bürger:innen in der Risiko-Governance behandelt wird (Kapitel 4.7).

4.3 Risikomanagement

Unter Risikomanagement versteht man einen Wandel von „passiver Gefahrenabwehr und Schadensbekämpfung zu einer aktiven und vorbeugenden Risikobehandlung“ (Rudolf-Miklau 2018a:36). Das primäre, abstrakte Ziel des Risikomanagements ist die Steuerung und Kontrolle der bekannten Risiken, indem entweder bereits dem Schadenseintritt vorgebeugt wird oder den Schadensereignissen vorgesorgt wird, um diese möglichst rasch und effizient zu behandeln (Rudolf-Miklau 2018a).

Laut ISO 31000 aus dem Jahr 2018 besteht das Risikomanagement aus einem Prozess der Risikobeurteilung (Risikoidentifizierung, Risikoanalyse und Risikobewertung bzw. Evaluierung) sowie der Risikobehandlung. Risikokommunikation und -überwachung sind zentrale Bestandteile (siehe Abb. 1) (ISO 2018).

⁵ „Der Status des Risikos als mentale Konstruktion hat erhebliche Auswirkungen darauf, wie Risiken wahrgenommen werden.“ (eigene Übersetzung)

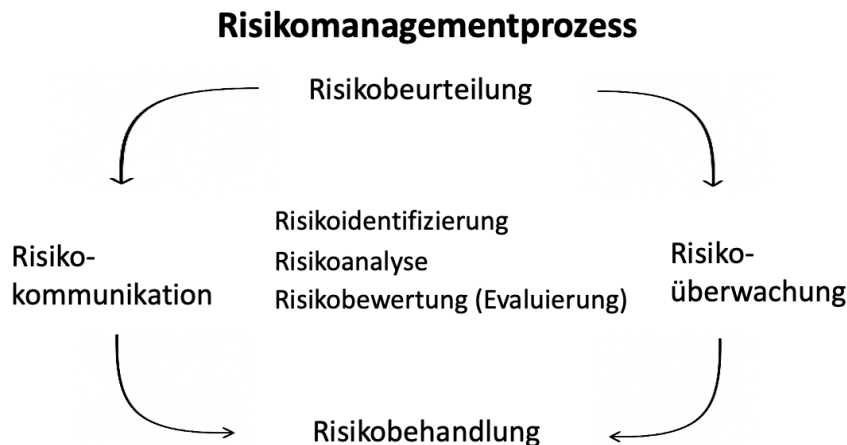


Abb.1: Risikomanagement Prozess gemäß ISO 3100 (siehe auch Jachs 2011).

Im Bereich des Katastrophenmanagements setzt das Risikomanagement vor allem bei der Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge an (siehe Abb. 2).

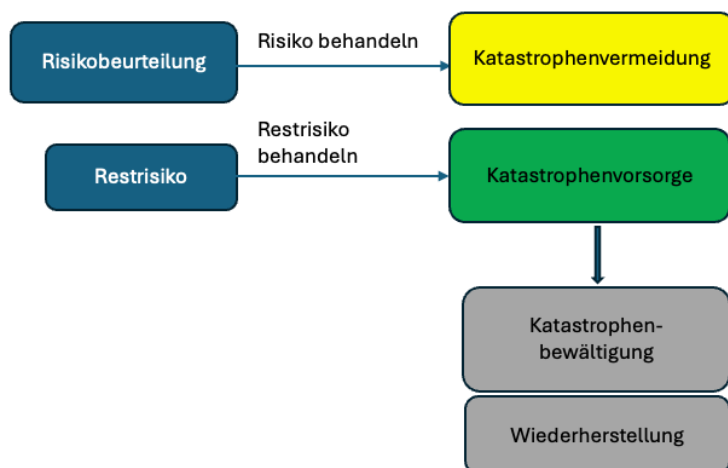


Abb. 2: Integration von Risikomanagement in das Katastrophenmanagement (vereinfacht nach Jachs 2011:102)

Für diese Arbeit relevant ist vor allem auch das politische Verständnis von Risikomanagement. Aus politischer Perspektive versteht man unter Management von Risiken die "Regelung des gesellschaftlichen Umgangs mit Gefahren und Risiken sowie der sicherheitserhöhenden Steuerungskompetenz politischer Entscheidungsträger und staatlicher Behörden" (Rudolf-Miklau 2018a:55)

Das Management von Risiken kann also auf politischer Ebene nicht allein von staatlichen Institutionen getragen und umgesetzt werden. Aufgrund veränderter Gegebenheiten wie zum Beispiel des Klimawandels muss neben dem Katastrophenschutz durch den Staat vermehrt auch das Risikoverhalten und die Lebensweise der Menschen in gefährdeten Gebieten in Betracht gezogen und angepasst werden. Deshalb darf sich die Politik nicht nur auf das Beseitigen von Gefahrenursachen konzentrieren, sondern muss auch aktiv das

gesellschaftliche Risikoverhalten mitgestalten und Rahmenbedingungen für einen Risikodialog schaffen. Dafür benötigt es einen gesellschaftlichen Umgang mit Risiken, wodurch auch politische Sicherheitsentscheidungen nachvollziehbarer werden sollen (Rudolf-Miklau 2018a).

Während das klassische Risikomanagement stark prozessorientiert und normativ geprägt ist, geht das integrale Risikomanagement darüber hinaus - es propagiert einen holistischen Ansatz des Risikomanagements und kombiniert Gefahrenanalyse, Bewertung, Maßnahmenplanung sowie Partizipation zu einem ganzheitlichen Rahmen, der im Folgenden erläutert wird.

4.4 Integrales Risikomanagement

Um komplexe Risiken zu steuern, wurde der Ansatz des Integralen Risikomanagements entwickelt. Es basiert auf der Identifikation, Analyse und Bewertung der natürlichen Risiken und zielt definitionsgemäß auf Ereignisse mit negativen Folgen für Menschen, Umwelt, wirtschaftliche Tätigkeiten und Kulturgüter ab (Rudolf-Miklau 2018a).

Es stellt eine strategische Weiterentwicklung des klassischen Risikomanagements dar. Im Zusammenhang mit dem oben dargestellten Risikomanagementprozess gemäß ISO 31000 bezieht sich das integrale Risikomanagement auf die Themenbereiche Risikoidentifikation, Risikoanalyse und Risikobewertung für die Risikobeurteilung sowie die Risikobewältigung (BABS 2014). Es versteht sich als systematischer, langfristig angelegter Ansatz und wurde maßgeblich durch das Schweizer Bundesamt für Bevölkerungsschutz geprägt. Ziel ist es, Risiken nicht nur technisch-analytisch zu erfassen und zu bewerten, sondern diese auch unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Kriterien auf ein für alle vertretbares Niveau zu bringen. Laut BABS (2014) spricht man von integralem Risikomanagement, wenn vier zentrale Bestandteile gegeben sind:

Integrale Gefährdungsanalyse: Alle potenziellen Gefährdungen, die für eine Gesellschaft relevant sind (z. B. Naturereignisse, technologische Risiken), werden gemeinsam und systematisch erfasst.

Integrale Bewertung: Risiken und Maßnahmen werden anhand differenzierter Schadensindikatoren sowie unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit bewertet.

Integrale Maßnahmenplanung: Bei der Auswahl und Überprüfung von Maßnahmen werden alle Phasen des Risikozyklus - Vorbeugung, Bewältigung und Wiederherstellung - berücksichtigt.

Integrale Partizipation: Alle relevanten Akteure wie Behörden, Fachpersonen, Organisationen und Betroffene werden in Analyse, Planung und Umsetzung aktiv einbezogen.

Die Steuerung erfolgt über drei zentrale Handlungsoptionen: die Vermeidung zukünftiger Risiken, die Reduktion bestehender Risiken auf ein akzeptables Maß sowie das solidarische Tragen unvermeidbarer Restrisiken. Diese Elemente greifen in den Phasen Prävention,

Bewältigung und Regeneration ineinander und machen das integrale Risikomanagement zu einem umfassenden Steuerungsinstrument (siehe Abbildung 3).

Ein besonderes Merkmal des integralen Risikomanagements ist seine Ganzheitlichkeit. Es berücksichtigt verschiedene Naturgefahren, wie Hochwasser, Lawinen, Erdbeben, bezieht alle staatlichen Ebenen ein und verlangt die enge Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren.



Abb. 3: Integrales Risikomanagement, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS 2019).

In Bezug auf die Partizipation von Bürger:innen hebt das integrale Risikomanagement einige kritische Elemente hervor: „Bei der Analyse, Planung und Umsetzung werden alle relevanten Verantwortungsträger, Fachpersonen und Betroffene einbezogen“ (BABS 2014:7). Hier nimmt der Ansatz klar Stellung und hebt die Bedeutung der betroffenen Bürger:innen in jeder Phase des Risikomanagements - Analyse, Planung und Umsetzung - hervor. Maßnahmen zur Risikoreduzierung können nur dann als integral bezeichnet werden, wenn neben Expert:innen auch Betroffene einbezogen werden, denn auch diese müssen die Maßnahmen unterstützen (BABS 2014). Erst durch die aktive Beteiligung der Bevölkerung können Maßnahmen als legitim, wirksam und nachhaltig gelten. Insgesamt stellt das integrale Risikomanagement somit weniger ein isoliertes Instrument dar, sondern vielmehr einen strategischen

Orientierungsrahmen, der dauerhaft in Politik, Planung und Ressourcenzuteilung verankert werden soll. Dadurch wird der Umgang mit Naturgefahren nachhaltig (BABS 2014).

Im Rahmen der Partizipation von betroffenen Bürger:innen hat der Risikodialog einen großen Stellenwert. Dabei werden alle – Verantwortungsträger, Fachpersonen sowie Betroffene – einbezogen: „Letztlich ist die Beurteilung von Risiken hinsichtlich ihrer Tragbarkeit ein politischer Prozess, welcher alle Betroffenen einschließen muss“ (BABS 2014:9). Gleichzeitig sollen aber die betroffenen Personen auch sensibilisiert werden, dass sie Verantwortung tragen.

Damit wird deutlich, dass das integrale Risikomanagement das klassische Risikomanagement vor allem auch um eine gesellschaftspolitische Dimension erweitert. Es rückt den Aushandlungsprozess über akzeptable Risiken ins Zentrum und verbindet fachliche Expertise mit partizipativer Entscheidungsfindung. Gerade weil das integrale Risikomanagement die gesellschaftspolitische Dimension in den Vordergrund rückt, stellt sich die Frage, wie Entscheidungsprozesse im Umgang mit Risiken organisiert und legitimiert werden können. An diesem Punkt knüpft das Konzept der Governance an, das die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in den Blick nimmt.

4.5 Restrisiko

Das integrale Risikomanagement besagt deutlich, dass trotz umfassender Präventions- und Vorsorgemaßnahmen im Umgang mit Naturgefahren stets ein Restrisiko bleibt. Darunter versteht man jenes Risiko, das auch nach Umsetzung jeglicher Schutzmaßnahmen nicht vollständig ausgeschlossen werden kann (Rudolf-Miklau 2009). Ziel ist daher nicht die vollständige Eliminierung von Gefahren, sondern deren Auswirkungen so weit zu begrenzen, dass sie für Gesellschaft und Individuen ein akzeptables Maß nicht überschreiten. Dies bedeutet, dass es keinen absoluten Schutz geben kann – es bleibt immer ein Restrisiko. Dieser Grundsatz ergibt sich schon allein aus der Unsicherheit zukünftiger Gefahrenereignisse, die nie mit absoluter Genauigkeit prognostiziert werden können (Rudolf-Miklau 2018b).

Das Restrisiko macht deutlich, dass Katastrophenvermeidung und -vorsorge komplementär verstanden werden müssen. Während präventive Maßnahmen wie Bauverbote in Gefahrenzonen oder Hochwasserschutzbauten die Eintrittswahrscheinlichkeit von Katastrophen reduzieren, erfordert der Umgang mit Restrisiken zusätzliche Vorsorge. Dazu zählen der Aufbau von Einsatzorganisationen, die Ausbildung von Personal, Frühwarnsysteme sowie Maßnahmen zur öffentlichen Information und Aufklärung (Jachs 2011). Insbesondere erfordert es eine klare Kommunikation. Nur wenn das bestehende Restrisiko allen potenziell Betroffenen regelmäßig vermittelt wird, können falsche Erwartungen an den Staat vermieden und realistische Vorstellungen über Sicherheitsniveaus etabliert werden (Rudolf-Miklau 2018b). Das Restrisiko verdeutlicht somit, dass auch unter optimalen technischen Bedingungen Eigenvorsorge und staatliche Schutzmaßnahmen notwendig bleiben. Aus diesem Grund folgt im Anschluss ein kurzer Abschnitt zur Eigenverantwortung.

4.6 Eigenverantwortung und staatliche Maßnahmen

Im Umgang mit Naturgefahren stellt sich die grundlegende Frage, welche Verantwortung beim Einzelnen liegt und in welchem Umfang die öffentliche Hand Schutzpflichten übernehmen soll. Das Eigenvorsorgeprinzip geht davon aus, dass Personen, die sich bewusst Risiken aussetzen oder selbst Gefahrenquellen schaffen, auch eigenständig Vorsorgemaßnahmen treffen und für mögliche Schäden aufkommen müssen. Dies betrifft etwa wirtschaftliche Tätigkeiten in gefährdeten Gebieten, bei denen die Risiken nicht vollständig auf die Gesellschaft abgewälzt werden dürfen. Gleichwohl ist die praktische Umsetzung komplex, da sich die Eigenverantwortung stets im Spannungsfeld zwischen individueller Pflichterfüllung und kollektiver Solidarität bewegt (Rudolf-Miklau 2018b).

In Österreich wie auch in vielen europäischen Staaten dominiert jedoch die Erwartungshaltung, dass die öffentliche Hand umfassende Schutzmaßnahmen gewährleistet. Dadurch wird die Eigenverantwortung in den Hintergrund gestellt und eine Erwartungshaltung an staatlichen Maßnahmen erzeugt. Bürger:innen überlassen die Risiko- und Sicherheitsbeurteilung staatlichen Institutionen, solange diese ihren eigenen Interessen nicht im Wege stehen, und sehen Schutzmaßnahmen häufig als Bringschuld der staatlichen Strukturen an: „Diese umfangreichen öffentlichen Schutzleistungen erwecken in der Bevölkerung eine hohe Erwartungshaltung nach staatlich gewährleisteter Sicherheit und lähmen gleichzeitig die Bereitschaft und Fähigkeit des Einzelnen, selbst für seinen Schutz und die individuelle Sicherheit vorzusorgen“ (Rudolf-Miklau 2018b:11). Die Abgrenzung zwischen individueller Vorsorgepflicht und staatlicher Schutzleistung bleibt damit eine zentrale und zugleich rechtlich wie politisch offene Frage (Rudolf-Miklau 2009 und 2018b).

Ein konsequenter Umgang mit Naturkatastrophen bedeutet daher, Risiken anzuerkennen, Risikobewusstsein zu fördern und Erfahrungen im Umgang mit Gefahren zu sammeln- die Bevölkerung muss also eine Risikokultur entwickeln. Sie wirkt den Vorbehalten der Bevölkerung gegenüber staatlichen Eingriffen in persönliche Freiheiten oder die freie Nutzung des privaten Eigentums gibt entgegen. Sie ermöglicht es der Bevölkerung, relative Sicherheit zu akzeptieren, Eigenvorsorge zu leisten und solidarisch mitzuwirken. Auch wenn diese idealtypische Form einer Risikokultur ebenso utopisch wie absolute Sicherheit ist, bleibt ihre Förderung insbesondere auf Gemeindeebene politisch relevant (Rudolf-Miklau 2018b).

Dies zeigt die große Bedeutung, betroffene Bürger:innen in das Risikomanagement mit einzubeziehen - vor allem auf regionaler Ebene muss eine Einbindung aller Betroffenen ermöglicht werden. In diesem Sinne erfordert ein gelungenes Risikomanagement auch die Einbindung und Mitarbeit der Bevölkerung, Risikobewusstsein und Eigenverantwortung. Es bedarf daher einer strukturierten Herangehensweise, „um das Entscheidungskriterium ‚Risiko‘ für diese Gruppen anwendbar zu machen“ (Rudolf-Miklau 2018a:45).

Die Risiko-Governance macht dies möglich. Sie fördert die Einbindung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und inkludiert gesellschaftliche Bedenken und Wahrnehmungen (Selke und Renn 2018). „The widening of risk analysis to include the social processing of risk

opened the door for new concepts such as governance”⁶ (Klinke und Renn 2021:544). Dies setzt allerdings auch die aktive Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure voraus sowie den Willen staatlicher Akteure, diese einzubinden.

Folgend werfen die nächsten Kapitel einen genaueren Blick auf Governance und die Risiko-Governance.

4.7 Governance

Wie bei Risiko gibt es mehrere Definitionen von Governance. Der Begriff wird vor allem in der Politikwissenschaft verwendet, in Bezug auf kollektive verbindliche Entscheidungsfindungsprozesse durch ein horizontal organisiertes Zusammenspiel einer Vielzahl an staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (Van Asselt und Renn 2011).

Nach Rudolf-Miklau (2018a:57) „kann Governance als ein strukturorientiertes Politikkonzept umschrieben werden, bei dem das Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure bei der Herstellung öffentlicher Güter im Mittelpunkt steht.“

Der Intergovernmental Risk Governance Council besagt „Governance refers to the actions, processes, traditions and institutions by which authority is exercised, and collective decisions are taken and implemented”⁷ (IGRC 2017:5).

Das Konzept Governance beruht also nicht nur auf regelstaatlichen Rahmenbedingungen, sondern auf einem kooperativen Modell. Es fördert einen Entscheidungsprozess mit gleichwertiger Rolle von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren wie Wirtschaft, Medien, Zivilgesellschaft und auch der allgemeinen Öffentlichkeit im Rahmen des Risikomanagements. Kooperation und Verhandlungen sind zentral in diesem „bottom-up“ Ansatz (Rudolf-Miklau 2018a:58).

Governance dient allerdings auch dazu, den Staat zu stärken und für staatliche Entscheidungen eine breitere Basis der Unterstützung zu bilden (Rudolf-Miklau 2018a). Denn Governance zielt darauf ab, Akzeptanz des Resultats des Entscheidungsprozesses zu erzielen, und um diese Akzeptanz zu erreichen, müssen wiederum alle Interessen berücksichtigt werden (Aven und Renn 2010).

Selbst beizutragen und Verantwortung zu übernehmen - mitzumachen - spielt auch hier eine bedeutende Rolle. Was bei Risiko die Eigenverantwortung ist, ist bei Governance die Bereitschaft, und zwar die Bereitschaft der Bürger:innen zu einer Teilhabe an Planungs- und Strategieprozessen des Risikomanagements (Rudolf-Miklau 2018a).

⁶ „Die Ausweitung der Risikoanalyse auf die soziale Verarbeitung von Risiken öffnete die Tür für neue Konzepte wie Governance.“ (eigene Übersetzung)

⁷ „Governance bezieht sich auf die Maßnahmen, Prozesse, Traditionen und Institutionen, durch die Autorität ausgeübt und kollektive Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden.“ (eigene Übersetzung)

4.8 Risiko-Governance

Klassische Instrumente des Naturgefahrenmanagements stoßen oft dort an ihre Grenzen, wo Entscheidungen rein technisch-administrativ getroffen werden, ohne dass betroffene Akteure ausreichend eingebunden sind. Das Konzept der Risk Governance setzt stattdessen auf einen offenen Entscheidungsprozess über den Umgang mit Risiken, an dem eine Vielzahl von Beteiligten mitwirkt. Es basiert auf Koordination, Kompromissfindung und gemeinsamer Verantwortung. Dabei wird anerkannt, dass Risikovermeidung nicht allein Aufgabe staatlicher Stellen ist, sondern auch durch freiwillige Beteiligung der Bevölkerung unterstützt werden kann - beispielsweise durch die Mitfinanzierung von Schutzmaßnahmen oder die freiwillige Beteiligung an Vorsorgeaktivitäten. Auch Personen, die keinen direkten finanziellen Beitrag leisten, können in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden (Rudolf-Miklau 2009).

Laut Klinke und Renn (2021) umfasst Risiko-Governance ein breites Verständnis von Risikoanalyse und Governance, wobei der Fokus auf kollektiv getroffenen, verbindlichen Entscheidungen liegt. Risiko-Governance stellt eine Weiterentwicklung des klassischen Risikomanagements dar, indem sie neben den technischen und analytischen Elementen – wie Risikobewertung, -management und -kommunikation – auch gesellschaftliche und politische Entscheidungsprozesse einbezieht. Auch Rudolf-Miklau (2018a) betont, dass Risiko-Governance auf den Grundfunktionen des Risikomanagements im Sinne der ISO 31000 basiert, Risiko-Governance diese jedoch um eine gesellschaftspolitische Dimension erweitert. Damit wird deutlich, dass Risiko-Governance Risiken nicht nur technisch-administrativ behandelt, sondern als interdisziplinärer und partizipativer Prozess verstanden werden muss.

Bei Risiko-Governance handelt es sich um einen “systematischen Ansatz der Entscheidungsfindung in Zusammenhang mit natürlichen und technologischen Risiken, der auf den Grundsätzen der Kooperation, Partizipation, Schadensminderung und Nachhaltigkeit aufbaut” (Rudolf-Miklau 2018a:63). Risiko-Governance bringt also die Prinzipien und Substanz von Governance in Zusammenhang mit Risiko und Entscheidungsfindung im Rahmen von Risikoprozessen (Renn 2008).

Gesellschaftliche Entscheidungen über Risiken sind von Natur aus komplex und beinhalten eine Vielzahl von Entscheidungsrahmen, Institutionen, Akteure und Urteile (Renn 2008). Risiko-Governance ist deswegen besonders wichtig in Situationen, in denen keine einzelne Autorität eine verbindliche Entscheidung zum Risikomanagement treffen kann, da die Art des Risikos eine Zusammenarbeit und Koordination verschiedener Akteure erfordert. (Van Asselt und Renn 2011).

4.8.1 Der Risiko-Governance Ansatz des Intergovernmental Risk Governance Council

Der International Risk Governance Council hat den Risiko-Governance Ansatz weiterentwickelt und bietet einen strukturierten Weg, wie man Risiken untersuchen und dazu entsprechende Governance-Strategien entwickeln kann. Der Council will sicherstellen, dass sich jegliche Entscheidung in Bezug auf Risiko auf eine möglichst umfassende

Risikobetrachtung stützt und versucht, wissenschaftliche Evidenz mit wirtschaftlichen sowie sozialen Bedenken zu vereinbaren (Aven und Renn 2010).

Der Intergovernmental Risk Governance Council definiert Risiko-Governance als “the totality of actors, rules, conventions, processes, and mechanisms concerned with how relevant risk information is collected, analysed and communicated and management decisions are taken”⁸ (IRGC 2005:88). Der Rahmen des Intergovernmental Risk Governance Council bietet einen ganzheitlichen, interdisziplinären und partizipativen Ansatz unter Einbezug verschiedener Interessengruppen zur Bewältigung von Risiken. Er zielt darauf ab, wissenschaftliche Erkenntnisse in einen gesellschaftlichen Kontext einzubetten und Entscheidungsträger dabei zu unterstützen, mit komplexen, unsicheren oder mehrdeutigen Risikosituationen umzugehen. Ziel ist es, negative und unbeabsichtigte Folgen von Risiken vorausschauend zu managen und gesellschaftlich tragfähige Lösungen zu fördern (IRGC 2017).

Das Intergovernmental Risk Governance Council hebt drei bereichsübergreifende Aspekte hervor: Kommunikation, Einbindung von Stakeholdern und Berücksichtigung des Kontexts - Elemente, die ebenfalls im integralen Risikomanagement verankert sind (siehe Kapitel 4.4). Kommunikation dient einerseits zur Information über Risiken oder Risikoentscheidungen und andererseits ermöglicht sie einen transparenten Dialog zwischen allen Beteiligten. Unter Kontext versteht der Council kulturelle, zeitliche und regulatorische Unterschiede weltweit. Risikoentscheidungen sind immer im gesellschaftlichen und kulturellen Kontext zu betrachten. Neben der technischen Risikoanalyse berücksichtigt der Rahmen des Council auch gesellschaftliche Wahrnehmungen, Interessen und Werte. Deshalb wird die aktive Partizipation oder Einbindung von Stakeholdern über alle Phasen hinweg betont - nicht nur durch Informationsweitergabe, sondern durch echten Dialog (IRGC 2017) (siehe dazu auch Kapitel 4.4).

4.9 Stakeholder Engagement im Risiko-Governance

Aufbauend auf das integrale Risikomanagement, ist das Einbinden von Stakeholdern auch beim Ansatz des Intergovernmental Risk Governance Councils zentral. Für den Council gibt es vier zentrale Interessensgruppen: Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Weitere Gruppen, die eine mehr oder weniger große Rolle spielen, sind Medien, kulturelle Eliten, Meinungsführer:innen bzw. Meinungsmacher und die allgemeine Öffentlichkeit (IRGC 2005). Risiko-Governance legt großen Wert auf ein effektives Einbinden aller relevanten Interessensgruppen und somit auf ein Hauptprinzip von Good Governance: Partizipation. (EK 2001)

Für den Intergovernmental Risk Governance Council beginnt die Einbindung bereits in der ersten Phase, der Vorbewertung, mit Überlegungen, wer alles eingebunden werden soll, also

⁸ „Die Gesamtheit der Akteure, Regeln, Konventionen, Prozesse und Mechanismen, die mit der Erfassung, Analyse und Kommunikation relevanter Risikoinformationen sowie mit der Entscheidungsfindung des Managements befasst sind.“ (eigene Übersetzung)

wer in diesem spezifischen Fall die relevanten Stakeholder sind. Weiters können, laut dem Council, die Stakeholder in dieser Phase sowie der nächsten Phase (Bewertung) bereits lokale Erkenntnisse zu dem Risiko teilen und eventuell auch für Expert:innen nicht-offensichtliche Informationen beitragen, oder auch relevante auf den Kontext bezogene Fragen aufwerfen. Das Einbinden von Stakeholdern in die Phase der Charakterisierung unterstützt, dass Werte und Prioritäten der Stakeholder miteinbezogen werden, und vor allem, falls es um kontroverielle oder konfliktreiche Bewertungen geht, kann bereits ein Mediationsprozess gestartet werden. In der Managementphase können Stakeholder laut Council in der Identifizierung und auch, wo möglich, Umsetzung eingebunden werden (IRGC 2020). Wie dies praktisch umgesetzt werden kann, zeigen die in Kapitel 6 vorgestellten Umsetzungsbeispiele.

Der Council weist allerdings auch darauf hin, dass die Einbindung selbstverständlich auch Herausforderungen mit sich bringt. Eine repräsentative (faire) Auswahl von Stakeholdern, Eigeninteresse, das den Prozess verlangsamt oder sogar unnötig macht, oder das Ablehnen von wissenschaftlichen Analysen sind nur einige von vielen Herausforderungen (IRGC 2020). Das Thema Herausforderungen wird genauer in Kapitel 5.4 behandelt.

Eine erfolgreiche Umsetzung der Inklusion von Stakeholdern fördert also die Akzeptanz der Entscheidung und das Vertrauen in das Resultat des Prozesses und bringt das Wissen der Stakeholder in den Prozess ein (Aven und Renn 2010). “While public perception and common sense cannot replace science and policy, they can certainly provide impetus for the decision-making process. At the same time, if decision-makers take into account the factors and needs of public perception, then public willingness to accept rational models for decision-making is likely to increase”⁹ (Aven und Renn 2010:238). Nach Van Asselt und Renn (2011) liegt im Ansatz die Chance, gesellschaftliche Konflikte besser zu bewältigen – insbesondere durch transparente Verfahren, offene Kommunikation und die aktive Einbindung betroffener Akteure. Der Ansatz des Intergovernmental Risk Governance Council setzt damit jedoch auch die aktive Mitwirkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure voraus, um wirksam zu sein. (Selke und Renn 2018)

4.10 Regionale Risiko-Governance

Angesichts eines Anstiegs an Naturkatastrophen und einer steigenden Regionalentwicklung kommen auf regionaler und lokaler Ebene wachsende finanzielle und organisatorische Anforderungen auf Entscheidungsträger in der Risikoprävention zu, die auch auf die Grenzen des Staates treffen. Governance-Prozesse zeigen vor allem auf regionaler und lokaler Ebene

⁹ „Die öffentliche Wahrnehmung und der gesunde Menschenverstand können zwar Wissenschaft und Politik nicht ersetzen, aber sie können durchaus Impulse für den Entscheidungsprozess geben. Wenn Entscheidungsträger die Faktoren und Bedürfnisse der öffentlichen Wahrnehmung berücksichtigen, steigt wahrscheinlich auch die Bereitschaft der Öffentlichkeit, rationale Modelle für die Entscheidungsfindung zu akzeptieren.“ (eigene Übersetzung)

hohe Effektivität (Rudolf-Miklau 2018a). Rudolf-Miklau (2018a:46) spricht deswegen von der Regionalen Risiko-Governance: "Regionale Risiko-Governance zielt auf die Etablierung von autonomen Kommunikations-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen der Gesellschaft im Umgang mit Risiken ab." Eine zentrale Herausforderung ist daher die Entwicklung eines praxistauglichen Modells der Risiko-Governance auf regionaler Ebene. Dies soll vor allem dazu beitragen, Interessen auszugleichen, Risiken fair zu verteilen und konflikthafte Situationen im Zusammenhang mit Risiken auf kommunaler und regionaler Ebene zu entschärfen (Rudolf-Miklau 2018a).

Im Naturgefahrenbereich zeichnet sich eine ideale Form regionaler Risiko-Governance dadurch aus, dass alle relevanten Akteure eigenverantwortlich Risiken erkennen und bewerten, gemeinsame Schutzziele definieren und kooperativ Schutzstrategien entwickeln. Da Partizipation von Bürger:innen im Risiko-Governance Ansatz vor allem auf lokaler Ebene von großer Bedeutung ist, muss ihre Rolle in diesen Prozessen also wachsen - vor allem auch, um den steigenden Ansprüchen an das Risikomanagement auf lokaler Ebene gerecht zu werden (Rudolf-Miklau 2009). Bürger:innen kommt dadurch eine immer wichtigere Rolle als Stakeholder in Risikoprozessen auf lokaler Ebene zu, und sie können einen aktiven Beitrag zum Risikomanagement leisten (Schindelegger 2019).

5. Bürgerinnen und Bürger Beteiligung im Risiko-Governance im Rahmen von Naturkatastrophenmanagement

In diesem Kapitel geht diese Arbeit auf die Bürger:innenbeteiligung als eine der Stakeholder-Gruppen, die in dem Ansatz des Intergovernmental Risk Governance Council hervorgehoben werden, genauer ein. Anhand einer Analyse rezenter Literatur zur Beteiligung von Bürger:innen im Kontext des Risiko- und Naturkatastrophenmanagements werden unterschiedliche Perspektiven lokaler Einbindung aufgezeigt sowie zentrale Aspekte und Herausforderungen identifiziert und diskutiert. In diesem Kapitel wird auf die 5 Ws der Öffentlichkeitsbeteiligung von Bachl eingegangen, auf Basis dessen im nächsten Kapitel (Kapitel 6) die praktischen Umsetzungsbeispiele genauer betrachtet werden.

5.1 Öffentlichkeit vs. Bürger:innen

Bachl (2018) benutzt die Begriffe Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung und führt an, dass der Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung immer wieder als Synonym für Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung verwendet wird. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet für sie, dass verschiedene Akteure in Entscheidungsprozesse eingebunden, ihre Interessen bzw. Anliegen vorbringen können. Für den Zweck dieser Arbeit werden Öffentlichkeit und Bürger:innen ebenso als Synonyme verstanden.

Laut Bachl kann die allgemeine Öffentlichkeit in direkt und indirekt betroffen sowie informell und formell organisiert gruppiert werden. Bei nicht-organisierter, aber direkt betroffener Öffentlichkeit sind die jeweiligen individuellen Bürger:innen gemeint, die von einem Risiko oder der Maßnahme in Reaktion auf das Risiko direkt betroffen sind. Dies wären zum Beispiel die Hausbesitzerinnen und Hausbesitzer in dem direkten Hochwassergefahrengelände oder in einem Lawinengefährdungsbereich (Bachl 2018).

Wenn es sich um die organisierte Öffentlichkeit handelt, kann diese als inoffiziell bzw. informell organisiert eingeteilt werden; dies wären dann Interessensgruppen, die sich spontan zu einem Thema bzw. Risiko bilden, aber keine nachhaltige Struktur aufweisen und auch nicht als langfristige Gruppierung gedacht sind. Formell organisierte Öffentlichkeit – also eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern – können Vereine oder Genossenschaften sein (Bachl 2018) – wie zum Beispiel die später beschriebenen Wassergenossenschaften.

Es gibt auch eine Öffentlichkeit, die nicht-direkt betroffen ist, aber trotzdem interessiert bzw. beobachtend ist. Darunter versteht man nicht den engen Kreis der direkt Betroffenen eines zum Beispiel Hochwassers oder Erdbebens, sondern die Personen, die indirekt von einem Risiko betroffen sind, also dann die weiteren Auswirkungen spüren, wie zum Beispiel Straßensperren (Bachl 2018).

Laut Intergovernmental Risk Governance Council gibt es noch eine weitere Gruppe, und zwar die allgemeine Öffentlichkeit. Der Council versteht darunter alle Individuen, die nicht direkt von dem Risiko oder der Risikomanagement-Maßnahmen betroffen sind, sondern als „part of the emerging public opinion on the issue“ gesehen werden können (IRGC 2020:2).

5.2 Rechtlich vorgeschrieben vs. freiwillige Prozesse

Die Einbindung von Bürger:innen kann sowohl auf rechtlichen Vorgaben beruhen als auch auf freiwilliger Basis erfolgen. Formelle Beteiligungsverfahren sind gesetzlich vorgeschrieben, etwa im Rahmen der Aarhus-Konvention (siehe Kapitel 6.1.1), der EU-Hochwasserrichtlinie (siehe Kapitel 6.1.2) oder institutionalisierter Formen wie den Lawinenkommissionen in Österreich (siehe Kapitel 6.8). In diesen Fällen ist nicht nur die Beteiligung an sich vorgesehen, sondern auch die Art und Weise der Durchführung sowie der Umgang mit den Ergebnissen (Rudolf-Miklau 2018a).

Bachl unterscheidet zwischen formeller Beteiligung, die einem gesetzlich definierten Ablauf folgt, und informeller Beteiligung, die keiner festen rechtlichen Struktur unterliegt. Letztere zeichnet sich durch flexible Methodenwahl, offene Zeitrahmen und meist unverbindliche Ergebnisse aus (Bachl 2018). Auch bei informellen Prozessen sollten die Beteiligungsmodalitäten idealerweise im Vorfeld gemeinsam abgestimmt werden (Rudolf-Miklau 2018a).

5.3 Warum sollen Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden?

Ein Großteil der Forschung sieht das Involvieren der Öffentlichkeit als positiv. Eine gut organisierte und geplante Öffentlichkeitseinbindung kann zu positiven Effekten führen. (Gattinger 2023). Die Fachliteratur bietet hierzu mehrere Argumente:

Öffentliche Beteiligung ist entscheidend für demokratische Rechenschaftspflicht und kann die Legitimität sowie das Vertrauen in Regierungsentscheidungen zu kontroversen Themen stärken, Konflikte verringern und die Akzeptanz von Entscheidungen fördern – insbesondere wenn Entscheidungsprozesse als offen, transparent und unparteiisch wahrgenommen werden (Gattinger 2023). Auch Bachl führt, wie Gattinger, die demokratische Funktion an. Sie bezeichnet dies auch als Kontrollfunktion und „Legalität durch Verfahren“¹⁰ und „direktdemokratische Elemente“. Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst nicht nur den aktiven Mitwirkungsprozess, sondern auch die Möglichkeit, nach der politischen Entscheidung die nachgelagerte Kontrolle und rechtlichen Überprüfung vorzunehmen. Diese sind zentrale Aspekte demokratischer Rechenschaftspflicht (Bachl 2018). Auch van Asselt und Renn (2011) argumentieren für eine Partizipation der Öffentlichkeit mit dem Verweis auf das demokratische Recht der Bürger:innen in fast alle Aspekte des öffentlichen Lebens und der Politik eingebunden zu sein, somit auch in das Risikomanagement eingebunden zu werden. Hier ist bereits gut zu sehen, dass es sich bei Einbindung nicht nur um ein reines Zurverfügungstellen von Informationen handelt, sondern um Mitbestimmung.

Ein zunehmendes Umweltbewusstsein sowie private Sicherheits- und Nutzungsinteressen führen ebenfalls zu einem verstärkten Ruf nach öffentlicher Beteiligung an Planungs- und

¹⁰ „Dieser Begriff beruht auf Niklas Luhmann, siehe Soziologische Aufklärung 5. Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen 1990.“ (eigene Übersetzung)

Sicherheitsentscheidungen, vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene. Auch der demografische Wandel bedingte Verlust lokalen Gefahrenwissens und eine sinkende Risikoakzeptanz erfordern eine Einbindung (Bachl 2018). Bachl führt hierzu die Informationsfunktion an, die einerseits wesentlich für den Meinungsaustausch und die Verbesserung der Risikowahrnehmung ist, sowie auch „Unmut und Missverständnissen“ vorbeugen kann (Bachl 2018:250). Weiters führt sie die Integrationsfunktion an, die vor allem dazu führt, dass die getroffene Entscheidung akzeptiert wird und sich die Öffentlichkeit – soweit wie möglich – damit identifiziert. Dies macht die Entscheidung also nachhaltiger, da sie von einer breiten Öffentlichkeit mitgetragen wird (Bachl 2018).

Als weiteren positiven Effekt führt Bachl die Rechtsschutzfunktion an, da durch eine rechtzeitige Abklärung der Standpunkte auch die jeweilige Rechtsposition frühzeitig erläutert werden kann. „Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung sollen nicht nur Individualinteressen geschützt werden, sondern auch die inhaltliche Richtigkeit der Sachentscheidung gewährleistet und so das objektive Recht durchgesetzt werden“ (Bachl 2018:251).

Van Asselt und Renn (2011) sehen in der Inklusion von Bürger:innen noch eine andere Bedeutung und beziehen sich darauf, dass neben der Meinung von Expert:innen vor allem auch die gesellschaftlichen Werte und sozialen Bedenken mitbetrachtet werden müssen und auch Entscheidungen beeinflussen können. Dies ist für Van Asselt und Renn (2011) von Bedeutung, denn sie sehen in Risiken eine Ambiguität und Komplexität, denen ein Risikomanagement und Governance-Prozess nur dann gerecht werden kann, wenn alle Informationsquellen und Perspektiven miteinbezogen werden. Nur dann wird das Ergebnis „robust“. „When uncertainty, complexity, and/or ambiguity reign, there is no simple decision rule“ (Van Asselt und Renn 2011:441). Durch die Inklusion von Bürger:innen kann also der Risiko-Governance Prozess der Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität von Risiken gerecht werden. Dies erhöht somit die Qualität des Prozesses und des Ergebnisses.

Die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung geht von dem reinen Informieren der Bevölkerung zur Anerkennung des Wissens, das Bürger:innen in Entscheidungen einbringen können, über (Petts und Brooks 2006). Die Forschung hat auch gezeigt, dass durch die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen Entscheidungen robuster und nachhaltiger sind. Die Beteiligung der Bürger:innen soll also nicht als Gegenpol zum Staat gesehen werden, sondern als Bereicherung, um Prozesse, Entscheidungen und Maßnahmen effizienter und nachhaltiger zu machen und ihre Akzeptanz zu steigern (Gattinger 2023).

Obwohl nicht Fokus dieser Arbeit, sollte trotzdem kurz erwähnt werden, dass laut Bachl die Einbindung der Bevölkerung auch die Katastrophenbewältigung stärkt. Wenn Bürger:innen frühzeitig in Prozesse der Risikoabschätzung und des Risikomanagements eingebunden werden, stärkt dies die gesellschaftliche und regionale Fähigkeit, mit zukünftigen Gefahren umzugehen. Durch transparente Informationen über Risiken, mögliche Auswirkungen und geplante Maßnahmen kann ein besseres Verständnis in der Bevölkerung aufgebaut werden – was wiederum zu einer erhöhten Vorsorgebereitschaft und eigenverantwortlichem Handeln

führt. Beteiligung fördert somit auch präventiv die Resilienz gegenüber Natur- und Technikgefahren und wirkt sich auch positiv auf die Bewältigungsphase aus (Bachl 2018).

5.4 Herausforderungen

Öffentlichkeitsbeteiligung steht im Bereich des Naturgefahrenmanagements einigen Herausforderungen gegenüber und kann auch an ihre Grenzen stoßen. Obwohl die Literatur durchaus positiv von Beteiligung spricht, wird eine stärkere Einbindung der Öffentlichkeit teils auch kritisch angesehen, da sie zum Beispiel Entscheidungsprozesse verlangsamen oder blockieren kann. Auch darf dies nicht ausgenutzt werden, lokale Entscheidungsträger aus ihrer Verantwortung zu heben. Klare Führungsentscheidungen werden weiterhin benötigt, vor allem wenn es unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten gibt (Bachl 2018).

Bedenken der Expert:innen: Risiko-Expert:innen sind abgeneigt, da sie meinen, die Einbindung der Öffentlichkeit würde die fachliche Diskussion unter Expert:innen untergraben. Laut Gattinger könnte dies aber auch darauf basieren, dass sich Risiko-Expert:innen unsicher sind, wie sie bei einer Einbindung von Bürger:innen am besten vorgehen. Eine effektive Risiko-Governance hat den Anspruch, die unterschiedliche Risikowahrnehmung von Expert:innen und der Öffentlichkeit erfolgreich zu überbrücken und das Wissen aller einzubinden. (Gattinger 2023).

Eigeninteresse und Konfliktpotenzial: Eine Herausforderung ist, dass diese eher persönliche und wirtschaftliche Interessen verfolgen als allgemeine demokratische Anliegen. Dadurch stoßen klassische Partizipationsformen wie Information, Konsultation und Mitbestimmung an ihre Grenzen. Sie reichen nicht aus, um risikobezogene Konflikte zu lösen (Rudolf-Miklau 2018a). Auch Bachl sieht Deeskalation als eine der größten Herausforderung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung, vor allem wenn es zwischen privaten Wohninteressen und Schutz vor Naturgefahren geht (Bachl 2018).

Emotionaler Umgang mit Risiken: Der Umgang mit Risiken muss nicht unbedingt rational sein. Risiken lösen häufig Ängste und emotionale Reaktionen bei den Betroffenen aus. Dies kann dazu führen, dass Entscheidungen nicht immer rational getroffen werden. Mitunter werden sie sogar von Einflüssen geprägt, die in keinem direkten Zusammenhang mit den tatsächlichen Gefahren oder Risiken stehen (Rudolf-Miklau 2018a). Dies erschwert einen sachlichen Umgang mit Risiken.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass Bürger:innen das Expertenwissen zur fachlichen Einschätzung von Risiken fehlt und dies auch nicht erwarten werden kann. Die Einschätzung bzw. Bewertung des Risikos erfolgt eher subjektiv und basierend auf individuellen Bewertungsmaßstäben (Rudolf-Miklau 2018a).

Komplexität: Risiken können oft komplex sein und um in einen Dialog dazu einzutreten, ein Grundwissen bzw. Verständnis der Fachmaterie verlangen. Dies kann eine Beteiligung der Öffentlichkeit erschweren (Bachl 2018).

Berücksichtigung in der Entscheidung: Unabhängig davon, wie, wann und warum eine Öffentlichkeitsbeteiligung, sei sie freiwillig oder gesetzlich vorgesehen, durchgeführt wird, ist jedenfalls sicherzustellen, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinbarten bzw. angemessenen oder aber rechtlich vorgesehene Ausmaß bei der letztlich getroffenen Entscheidung Berücksichtigung findet. Dies ist erforderlich, damit die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht bloß zu einer „netten“, jedoch letztlich irrelevanten und bloß zeitraubenden Fleißaufgabe degradiert wird und die involvierten Personen aufgrund der offenbaren „Scheinbeteiligung“ frustriert und von künftigen Beteiligungen abgehalten werden (Bachl 2018).

5.5 Aktive Mitwirkung vs. „Vollkasko-Denken“

Wie zu Beginn erwähnt, können Bürger:innen zur Entstehung und Vermeidung von Risiken beitragen und ihnen ausgesetzt sein. Unabhängig von ihrer Rolle sind sie jedoch stets vom Ausgang dieser Prozesse betroffen (IRGC 2005). Im Rahmen der Risiko-Governance wird jedoch betont, wie zentral das aktive Einbinden der Meinungen von Bürger:innen, Gemeinschaften und weiteren Interessensgruppen – zusammengefasst als Stakeholder oder Öffentlichkeit – in Entscheidungsprozesse ist. Neben Vertrauen in die Effektivität staatlicher Risikosteuerung und der Fragmentierung von Risikowahrnehmung besteht vor allem auch die wachsende Erwartung der Öffentlichkeit, aktiv eingebunden zu werden. Bereits seit den 1990er-Jahren gibt es Bemühungen, Beteiligungsprozesse zu institutionalisieren. Dementsprechend haben Bürgerinnen und Bürger noch eine weitere Rolle und das ist die aktive Teilnahme in Risikoprozessen, wo sie mit unterschiedlichen Standpunkten vertreten sein können (Gattinger 2023).

Diese Teilhabe und die eigenverantwortliche Risikoeinschätzung und Vorsorge der Menschen wird durch ein gesellschaftlich verbreitetes „Vollkasko-Denken“ herausgefordert: Risiken sollen auf den Staat abgewälzt werden, und für entstandene Schäden wird ein Verantwortlicher – der Staat – erwartet (Rudolf-Miklau 2018a:35). Sicherheit wird dabei immer stärker als staatliche Aufgabe verstanden – insbesondere im Umgang mit Naturkatastrophen. Dies führt zu steigenden Erwartungen an staatliche Schutzmaßnahmen, wo eben auch der Staat vermehrt an seine Grenzen stößt (Rudolf-Miklau 2018a).

Um dem entgegenzutreten, müssen Bürger:innen vor allem auf lokaler Ebene entsprechend „abgeholt“ und durch gut durchdachte Beteiligungsprozesse eingebunden werden. Dies setzt allerdings auch die Bereitschaft zur freiwilligen Einflussnahme voraus (Rudolf-Miklau 2009). Es bedarf somit eines Wandels weg von der „Vollkasko-Gesellschaft“, also der Vorstellung, dass der Staat die alleinige Verantwortung trägt, hin zu einer aktiven Beteiligung der Bevölkerung – sei es durch eigene Maßnahmen zur Risikovorsorge oder durch finanzielle und zeitliche Mitwirkung. In diesem Zusammenhang betont Klinke, dass ein öffentliches Verständnis von Risiko und Risikosteuerung nur durch die aktive Einbindung der Bevölkerung sowie durch offene Kommunikation zwischen Bürger:innen und weiteren Akteuren entstehen kann. Durch

Partizipation erwerben Bürger:innen das notwendige Wissen und die Kompetenzen, um Risiken mitzutragen und mitzugestalten (Klinke 2021).

Ziel ist die Entwicklung hin zu einer „beteiligten Gesellschaft“ – beteiligte Bürgerinnen und Bürger. Nur auf Basis partizipativer Entscheidungsprozesse und Verantwortungsbewusstsein der Bevölkerung können – wie oben erläutert – geeignete Schutzmaßnahmen nachhaltig umgesetzt werden (Rudolf-Miklau 2018a). Entscheidend dafür ist die gesellschaftliche Akzeptanz von Risiken und deren als gerecht empfundene Verteilung. Die notwendige Legitimation entsteht durch transparente, nachvollziehbare Entscheidungen, die von Bürgerinnen und Bürgern als fair und angemessen anerkannt werden (Rudolf-Miklau 2018a).

5.6 Risikokategorisierung und Beteiligung

Aven und Renn (2010), sowie der Intergovernmental Risk Governance Council, schlagen vier Risikokategorisierungen vor: simple risk problem, complex risk problem, large uncertainties, high ambiguity. Wobei simple risk die geringste Beteiligung benötigt und high ambiguity die integrativste Strategie, mit Einbindung der direkt betroffenen Gruppen und indirekt betroffenen Gruppen, bedarf. Die Einbindung der Öffentlichkeit hat vor allem dann keinen Sinn, wenn keine Bereitschaft der Bürger:innen besteht – wie bereits erwähnt – oder wenn es sich um „Routinehandlungen bzw. -entscheidungen“ handelt (Bachl 2018:251ff).

Laut Aven und Renn werden Stakeholder und darunter auch die betroffene Bevölkerung erst ab Risiken, die als large uncertainties oder high ambiguity eingestuft werden, eingebunden. Allerdings ist zu beachten, dass sich die Risikoeinstufung im Laufe des Prozesses ändern kann und dadurch auch die Einbindung der Öffentlichkeit. Wer und wie diese erste Einschätzung gemacht wird, sollte ebenfalls, laut Aven und Renn, durch einen Diskurs erlangt werden. Sie klassifizieren dies als „Design Discourse“ (Aven und Renn 2010). Davon lässt sich also ableiten, dass der erste Schritt im Risiko-Governance Prozess in Bezug auf Bürger:innenbeteiligung eine Kategorisierung des Risikos ist.

5.7 Stufen der Partizipation

Als maßgebliches Modell für die systematische Darstellung von öffentlichen Beteiligungsprozessen im Umgang mit Risiken wird die Stufenleiter der Partizipation gesehen, die Arnstein bereits 1969 vorlegte (siehe Nanz und Fritzsche 2012:23) und Rudolf-Miklau (2018a) ebenfalls anführt. Dieses Modell definiert vier Stufen der Partizipation - umso höher die Stufe, umso umfassender ist die Teilnahme:

Unter einer nicht-partizipativen Stufe wird die Instrumentalisierung und Anweisung verstanden. Hier gibt es keinen Dialog, Austausch oder wirkliche Einbindung der Öffentlichkeit. Entscheidungsträger treffen ihre Entscheidungen aufgrund ihrer eigenen oder der Einschätzung von Expert:innen. Die Entscheidungen werden direkt kommuniziert (Rudolf-Miklau 2018).

Bachl bezeichnet diese Stufe positiver als die informative Öffentlichkeitsbeteiligung, wo vordergründig die Bekanntgabe von Planungen und Entscheidungen steht. Idealtypisch sollte

die Informationsvermittlung ausgewogen, zielgruppengerecht, sachlich und evidenzbasiert erfolgen, barrierefrei zugänglich sein und über angemessene Kommunikationskanäle aktiv verbreitet werden; Transparenz erfordert zudem die Offenlegung der zugrunde liegenden Quellen. Aber auch Bachl (2018:265) sagt, dass diese Stufe keine aktive Einbringung in den Entscheidungsprozess der Bevölkerung vorsieht: „Sie wird über die Fakten und Tatsachen in Kenntnis gesetzt.“ Der freie Zugang zu Informationen stellt allerdings die Basis von Partizipationsprozessen dar (Bachl 2018).

Information, Anhörung und Einbeziehung sind zentrale Vorstufen der öffentlichen Wahrnehmung bzw. des Verständnisses umweltbezogener Entscheidungsprozesse und stellen laut Rudolf-Miklau (2018a) die zweite Stufe des Modells dar. Entscheidungsträger:innen sind zwar an der Risikowahrnehmung der Öffentlichkeit interessiert, allerdings ist unklar, wie und ob sie Einfluss auf den Entscheidungsprozess hat. Bachl bezieht sich auf die konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung, die durch Stellungnahmen, Befragungen und Diskussionen Rückmeldungen der Betroffenen zu politischen Vorhaben und Entscheidungen einholt. Der Öffentlichkeit wird damit die Möglichkeit aktiver Meinungsäußerung eröffnet, deren Beiträge in Entscheidungsprozesse einfließen können (Bachl 2018).

Als erste Stufe der echten Partizipation wird die Mitbestimmung, die teilweise Entscheidungskompetenz und die Entscheidungsmacht verstanden (Rudolf-Miklau 2018a). Bachl bezeichnet diese Stufe als kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie ermöglicht der Bevölkerung eine aktive Mitgestaltung politischer Vorhaben durch direkte Kommunikation und Zusammenarbeit mit Entscheidungs- und Planungsträgern. Echte Partizipation spielt vor allem dann eine Rolle, wenn es um Rechte der Betroffenen geht, und liegt vor, wenn Betroffene tatsächliche Entscheidungskompetenz erhalten und Maßnahmen der Risikovorsorge aktiv mitgestalten können (Bachl 2018). Es kommt also zu Verhandlungen zwischen der Betroffenen und den Entscheidungsträger:innen (Rudolf-Miklau 2018a).

Ein weiterer Schritt ist die Selbstorganisation. Selbstorganisation bedeutet eigenverantwortliche Entscheidungsfindung und Umsetzung von Maßnahmen durch Betroffene, ohne Anleitung durch die politische Ebene – formal oder informell organisiert (Rudolf-Miklau 2018a). Dies kann etwa in Genossenschaften, Verbänden, Freiwilligenorganisationen oder durch partnerschaftliche Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgern erfolgen. Andere Akteure nehmen dabei lediglich unterstützende oder beratende Rollen ein, ohne maßgeblich Einfluss auf die Entscheidungen zu haben (Rudolf-Miklau 2018). Selbstorganisation kann durch echte Beteiligungsprozesse das klassische Top-down-Modell der Politik in Richtung eines partizipativen, rückgekoppelten Bottom-up-Ansatzes weiterentwickeln (Rudolf-Miklau 2018a).

An dieser Stelle ist ein kurzer theoretischer Blick auf die Grenzen staatlicher Steuerung interessant: Sobald Beteiligungsprozesse in Richtung Selbstorganisation tendieren, entziehen sie sich teilweise der politischen Steuerungslogik. Niklas Luhmann (1984) beschreibt dies in seiner Theorie sozialer Systeme als „Autopoiesis“ – die Fähigkeit sozialer Systeme, sich selbst

zu reproduzieren und ihre eigenen Strukturen unabhängig von externen Eingriffen zu erzeugen. In der Praxis bedeutet das: Ergebnisse solcher Beteiligungsprozesse können emergent entstehen, also nicht linear aus den politischen Vorgaben ableitbar sein, und wirken aus Sicht der Politik mitunter irrational. Genau diese Eigendynamik macht Partizipation anspruchsvoll, aber auch wertvoll, weil sie neue Perspektiven und Lösungen hervorbringen kann.

Rudolf-Miklau (2018a) fügt dem Modell noch eine weitere Stufe hinzu, und zwar die der Deeskalation, Vermittlung und Mediation. Zu den zentralen Instrumenten der Deeskalation zählen Dialog, Debatte und Verhandlung. In einem konfliktorientierten Modell der Risikopolitik besteht die zentrale Aufgabe regionaler Risiko-Governance in der Deeskalation gesellschaftlicher Konflikte, da Beteiligungsprozesse allein möglicherweise nicht ausreichen, um tragfähigen Konsens bei risikobezogenen Auseinandersetzungen zur Verteilung und zum Tragen von Risiken zu sichern.

Dieser Stufenaufbau verdeutlicht, dass – wie oben erwähnt – Information als Grundlage für jede weitere Stufe dient. In der Realität werden die Stufen oft kombiniert und so eingesetzt, dass sie den effektivsten Partizipationsprozess ermöglichen: „Im besten Fall werden Information, Konsultation und Mitbestimmung miteinander verknüpft und so eine maximale Beteiligungsmöglichkeit der Öffentlichkeit sichergestellt“ (Bachl 2018:266).

5.8 Eingrenzung vs. Ausgrenzung von Bürgerinnen und Bürgern in Prozessen

Wie oben angeführt, um Governance im Risikomanagement zu erzielen, muss also sichergestellt werden, dass Entscheidungen von allen beteiligten Parteien akzeptiert werden. Gleichzeitig muss es aber ein durchführbares Unterfangen sein und zeitlich sowie in Bezug auf den Aufwand in einem durchführbaren Rahmen bleiben. Deswegen muss die Anzahl der Szenarien oder Optionen der Einbindung sowie die Anzahl der eingebundenen Stakeholder und die Verfahren zu deren Auswahl begrenzt bleiben. “Consequently, an inclusive risk governance process, as it is required when facing risks, can be characterized by inclusion of all affected parties on one hand, and closure concerning the selection of possible options and the procedures that generate them, on the other hand”¹¹ (Aven und Renn 2010:181). Ein inklusiver Risikomanagementprozess hält daher die Balance zwischen der Einbeziehung aller betroffenen und interessierten Parteien und der Notwendigkeit, die Auswahl und Generierung von Optionen der Einbindung durchführbar zu halten. (Aven und Renn 2010) „The balance of inclusion and closure is one of the crucial tasks of risk governance“ (Aven und Renn 2010:183).

Der Begriff ‚Inclusion‘ (Inklusion, Einbindung) und vor allem ‚Was‘ und ‚Wen‘ man in den Governanceprozess einbinden muss, sind dabei zu beachten. Es geht hier um die Einbindung von der Definition des Problems bis hin zur Entwicklung von Optionen und ihrer Evaluierung.

¹¹ „Folglich kann ein inklusiver Risikomanagementprozess, wie er bei der Bewältigung von Risiken erforderlich ist, einerseits durch die Einbeziehung aller betroffenen Parteien und andererseits durch die Festlegung möglicher Optionen und der Verfahren zu deren Erarbeitung gekennzeichnet sein.“ (eigene Übersetzung)

Im Gegensatz dazu zielt ‚Closure‘ (Schließung, Exklusion) auf die Limitierung des Teilnehmerkreises ab, um einen effizienten Prozess zu garantieren. Effizienz kann sich auf zeitliche und auch finanzielle Ressourcen beziehen. Es werden Optionen generiert und dann festgelegt, welche Optionen weiter berücksichtigt und welche abgelehnt werden. Diese Eingrenzung legt auch die Regeln fest, wann und wie eine Debatte beendet wird und welches Maß an Übereinstimmung erreicht werden soll. (Aven und Renn 2010).

Van Asselt und Renn heben hier vor allem das Reflektionsprinzip (reflection principle) hervor. Das Reflektionsprinzip besagt zusammengefasst, dass Risiko-Governance kein starrer Prozess ist, sondern immer an die vorliegende Situation und das Risiko angepasst werden muss. Es muss also ein konstanter Reflektionsprozess aller Akteure stattfinden (Van Asselt und Renn 2011).

Drei Fragen spielen für Van Asselt hier eine Hauptrolle:

- Wer wird einbezogen?
- Was wird einbezogen?
- Was sind Umfang und Auftrag des Prozesses?

Bei dem Prinzip kommt auch hervor, dass es von Bedeutung ist, dass das Ziel bzw. die Ziele, die mit der Einbindung der Öffentlichkeit erreicht werden sollen, klar sein müssen - handelt es sich um ein Informieren und um Akzeptanz zu schaffen oder zum Beispiel, um neue Lösungswege zu erarbeiten (Van Asselt und Renn 2011). Bachl (2018) führt noch weiter aus, dass die einzelnen Entscheidungsphasen vorab festgelegt werden müssen, um zu wissen, wann welche Entscheidung getroffen wird, um den bestmöglichen Zeitpunkt oder Zeitpunkte zu identifizieren, wann die Öffentlichkeit eingebunden wird.

Die Einbindung hat aber auch Grenzen. Durch die Frage, wer wird einbezogen, kann automatisch verstanden werden, dass nicht alle immer miteinbezogen werden müssen und manche Stakeholder sogar gezielt ausgeschlossen werden können. Dies hebt auch Bachl hervor, die betont, dass dementsprechend entschieden werden kann, nur die betroffenen Bürger:innen oder eben auch die gesamte Bevölkerung einzubinden. Dies hängt vor allem von der Art des Risikos, des Prozesses und den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab (Van Asselt und Renn 2011). Offen bleibt allerdings die Frage, wer die Entscheidung trifft, wer eingebunden werden soll.

5.9 Die 5Ws der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die 5Ws der Öffentlichkeitsbeteiligung gliedern die drei Kernfragen von Van Asselt und Renn weiter auf. Laut Bachl (2018) kann jeder Prozess anhand der 5Ws aufgebaut und durchdacht werden:

1. Wozu? (Sinn, Zweck/Funktion der Beteiligung)

Die erste Frage sollte sich also - wie bereits - erwähnt auf die Zielsetzung des konkreten Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess konzentrieren. Dies ist vor allem ein zentraler Punkt in

jenen Partizipationsprozessen, wo die Einbindung der Bevölkerung und der Prozess nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, sondern dort, wo die Öffentlichkeitsbeteiligung freiwillig bzw. informell erfolgt. Der Zweck der Einbindung muss frühzeitig definiert werden, da dieser für den Rest des Prozesses ausschlaggebend ist (Bachl 2018).

2. Wobei/Woran? (Gegenstand, Sektoren)

Die Öffentlichkeit kann in verschiedene Bereiche wie Wasserwirtschaft, Raumplanung und Forstwirtschaft eingebunden werden. Sie kann bei unterschiedlichsten Einzelprojekten und Vorhaben eingebunden werden, wie etwa bei Anlagengenehmigungen oder bestimmten Planungsverfahren. Die Beteiligung beschränkt sich nicht nur auf Einzelprojekte oder konkrete Vorhaben, sondern umfasst auch die Mitwirkung an der Entwicklung von Strategien, Leitbildern, Gesetzen, Verordnungen sowie an der Ausarbeitung von Plänen und Programmen (Bachl 2018).

3. Wer? (Akteure)

Eine zentrale Herausforderung bei Beteiligungsverfahren ist die Frage, wer konkret einbezogen werden soll. In der Umsetzung ist es oft weder realistisch noch sinnvoll, die gesamte betroffene oder interessierte Öffentlichkeit zu beteiligen. Die hohe Anzahl der Beteiligten könnte dadurch den Prozess überfordern. In diesem Zusammenhang betont Bachl: „Eine derartig umfassende Beteiligung ist häufig insbesondere dann nicht sinnvoll, wenn die Gruppe aufgrund der Größe in ihrer Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt wäre.“ (Bachl 2018:259) In solchen Fällen können organisierte Gruppen oder Delegierte (Vertrauenspersonen, Proponenten) die Vertretung der allgemeinen Interessen übernehmen (Bachl 2018).

Die Auswahl der Beteiligten muss sich nach dem konkreten Ziel sowie der jeweiligen Phase des Beteiligungsprozesses richten. Handelt es sich um Konflikte, die besprochen bzw. behandelt werden müssen, oder soll ein Meinungsbild entwickelt werden, spezifische Informationen oder Daten gesammelt werden, oder geht es vielmehr darum, Personen später auch für die Durchführung von Aktivitäten oder Maßnahmen zu gewinnen (Bachl 2018).

Dabei ist auch die Frage, nach welchen Kriterien die Auswahl der beteiligten Personen oder Gruppen getroffen wird, von Bedeutung. Dazu zählt etwa der Wohnort oder der rechtliche Status oder die Betroffenheit und ob spontane Initiativen oder etablierte Organisationen einbezogen werden sollen (Bachl 2018).

Weitere Auswahlkriterien können natürlich auch das Geschlecht oder Alter sein, aber auch Bildung und sozialer Status, Berufsgruppen oder der Lebensstil können Kriterien sein. Die räumliche Verteilung kann eine bedeutende Rolle spielen, vor allem in der Alpenregion kann dies einen großen Einfluss haben – geht es um Personen, die im Tal oder in höhergelegenen Siedlungen leben? Sollen Personen, die bereits thematisch interessiert sind, wie zum Beispiel Journalist:innen, Blogger:innen, Mitglieder einschlägiger Vereine usw. spezifisch oder exklusiv eingebunden werden (Bachl 2018).

Infrage kommen neben Einzelpersonen, die sich aus direkt oder indirekt Betroffenen oder als interessierte Einzelpersonen klassifizieren lassen, auch formell sowie informell organisierte Gruppen wie Bürgerinitiativen, Genossenschaften, Umweltverbände oder andere Interessenvertretungen. Bei der Einbindung spielt auch die Ebene, auf der der Prozess läuft, eine Rolle. Zum Beispiel kann sich ein regionaler Prozess von einem lokalen Prozess stark in der Anzahl der Beteiligten, sei es Einzelpersonen oder organisierte Bürger:innen unterscheiden (Bachl 2018).

Ein weiterer Punkt ist zu beachten, der auch bei Bachl nicht thematisiert wird: Wer wählt aus? Das Umsetzungsbeispiel 4 Licca Liber (Kapitel 6.5.2) legt dar, wie ein Auswahlprozess, der zuerst von der staatlichen Behörde alleine geleitet wurde und in der Weiterentwicklung des Prozesses die Auswahl demokratiepolitisch erweitert wurde und bereits konsultativ stattfand.

4. Wann? (Zeitpunkt)

Um den besten Startzeitpunkt der Einbindung festzulegen, muss vorerst Klarheit über das Ziel erreicht werden. „Grundsätzlich besteht hinsichtlich des Startzeitpunktes Konsens darüber, dass, wenn eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfindet, diese dann – ganz pauschal ausgedrückt – zum „frühestmöglichen“ bzw. „passenden“ Zeitpunkt erfolgen soll“ (Bachl 2018:262). So früh wie möglich bedeutet laut Bachl auch, dass es sich idealerweise noch um die Planungs- bzw. Informationsbeschaffungsphase handelt (Bachl 2018).

Der Zeitpunkt ist in dem Sinne wichtig, um den Anschein einer ‘Scheineinbindung’ zu vermeiden. Maßnahmen für eine Beteiligung sollten laut Risiko-Governance Ansatz bereits im Planungsprozess des Risikomanagements gesetzt werden, um eine gleichberechtigte Teilnahme und Einbindung aller zu garantieren (IRGC 2020).

Eine wirksame und sinnvolle Öffentlichkeitsbeteiligung setzt voraus, dass sie zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem Entscheidungsoptionen noch offen und gestaltbar sind. Erfolgt die Beteiligung lediglich formal, nachdem wesentliche Entscheidungen bereits getroffen wurden, verliert sie an Substanz, verliert Legitimität, Effektivität und vor allem auch Vertrauen. Auch kann das Wissen der Bürger:innen nicht mehr in den Prozess eingebaut werden und das Risikomanagement verliert an Qualität. Wenn zum Beispiel konkrete Bauarbeiten schon begonnen haben, wäre eine Einbindung zu spät - da faktisch ja schon entschieden wurde und die Partizipation auf einen symbolischen Akt reduziert wird. Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass zu jedem Zeitpunkt sämtliche Aspekte zur Diskussion stehen müssen; dies würde einer zielgerichteten Diskussion im Wege stehen. Vielmehr bedarf es einer klaren Strukturierung der Beteiligungsstufen, bei der transparent kommuniziert wird, welche Inhalte zu welchem Zeitpunkt zur Diskussion stehen (Bachl 2018).

Die Einbindung kann während des gesamten Risikosteuerungsprozesses auch mehrfach erforderlich sein (IRGC 2020). Ebenfalls von Bedeutung ist neben dem Startzeitpunkt auch die Dauer der Beteiligung. Beides kann je nach Gruppe bzw. Einzelperson variieren - also wer soll in welcher Phase und zu welchem genauen Zeitpunkt eingebunden werden. Nach dem Intergovernmental Risk Governance Council kann die Einbindung aller Betroffenen in den

verschiedenen Phasen des Risiko-Governance Ansatzes unterschiedliche Formen annehmen, weil jede Phase auch einen unterschiedlichen Zweck verfolgen kann (IRGC 2020).

5. Wie? (Formen)

Hier soll das Ausmaß und der Intensitätsgrad der Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisiert werden - soll es sich um ein reines Zurverfügungstellen von Informationen an Bürger:innen, zum Beispiel durch das Auflegen von Plänen bzw. Vorhaben (Einsichtsmöglichkeit), handeln oder sollen Bürger:innen durch Mitbestimmung oder Entscheidungsrecht eingebunden werden und welche Maßnahmen benötigt es (Bachl 2018).

Die Art und der Grad der Partizipation der Öffentlichkeit, Bürgerinnen und Bürger oder Interessensgruppen kann im Risiko-Governance Prozess je nach Risiko oder Risikoklassifizierung, Phase und Kontext, Zielsetzung und Ebene der Einbeziehung variieren. Es muss also sorgfältig differenziert werden (Bachl 2018). Wenn ein rechtlicher Prozess vorgeschrieben ist, dann regelt dieser auch die Art und Weise der Beteiligungsprozesse und vor allem auch, wie die Ergebnisse der Einbindung weiter beachtet werden müssen (Rudolf-Miklau 2018a).

Als wünschenswert gilt ein öffentlicher Multi-Stakeholder-Prozess, der durch Vermittlung und Mediation getragen wird – mit dem Ziel, einen möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens über Risiken und entsprechende Maßnahmen zu erreichen. Den Beteiligten wird ein starkes Mitspracherecht ermöglicht und eine effektive Verhandlung entsteht. Anzumerken ist allerdings, dass bei Konflikten, die nicht im Rahmen eines partizipativen Prozesses lösbar sind, der Gesetzgeber bzw. das staatliche Organ eine Entscheidung treffen muss (Forester und Theckethil 2009). Bei dem Umsetzungsbeispiel 6 betreffend Wassergenossenschaften ist dieser Aspekt von Bedeutung (Kapitel 6.7).

Als Minimalmaß der Beteiligung können Kundmachungen und eine Möglichkeit der Abgabe von Stellungnahmen verstanden werden. Ein Vorhaben wird dabei per Edikt veröffentlicht und zur Einsichtnahme bereitgestellt (Forester und Theckethil 2009). Ein gebührenfreier Zugang zu den jeweiligen Informationen ist sicherzustellen. Das kann zum Beispiel durch eine online-Veröffentlichung ermöglicht werden oder durch eine öffentliche Auflage in öffentlich zugänglichen Ämtern oder Büros der Verwaltung. Einige rechtliche Vorgaben in Österreich verlangen dies. Manche rechtlichen Vorgaben, zum Beispiel bei Verfahren zur Planerstellung wie Gefahrenzonenpläne oder Flächenwidmungspläne, geben die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen, die dann bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden muss (Bachl 2018).

Formen der Einbindung im Rahmen der informativen Öffentlichkeitsbeteiligung können im informellen Bereich auch Online-Foren oder Social Media für die Information der Öffentlichkeit in Betracht gezogen werden. Bachl (2018) erwähnt auch noch Video- und Audiokonferenzsysteme, Nachrichtengruppen oder Blogs (Bachl 2018).

Im traditionellen analogen Bereich können auf lokaler und regionaler Ebene vor allem öffentliche Informationsstände, öffentliche Ausstellungen, Postwurfsendungen, Flugblätter oder auch kreative Projekte, wie Wettbewerbe in Schulen oder Kindergärten, die Öffentlichkeit informieren. Diese analoge und digitale Informationsverbreitung kann im Sinne einer „Ein-Weg-Kommunikation“ oder „Zwei-Weg-Kommunikation“ ausgestaltet werden. Während die „Ein-Weg-Kommunikation“ (informative Beteiligung) wirklich nur zur Informationsverbreitung dient, kann die „Zwei-Weg-Kommunikation“ umfassender gesehen werden. Sie stellt einen Dialog her, es werden Rückmeldungen oder Vorschläge betreffend geplanter Risikomaßnahmen oder Schutz-Aktivitäten gesammelt und besprochen, um eine gemeinsame Entscheidungsfindung zu unterstützen oder um eine gemeinsame Entscheidung zu treffen. Praktische Beispiele sind hierzu Online-Chats, virtuelle soziale Netzwerke und analoge Interviews oder auch die Verteilung von Fragebögen oder Diskussionsrunden, die wertvolle Rückmeldungen ergeben können. Abschließend erwähnt Bachl noch die kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung, die dem Multi-Stakeholder-Prozess nahekommt. Die kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung wendet verschiedene partizipative Methoden an, die je nach Thema und Verfahrensstand ausgewählt werden können, mit dem Ziel, einen intensiven Austausch auch zu komplexen Fragestellungen zu ermöglichen. Ein Beispiel dafür sind Workshops, bei denen Themen wie die Verbreitung und Verarbeitung von Informationen sowie planerische und technische Maßnahmen behandelt werden; es können aber auch Formate wie Rundetische oder Mediationen zur Anwendung kommen (Bachl 2018). Wichtig ist, dass egal welche Methode oder konkrete Aktivität gewählt wird, das Ergebnis der Partizipation in die schlussendlich getroffene Entscheidung einfließt. Nur dann können die Vorteile des Prozesses die Entscheidungen verbessern und stärken (Bachl 2018).

Die 5Ws zeigen sich als eine gute Möglichkeit, Partizipationsprozesse in Bezug auf die Bürger:innenbeteiligung zu durchdenken und den Aufbau bzw. die Gestaltung des Prozesses zu planen. Im folgenden Kapitel werden, nach einer kurzen Übersicht über regionale Rahmenwerke, dafür Risiko-Governance Praxisbeispiele anhand der 5Ws analysiert, um einen tieferen Einblick in die praktische Gestaltung zu erlangen.

6. Umsetzung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung im Alpenraum

In diesem finalen Kapitel wird zunächst die Lage im Hinblick auf Naturkatastrophen in den Alpen skizziert. Anschließend werden bestehende Praxisbeispiele der Risiko-Governance aus drei Ländern der Alpenregion – Deutschland, Österreich und der Schweiz – dargestellt. Folgend werden kurz die relevanten Rahmenbedingungen skizziert, in denen die Beispiele eingebettet sind. Die Umsetzungsbeispiele werden anhand der 5 Ws mit besonderem Fokus auf die Beteiligung von Bürger:innen analysiert, um die Form und Tiefe der Einbindung systematisch zu untersuchen. Dabei werden verschiedene Ansätze, Methoden, Strukturen und Zielsetzungen der Einbindung betrachtet. Aufbauend auf der in Kapitel 5 dargestellten Literatur werden individuelle Rückschlüsse gezogen, die abschließend im Kapitel 7 zusammengeführt werden, um die Forschungsfragen zu beantworten.

6.1 Richtungsweisende Rahmenwerke

Bevor auf regionale Strukturen und Rahmenwerke eingegangen wird, müssen kurz zwei richtunggebende Rahmenwerke angerissen werden. Die Aarhus-Konvention und die EU-Hochwasserrichtlinie haben eine Art Pionierrolle in der Bürgerbeteiligung in Umweltthemen eingenommen und die Beteiligung von Bürger:innen stärker ins Zentrum gerückt.

6.1.1 Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention, 1998 in Dänemark verabschiedet, stärkt die Rechte der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten und gilt als zentrales völkerrechtliches Instrument für Transparenz, Information und Partizipation. Sie sichert Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung an Entscheidungsverfahren sowie den Zugang zu Gerichten (BABS 2018).

Konkret umfasst die Konvention drei Säulen: Erstens ein umfassendes Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, zweitens die Mitwirkung an Entscheidungsprozessen – etwa bei Großprojekten oder Gesetzen – und drittens die Möglichkeit, Rechtsverstöße durch Behörden oder Private gerichtlich überprüfen zu lassen. Damit wird Partizipation im Umweltschutz verbindlich verankert (BAFU 2018).

6.1.2 EU-Hochwasserrichtlinie

Die EU-Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG) wurde nach dem Hochwasser 2002 eingeführt, um Schäden für Gesundheit, Umwelt, Kulturerbe und Wirtschaft europaweit zu verringern. Sie sieht drei Schritte vor: die Risikobewertung, die Erstellung von Gefahren- und Risikokarten sowie die Erarbeitung von Risikomanagementplänen mit klaren Zielen und Maßnahmen (Neuhold 2018).

Ein zentrales Element ist die Beteiligung der Öffentlichkeit: Bevölkerung und Stakeholder müssen in allen Phasen informiert, angehört und einbezogen werden. Zudem verlangt die Richtlinie Transparenz über Verantwortlichkeiten sowie Koordinierung, insbesondere bei grenzüberschreitenden Flussgebieten (Neuhold 2018).

6.2 Regionalpolitisch etablierte Strukturen und Rahmenwerke im Alpenraum

6.2.1 Alpenkonvention

Die Alpenkonvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, 1991 abgeschlossen zwischen den Ländern Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, Österreich, Schweiz, Slowenien und der Europäischen Union, der den Schutz und die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums fördert. Die Konvention gilt als erster völkerrechtlicher Vertrag, der sich umfassend einer ganzen Gebirgsregion widmet, und markiert damit einen Meilenstein für den Umweltschutz im Alpenraum (Permanent Secretariat of the Alpine Convention o.J.a).

Als rechtliche Grundlage dient sie dem Erhalt ökologischer Vielfalt, der kulturellen Identität und regionaler Traditionen in den Alpen. Gleichzeitig ist sie ein flexibles Instrument, das den Vertragsstaaten erlaubt, grenzüberschreitende Herausforderungen gemeinsam anzugehen und unter Einbeziehung verschiedener Akteure. Die Beteiligung der Bevölkerung spielt eine entscheidende Rolle: Initiativen wie das Gemeindenetzwerk „Allianz in den Alpen“ oder das Jugendparlament fördern das lokale Engagement und sensibilisieren für den Umgang mit Naturgefahren (Permanent Secretariat of the Alpine Convention o.J.a).

Die Stärke der Alpenkonvention liegt in ihrer partnerschaftlichen und transnationalen Ausrichtung. Ihr langfristiges Ziel ist, eine nachhaltige Entwicklung der Alpenregion zu fördern. Naturgefahren werden in Artikel 2 (2) b unter Raumplanung aufgeführt, denen besondere Aufmerksamkeit bei der Raumplanung geschenkt werden soll (Alpenkonvention 1991). Konkrete Gefahren wie Lawinen, Überschwemmungen und Erdrutsche werden in mehreren Protokollen thematisiert, insbesondere im Protokoll Raumplanung und nachhaltige Entwicklung, aber auch die Protokolle Bergwald, Bodenschutz, Verkehr sowie der Aktionsplan zum Klimawandel in den Alpen mit Naturgefahren beinhalten das Thema Naturgefahren. Ziel ist es, Risiken durch integrale Planung, Risikomanagement und Prävention zu minimieren (Permanent Secretariat of the Alpine Convention o.J.b).

Nach den extremen Naturereignissen von 1999 wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, aus der 2004 die permanente Arbeitsgruppe PLANALP hervorging. Diese fördert seitdem den Austausch zu innovativen Kommunikations- und Risikomanagementinstrumenten, deren Wirkung bis 2026 evaluiert werden soll (Permanent Secretariat of the Alpine Convention o.J.c)

6.2.2 Die EU-Strategie für den Alpenraum

Die EU-Strategie für den Alpenraum ist eine makroregionale Strategie der Europäischen Union, die darauf abzielt, die Zusammenarbeit in der Alpenregion zu intensivieren. Sie umfasst sieben Länder - fünf EU-Mitgliedstaaten sowie die Schweiz und Liechtenstein - und insgesamt 48 Regionen. Im Mittelpunkt steht die Bewältigung von gemeinsamen Herausforderungen wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust, nachhaltige Mobilität und wirtschaftliche Disparitäten zu bewältigen. Ein zentrales Prinzip sind die drei „No’s“: keine zusätzlichen EU-Mittel, keine neuen Institutionen, keine neue Gesetzgebung. Stattdessen sollen bestehende Ressourcen und Strukturen besser koordiniert werden. Die Strategie basiert auf drei thematischen

Schwerpunkten: (1) Wirtschaftswachstum und Innovation, (2) Mobilität und Konnektivität sowie (3) Umwelt und Energie. Für die Umsetzung sind neun Arbeitsgruppen eingerichtet, die jeweils spezifische Themen wie Forschung, Energie, Mobilität oder Risikomanagement bearbeiten (EUSALP 2025a und EUSALP 2025b).

Darüber hinaus setzt die Strategie auf einen „Multi-Level-Governance-Ansatz“, der die Zusammenarbeit zwischen EU, nationalen, regionalen und lokalen Akteuren sicherstellt und die Beteiligung von Interessengruppen sowie der Zivilgesellschaft fördert. Besonders relevant in diesem Zusammenhang ist Arbeitsgruppe 8 (Risk Governance), die sich mit Naturgefahren, Klimaanpassung und Katastrophenprävention befasst. Ziel ist es, von einer rein staatlich dominierten Gefahrenabwehr hin zu einem kooperativen Ansatz zu gelangen, der Wissen, Akzeptanz und Eigenverantwortung der Bevölkerung stärkt. Dies geschieht durch partizipative Prozesse wie Konsultationen, Netzwerke und Pilotprojekte (EUSALP 2023 und EUSALP 2025c).

6.2.3 CIPRA

Die unabhängige, nichtstaatliche und gemeinnützige Dachorganisation CIPRA (Commission Internationale pour la Protection des Alpes) engagiert sich seit 1952 für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums. Sie vereint rund hundert Mitgliedsorganisationen aus sieben Alpenländern (CIPRA o. J.a) und verfolgt die Vision eines lebenswerten Alpenraums, in dem Mensch und Natur im Einklang stehen. Ihre Arbeit basiert auf einem ganzheitlichen Nachhaltigkeitsverständnis, das ökologische, soziale und ökonomische Aspekte integriert. Sie setzt sich für den Schutz alpiner Ökosysteme, die Förderung nachhaltiger Regionalentwicklung, die Umsetzung der Alpenkonvention sowie die Stärkung von Kooperation und Innovation im Alpenraum ein (CIPRA o. J.b).

Ein zentrales Element der Arbeit von CIPRA ist die Partizipation: Sie bringt Menschen, Organisationen und Institutionen zusammen, um gemeinsam Lösungen für die Herausforderungen im Alpenraum zu entwickeln. Besonders hervorzuheben ist der CIPRA Youth Council, der junge Menschen aktiv in Entscheidungsprozesse einbindet (CIPRA o. J.b). Im Bereich Risikogovernance betont CIPRA die Bedeutung von Resilienz und nachhaltiger Planung. Sie fordert die Einbindung der Öffentlichkeit, lokaler und regionaler Behörden sowie anderer Interessengruppen, um gemeinsam Strategien für den Umgang mit Risiken wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Landschaftsveränderungen zu entwickeln (CIPRA o. J.c).

6.2.4 Interreg Alpine Space Programme

Das Interreg Alpine Space Programme ist ein transnationales Kooperationsprogramm der Europäischen Union, das die Zusammenarbeit zwischen sieben Alpenländern fördert, um gemeinsame Herausforderungen wie Klimawandel, Ressourcenmanagement und Digitalisierung zu bewältigen. Ziel ist es, den Alpenraum grüner, intelligenter und widerstandsfähiger zu gestalten. Das Programm verfolgt vier strategische Prioritäten – klimafeste und grüne Alpenregion, CO₂-neutrale ressourcenschonende Alpenregion,

Innovation und Digitalisierung, kooperativ verwaltete und entwickelte Alpenregion (Alpine Space Programme o. J.a).

Das Programm setzt auf transnationale Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Es fördert Projekte, die sektorübergreifend und innovativ zur nachhaltigen Entwicklung beitragen (Alpine Space Programme o. J.b).

6.3 Risikolandschaft Alpenraum

Das Wachstum der Bevölkerung in den Alpen, der Bau neuer Infrastruktur und die Ausweitung von Siedlungen – auch in gefährdeten Gebieten – führen zu einem stetigen Anstieg der Naturgefahrenrisiken. Zusätzlich verändert sich die Umwelt in den Alpen stark. Es handelt sich um ein Gebiet mit ständigen natürlichen Prozessen wie Bodenerosion, Steinschlag und Gletscherbewegungen. Der Klimawandel verstärkt diese Entwicklungen. (Schindelegger 2019).

Der Klimawandel beeinflusst die Umweltbedingungen in den Alpen spürbar. Prognosen zufolge könnte die Temperaturzunahme im späteren Verlauf des 21. Jahrhunderts auf etwa 0,36 °C pro Dekade steigen. In tieferen Höhenlagen der Alpen wird dabei ein deutlicher Rückgang der Schneebedeckung erwartet. Dadurch nehmen Gefahren durch Gletscherschwund und tauenden Permafrost zu. Auch die Risiken für Hochwasser steigen – durch veränderte Niederschläge, wärmeres Klima, schmelzende Gletscher und durch menschliche Eingriffe wie Bodenversiegelung und Verdichtung (Schindelegger 2019).

Um mit den komplexen und vielschichtigen Herausforderungen angemessen umzugehen, ist ein breit angelegter Ansatz erforderlich. Dabei gilt es, sowohl wissenschaftliche Grundlagen als auch gesellschaftliche Bedürfnisse zu berücksichtigen. Gleichzeitig muss dieser Ansatz realistisch umsetzbar, politisch tragfähig und gesellschaftlich akzeptiert sein (Selke und Renn 2018).

Folgend werden neun Umsetzungsbeispiele genauer analysiert, mit dem Ziel herauszuarbeiten, welche Faktoren oder Maßnahmen zu einer erfolgreichen Bürger:innenbeteiligung beitragen. Der Fokus liegt dabei bewusst auf den förderlichen Faktoren und Bedingungen, die zum Gelingen beitragen – nicht auf einer Analyse dessen, was möglicherweise nicht funktioniert. Dafür wurden vor allem als bereits Best-Practice identifizierte Beispiele aus dem Alpenzustandsbericht „Naturgefahren Risiko-Governance“ (Schindelegger 2019), der im Rahmen der Alpenkonvention erstellt wurde, herangezogen. Weiters wurden Beispiele identifiziert, die noch nicht angesprochene Naturgefahren behandeln wie zum Beispiel Lawinen (siehe Umsetzungsbeispiel 7), um eine Diversität an Beispielen zu garantieren sowie Beispiele, die aufeinander aufbauen, wie die Flussdialoge (Umsetzungsbeispiele 2 und 3) und das Projekt Licca Liber (Umsetzungsbeispiel 4) oder auch das Hochwasser Audit (Umsetzungsbeispiel 1) und der Naturgefahren-Check (Umsetzungsbeispiel 2).

6.4. Naturgefahren Audits auf Gemeindeebene

6.4.1 Umsetzungsbeispiel 1: Kommunales Hochwasseraudit (Deutschland)

Das kommunale Hochwasseraudit "Audit Hochwasser – wie gut sind wir vorbereitet?" der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall ist ein praxisnahes Instrument zur Bewertung und Verbesserung der lokalen Hochwasservorsorge auf kommunaler Ebene. Es ist im Kontext des Paradigmenwechsels verankert, der durch die EU-Hochwasserrisiko-Richtlinie (2007/60/EG) (siehe Kapitel 6.1.2) angestoßen wurde, weg vom rein technischen Hochwasserschutz hin zu einem integrierten Risikomanagement. Dabei stehen nichtbauliche Maßnahmen, Information, Eigenvorsorge der Öffentlichkeit und ein erhöhtes Risikobewusstsein im Vordergrund (Geisenhofer et al. 2018).

Das Audit ist eine Hilfestellung, unabhängig von Schadensereignissen, um den Status des Hochwasserschutzes zu analysieren und dient den Gemeinden, ihren individuellen Handlungsbedarf zu erkennen, mit der Unterstützung von einem zertifizierten Auditor. Es zielt auf einen breiten Konsens sowie die Erstellung von praxisnahen und breit akzeptierten Maßnahmenkonzepten ab. Weiters dient es zur Information der Bevölkerung in Bezug auf Hochwassergefahren und zur Stärkung der Risikokultur (Schindelegger 2019).

In sechs Schritten bewertet das Audit nicht das physische Risiko, sondern das Risikobewusstsein bei Behörden und Bevölkerung als Grundlage für wirksames Handeln im Ernstfall. Es beinhaltet auch die Hochwasservorsorge sowie Sturzfluten. Das Audit findet über zwei Tage statt (DWA 2024).

Aufbauend auf die EU-Hochwasserrisikorichtlinie beinhaltet das Audit vier Bewertungsfelder:

- Flächenwirksame Vorsorge
- Bauvorsorge
- Verhaltenswirksame Vorsorge und
- Risikovorsorge

Im Rahmen des weiteren Prozesses ergeben sich 35 konkrete Fragestellungen in sieben Handlungsbereichen, die mit dem Wissen der Anwesenden beantwortet werden (Geisenhofer et al. 2018). Aufgrund dessen ist auch jedes Audit auf die jeweilige Gemeinde zugeschnitten. Darüber hinaus helfen die Auditoren den Kommunen, individuelle Maßnahmen zur Vorsorge zu erarbeiten und diese in einem konkreten Aktionsplan festzuhalten. Weiters werden im abschließenden Bericht auch alle geplanten Maßnahmen hervorgehoben und zur weiteren Bearbeitung durch die Gemeinde weitergeleitet. Ein anschauliche Ergebnisdarstellung soll es für alle Beteiligten und die allgemeine Öffentlichkeit leicht machen das Ergebnis zu verstehen und zu interpretieren (Schindelegger 2019).

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Bürgervertreter:innen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger werden als eine Wissensquelle für diesen Prozess herangezogen. Das Wissen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger wird genutzt, um die bestehende Hochwasservorsorge aus ihrer Sicht einzuschätzen, zu beurteilen und daraus Handlungsprioritäten abzuleiten. Dadurch wird das Risikobewusstsein gestärkt und es werden fachlich korrekte Entscheidungen getroffen (Geisenhofer et al. 2018 und Schindelegger 2019).

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Konkret geht es um die Beantwortung von 35 Fragen, die sich auf die spezifischen Kenntnisse und Informationen der Beteiligten beziehen. Das Verfahren befindet sich an der Schnittstelle Katastrophenvermeidung und -vorsorge im Hochwasserschutz und dient auch zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der EU-Hochwasserrisikomanagement Richtlinie. (Geisenhofer et al. 2018 und Schindelegger 2019)

3. Wer wird beteiligt?

Basierend auf einer Erhebung der Kommune werden Fachkräfte aus unterschiedlichen Bereichen wie Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft, Straßenbau, Vertreter:innen von Bürgerinnen und Bürgern beteiligt (siehe Abbildung 4) (Geisenhofer et al. 2018).

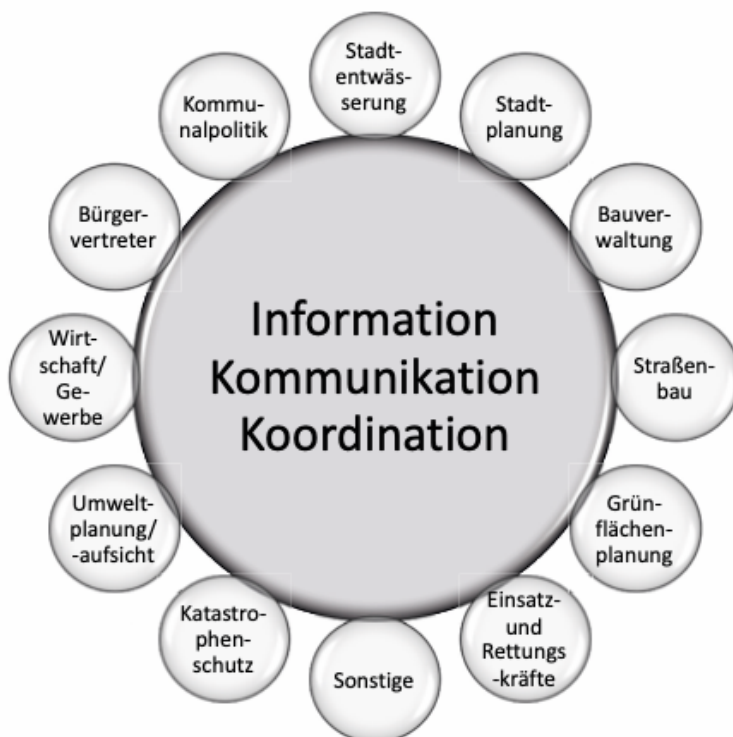


Abb. 4: Stakeholder beim Hochwasseraudit (Geisenhofer et al. 2018:689)

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Durchgehend, die beteiligten Vertreter:innen sind grundlegend für das Audit, da sie als Wissensquelle herangezogen werden (Schindelegger 2019).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Basierend auf einem geregelten Prozess führt ein zertifizierter Auditor mit allen Beteiligten das Audit in zwei Tagen durch. Die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger fließt über ihre Interessenvertreter in das Audit ein, um gesellschaftliche Perspektiven in die Bewertung des Risikobewusstseins einzubeziehen (Geisenhofer et al. 2018 und Schindelegger 2019).

6.4.2 Umsetzungsbeispiel 2: Naturgefahren-Check (Österreich)

Angelehnt an das Audit wurde in Österreich der Naturgefahren-Check ins Leben gerufen. Der Naturgefahren-Check „Naturgefahren im Klimawandel“ ist ein Instrument zur Selbsteinschätzung von Gemeinden hinsichtlich ihrer Vorsorge gegenüber Naturgefahren und klimawandelbedingten Risiken. Ziel ist es, die Resilienz gegenüber Extremereignissen wie Hochwasser, Muren, Hitze oder Sturm zu stärken und die kommunale Anpassung systematisch zu fördern (Naturgefahren im Klimawandel o. J.a).

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Bürger:innen im engeren Sinne werden im Rahmen des Checks nicht direkt eingebunden. Stattdessen liegt der Fokus auf der Einbindung von kommunalen Entscheidungsträger:innen und relevanten Organisationen, um die Vorsorgekapazitäten der Gemeinde zu stärken und ein gemeinsames Verständnis für Risiken und Handlungsoptionen zu schaffen (Naturgefahren im Klimawandel, o. J.b).

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Die Beteiligung erfolgt bei der Selbstbewertung der Gemeinde hinsichtlich ihrer Naturgefahrenvorsorge. Es geht darum, bestehende Maßnahmen zu reflektieren, Schwachstellen zu identifizieren und konkrete Entwicklungsschritte zu planen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für weitere kommunale Maßnahmen (Naturgefahren im Klimawandel, o. J.b).

3. Wer wird beteiligt?

Beteiligt werden insbesondere Vertreter:innen der Gemeindeverwaltung, Feuerwehr, Bauamt, Gemeindeleitung sowie weitere lokale Fachakteur:innen. Die Auswahl zielt darauf ab, interdisziplinäres Wissen und praktische Erfahrung zusammenzubringen (Naturgefahren im Klimawandel, o. J.b).

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung erfolgt im Rahmen eines moderierten Workshops, der in der Regel einen Tag dauert. Dieser Workshop ist zentraler Bestandteil des Checks und findet vor Ort in der Gemeinde statt (Naturgefahren im Klimawandel, o. J.b).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung erfolgt durch eine strukturierte Selbstbewertung, moderiert von zwei Auditor:innen – eine:r mit Expertise in Naturgefahrenmanagement, eine:r in

Klimawandelanpassung. Der Prozess basiert auf einem standardisierten Bewertungsraster und fördert den Austausch zwischen den Teilnehmenden (Naturgefahren im Klimawandel, o. J.c).

6.4.3 Persönliche Reflexionen: Audits auf Gemeindeebene

Das Hochwasseraudit unterstützt das Risikobewusstsein auf lokaler Ebene und bringt dafür unterschiedliche Akteure zusammen. Bürger:innen nehmen durch ihre Vertreter:innen an dem Audit teil und spielen somit in diesem Multi-Stakeholder-Prozess eine ebenbürtige Rolle. Das in der Literatur beschriebene Inklusions-Exklusions Prinzip wird in dem Audit deutlich: Da anzunehmen ist, dass eine Einbindung aller Bürger:innen den zeitlichen Rahmen sprengen würde, erfolgt ihre Beteiligung im Audit über eine begrenzte Zahl an Bürgervertreter:innen.

Beide Audits sind an sich kein Prozess, sondern ein einmaliges Verfahren. Sie kann allerdings als Start eines Prozesses angesehen werden und nicht als Endprodukt. Sie dienen als Grundlage für ein weiteres Verfahren wie zum Beispiel einer Informationskampagne oder einem Prozess wie zum Beispiel den Flussdialogen (siehe Umsetzungsbeispiel 3, Kapitel 6.5.1). Dieser Aspekt ist vor allem im Zusammenhang mit der Beteiligung von Bürger:innen von Bedeutung. Eine weiterführende Behandlung der Ergebnisse zeigt, dass das Wissen und die Meinungen der Beteiligten ernst genommen werden und in die weitere Planung, die Ausarbeitung eines Maßnahmenkatalogs sowie in die Umsetzung der Maßnahmen einfließen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten daher weiterverfolgt werden, um – wie in der Literatur betont – dem Beteiligungsprozess die notwendige Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Anzumerken ist noch, dass das Deutsche Hochwasser Audit zur Erfüllung der EU-Hochwasserrisikorichtlinie beitragen kann, im Vergleich zu anderen Beispielen in dieser Arbeit - wie zum Beispiel die Wassergenossenschaften in Österreich (siehe Umsetzungsbeispiel 6, Kapitel 6.7) oder die Einbindung im Rahmen der Raumplanung in der Schweiz (siehe Umsetzungsbeispiel 5, Kapitel 6.6) - nicht direkt auf einer rechtlichen Grundlage. Trotzdem kann man daraus schließen, dass die übergeordnete Richtlinie der EU, einen Anstoß für weitere Beteiligungsprozesse gibt.

Das österreichische Audit ist im Vergleich zu dem Hochwasser Audit in Deutschland schlanker, hat eine geringere Anzahl an beteiligten Stakeholdern und ist dadurch in einem kürzeren Zeitrahmen durchführbar - der Naturgefahren-Check dauert nur einen Tag wohingegen das Hochwasser-Audit über drei Tage läuft. Der Check ist nicht gesetzlich verpflichtend und basiert auf keiner formalen rechtlichen Grundlage. Ein kürzerer Umsetzungsrahmen kann wiederum den Vorteil haben, dass eine Methode oder ein Prozess durchführbarer wird und vermehrt aufgegriffen wird. Die Anzahl der eingebundenen Stakeholder hat eine direkte Auswirkung auf die Durchführbarkeit. Wie in der Literatur angemerkt, nur wenn eine Methode durchführbar ist und der Aufwand in einem gewissen Rahmen bleibt, wird diese auch aufgenommen (siehe Kapitel 5.8).

6.5 Flussdialoge

6.5.1 Umsetzungsbeispiel 3: Flussdialoge Raab, Salzach und Krems (Österreich)

Der dritte österreichische Gewässerbewirtschaftungsplan legt über einen Zeitraum von fünf Jahren (2022 – 2027) den Rahmen für die nachhaltige Entwicklung der Gewässer. Dieser Plan dient zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie¹². Die EU-Mitgliedstaaten sind durch die Richtlinie unter anderem zur Erstellung von flussgebietsbezogenen Bewirtschaftungsplänen und einem Maßnahmenprogramm verpflichtet. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit wird in der Richtlinie explizit hervorgehoben, um die gesetzten Ziele bis zum Jahr 2015, mit Ausnahmen spätestens 2027 zu erreichen. Alle sechs Jahre muss eine Überarbeitung der Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete stattfinden (Umweltbundesamt 2025).

Um diese rechtlichen Vorgaben zu erfüllen, wurde das Pilotprojekt „Flussdialoge“ ins Leben gerufen (BMLRT 2021). Dadurch wurden rund 1.000 km Flussabschnitte gemeinsam mit den Bundesländern für ökologische Verbesserungen und Renaturierungen priorisiert. Ziel der Flussdialoge ist es, eine naturnahe Umgestaltung der Flüsse – unter anderem zum besseren Hochwasserschutz– unter Einbeziehung der Bevölkerung durchzuführen. Als Pilotprojekte wurden „Flussdialog unsere Raab“, „Flussdialog unsere Salzach“, und „Flussdialog 2.0- Unsere Krems“ ausgewählt (BMLUK 2024). Methodisch wurden die Dialoge von der Firma tatwort begleitet. Basierend auf den Projektberichten „Flussdialog Unsere Krems“ und „Flussdialog 2.0- Unsere Raab“ (tatwort 2024a und tatwort 2024b) kann die Bürger:innenbeteiligung wie folgt zusammengefasst werden:

1. Wozu werden Bürgerinnen und Bürger eingebunden?

Primär sollen Bürger:innen beitragen einen Leitfaden für Politiker, Behörden und Interessensvertreter:innen zu entwickeln, der sie in der Entscheidungsfindung unterstützt. Folgende spezifische Ziele betreffend Beteiligung werden aufgeführt:

- Vernetzung aller Interessierten und Beteiligten auf einem zentralen Online-Kanal
- Aufbereitung von Informationen zu relevanten Themen rund um die naturnahe Gestaltung von Flüssen
- Sammeln von Meinungen, Standpunkten und Wünschen der Bevölkerung über die Möglichkeiten in sozialen Medien
- Breite Online-Befragung zu den jeweiligen Schwerpunktstrecken
- Kommunikation und Diskussion der Befragungsergebnisse mit allen Beteiligten

¹² Siehe Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 327, 22.12.2000, 1–73.

- Befragungsergebnisse in die kommenden konkreten Planungen einbeziehen
- Weitere Informationen über Maßnahmen und Planungen über einen zentralen Online-Kanal

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Der Einbindungsprozess wurde rechtlich durch den Gewässerbewirtschaftungsplan und dem EU-Wasserrahmenrichtlinie vorgegeben. Es handelt sich um eine Beteiligung im Rahmen eines Planungsprozesses. Die Beteiligung geht aber noch darüber hinaus und versucht, Bewusstsein unter der Bevölkerung zu generieren.

3. Wer wird beteiligt?

Es werden Bürger:innen der Gemeinden, die an dem jeweiligen Fluss – Raab, Salzach und Krems – liegen, beteiligt. Weiters werden auch Interessensvertreter:innen eingebunden.

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Die Bürgerinnen und Bürger als Gruppe werden im Laufe des gesamten Prozesses kontinuierlich, aber mit unterschiedlichen Methoden eingebunden.

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Die konkreten Maßnahmen können bei den drei Pilotprojekten leicht voneinander abweichen. Er beinhaltet allerdings eine Online-Präsenz aus Facebook, Webseite und Instagram-Account/Konto sowie Workshops, um den Bürger:innen die Möglichkeit zu geben, sich zu informieren aber auch bei Bedarf in Kontakt zu treten. Zudem erfolgt eine Einbindung der Bevölkerung durch eine Online-Befragung. Während die Ergebnisse der Befragung online gestellt und breit verteilt wurden, wurde ein Workshop für alle Beteiligten organisiert, wo anhand von Kleingruppen die Entwicklungsziele und -potenziale diskutiert wurden. Das Projekt „Krems 2.0“ organisierte auch eine Exkursion für die Bevölkerung mit Expert:innen und den Gemeinden, um die Bevölkerung zu aktivieren und informieren.

6.5.2 Umsetzungsbeispiel 4: Licca Liber I: der Freie Lech (Deutschland)

Das Projekt „Licca Liber-Beteiligungsverfahren zur Renaturierung des Lechs“ ist ein zentrales Renaturierungs- und Flusstabilisierungsvorhaben am Lech in Bayern und wurde aufgrund der schlechten Einstufung des Flusses gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie durchgeführt. Zur Förderung der gesellschaftlichen Akzeptanz geplanter Maßnahmen wurde ein Beteiligungskonzept entwickelt, das sich am österreichischen Flussdialog orientiert (siehe Beispiel 2). Zur Umsetzung des Projektes wurden finanzielle Mittel aus Finanzierungstöpfen zum Hochwasser- und Küstenschutz zur Verfügung gestellt. Aufgrund von natürlichen Entwicklungen und menschlichen Eingriffen hat der Lech viel seines natürlichen Charakters verloren (Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2025a).

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie stuft den Lech in diesem Abschnitt als „stark verändert“ ein und bewertet sein ökologisches Potenzial lediglich als „mäßig“. Ziel des Projekts ist es, den Fluss so weit wie möglich in Richtung seines ursprünglichen Zustands zu entwickeln und damit

langfristig eine Verbesserung auf die Bewertung „gut“ zu erreichen (Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2025b).

Der partizipative Gedanke spielte bereits in der Planung des Projekts eine Rolle. Neben wasserwirtschaftlichen und ökologischen Zielen wurden auch Interessen Dritter durch eine enge Kooperation mit Naturschutzorganisationen sowie allen weiteren relevanten Interessensgruppen berücksichtigt. Die systematische Einbindung von Naturschutzorganisationen sowie weiteren Interessensvertreter:innen stellt einen zentralen Bestandteil des Projekts dar. Aufgrund der Größe des Projekts plant das Wasserwirtschaftsamt in Abschnitten, die der Reihe nach bearbeitet werden. Der dabei gewonnene Erfahrungsschatz kann in den jeweils nächsten Abschnitten genutzt werden (Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2025a).

Basierend auf den Informationen aus dem Bericht „Naturgefahren Risiko-Governance Alpenzustandsbericht“ (Schindelegger 2019), ergänzt mit Informationen der Wasserwirtschaft Donauwörth (2025a, 2025b und 2025c), kann die Beteiligung von Bürger:innen wie folgt anhand der 5Ws zusammengefasst werden:

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Neben dem rechtlichen Aspekt zielt das Projekt vor allem auf eine Verbesserung der öffentlichen Akzeptanz der geplanten Maßnahmen ab. Die Beteiligung soll auch als Leitfaden für Politiker, Behörden und Interessensvertreter:innen dienen, der sie in der Entscheidungsfindung unterstützt (Schindelegger 2019).

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Der Einbindungsprozess wurde rechtlich durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie vorgegeben und fand im Rahmen eines Planungsprozesses statt (Wasserwirtschaft Donauwörth 2025c).

3. Wer wird beteiligt?

Prinzipiell wurde die betroffene Bevölkerung, insbesondere die Anreiner:innen sowie Interessensvertreter:innen, beteiligt. Weiters wurden laut Schindelegger (2019:55) „Naturschutz, Fischerei, Forstwirtschaft, Gemeinden, Bürgermeister, Politik, öffentliche Verwaltung, Tourismus und Wasserversorgungsbetriebe“ eingebunden.

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Die Bürger:innen als Gruppe sind direkt bei der Online-Befragung sowie bei der abschließenden Informationsveranstaltung eingebunden. Interessensvertreter:innen sind abwechselnd dazu bei den Workshops und dann bei der Festlegung der Ziele eingebunden (Schindelegger 2019).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Der Prozess beinhaltet mehrere Schritte: Workshops, Einbindung der Bevölkerung durch Online-Befragung, Festlegung von Entwicklungszielen, Ausarbeitung des Maßnahmenplans

und eine abschließende Präsentation der Ergebnisse (Schindelegger 2019). Zu Beginn wurden Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Interessensgruppen durchgeführt. Ziel war es, deren Perspektiven und Anliegen systematisch zu erfassen. Gemeinsam einigte man sich auf zentrale Fragestellungen, die anschließend in einer Online-Befragung zwischen Januar und Februar 2014 gestellt wurden. Diese Befragung umfasste Themen wie Flussrenaturierung, Naherholung, die Einbindung benachbarter Seen, Nutzung der Wasserkraft sowie den Einsatz öffentlicher Gelder. Etwa 6.800 Bürgerinnen und Bürger aus den Gemeinden am Lech nahmen teil – mit einer höheren Beteiligung von Männern und überproportional vielen Teilnehmenden über 50 Jahren. Die Ergebnisse zeigten breite Zustimmung für die Wiederherstellung eines naturnahen Flusslaufs und die Förderung von Lebensräumen und Artenvielfalt sowie Skepsis gegenüber anderen Vorhaben wie zum Beispiel der Nutzung der Wasserkraft (Schindelegger 2019).

In dem nächsten Schritt wurden die Ergebnisse der Befragung zur konkreten Formulierung von Entwicklungszielen in einem Workshop mit Interessensvertreter:innen besprochen und ihre Zustimmung zu den Zielsetzungen basierend auf der Befragung eingeholt. Das Umsetzungskonzept für die Ziele wurde von der Verwaltung folgend ausgearbeitet. Abschließend wurde eine öffentliche Informationsveranstaltung organisiert. Dort präsentierten die beteiligten Interessensgruppen an verschiedenen Ständen den gesamten Beteiligungsprozess, die erarbeiteten Entwicklungsziele und die weiteren Schritte des Umsetzungskonzepts. Aufgrund der starken Einbindung aller Betroffenen - die Bevölkerung, aber auch diverse Interessensvertreter:innen - wurden diese ermächtigt und konnten die Maßnahme eigenständig erklären und begründen. Dies spiegelte den starken Rückhalt für den Plan wider (Schindelegger 2019).

Wie erwähnt wurde der Lech in mehrere Abschnitte eingeteilt, die der Reihe nach basierend auf dem partizipativen Ansatz renaturiert werden. Die Erfahrungen der vorhergehenden Abschnitte sollen in die jeweils nächsten einfließen. Deswegen ist in Licca Libre III der mehrstufige Beteiligungsprozess erhalten geblieben, ergänzt wurden allerdings drei digitale Sondierungsgespräche. In diesen Gesprächen wurden Interessensvertreter:innen wie zum Beispiel Vertreter:innen der Fischerei, des Naturschutzes sowie der anliegenden Gemeinden und Politik nicht nur über das Projekt informiert, sondern der Beteiligungsprozess und seine Gestaltung waren bereits ein Kernpunkt der ersten Gespräche. Dadurch konnten Interessensvertreter:innen auch bereits an der Gestaltung des Planungs- und Beteiligungsprozesses mitarbeiten und ihre diesbezüglichen Anliegen und Anregungen einbringen. Diese wurden im weiteren Verlauf auch aufgegriffen (Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2025c).

Im nächsten Schritt wurden in drei inhaltlich aufeinander aufbauende Workshops mit Fachvertreter:innen die unterschiedlichen Perspektiven zusammengeführt. (Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2025c). Der dritte Schritt war wiederum die online Umfrage, wieder mit einer höheren Beteiligung von Männern (64%) und einer relativ gleichen Beteiligung von Personen zwischen 35-54 Jahren und der über 55 Jahren

(Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2024). Nach der Umfrage wurde, wie bereits bei Licca Libre I, die Maßnahmenplanung entwickelt und eine öffentliche Informationsveranstaltung organisiert (Wasserwirtschaftsamt Donauwörth 2025c). Die Einbindung der Bevölkerung wird durch eine Licca Liber-Arbeitsgruppe, einem Licca Liber-Forum sowie mit dem Licca Liber-Newsletter fortgesetzt (Schnidegger 2019).

6.5.3 Persönliche Reflexionen: Flusssdialoge

Die Beispiele aus Österreich und Deutschland setzten von Beginn an auf breite Beteiligung, um eine transparente und konfliktarme Planungsphase zu gewährleisten, und erzielten dies durch die Benutzung von diversen Methoden: dem zur Verfügung stellen von Information, Online-Befragungen, Social Media und Vor-Ort-Termine. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse fließen in die Planungen ein.

Angestoßen durch die rechtlichen Vorgaben, können sich Bürger:innen an dem Prozess beteiligen. Man kann davon ausgehen, dass durch den Beteiligungsprozess auch das Bewusstsein und die Toleranz für den Hochwasserschutz der Bürger:innen gestärkt wurde. Wissen konnte gezielt vermittelt werden, wodurch das öffentliche Verständnis verbessert wurde. Es ist also ein Projekt der Bürgerinnen und Bürger in Zusammenarbeit mit den staatlichen Strukturen.

Das Inklusion-Exklusion Prinzip kommt bei diesem Beispiel klar hervor. Bürgerinnen und Bürger wurden einerseits direkt, andererseits auch über die Interessensvertretungen eingebunden, die ebenfalls aus der Bevölkerung stammen. Sie wurden als Informationsquelle herangezogen, aber dann auch als Wissensquelle in den Workshops und dann auch als Quelle für Ideen und Gedanken.

Diese zwei Beispiele stellen ebenfalls einen umfassenden Multi-Stakeholder Prozess – also das methodisch anspruchsvollste Beteiligungskonzept – dar. Trotzdem kommt es hier bereits zu einer Vorselektion der beteiligten Gruppe durch die Gemeinden. Die Steigerung hierzu wäre, dass - in diesen Fällen - Gemeinden selbst erkennt, dass sie von Naturgefahren bedroht sind und Schutz benötigen und der Prozess aus der Gruppe entsteht (siehe Kapitel 5.7).

Weiters wird hier auf eine Vielzahl an Methoden zurückgegriffen wie Workshops, online Befragung, Informationsveranstaltungen, vor- Ort Termine. Weiters wird auch auf eine Kombination von online und offline Methoden zurückgegriffen. In den vorliegenden Unterlagen wird auch darauf hingewiesen, dass vor allem die Workshops dazu gedient haben, dass Uneinigkeiten bzw. Streitpunkte geklärt werden konnten. Der Prozess hatte dementsprechend auch die Mediation und den Konfliktlösungsaspekt erfüllt.

Diese Umsetzung wurde nicht reaktiv auf ein bestimmtes Naturkatastrophenereignis ins Leben gerufen allerdings auf eine Vorgabe der Europäischen Union - Renaturierung als politisches Grundprinzip. Es gilt vielmehr den Fluss als Lebensraum zu stärken, wo Hochwasser selbstverständlich eine Rolle spielt.

6.6 Umsetzungsbeispiel 5: Freihalteräume zur langfristigen Minderung des Restrisikos (Schweiz)

Im folgenden Beispiel wird die raumplanerische Maßnahme der Entlastungsräume entlang der Engelberger Aa (1998–2007) vorgestellt – mit dem Ziel, das Restrisiko durch Hochwasserereignisse zu mindern. Eine Widmung von Land als Freihalteraum stellt sicher, dass die erforderlichen Flächen dauerhaft zur Verfügung stehen, um Hochwasser sicher und schadlos abzuleiten unabhängig von ihrer Intensität und Wiederkehrperiode. Dadurch wird das Schadensrisiko reduziert (Schindelegger 2019).

In der Schweiz werden Hochwasserschutzmaßnahmen vorrangig im Rahmen der Raumplanung durchgeführt. Diese basiert auf dem Föderalismus, wobei der Bund die Grundsätze bzw. die Grundsatzgenehmigungen gibt, er fördert und koordiniert die Kantone in ihren Bestrebungen. Für die umfassende behördenverbindliche Richtplanung (Raumplanung) sind die Kantone zuständig und die Gemeinden sind für die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung zuständig. Eine Koordination auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ist daher essenziell (KPK 2016).

Die Wohnsiedlungen und Infrastrukturen an der Engelberger Aa dehnten sich im Laufe der Zeit zunehmend in ehemalige Überschwemmungsgebiete aus, wodurch das Hochwasserrisiko erheblich anstieg. Als Reaktion darauf wurde zwischen 1998 und 2007 ein integrales Hochwasserschutzkonzept umgesetzt, das unter anderem überströmungsfähige Dämme und schadensarme Entlastungskorridore vorgesehen hat sowie eine Notfallplanung. Zusätzlich wurden ökologische Verbesserungen und Maßnahmen zur Naherholung entlang der Engelberger Aa realisiert. Die Entlastungskorridore wurden 2004 durch die Ausweisung innerer und äußerer Freihaltezonen raumplanerisch gesichert (Eberli et al. 2016).

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Bürgerinnen und Bürger wurden zur Entscheidungsfindung, finalen Absegnung des Projekts und der Kofinanzierung des Projekts eingebunden. Weiters werden sie eingebunden, um eventuelle Nutzungskonflikte frühzeitig zu erkennen, zu diskutieren und zu minimieren (KPK 2016).

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Es handelt sich hierbei um eine Maßnahme der Raumplanung. Laut Gesetzgebung müssen die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden, über Inhalte und den Ablauf der Planung informiert werden und an Entscheidungen beteiligt sein. Der geplante Entschluss muss öffentlich bekannt gemacht werden, wie zum Beispiel durch das Amtsblatt, Medien oder online zur Verfügung stehen (KPK 2016). Bereitgestellte Informationen sollen die Bürger:innen zur Unterstützung und finalen Absegnung der Maßnahmen dienen.

3. Wer wird beteiligt?

Alle Bürger:innen der betroffenen Orte, da diese als direkt betroffen angesehen werden können. Laut den Informationen, die zur Verfügung stehen, gab es keine weitere Eingrenzung (Schindelegger 2019).

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung erfolgte über viele Jahre - über den gesamten Zeitrahmen des Projekts - von der Planung bis zur Genehmigung. Bürgerinnen und Bürger müssen den Maßnahmen zustimmen (Schindelegger 2019).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Ein mehrjähriger Einbindungsprozess, der zahlreiche öffentliche Informationsveranstaltungen und eine umfassende Pressekampagne enthielt, hatte das Ziel, das Vertrauen und die Mitwirkung der Bevölkerung zu stärken. Vor allem die betroffenen Grundeigentümer wurden aktiv eingebunden. Diese Art der Einbindung kann als echte Partizipation - die Mitbestimmung - verstanden werden, da sie Entscheidungskompetenz und Entscheidungsmacht einbezieht. Dies ermöglicht der Bevölkerung aktive Mitgestaltung der politischen Vorhaben (Eberli et al. 2016).

6.6.1 Persönliche Reflexionen: Freihalteräume

Die Raumplanung in der Schweiz ist stark von direkter Demokratie geprägt und Bürgerinnen und Bürger haben dadurch großen Einfluss auf gesetzte Maßnahmen (Espace Swiss 2025). Sie gehen weit über das Mindestmaß der Einsichtnahmen und Stellungnahme hinaus. Bürger:innen haben direkten Entscheidungskompetenzen. Es kann angenommen werden, dass die direkte Demokratie, die in der Schweiz gelebt wird, auch dazu führt, dass Bürger:innen im Rahmen von Katastrophenrisikomanagement größeres Mitbestimmungsrecht haben und somit von den zuständigen Behörden dementsprechend eingebunden werden müssen.

Es wäre interessant, weiter zu analysieren, ob die direkte Demokratie und die daraus folgende dementsprechende Bedeutung der Bürger:innen auch zu einem verstärkten Risikobewusstsein und einer stärkeren Beteiligung im Risikomanagement der Bürger:innen führen (siehe dazu auch weitere Überlegungen in Kapitel 8).

6.7 Umsetzungsbeispiel 6: Wasserverbände und Wassergenossenschaften (Österreich)

In Österreich sind meist die Gemeinden für öffentlich geförderte Schutzprojekte zuständig. Ergänzend erlaubt das Wasserrechtsgesetz die Gründung von Wasserverbänden und Wassergenossenschaften. Diese übernehmen als sogenannte „Interessenten“ Aufgaben wie den Betrieb von Schutzanlagen gegen Hochwasser, Wildbäche und Lawinen, die Finanzierung durch Beiträge der Beteiligten sowie die laufende Kontrolle und Wartung der Anlagen. Außerdem vertreten sie die Interessen ihrer Mitglieder, stellen Anträge bei Behörden und tragen Wasserrechte (Rudolf-Miklau et al. 2015).

Basierend auf den Informationen aus dem Naturgefahren Risiko-Governance Alpenzustandsbericht (siehe Schindelegger 2019:60ff) werden die Genossenschaften und Verbände anhand der 5Ws analysiert:

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Wasserverbände und Genossenschaften befinden sich im Bereich der Katastrophenvorsorge und -vermeidung. Die direkte Einbindung, Mitgestaltungsmöglichkeit, aber auch der finanzielle Beitrag führt zu einer Steigerung der Resilienz der betroffenen Personen und/oder der Gemeinden und Risikominimierung von wasserbedingten Gefahren.

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Bei Wasserverbänden oder Wassergenossenschaften geht es um ein gemeinschaftliches Initiieren, Finanzieren und Betreiben von Schutzmaßnahmen im Bereich Hochwasser und Wild- und Lawinenverbauung und um Unterstützung der Entscheidungsfindung für Schutzmaßnahmen. Hervorzuheben ist vor allem, dass Bürger:innen die Hochwasserschutzmaßnahmen und Schutzbauten der Wildbach- und Lawinenverbauung sowie deren Instandhaltung mitfinanzieren.

3. Wer wird beteiligt?

Teil einer Wassergenossenschaft oder eines Wasserverbands können Einzelpersonen, aber auch Gemeinden und Unternehmen sein. Mitglieder sind Eigentümer:innen der betroffenen Grundstücke. Die Mitgliedschaft ist unmittelbar mit der Liegenschaft verknüpft. Durch die Verknüpfung der Mitgliedschaft an die Liegenschaft hängt die „offizielle“ Beteiligung nicht von individuellem Privatinteresse ab.

Die Bildung eines Vereins kann freiwillig sein, indem sich alle Betroffenen einigen. Rechtlich kann sie aber auch durch einen Mehrheitsbeschluss gebildet werden, wobei die ‚widerstrebende Minderheit‘ gleichzeitig einbezogen wird oder durch einen Bescheid des Landeshauptmanns oder der Landeshauptfrau.

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Das österreichische Wasserrecht ermöglicht die Bildung einer solchen Körperschaft oder Genossenschaft. Deswegen ist eine Gründung prinzipiell zu jedem Zeitpunkt möglich. Es handelt sich hier nicht um einen Prozess mit einem klaren Ende, daher gibt es keinen bestimmten Zeitpunkt für ihren Start oder die Einbindung in bestimmte Etappen in einem Prozess.

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Ein Wasserverband oder eine Wassergenossenschaft ist ein Rechtsträger und muss bestimmte rechtliche Anforderungen erfüllen und benötigt mindestens eine:n Geschäftsführer:in, einen Ausschuss, eine Obfrau oder einen Obmann sowie eine:n Stellvertreter:in. Zudem sind in festgelegten Abständen Mitgliederversammlungen durchzuführen.

Die Satzung der Verbände oder Genossenschaften beinhaltet den Geltungsbereich sowie die Kriterien für die Mitgliedschaft, Stimmrechte und Grundsätze für die Kostenteilung unter den Mitgliedern. Die Genossenschaften bestimmen ihre Regeln und Vorschriften im weitesten Sinne selbst und können so auf die jeweiligen regionalen Bedürfnisse und Situationen sowie die Meinungen der Mitglieder eingehen. Für Uneinigkeiten legen die Satzungen auch Richtlinien zur Schlichtung dieser dar. Genossenschaften und Vereine nehmen sich auch den Herausforderungen der Deeskalation von gesellschaftlichen Konflikten an.

Wasserverbände oder -genossenschaften zeigen, dass Bürger:innen als Mitglieder solcher Organisationen über reale Handlungsspielräume verfügen, um eigenverantwortlich Entscheidungen zu treffen und interne Konflikte gemeinschaftlich zu lösen. Es handelt sich hier also um eine formell organisierte Öffentlichkeit im Rahmen der regionalen Risiko-Governance, wo eine Selbstverwaltung auf lokaler Ebene erzielt wird (Rudolf-Miklau 2015).

6.7.1 Persönliche Reflexionen: Wasserverbände und Wassergenossenschaften

Man kann bei den Wasserverbänden oder -genossenschaften ebenfalls von einer Art des Multi-Stakeholder-Prozesses sprechen, da sie nicht nur Bürger:innen, sondern auch Gemeinden oder Unternehmen als Mitglieder haben können (siehe Schindelegger 2019).

Obwohl die finanzielle Beteiligung und somit der positive Einfluss auf die Finanzierung und den weiteren Erhalt durch finanzielle Unterstützung der Genossenschaften im Vordergrund steht, basiert dieser genossenschaftliche Finanzierungsmechanismus vor allem auf dem Solidaritätsprinzip. Menschen, Unternehmen oder Gemeinden schließen sich freiwillig zusammen, um gemeinsam risikovermindernde Maßnahmen durchzuführen und zu erhalten. Das Eigeninteresse kann selbstverständlich eingebracht werden, die Entscheidungen basieren aber auf gemeinschaftlichen Beschlüssen.

Weiters tritt diese Art der Einbindung dem Argument der 'Vollkasko-Gesellschaft' entgegen, da sich Bürgerinnen und Bürger auch selbst finanziell beteiligen. Diese Bereitschaft, sich finanziell zu beteiligen, zeigt selbstverständlich bereits eine Risikowahrnehmung, die im weiteren Sinne auch positive Auswirkungen auf das Verständnis und Bewusstsein der allgemeinen Katastrophenvermeidung und -vorsorge hat. Laut Rudolf-Miklau (2015) zeigen Mitglieder von Wildbachgenossenschaften oft eine stärkere Bindung und Verantwortung gegenüber den Schutzanlagen. Bei kommunalen Schutzmaßnahmen, bei denen die Gemeinde als Interessent auftritt, ist dieses Engagement bei den betroffenen Grundstückseigentümern meist weniger ausgeprägt. Da sie sich nicht an den Kosten beteiligen, unterschätzen manche ihre tatsächliche Betroffenheit und stellen teilweise überhöhte Entschädigungsansprüche.

Hier kommt auch der Aspekt der Nachhaltigkeit stark zum Vorschein. Wie die Literatur besagt, steigt die Nachhaltigkeit von Maßnahmen, wenn die Betroffenen eingebunden werden (siehe dazu Kapitel 5.3, vgl. Gattinger 2023 und Van Asselt und Renn 2011). Auf Ebene der Bürgerinnen und Bürger bedeutet die Nachhaltigkeit im Rahmen der Wassergenossenschaften, dass diese Art der Einbindung - nämlich dem Mitspracherecht,

welche Schutzmaßnahmen wann und wie getroffen werden und der finanziellen Beteiligung - auch den Erhalt der Schutzbauten steigert.

Allerdings benötigt diese Interessensvertretung eine rechtliche Grundlage, wie das Wasserrechtsgesetz in Österreich, sowie einen gewissen verbindlichen Rahmen zur Mitgliedschaft. Wie bereits angedeutet, ist die Beteiligung an den Verbänden und Genossenschaften nicht gänzlich freiwillig. Ein politischer bzw. gesetzlicher Rahmen erweist sich als unverzichtbar und sogar notwendig sowie besteht die Möglichkeit des Rückgriffs auf staatliche Entscheidungsprozesse und die staatliche Autorität.

6.8 Umsetzungsbeispiel 7: Lawinenkommissionen (Österreich)

In den alpinen Regionen Österreichs werden Lawinenkommissionen als typische und besonders etablierte Form von Naturgefahrenkommissionen angesehen und sind in den alpinen Bundesländern eingerichtet. Obwohl das Bestehen einer Kommission zwar rechtlich vorgesehen ist, besteht außer in Tirol keine eigene gesetzliche Grundlage für ihre Gründung und Arbeitsweise (Gleirscher und Wallnöfer 2018). In Österreich gibt es ungefähr 500 Lawinenkommissionen, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ehrenamtlich tätig sind (POW 2025).

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Bürger:innen machen eine Lawinenkommission in Österreich aus, da sie das Gelände, die Schneeverhältnisse und typische Gefahrenlagen besonders gut kennen. Sie tragen so zur Funktionsfähigkeit eines lokal verankerten, praxisnahen Frühwarnsystems bei, das schneller und zielgerichteter reagieren kann als zentrale Behörden allein (POW 2025).

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Bürgerinnen und Bürger werden als Mitglieder der Kommissionen insbesondere bei der Beobachtung und Einschätzung der Lawinengefahr eingebunden. Ihr Wissen und ihre Erfahrung helfen dabei, Lawinenrisiken frühzeitig zu erkennen und passende Maßnahmen an die Sicherungspflichtigen zu empfehlen. Sie liefern wichtige Informationen zur Schneelage, Windverfrachtung, Witterung und zu Lawinenabgängen. Darüber hinaus übernehmen sie Aufgaben in der Informationsweitergabe und tragen damit nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern auch zur Aufrechterhaltung einer funktionierenden Sicherheitskultur bei (POW 2025).

3. Wer wird beteiligt?

Die Mitglieder der Lawinenkommissionen sind in der Regel ortskundige und alpin erfahrene Personen aus der jeweiligen Region. Häufig handelt es sich dabei um Beschäftigte von Seilbahnbetrieben, Skilehrer:innen, Bergführer:innen oder Hüttenwirt:innen. Sie werden gezielt ausgewählt, da sie durch ihre berufliche Tätigkeit auch in Gefahrensituationen rasch verfügbar sind. Zudem verfügen sie über detaillierte Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten (Renner und Studeregger 2018).

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung erfolgt prinzipiell während der Wintersaison, wobei sie sich je nach Wetterlage und Schneesituation intensiviert. Besonders gefragt ist das Engagement der Mitglieder vor, während und nach kritischen Wetterphasen wie starkem Schneefall, Sturm oder Föhnlagen. In akuten Gefahrensituationen – etwa bei hoher Lawinenwarnstufe – treten die Lawinenkommissionen häufig zusammen, um kurzfristige Entscheidungen zu treffen. Nach Lawinenabgängen sind die Mitglieder auch in der Analyse und Nachbereitung aktiv, um Lehren für zukünftige Situationen zu ziehen (POW 2025).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung erfolgt in institutionalisierter Form im Rahmen der Kommission, die eine rechtliche Grundlage hat. Die Arbeit ist in der Regel ehrenamtlich und basiert auf persönlichem Engagement und dem Willen, auf lokaler Ebene Verantwortung zu übernehmen. Die Tätigkeit wird nur in begrenztem Umfang unterstützt – etwa durch gelegentliche Fortbildungen oder eine teilweise Entschädigung für den Verdienstausschlag (Renner und Studeregger 2018).

Die Mitglieder der Lawinenkommissionen sind dafür zuständig, drohende Lawinengefahren zu erkennen, einzuschätzen und entsprechende Maßnahmen zu unterstützen. Sie beraten die zuständigen Behörden bei der Beurteilung der aktuellen Gefahrenlage und bei der Entscheidung über notwendige Schutzmaßnahmen wie etwa Sperrungen oder Evakuierungen. Ihre Arbeit ist in der Regel beratend ausgelegt. Sie wirken direkt an Entscheidungsprozessen mit– etwa bei der Frage, ob eine Straße gesperrt, eine Siedlung evakuiert oder eine kontrollierte Lawinensprengung durchgeführt werden muss. Während der gesamten Wintersaison beobachten sie die Entwicklung der Schneesituation und erheben relevante Daten– unter anderem durch Geländebegehungen des jeweiligen Gebiets (Renner und Studeregger 2018).

6.8.1 Persönliche Reflexionen: Lawinenkommissionen

Lokale Lawinenkommissionen stützen sich wesentlich auf das Wissen der Menschen, die vor Ort leben und arbeiten. Dieser lokale Ansatz zeigt eine Wertschätzung des lokalen Erfahrungswissens. Lawinenkommissionen bieten, wie die Wasserverbände, umfassende Möglichkeiten bei der Gestaltung selbstständiger Entscheidungsprozesse. Es handelt sich hier ebenso um eine formell organisierte Öffentlichkeit im Rahmen der regionalen Risiko-Governance, wo eine Selbstverwaltung auf lokaler Ebene erzielt wird. Selbstverwaltung ist auf der zweiten Stufe der echten Partizipation. Die Mitglieder der Lawinenkommissionen, die ja aus der lokalen Bevölkerung kommen, haben aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten durch direkte Kommunikation und Zusammenarbeit mit Entscheidungsträger:innen und können Entscheidungen beeinflussen.

Lawinenkommissionen sind in erster Linie ein Expertengremium, sie beraten den oder die Bürgermeister:in, damit das lokale Wissen in die Entscheidungsfindungen der Behörde

einfließt. Die Kommissionen haben Satzungen und klare Verfahren sowie Ausbildungsrichtlinien und -maßnahmen. Allerdings basieren die Kommissionen auf Freiwilligkeit: Bürger:innen beteiligen sich freiwillig. Dies lässt darauf schließen, dass es bereits eine gewisse Risikowahrnehmung in der Bevölkerung gibt. Im weiteren Sinne zeigt dies auch, dass es ein Verständnis und Bewusstsein für die allgemeine Katastrophenvermeidung und -vorsorge in der Bevölkerung gibt. Allerdings betonen Renner und Studeregger (2018) auch, dass die eigentliche Beteiligung der Mitglieder oft sehr unterschiedlich ist, und obwohl eine Kommission eine Vielzahl an Mitgliedern hat, oft nur ein „harter Kern“ tatsächlich regelmäßig und im notwendigen Maße zur Verfügung steht.

Lawinenkommissionen bringen ebenfalls den Aspekt der Nachhaltigkeit stark zum Vorschein. Durch die direkte Art der Einbindung, das Mitspracherecht und die Möglichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, kann angenommen werden, dass dies die Akzeptanz in der Bevölkerung für Maßnahmen steigert. Die Lawinenkommissionen basieren allerdings - wie eingangs erwähnt - auf einer rechtlichen Grundlage. Auch hier zeigt sich also ein gesetzlicher Rahmen als Basis für die Beteiligung.

6.9 Umsetzungsbeispiel 8: OWARNA: Optimierung von Warnung und Alarmierung bei Naturgefahren (Schweiz)

Aufgrund der Erfahrung der Schweiz während des folgenschweren Hochwassers 2005 hat der Bundesrat 2007 das Projekt Optimierung von Warnung und Alarmierung (OWARNA) beschlossen. Dabei sollen erkannte Lücken im Warnprozess vor Naturgefahren durch frühzeitige optimierte Warnung und Alarmierung geschlossen werden. Dies soll Schadenskosten um 20 Prozent verhindern (Schmid 2018). Das Projekt OWARNA beinhaltet vier Maßnahmenpakete. Ein Paket dient zur Verbesserung des Vorhersagesystems wie des bestehenden Wetterradarnetzes oder der Hochwasservorhersagen. Ein weiteres Maßnahmenbündel verfolgt das Ziel, die Zusammenarbeit auf Bundesebene zu intensivieren und stärker zu vereinheitlichen. Dazu zählen etwa abgestimmte Verfahren für Warnmeldungen sowie einheitliche Vorgaben für deren öffentliche Kommunikation. Auch die Einführung eines Systems zur Aufrechterhaltung eines durchgehenden 24-Stunden-Betriebs fällt in diesen Bereich. Darüber hinaus sollen Informations- und Kommunikationsangebote weiterentwickelt werden. Geplant sind unter anderem die Ausarbeitung einheitlicher Verhaltensempfehlungen für die Bevölkerung, die koordinierte Veröffentlichung von Medieninformationen sowie der Aufbau einer zentralen Naturgefahren-Plattform. Das letzte Maßnahmenpaket ist das Ausbilden von lokalen Naturgefahrenberater:innen (Schindelegger 2019).

Laut Schindelegger ist das Projekt OWARNA im Bereich der Risiko-Governance beispielhaft für einen ganzheitlichen Ansatz, der auf die Weiterentwicklung von Vorhersage- und Warnsystemen durch die koordinierte Zusammenarbeit unterschiedlichster Behörden und lokaler Akteurinnen und Akteure abzielt. Zugleich wurde ein klar strukturierter institutioneller Rahmen geschaffen, der interdisziplinäre Kooperation begünstigt. Ein besonderer Fokus lag

dabei auf der aktiven Einbindung der Bevölkerung, wobei insbesondere das örtliche Erfahrungswissen eine zentrale Rolle spielte (Schindelegger 2019). Basierend auf den Informationen des Alpenzustandsberichts (siehe Schindelegger 2019) und dem zweiten Umsetzungsbericht des Projektes (siehe Schmid 2018) kann dieses Projekt anhand der 5Ws folgend analysiert:

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Zielt der Einbindung ist, dass Bürger:innen zur Katastrophenvermeidung und -vorsorge beitragen, richtige Katastrophenvorsorgemaßnahmen treffen und sich im Katastrophenfall korrekt verhalten. Weiters ist der Zweck der Einbindung, staatliche Maßnahmen durch die Einbeziehung lokalen Wissens der Bevölkerung zu stärken.

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Bürger:innen werden in die Katastrophenvermeidung, -vorsorge aber auch indirekt in das Katastrophenmanagement einbezogen. Bereitgestellte Informationen sollen das individuelle Risikobewusstsein fördern, wodurch Bürger:innen motiviert werden, Maßnahmen zur Vermeidung sowie Eigenvorsorge zu treffen.

Weiters werden Bürger:innen aktiv als lokale Naturgefahrenberater:innen innerhalb kommunaler und kantonaler Führungsorgane eingebunden, um wissenschaftliche Vorhersagen und Messdaten in den lokalen Kontext zu setzen und konkrete Schutzmaßnahmen im Ereignisfall durch lokales Wissen zu stärken (Schindelegger 2019).

3. Wer wird beteiligt?

Einerseits wird die gesamte Bevölkerung durch die Informationsbereitstellung, andererseits wird eine bestimmte Auswahl speziell ausgebildeter Bürger:innen beteiligt (Schindelegger 2019).

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Seit Beginn der Maßnahmen wird die allgemeine Bevölkerung durchgehend informiert und die lokalen Naturgefahrenberater:innen werden im Rahmen des vorhandenen Budgets kontinuierlich ausgebildet. Die Naturgefahrenberater:innen werden individuell lokal aktiviert, um Messdaten zu interpretieren, Lageeinschätzungen vorzunehmen und umgehend geeignete Maßnahmen zur Schadensminderung einzuleiten (Schmid 2018).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Die Einbindung erfolgt einerseits durch gezielte Bereitstellung von Informationen für Bürgerinnen und Bürger oder durch Medienkampagnen, wodurch sich im Idealfall alle an Vermeidung und Vorsorgemaßnahmen beteiligen sowie im Katastrophenfall richtig verhalten. Diese dienen dazu, die Bevölkerung flächendeckend und niederschwellig über bestehende Risiken und notwendige Verhaltensweisen zu informieren (Schindelegger 2019). Beispiele sind das Naturgefahrenbulletin sowie das Naturgefahrenportal (Schweizer Eidgenossenschaft 2025).

Die aktive Einbindung als Naturgefahrenberater:innen erfolgt im Rahmen einer strukturierten Ausbildung. Seit 2011 bietet das Bundesamt für Umwelt (BAFU) in Zusammenarbeit mit Partnerinstitutionen jährliche Ausbildungskurse für kantonale Ausbilderinnen und Ausbilder an (Schindelegger 2019) – bis 2017 profitierten ca. 370 Personen von der Ausbildung (Schmid 2018:39). Diese bilden wiederum die lokalen Berater:innen aus, die anschließend in die Führungsstrukturen der Gemeinden integriert werden. Ihre Aufgaben umfassen die Interpretation von Warnungen und die Umsetzung präventiver und akuter Schutzmaßnahmen. Die Naturgefahrenberater:innen verbinden das lokale Wissen mit Fachwissen im Bereich der lokalen Risikoanalyse und Intervention (Schindelegger 2019).

6.9.1 Persönliche Reflexionen: OWARNA

Dieses Beispiel hebt gut hervor, wie sich eine passive und aktive Beteiligung ergänzen. Durch diese zweigleisige Einbindung wird gewährleistet, dass sowohl die breite Bevölkerung als auch speziell geschulte lokale Naturgefahrenberater:innen aktiv zur Schadensminderung bei Naturgefahrenereignissen beitragen. Eindeutig zu erkennen ist auch hier das Inklusions-Exklusions Prinzip von Van Asselt und Renn (siehe Kapitel 5.8). Alle werden in die Informationsverbreitung und die Motivation zu eigenständigem Handeln einbezogen. Die Ausbildung zu lokalen Naturgefahrenberater:innen ist jedoch nur für eine begrenzte Anzahl an Personen vorgesehen – einerseits, um den zeitlichen und finanziellen Rahmen nicht zu überschreiten, andererseits, um die Zahl der aktiv Mitentscheidenden in einem konstruktiven Rahmen zu halten. Hervorzuheben ist in diesem Beispiel, dass das lokale Wissen der Naturgefahrenberater:innen als ein bedeutender Beitrag, um staatliche Maßnahmen zu verbessern, angesehen wird. Die Naturgefahrenberater:innen sind den Mitgliedern der Lawinenkommissionen ähnlich – beide haben die Motivation und investieren freiwillig ihre Zeit für die Ausbildung und Mitarbeit, um staatliche Maßnahmen und Entscheidungsfindungen zu unterstützen. Die angebotenen Aus- und Weiterbildungen können eventuell als Anreiz angesehen werden, trotzdem kann davon ausgegangen werden, dass eine Risikokultur bereits vorherrscht, die Bürger:innen motiviert, sich intensiv zu beteiligen.

Auch hier zeigt sich jedoch, dass eine strukturierte Einbindung nur durch gezielte Rahmenbedingungen sowie durch den politischen Willen von Gesetzgebern und Entscheidungsträger:innen ermöglicht werden kann. Die Anerkennung des lokalen Wissens stellt dabei einen bedeutenden Fortschritt im Risiko-Governance dar.

6.10 Umsetzungsbeispiel 9: Absiedelung als Hochwasserschutzmaßnahme (Österreich)

Obwohl der Fokus der Umsetzungsbeispiele auf Best-Practice Modellen liegt, darf ein im österreichischen Kontext äußerst brisantes Beispiel nicht fehlen, und zwar der Absiedlungsprozess des Eferdinger Beckens. Die Region Eferdinger Becken wurde aufgrund eines Donauhochwassers 2013 massiv überflutet, was zu einem umfassenden Planungsprozess führte, in dem sowohl aktive Schutzmaßnahmen als auch die freiwillige Absiedlung aus besonders gefährdeten Gebieten vorgesehen wurden. Die Beteiligung von Bürger:innen an der Absiedlung im Eferdinger Becken wurde zu einem zentralen Element der

Auseinandersetzung um Hochwasserschutzmaßnahmen nach dem Hochwasser. Im Fokus stand die sogenannte „gelbe Zone“, in der keine baulichen Schutzmaßnahmen errichtet werden sollten. Stattdessen wurde den Bewohner:innen eine freiwillige Absiedlung mit finanzieller Abgeltung angeboten. Die Umsetzung war jedoch stark umstritten und führte zu intensiven politischen und gesellschaftlichen Konflikten (Thalhammer 2020). Bürger:innen engagierten sich in Initiativen, nahmen an Protestaktionen teil und versuchten, Einfluss auf die Raumplanung und Projektgestaltung zu nehmen.

Noch 2022 kämpften drei hochwassergeschädigte Bewohner um Förderungen für die Absiedlung, die jedoch an die Umwidmung ihrer Grundstücke zur Schutzzone gebunden ist. Die Gemeinde Feldkirchen an der Donau möchte nicht flächendeckend umwidmen, da viele Bewohner:innen bleiben wollen – ein klassisches Beispiel für die Spannungen zwischen individueller Sicherheit, kollektiven Interessen und planerischen Vorgaben (ORF 2022).

1. Wozu werden Bürger:innen eingebunden?

Bürger:innen wurden eingebunden, um Konflikte rund um die Hochwasserschutzmaßnahmen zu verhandeln, insbesondere im Spannungsfeld zwischen Siedlungsinteressen und Retentionsraum. Ihre Einbindung diente der Mitgestaltung von Schutzmaßnahmen und der Vermeidung einseitiger technokratischer Lösungen (Thalhammer 2020).

2. Wobei bzw. woran werden Bürger:innen eingebunden?

Bürger:innen wurden in mehreren zentralen Bereichen eingebunden. Sie waren aktiv an der Diskussion und Entscheidung über die Umwidmung von Grundstücken, insbesondere in der sogenannten „gelben Zone“, die für passive Hochwasserschutzmaßnahmen vorgesehen ist, beteiligt. Darüber hinaus wirkten sie mit bei der Entscheidung, ob sie ihr Grundstück verlassen und sich absiedeln oder ob sie trotz Einschränkungen verbleiben möchten. Sie waren auch eingebunden durch eine öffentliche Auseinandersetzung über die geeignete Form des Hochwasserschutzes. Die offizielle Einbindung scheint aber nicht ausreichend gewesen zu sein, denn in diesem Zusammenhang engagieren sich viele Bürger:innen in lokalen Initiativen wie der „Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken“ und nahmen an Protestaktionen teil und brachten so eigene Vorschläge und Kritik in den Planungsprozess ein. Sie bewerten und hinterfragen die Maßnahmen der Behörden und Expert:innen und fordern Mitbestimmung bei der Gestaltung ihrer Lebensräume (Thalhammer 2020).

3. Wer wird beteiligt?

Beteiligt sind vor allem die direkt betroffenen Bürger:innen, die entweder in der gelben Zone lebten oder durch die geplanten Maßnahmen betroffen waren. Dazu kamen zivilgesellschaftliche Initiativen, Gemeindepolitiker:innen und Bürgermeister:innen, Landes- und Bundesbehörden, Planungsbüros und technische Expert:innen sowie Vertreter:innen der Kraftwerkswirtschaft, insbesondere die Verbund AG. Auch landwirtschaftliche Betriebe und Grundeigentümer:innen spielten eine zentrale Rolle, da sie durch Umwidmungen und bauliche Einschränkungen direkt betroffen sind (Thalhammer 2020).

4. Wann erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung der Bürger:innen begann unmittelbar nach dem Hochwasser im Juni 2013, als erste Diskussionen über mögliche Schutzmaßnahmen und Aussiedlungszonen geführt wurden. In den Jahren 2013 bis 2015 wurden konkrete Umwidmungsentscheidungen vorbereitet und umgesetzt, begleitet von öffentlichen Veranstaltungen. Weitere Beteiligungsschritte fanden im Rahmen von Projektpräsentationen in den Jahren 2017 und 2018 statt, bei denen Bürger:innen ihre Anliegen und Kritik äußerten und sich dabei auch in lokalen Initiativen engagierten (Thalhammer 2020).

5. Wie erfolgt die Beteiligung?

Die Beteiligung erfolgt sowohl formal als auch informell. Formal sind Bürger:innen über Gemeinderatsbeschlüsse, Widmungsverfahren und Förderprogramme eingebunden. In den Jahren 2013 bis 2015 wurden konkrete Umwidmungsentscheidungen vorbereitet und umgesetzt, begleitet von öffentlichen Veranstaltungen. Es fanden Projektpräsentationen statt, bei denen Bürger:innen ihre Anliegen und Kritik äußerten (Thalhammer 2020).

Protestaktionen und Widerstand

Bürger:innen brachten sie sich über Medien, öffentliche Debatten und Narrative zur Gestaltung des Hochwasserschutzes ein. Sie engagierten sich in Initiativen, hielten Demonstrationen und entwickelten eigene Vorschläge, wie etwa alternative Masterpläne zur Absiedlung und Schutzgestaltung (Thalhammer 2020).

Bürger:innen haben sich aktiv in den Diskurs eingebracht. Die formale Entscheidung über die Umwidmung der betroffenen Grundstücke lag jedoch bei den jeweiligen Gemeinden. Für die betroffene Bevölkerung bedeutete dies, dass sie keine direkte Wahl hatten, ob ihr Grundstück umgewidmet wird oder nicht (Thalhammer 2020). Damit zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Beteiligung und staatlich-administrativer Steuerung.

6.10.1 Persönliche Reflexionen: Absiedelung

Im Vergleich zu den anderen Beispielen ist das Thema Absiedelung selbstverständlich komplexer und hat weitreichendere Konsequenzen. Die Auswirkungen eines Absiedelungsprozesses - auch falls makellos und partizipativ durchgeführt und auf allen Ebenen gerechtfertigt - auf die betroffenen Personen sind fundamental. Die Absiedlung bedeutet für viele nicht nur den Verlust von Eigentum, sondern auch von Heimat, was die Partizipation und Einbindung von Betroffenen notwendiger als je zuvor macht. Es bedarf selbstverständlich einer genaueren Analyse, warum sich Protestbewegungen gebildet haben, trotzdem ist sehr gut zu sehen, welchen Einfluss der Widerstand hatte. Es entstand ein Parallelprozess, der neben dem von staatlichen Institutionen geführten Beteiligungsprozess lief. Dieser manifestiert sich in Demonstrationen sowie sogar der Entwicklung einer Initiative (Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken) aus Gegner:innen des Projekts, die auch ihren eigenen Masterplan vorlegten (Thalhammer 2020).

Der Fall Eferdinger Becken zeigt, wie stark die tatsächliche Mitbestimmung durch technische, rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen eingeschränkt ist. Die Entscheidungsmacht liegt oft bei Expert:innen und Behörden, während Bürger:innen zwar gehört, aber nicht gleichwertig eingebunden werden. Dies wirft die Frage auf, ob Beteiligung hier eher als Legitimation statt als echte Mitgestaltung dient. Partizipation, die als Scheinbeteiligung erlebt wird, kann zu nachhaltiger Entfremdung führen (vgl. Kapitel 5.4 und 5.9). Obwohl die Behörden betonten, dass keine flächendeckende Entvölkerung des Eferdinger Beckens geplant sei (OÖN 2015), zeigt der starke Bürgerprotest, dass viele Bewohner:innen die Maßnahmen dennoch als existenzielle Bedrohung wahrnahmen. Die Diskrepanz zwischen offizieller Kommunikation und individueller Erfahrung führte zu einem Vertrauensverlust und verstärkte die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Initiativen. Der Protest war somit nicht nur eine Reaktion auf konkrete Maßnahmen, sondern auch Ausdruck eines tieferliegenden Konflikts um Teilhabe, Transparenz und die Deutungshoheit über Raum und Risiko.

7. Schlussfolgerungen

Die Analyse verschiedener partizipativer Ansätze im Risikomanagement mit besonderem Fokus auf die Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung verdeutlicht die große Bandbreite an Ausgestaltungsformen. Es zeigt sich, dass es kein universell gültiges Modell für erfolgreiche Beteiligung geben kann. Vielmehr hängt deren konkrete Umsetzung stark von den jeweiligen Zielen und lokalen Gegebenheiten ab.

Dennoch lassen sich übergreifende Prinzipien identifizieren, die als Grundlage für gelingende Beteiligungsprozesse dienen können. Dazu zählen insbesondere Offenheit im Prozess, transparente Kommunikation, ein gewisses Maß an Verbindlichkeit sowie die Anerkennung der Bevölkerung als gleichwertige Partnerin im Dialog über Risiken und in der Entscheidungsfindung zu Schutzmaßnahmen.

Weiters werden Bürgerinnen und Bürger dabei nicht lediglich als Betroffene oder Stakeholder, die aufgrund der demokratischen Legitimation befragt werden müssen, betrachtet, sondern auch als aktive Wissensträgerinnen und -träger, deren lokales Wissen einen wertvollen Beitrag zur Risikoabschätzung und -bewältigung leisten kann. Dies wird unter anderem am Beispiel der lokalen Naturbotschafter:innen deutlich, die ihre Erfahrungen und Kenntnisse aktiv in den Prozess einbringen und so zur Stärkung des gemeinsamen Verständnisses von Risiken beitragen.

Die Literaturrecherche zeigte, dass es erhebliche Überlegungen und breite Analysen zur Gestaltung von Partizipationsprozessen auf lokaler Ebene im Rahmen des Naturkatastrophen-Risikomanagements gibt. Diese bieten bereits wertvolle Orientierung für die Planung partizipativer Verfahren. Dabei wird allerdings deutlich, dass sich diejenigen, die so einen Partizipationsprozess umsetzen sollen, eine Vielzahl an akademischen Werken lesen müssen, um die einzelnen Aspekte mühsam zu sammeln. Für die praktische Umsetzung auf lokaler Ebene reicht diese Ebene der Abstraktion jedoch oft nicht aus. Es konnte keine einfache Handreichung gefunden werden.

7.1 Prozess vs. Institutionalisierung

Die analysierten Beispiele lassen sich relativ gut in zwei Arten einteilen. Einerseits sind die Beispiele Wasserverbände oder die Lawinenkommission Gruppierungen, wo sich lokale Bürgerinnen und Bürger freiwillig und langfristig engagieren und eine Art institutionalisierte Umsetzung von Risiko-Governance bilden. Diese Gruppen sind nicht gedacht für einen Anlassfall, wie zum Beispiel die Renaturierung eines Flussgebietes oder konkret für die Aufarbeitung nach einem Katastrophenfall, sondern haben einen langfristigen und nachhaltigen institutionellen Auftrag. Sie dienen unter anderem dazu, den Staat bzw. den Gesetzgeber systematisch im Risikomanagement zu unterstützen.

Als Grundelemente für dieses Engagement benötigt es allerdings ein klar geregeltes Rahmenwerk, also gesetzliche Grundlagen, einen strukturierten Aufbau wie Geschäftsordnung, Obmann/Obfrau etc. Ohne freiwilliges Engagement würden diese

Gruppierungen nicht existieren. Diese freiwillige Beteiligung basiert sehr stark auf der Einbindung und dem Übertragen von Entscheidungsautorität an lokale Bürgerinnen und Bürger. Man könnte dies also fast als einen Tausch ansehen. Es findet also eine Ermächtigung der betroffenen Bevölkerung statt, wofür diese als Ausgleich ihre Zeit und ihr Engagement zur Verfügung stellen. Diese Beispiele zeigen also, dass es nicht nur - wie in der Literatur erwähnt - Vollkasko-Denken (siehe Kapitel 5.5) in der Bevölkerung gibt, sondern auch ein langfristiges Engagement erzielt werden kann.

Die zweite Form ist die prozessgebundene Beteiligung. Es gibt also einen klaren Start- und Endpunkt mit konkreter Zielsetzung, wie bei den Flussdialogen (Umsetzungsbeispiel 3, Kapitel 6.5.1) oder auch bei Licca Liber (Umsetzungsbeispiel 4, Kapitel 6.5.2). Es geht hier weniger um eine dauernde Beteiligung, sondern um eine punktuelle. Auch wenn diese Art der Einbindung auf einer gesetzlichen Grundlage aufbaut, sieht man vor allem bei den diskutierten Beispielen einen regelmäßigen Wechsel zwischen Inklusion und Exklusion, die Anwendung einer Vielzahl an Umsetzungsmöglichkeiten und Methoden in einer durchdachten und geplanten Sequenz. Weiteres gibt es noch die standardisierte Beteiligung aufgrund festgelegter Verpflichtungen. Dies sind zum Beispiel verpflichtende Anhörungen. Selbstorganisierte oder selbstinitiierte Prozesse, die aus autonomen Entscheidungsprozessen einer Gruppe entstanden sind, sollten noch erwähnt werden.

7.2 Verankerung der Praxisbeispiele in den Partizipationsstufen

In allen Beispielen verankert und grundlegend zur Anwendung kommt die in der Literatur als informative Beteiligung bezeichnete Beteiligung. Bürger:innen werden in allen Beispielen über Risiken und Maßnahmen informiert – etwa durch Medienkampagnen, Informationsportale oder über die Wissensträger selbst, wie die Mitglieder der Lawinenkommissionen.

Eine weitergehende Form, die in den Beispielen zur Anwendung kommt, ist die konsultative Beteiligung, bei der Meinungen und Einschätzungen der Bevölkerung aktiv eingeholt werden, beispielsweise durch die Online-Befragungen bei den Flussdialogen oder durch öffentliche Anhörungen. Die Flussdialoge oder auch die Wasseraudits zeigen eine kollaborative Beteiligung bzw. Mitbestimmung, bei der Bürger:innen gemeinsam mit Fachleuten und Behörden an der Entwicklung von Zielen und Maßnahmen mitwirken. Dies geschieht in den Beispielen durch moderierte Workshops oder Steuerungsgruppen.

Noch einen Schritt weiter gehen die Lawinenkommissionen oder Wasserverbände. Hier werden Bürgerinnen und Bürger in institutionalisierte Entscheidungsstrukturen eingebunden und entscheiden mit. In diesen Formen wird vor allem auch auf das Wissen der Bevölkerung aufgebaut. Die Lawinenkommissionen und das Projekt OWARNA weisen eindeutig darauf hin, dass sie auf das lokale Wissen der Bevölkerung aufbauen - es wird direkt in das Risikomanagement eingebaut. Ein besonderes Merkmal der Wasserverbände und Genossenschaften ist auch, dass die Mitglieder nicht nur ihr Wissen einbringen, sondern auch mitfinanzieren.

Hervorzuheben ist allerdings ein Aspekt, der in den Stufen der Partizipation von Rudolf-Miklau oder auch Bachl nicht separat hervorgehoben wird, nämlich wenn das lokale Wissen aktiv in die staatlichen Strukturen eingebaut wird. Die lokalen Naturgefahrenberaterinnen und -berater leisten einen bedeutenden Beitrag, um staatliche Maßnahmen zu verbessern. In der durchsuchten Literatur wird die Einbindung des Wissens der Bevölkerung zur Unterstützung von staatlichen Strukturen und Maßnahmen zwar hervorgehoben, es könnte allerdings auch überlegt werden, diese als weitere Stufe oder Gliederung der Partizipation von Bachl oder auch von Rudolf-Miklau zu ergänzen bzw. besonders hervorzuheben.

Eine reine Selbstorganisation konnte im Rahmen der Recherche für diese Arbeit nicht gefunden werden. Wie oben bereits hingewiesen, gibt es in allen Beispielen einen Rahmen, der vom Gesetzgeber bzw. den Behörden vorgegeben wurde.

7.3 Rechtliche und institutionelle Verankerung

Der Anspruch auf Beteiligung in den diskutierten Beispielen ist rechtlich oder institutionell verankert oder in einem festgelegten Verfahren, das Legitimität schafft (siehe Kapitel 5.3). Dies stärkt wiederum ihre Verbindlichkeit und Nachhaltigkeit. Hier sieht man, dass es von Vorteil ist, wenn die Einbindung nicht nur auf einer freiwilligen Basis der Verantwortlichen entsteht, sondern eben auch auf einer rechtlichen Basis bzw. auf einer gewissen Richtlinie oder Vereinbarungen, in denen die Bürger:innenbeteiligung verankert ist, aufbaut. Durch diese Verpflichtung muss nicht mehr diskutiert werden, ob eine Einbindung der Bevölkerung vorgenommen werden muss, sondern der Fokus kann gleich auf die 5Ws gerichtet werden - Wozu, Wobei, Wer, Wann und Wie – um einen glaubwürdigen Prozess umzusetzen.

7.4 Freiwilligkeit durch Ermächtigung und Beteiligung

Unabhängig vom rechtlichen Rahmen bleibt die tatsächliche Beteiligung freiwillig. Auch bei gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren ist es Aufgabe der Verantwortlichen, den Prozess so zu gestalten, dass er für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar, zugänglich und motivierend ist. Die Zielsetzung, die Rahmenbedingungen, die Reichweite der Beteiligung sowie das Maß an Inklusion oder Ausschluss bestimmen letztlich, wie ein Partizipationsprozess im Einzelfall aussieht. Die durchgehende Teilnahme der Bevölkerung durch Entscheidungsbeteiligung bieten auch die Flussdialoge, wo die Beteiligten die Maßnahmen quasi absegneten, bevor diese offiziell beschlossen wurden und somit zu einer Legitimierung durch den Prozess gelangten. Der Aufbau von Vertrauen durch transparente Kommunikation und nachvollziehbare Entscheidungsprozesse ist deshalb zentral für die Akzeptanz von Maßnahmen.

7.5 In verschiedenen Formen eingebunden sein

Die analysierten Beispiele zeigen, dass Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Risikomanagementprozessen nicht nur als potenziell Betroffene auftreten, sondern vielfach eine aktive Rolle einnehmen. Ihre Beteiligung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen, die sich hinsichtlich Organisationsgrad, Zielsetzung und institutioneller Verankerung deutlich

unterscheiden. Dabei lassen sich drei grundlegende Organisationsformen unterscheiden: formell-organisierte, informell-organisierte sowie nicht-organisierte Beteiligung.

Formell-organisierte Beteiligung erfolgt häufig über etablierte Strukturen wie Wasserverbände oder Wassergenossenschaften sowie Lawinenkommissionen. Diese Gruppen sind institutionell verankert und übernehmen konkrete Aufgaben im Risikomanagement. Informell-organisierte Beteiligung zeigt sich beispielsweise in Bürgerinitiativen oder Interessengemeinschaften, die sich oft anlassbezogen und ohne formelle Struktur bilden, aber dennoch Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen. Nicht-organisierte Beteiligung betrifft einzelne Bürger:innen, die als direkt oder indirekt Betroffene individuelle Beiträge leisten oder durch ihr Verhalten den Umgang mit Risiken mitgestalten.

Bürger:innen können dabei sowohl als Einzelpersonen als auch in ihrer Rolle als Meinungsbildner:innen, Vertreter:innen von Interessen oder Mitglieder kollektiver Organisationsformen eingebunden werden. Die Form und Tiefe der Einbindung ist nicht statisch, sondern verändert sich häufig im Verlauf des Prozesses. Je nach Phase – etwa Risikoidentifikation, Maßnahmendefinition oder Umsetzung – können unterschiedliche Gruppen von Stakeholder relevant sein. Nach dem Prinzip der "Inclusion and Closure" von van Asselt (siehe Kapitel 5.8) kann die Beteiligung bestimmter Gruppen zeitlich flexibel geöffnet oder begrenzt werden. Dabei ist es essenziell, eine gezielte Auswahl zu treffen, um eine Überfrachtung des Prozesses zu vermeiden – nicht alle Themen sollten zu jedem Zeitpunkt mit allen Beteiligten diskutiert werden. Es sollte allerdings beachtet werden, wie die ausgegrenzten Gruppen auf ihre Ausgrenzung reagieren; die Möglichkeit von parallel geführten Beteiligungsprozessen sollte nicht ausgeschlossen werden. Diese können das Potenzial haben, die Funktionsweise staatlich organisierter Prozesse zu unterminieren (siehe Umsetzungsbeispiel 8 Kapitel 6.10).

Tabelle 1: Auflistung der Beteiligungsmöglichkeiten direkt und indirekt betroffener Bürger:innen

Betroffenheit	Formell-organisiert	Informell-organisiert	Nicht-organisiert
Direkt Betroffene (vom Risiko oder den Maßnahmen zur Risikoreduzierung)	Wasservereine & Genossenschaften (z. B. Bewässerungsverbände) Lawinenkommissionen	Bürgerinitiativen, Interessensvertretungen (z. B. Anrainergruppen)	Einzelpersonen (z. B. betroffene Anwohner:innen)
Indirekt Betroffene	NGOs im weiteren Sinne, Umweltverbände	Zivilgesellschaftliche Interessenvertretungen	Unorganisierte Öffentlichkeit

Diese Vielfalt an Beteiligungsformen verdeutlicht, dass Bürger:innenbeteiligung kein einheitliches Format darstellt, sondern kontextabhängig ausgestaltet werden muss. Erfolgreiche Partizipation berücksichtigt daher sowohl die unterschiedlichen Rollen, die Bürger:innen im Prozess einnehmen können, als auch die Dynamik ihrer Einbindung im zeitlichen Verlauf.

7.6 Als Wissensträger ansehen

Die Beispiele zeigen sehr gut, dass Bürger:innen nicht nur als Betroffene angesehen werden sollen, sondern in dem Beteiligungsprozess auch als Wissensträger:innen verstanden werden müssen. Das Hochwasseraudit (Umsetzungsbeispiel 1, Kapitel 6.4.1), der Naturgefahren-Check (Umsetzungsbeispiel 2, Kapitel 6.4.2) oder auch die Lawinenkommissionen (Umsetzungsbeispiel 7, Kapitel 6.8) basieren nur auf dem Wissen der lokalen Beteiligten, die Lawinenkommissionen bauen auf dem lokalen Wissen der Mitglieder auf, und auf das lokale Wissen aufbauen steht im Zentrum des Projektes OWARNA.

Auch in Prozessen, wie zum Beispiel den Flussdialogen oder den Freihalteräume, wird auf das lokale Wissen der Bürger:innen aufgebaut. Diese Anerkennung ist von Bedeutung, um den Bürger:innen einen ebenbürtigen Platz neben Fachexpert:innen, Einsatzorganisationen oder staatlichen Vertreter:innen einzuräumen.

7.7 In Wissen investieren

Um diese Ermächtigung der Bürgerinnen und Bürger zu erlangen – wie die Beispiele gut zeigen – bedarf es gezielter Investitionen in die Qualifizierung und den Wissensaufbau. Nur so kann eine Beteiligung von informierten Bürgerinnen und Bürgern und somit eine Beteiligung auf Augenhöhe mit anderen Akteuren ermöglicht werden.

Die Wissensvermittlung kann durch umfassende Informationsverbreitung vor Beginn und während des Prozesses erlangt werden. Dies bedeutet, dass als einer der ersten Schritte eines Prozesses Aufmerksamkeit auf die Aufklärung und das Teilen der relevanten Informationen mit den Betroffenen, also den Personen, die Eingebunden werden sollen, gelegt werden sollte. Öffentliche Informationsveranstaltungen, Möglichkeiten zum Wissensaustausch oder auch das Bereitstellen von Informationen offline, aber auch online, sind Optionen. Die Wissensvermittlung muss sich an Perzeptionsfähigkeit der Zielgruppe anpassen und darf nicht über-, aber auch nicht unterfordern.

Die Beispiele zeigen auch, dass, um nachhaltige Beteiligung im Sinne von institutionalisierten Formen, wie den Lawinenkommissionen, zu erreichen, in das Wissen der Mitglieder dieser Gruppen investiert werden muss. Dies geschieht in den Beispielen anhand von regelmäßigen Trainings. Weiters muss das lokale Wissen durch fachspezifisches Wissen ergänzt und so, wie zum Beispiel bei den lokalen Naturgefahrenberater:innen, um eine qualifizierte wissensbasierte Einbindung zu ermöglichen. Eine Option wäre eine regelmäßige Zivilschutzübung in Gemeinden oder es könnten auch moderne Technologien, wie Virtual oder Augmented Reality, aufgegriffen werden.

7.8 Mit einem Multi-Stakeholder-Prozess zu einer gleichwertigen Einbindung

In den Beispielen ist auch klar zu sehen, dass man die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern nicht als einzelnes Element ansehen kann. Ihre Beteiligung ist immer eingegliedert in einen größeren Prozess. Dabei handelt es sich in allen Fällen um Multi-Stakeholder-Prozesse, in denen neben Bürger:innen auch Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft usw. beteiligt sind. Die diskutierten Umsetzungsbeispiele zeigen also gut, was Forester und Theckethil als Idealform eines Prozesses auflisten.

Ein tieferes Verständnis eines Multi-Stakeholder-Prozesses könnte zu einer Verbesserung der Bürger:innenbeteiligung führen, sodass sie als integraler Teil eines Prozesses gesehen werden. Dadurch kann auch abgewendet werden, dass Bürgerinnen und Bürgern eine 'Sonderstellung' gewährleistet wird oder aufgrund von erwarteten Schwierigkeiten bei ihrer Einbindung - divergierende Meinung, Verlangen von zusätzlichen Maßnahmen, Konflikte - von vornherein boykottiert werden. Durch diesen Ansatz werden sie als ein Teil des Ganzen gesehen.

7.9 Vielfalt an Methoden in einem Prozess

Es zeigt sich, dass es nicht nur eine Vielfalt an Beteiligungsmethoden gibt, sondern dass sie sich auch in einem Prozess vereinbaren lassen. Eine Variation an Methoden ist auch unumgänglich, um unterschiedliche Zielgruppen zu erreichen und eine breite Teilhabe zu ermöglichen. Wenn es vor allem nur online Beteiligungsmöglichkeiten gibt, kann es sein, dass ältere Personengruppen ausgeschlossen werden, bei nur offline Methoden kommt es sehr stark auch auf den Zeitpunkt an, zum Beispiel bei Veranstaltungen untertags wird es für berufstätige Personen schwer sein, teilzunehmen. Beteiligungsprozesse müssen flexibel und adaptiv gestaltet werden, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen und neue Herausforderungen reagieren zu können. Gleichzeitig müssen gewisse Standards der Beteiligung flächendeckend eingehalten werden, um die Gleichbehandlung aller Bürger:innen zu garantieren. Falls sich eine Methode als nicht zielführend herausstellt, muss diese überdacht und durch eine andere bzw. adaptierte Methode ersetzt werden.

7.10 Aus guten Beispielen lernen („Good Practice“)

In der Literaturrecherche konnte kein konkretes Anwendungstool oder unterstützendes Dokument identifiziert werden, das Entscheidungsträger:innen oder Prozessverantwortlichen auf lokaler Ebene eine strukturierte Orientierung bietet bzw. woran sie sich halten könnten. Ebenso fehlt bislang eine systematische Aufarbeitung von Praxisbeispielen, wie sie - in dieser Arbeit - in ersten Ansätzen versucht wird, mit dem Ziel, Erkenntnisse zu übertragen und daraus zu lernen.

Inhaltlich lässt sich eine klare thematische Schwerpunktsetzung erkennen: Die analysierten Beispiele zeigen deutlich, dass insbesondere im Bereich des Hochwasser- bzw. Wassermanagements bereits Erfahrungen mit partizipativer Einbindung vorliegen, ob Freihalteräume, das Hochwasseraudit, die Flussdialoge oder Wasserverbände - sämtliche Prozesse stehen in engem Zusammenhang mit Hochwasser. Diese Konzentration der

Schwerpunkte spiegelt die Risikolandschaft wider, wo Hochwasser regelmäßig auftritt und sie einen hohen Stellenwert haben, der sich unter anderem auf die EU-Hochwasserrichtlinie zurückführen lässt, die in diesem Bereich entsprechende Impulse und Rahmen geschaffen hat.

Es stellt sich die Frage, inwieweit die in dieser Arbeit dokumentierten Verfahren auch auf andere Naturgefahren übertragbar sind - also jenseits jener Kontexte, in denen sie bislang zur Anwendung kamen. Grundsätzlich bestehen jedoch keine inhaltlichen Beschränkungen: Partizipative Ansätze lassen sich prinzipiell auch auf andere Risiken anwenden.

Vor allem könnten auch Überlegungen angestellt werden, wie Bürger:innen künftig von Beginn an in den Umgang mit 'neuen' Herausforderungen wie etwa extremer Hitze im Alpenraum eingebunden werden können. Die in dieser Arbeit vorgestellten Beispiele könnten hierfür ein guter Ausgangspunkt sein.

7.11 Von den 5Ws zu einem Leitfaden

Die 5Ws bieten hier die ersten Schritte in die Richtung einer praktischeren Anleitung und Aufarbeitung. Durch die Analyse werden gute Praxisbeispiele systematisch ausgewertet. Dadurch lassen sich bereits erste praxisnahe und leicht umsetzbare Ansätze identifizieren, wie Beteiligungsprozesse gestaltet werden können, um den Anforderungen von inklusiver Bürgerbeteiligung im Risiko-Governance gerecht zu werden. Allerdings zeigt sich, dass eine weitere Detaillierung der Schritte bzw Überlegungen für die praktische Ebene hilfreich ist. Insbesondere klar definierte Unter-Fragestellung, Sammlung von methodischen Beispielen und praxisnahe Umsetzungshilfen würden dazu beitragen, die theoretischen Erkenntnisse und die 5Ws weiter zu vereinfachen.

7.12 Fragestellungen als Leitfaden

Im folgenden abschließenden Teil wird also versucht, grundlegende Gestaltungsaspekte basierend auf der Literatur und anhand der analysierten Beispiele allgemein gültige Rahmenbedingungen zu formulieren sowie einen Fragenkatalog für eine praktische Handlungsanleitung zu entwickeln.

- Wobei/Wobei sollen Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden?

Die Beteiligung kann in jeglichen Naturkatastrophenbereich ermöglicht werden. Es gibt daher keine Limitierung auf gewisse Naturgefahren. Hier sollte als erster Schritt festgelegt werden, woran sich die Bürger:innen beteiligen sollen.

Handelt es sich hierbei um die Erreichung eines bestimmten Zieles? Dieses kann im Rahmen von Katastrophenvermeidung und Katastrophenvorsorge sein.

- Wozu sollen Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden?

- Was ist der Sinn und Zweck der Einbindung?

Neben der reinen Erfüllung rechtlicher Vorgaben können Bürger:innen aufgrund von unterschiedlichen Zielsetzungen eingebunden werden, die dann das weitere Vorgehen definieren. Konkrete Einbindungszwecke können unter anderem sein:

Informationsverbreitung: Der Zweck kann sein, Informationen an die Bevölkerung zu verteilen. Hierbei hat der Zweck allerdings wenig Einbindungscharakter, sondern reinen Informationsverteilungscharakter. Bürger und Bürgerinnen werden zwar informiert, haben aber am Risikoprozess keine weitere Beteiligungsmöglichkeit. Es müssen jedenfalls Bemühungen angestellt werden, um die Informationen auch an die Zielgruppe zu bringen.

Informationssammlung: Die Beteiligung kann auch dazu dienen, nicht nur Informationen zu verteilen, sondern Informationen, Meinungen oder vor allem lokales Wissen der Bürgerinnen und Bürger zu sammeln – mit dem weiterführenden Ziel, diese Informationen dann in den Risikoprozess einzubinden. Dies ist bereits ein Schritt hin zu einem Risiko-Governance-Prozess, in dem Partizipation gelebt wird, jedoch noch keine Zielsetzung, die einen umfassenden Beteiligungsprozess ermöglicht.

Informationsanalyse: Diese Zielsetzung besagt, dass die Prozessleitung nicht nur Informationen erhalten möchte, sondern diese auch gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern analysiert. Dadurch kann auf dem vorhandenen Wissen aufgebaut werden, und es können neue beziehungsweise andere Ansätze entstehen. Es geht also einen Schritt weiter, da die von der Bevölkerung geteilten Informationen auch mit ihr gemeinsam ausgewertet werden.

Mitentscheidung: Wenn die Zielsetzung eine gemeinsame Entscheidung ist, wird der Kern des Risiko-Governance Prozesses erreicht. Diese Zielsetzung bedeutet, dass die Bevölkerung eine aktive Rolle in der Entscheidung übernimmt, zum Beispiel durch Abstimmungen. Demokratisch gesehen ist dies selbstverständlich zu bevorzugen, allerdings kann es im Verlauf des Prozesses auch zu Herausforderungen kommen, etwa dem Bedarf an Mediation. Es muss zudem ein gewisses Maß an Solidarität innerhalb des Prozesses aufgebaut werden, sodass alle Beteiligten in der Lage sind, individuelle Interessen zugunsten des Gemeinwohls zu reflektieren.

Mitentwicklung bzw. Planung: Wenn das Ziel des Prozesses die Mitentwicklung von Maßnahmen ist, muss den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, das notwendige Wissen zu erhalten und aufzubauen – oder es müssen Vertreter:innen aus der Gesellschaft ausgewählt werden, die bereits über entsprechendes Wissen verfügen. Bei dieser Zielsetzung wird die aktive Mitgestaltung gefördert und es können Perspektiven eingebracht werden, an die externe Fachexpert:innen möglicherweise nicht denken.

Mitfinanzierung: Dies wäre die höchste Zielsetzung, da es hier nicht nur um zeitliche Teilnahme oder Beiträge in Form von Wissen, Zustimmung oder Ablehnung geht, sondern um eine direkte finanzielle Beteiligung der Bevölkerung. Dafür müsste der Beteiligungsprozess selbstverständlich längerfristig und strategisch geplant und umgesetzt werden.

Nachhaltige Strukturen schaffen: Ein weiteres Ziel könnte sein, eine Gruppe bzw. eine Struktur zu schaffen, die formell oder informell existiert und nachhaltig/konsequent zum Risikomanagement beiträgt. Dies sind zum Beispiel die Lawinenkommissionen oder die Wasserverbände. Hierfür ist allerdings eine gewisse rechtliche Grundlage zur Erschaffung dieser institutionalisierten Strukturen ausschlaggebend.

Stärkung durch lokales Wissen: Eine weitere konkrete Zielsetzung könnte es auch sein, das Risikomanagement durch das strukturierte und geplante Einbinden von lokalem Wissen zu stärken bzw. zu verbessern. Dies könnte zum Beispiel der Fall sein, dass es keine weiteren finanziellen Möglichkeiten zur weiteren Einbindung oder Expert:innen gibt.

Wer soll eingebunden werden?

Welche Personen müssen wann eingebunden werden, um das Risiko-Governance-Ziel zu erreichen:

Sollen Personen mit einem bestimmten Fachwissen bzw. Vorkenntnissen eingebunden werden, zum Beispiel Jäger:innen, Förster:innen etc.?

Sollen Personen in einer bestimmten geografischen Lage eingebunden werden?

Gibt es bereits formelle oder informelle Gruppen, Vereine, Interessenvertretungen auf lokaler Ebene, die eingebunden werden müssen?

Gibt es Schlüsselpersonen in der betroffenen Bevölkerung, die eingebunden werden müssen?

Soll die gesamte Bevölkerung eingebunden werden (Dorf, Gemeinde, Bezirk, Bundesland/Kanton)?

Je nachdem, welche Frage(n) mit Ja beantwortet werden, muss als nächster Schritt jeweils das Ziel bzw. der Grund für die Einbindung festgelegt werden: Wenn ja, wie?

Es können dabei die obengenannten Ziele angedacht werden und noch einmal pro Gruppe die Eingebundenen zugeordnet werden. Konkrete Fragen könnten sein:

Soll diese Gruppe oder diese Personen

informiert sein? Zum Beispiel um transparentes Vorgehen zu garantieren, um als Informationsquelle für andere zu dienen...)

mitdiskutieren können? Zum Beispiel, um ihren Bedürfnissen, Bedenken oder auch lokalem Wissen Raum und Mitgestaltungsmöglichkeiten zu geben.

Maßnahmen mitentwickeln oder ablehnen können? Zum Beispiel, um ihr Wissen konkret einzubinden, basierend auf ihren Präferenzen und Bedenken Maßnahmen nicht mitzutragen.

Entscheidungen treffen können? Ist es wichtig, dass die Beteiligten Verantwortung für eine Maßnahme übernehmen?

in langfristige institutionalisierte Gruppen, Vereine, Genossenschaften eingebunden sein? Braucht dieser Themenbereich eine langfristige Einbindung, handelt es sich um immer wiederkehrende Risiken wie zum Beispiel Lawinen in der Wintersaison.

- **Wann soll die Einbindung stattfinden?**

Sollen alle Bürger:innen in alle Phasen, Etappen oder Aktivitäten eingebunden werden?

Handelt es sich um einen Prozess, oder um eine einmalige Aktivität?

Wann soll welche Gruppe/Personen eingebunden werden?

Ist eine einmalige Einbindung ausreichend oder braucht es mehrere „Runden“? Onlinebefragung gefolgt von Öffentlichkeitsveranstaltungen, oder Informationsverteilung, Diskussionsrunden mit einer bestimmten Personengruppe?

Welche Vorlaufzeit muss den Bürger:innen gegeben werden, um sich auf den Prozess oder die Aktivität sowie ihre Teilnahme daran vorzubereiten.

Wann ist das Ende des Einbindungsprozesses erreicht?

- **Wie soll die Einbindung stattfinden und in welcher Form?**

Welche Aktivitäten sollen durchgeführt werden?

Benötigt es mehrere aufeinander aufbauende Einbindungsmöglichkeiten?

Welche Aktivitäten sind aufgrund des Budgets, des Zeitrahmens, des Ziels die besten bzw. effizientesten?

Benötige ich externe Unterstützung oder kann ich alle Aktivitäten selbst umsetzen?

- **Was ist der Wissensstand der Bevölkerung?**

Ist jede Aktivität geeignet für jede Gruppe? Ist ein bestimmtes Vorwissen notwendig?

Wenn ja, welches?

Welches Wissen haben die Beteiligten bereits? Welches muss man zur Verfügung stellen, um eine ebenbürtige Diskussion zu ermöglichen?

Welche Informationen können/müssen/sollen vorab zur Verfügung gestellt werden?

- **Welche Herausforderungen können antizipiert werden?**

Welche Konflikte können im Rahmen des Einbindungsprozesses entstehen?

Wo könnten die Schlüsselpunkte liegen, die unterschiedlichsten Aspekte? Die größten Herausforderungen?

Können sich Gruppen/Personen ausgeschlossen fühlen, falls diese nicht aktiv eingebunden werden? Welche Konsequenzen könnte dies haben?

Welche Konflikte könnten zwischen bestimmten beteiligten Gruppen entstehen? Zum Beispiel zwischen den Bürger:innen, die vom Risiko betroffen sind, und jenen, die 'nur' von den Maßnahmen betroffen werden. Oder zwischen Bürger:innen und Wirtschaft?

Könnte es betreffend finanzieller Aspekte Konflikte geben?

Was muss getan werden, um diese Konflikte zu vermeiden oder sich darauf vorzubereiten? Können bereits Mediationsmaßnahmen überlegt oder getroffen werden?

Benötige ich eine:n Mediator:in?

Dies ist nur eine erste detaillierte Auflistung der Fragestellungen, die bei einem Partizipationsprozess beachtet werden müssen. Basierend auf der Literatur und den Beispielen wurden vor allem die Aspekte des Wissens und der Konflikte, die bereits vorausschauend beachtet werden sollen, mitaufgenommen. Diese könnten die 5 Ws zielführend ergänzen, da diese für die praktische Umsetzung eine bedeutende Rolle spielen.

Einschränkungen des Leitfadens entstehen bei konfliktträchtigen Prozessen, wo Mediation im Vordergrund steht, sowie Prozessen, die aus Selbstorganisation entstehen und wo der Prozess bereits gesetzlich geregelt und das Verfahren determiniert ist. Er kann aber trotzdem auch in diesen Fällen für Gedankenanstöße herangezogen werden.

Die Vielzahl der zu beachtenden Punkte zeigt auch noch einmal die Komplexität der Anwendung und Umsetzung und kann als Herausforderung für konkrete Handlungsanweisungen gesehen werden. Es zeigt sich also als schwierig, einen 'one-size fits all' Ansatz zur Verfügung zu stellen, der zu einer inklusiveren Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern führen kann. Gerade die Vielfalt an Beteiligungsformen und die Umsetzungsmöglichkeiten partizipativer Risikomanagementprozesse bringen Herausforderungen.

8. Perspektiven und Ausblick

Aus diesen Beobachtungen lassen sich mehrere Perspektiven für eine weitere Analyse und Gestaltung partizipativer Risikomanagementprozesse im Sinne von Risiko-Governance ableiten.

Als Herausforderung kann eine langfristige Aufrechterhaltung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern angesehen werden – insbesondere in Phasen ohne akute Krisen oder Katastrophen. Ein weiterer kritischer Punkt ist der Umgang mit Interessenskonflikten: Unterschiedliche Perspektiven und Zielvorstellungen müssen moderiert und in konsensfähige Maßnahmen überführt werden. Schließlich stellt auch die systematische Integration lokalen Wissens in formale Entscheidungsprozesse eine komplexe Aufgabe dar, die institutionelle Offenheit und methodische Kompetenz erfordert. Hinzu kommen begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen auf Seiten der Verwaltung, die eine kontinuierliche und qualitativ hochwertige Beteiligung erschweren können, sowie limitierte Mittel für Investitionen in Schutzmaßnahmen.

Umso mehr ist es von Bedeutung, praktische Verfahrensregeln, Handlungsanweisungen und Tools zu erarbeiten, die den Verantwortlichen die Durchführung eines partizipativen Prozesses mit Beteiligung von Bürger:innen erleichtern. Hierzu könnte der oben angeführte Fragenkatalog weiter ausgebaut werden, ein Katalog mit möglichen Aktivitäten (online Befragungen, Dialogrunden, Workshops, online Seminare, Öffentlichkeitsveranstaltungen etc.) angelegt werden und methodisch, budgetär usw. aufgearbeitet werden. Es könnte außerdem angedacht werden, Personal mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten, um dann die lokalen Verantwortlichen in den Beteiligungsprozessen zu begleiten - also den Aufbau von ‚In-house‘-Kompetenzen sowie einem professionellen ‚Knowledge Management‘. Somit könnte eine kostspielige Einbindung von Firmen, wie es bei den Flussdialogen der Fall ist, vermieden werden und auch ein effektiverer Wissenstransfer innerhalb der öffentlichen Strukturen aufgebaut werden.

Eine weitere zentrale Schwierigkeit, der Beachtung geschenkt werden sollte, liegt in der Sicherstellung von Repräsentativität und Inklusion: Häufig beteiligen sich vor allem gut informierte, ressourcenstarke Gruppen - tendenziell sind dies Männer -, während marginalisierte Bevölkerungsgruppen, darunter oft Frauen, unterrepräsentiert bleiben.

Deswegen sollte sich die weiterführende Forschung mit der Frage beschäftigen, wie sich unterschiedliche Gruppen an Risiko-Governance beteiligen können. Die untersuchten Umsetzungsbeispiele und die Literatur haben sich nicht genauer mit der Beteiligung unterschiedlicher Gruppen, wie zum Beispiel Frauen, Männer, Menschen mit Migrationshintergrund, Jugendliche, Flüchtlinge usw. oder dem Thema Gleichbehandlung auseinandergesetzt. Die vorliegende Masterarbeit hat diesen Aspekt aber auch nicht konkret berücksichtigt, da es den Rahmen dieser Arbeit gesprengt hätte. Es wäre aber für eine inklusive Bürgerbeteiligung von großer Bedeutung, denn die online Befragungen haben gezeigt, dass sich tendenziell mehr Männer als Frauen und mehr Männer aus einer

bestimmten Altersgruppe beteiligen. Dem Grund für die Beteiligung und Nicht-Beteiligung sollte nachgegangen werden. Vor allem im Sinne des Aufbaus einer Risikokultur wäre die Einbindung von jüngeren Gesellschaftsgruppen von großer Bedeutung. Die Autorin dieser Arbeit hat in ihrer Literaturrecherche für ihre Arbeit zwar Artikel zu Gender in der Risiko-Governance entdeckt, allerdings keinen Artikel zu anderen Personengruppen oder anderen Diversitätsmerkmalen.

Wie auch im Umsetzungsbeispiel 5 (Kapitel 6.6) angemerkt, wäre es interessant weiter zu analysieren, ob und wie eine stärker gelebte direkte Demokratie auch den Beteiligungswillen stärkt und auch eine fundamentale Basis bilden kann, dass sich Gruppen im Rahmen von Risikomanagement selbst organisieren können – ohne staatliche Anleitung. Die Schweiz ist bekannt für ihre direkte Demokratie, wo Bürger:innen mehr direktes Mitspracherecht haben. Prinzipiell könnte man schon davon ausgehen, dass dies eine aktive Beteiligung an Prozessen stärkt und dementsprechend auch zu mehr Eigenverantwortung führt. Um diese Kultur der Beteiligung am Leben zu erhalten, benötigt man trotzdem eine durchgehende Kommunikation und Diskussion, um sie am Leben zu erhalten. Aber auch hier käme es auf die Balance an, um den Beteiligungswillen nicht zu überstrecken: Wann ist es zu viel Beteiligung für Bürger:innen und es kann zu einer Arte Fatigue kommen.

Ein interessanter weiterer Aspekt ist auch die Einbindung von neuen Technologien und die Anwendung von KI-Tools, um für die Verantwortlichen eine Unterstützung und Erleichterung im Aufbau und in der Durchführung in der Risiko-Governance durch gezielte Recherche, Aufarbeitung von bereits durchgeführten Prozessen, Analyse von Daten etc. zu bieten.

In Zukunft könnte KI eventuell auch genutzt werden, um komplexe Informationen für Bürger:innen verständlich aufzubereiten, sodass sie alles notwendige Wissen zur Verfügung haben, um sich informiert an den Prozessen zu beteiligen. KI könnte auch für partizipative Online-Beteiligungsformen genutzt werden, um einen breiteren Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Ebenso könnte der Dialog durch ein einfacheres Teilen von Meinungen, Bedenken, Vorschlägen sowie Abstimmungsprozesse einfacher und vielleicht auch anonym durchgeführt werden. Hier müsste dann natürlich auch das Thema Datenschutz in den Vordergrund rücken.

KI-gestützte Tools wie Chatbots oder automatische Übersetzungen könnten zu jeder Zeit Informationen teilen bzw. Bürgerinnen und Bürger über Prozesse auf dem Laufenden halten und Fragen beantworten. Durch den Einsatz Künstlicher Intelligenz können Risikoszenarien für Gemeinden sowie für einzelne Bürger:innen simuliert werden. Um auch das persönliche Risiko besser zu verstehen, könnte KI personalisierte Risiko-Visualisierungen bereitstellen. Auf diese Weise würden sich die potenziellen Auswirkungen geplanter Maßnahmen anschaulich darstellen lassen, sodass insbesondere die individuellen Vor- und Nachteile für die Bürger:innen nachvollziehbarer und verständlicher werden und auch langfristige positive Auswirkungen einer Maßnahme besser veranschaulicht werden. Finanzierungsmodelle könnten so leichter dargestellt werden, um eventuell auch eine Mitfinanzierung von

Bürger:innen zu erwirken. Dadurch könnten Bürger:innen zum Beispiel die konkreten Vor- und Nachteile einer Maßnahme erkennen und so ihre Teilhabe gefördert werden. Zudem kann KI durch Analyse von Bürgerfeedback und Simulation möglicher Risikoszenarien fundierte Entscheidungsprozesse unterstützen.

Besonders hilfreich könnte KI sein, wenn es um die Verbesserung der Barrierefreiheit geht, um - wie oben angesprochen - weitere Bevölkerungsgruppen zu erreichen, die sich in Risikoprozesse weniger stark einbringen oder aufgrund von bestimmten Barrieren nicht können. Weiters könnten KI auch Informationen wie demografische Daten und Nutzungsmuster aus Beteiligungsplattformen auswerten. Diese Informationen können dann folglich genutzt werden, um strukturell oder unbeabsichtigt ausgeschlossene Gruppen gezielt zu erreichen. Eventuell könnte KI auch das lokale Wissen einbauen, indem sie nichtwissenschaftliche Informationen, wie das lokale Erfahrungswissen und Rückmeldungen von Bürger:innen in Risikoanalysen und Planungsprozesse systematisch analysiert und mit dem Expert:innenwissen abgleicht oder kombiniert. Wichtig dabei ist ein verantwortungsvoller Umgang mit Daten und Transparenz in der Funktionsweise. Zu betonen ist allerdings, dass KI die eigentliche demokratische Teilhabe von Bürger:innen nicht ersetzen, sondern nur unterstützen kann. Das volle Potenzial von KI ist noch nicht erforscht – von Bedeutung ist „ein am Ball“ bleiben, wie im Laufe der Entwicklung KI positiv für Partizipationsprozesse im Risikomanagement genutzt werden könnte.

Zentrale Anlaufstellen (in Österreich der Zivilschutzverband oder das Kuratorium für Alpine Sicherheit), die praktischen Informationen, Tools und Handreichungen könnten gestärkt werden, wo es Lücken gibt. Kontaktinformationen von Bürgermeister:innen, die bereit sind, ihre Erfahrungen zu teilen, könnten zentral gesammelt werden. Ergänzend könnten auch Lehrvideos und Trainings im Bereich Partizipation erstellt und angeboten oder Personen in den staatlichen Strukturen ausgebildet und als Unterstützung oder Beratung den jeweiligen Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Ein immer häufigeres Auftreten von Naturkatastrophen in der Alpenregion - wie die Hochwasser im Osten Österreichs im Sommer 2024 oder die massiven Hangrutschungen im Mai 2025 in Blatten (Schweiz) - verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf im Katastrophenrisikomanagement. Ein inklusives Stakeholder-Engagement, das insbesondere die aktive Beteiligung von Bürger:innen fördert, kann wesentlich zur Verbesserung dieses Managements beitragen und dabei helfen, Herausforderungen solidarisch zu bewältigen.

Abschließend lässt sich also festhalten, dass es bereits vielversprechende Ansätze zur Einbindung von Bürger:innen in die Risiko-Governance gibt und auch eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema vorliegt. Was jedoch bislang fehlt, ist eine systematische Aufarbeitung und praxisnahe Übersetzung dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie der bereits durchgeführten Beteiligungsprozesse, um sie für lokale Entscheidungsträger:innen besser nutzbar zu machen. Diese Arbeit hat den Versuch

unternommen, genau an dieser Schnittstelle anzusetzen und einen Beitrag zur Überbrückung der Kluft zwischen Theorie und Praxis zu leisten.

Risiko-Governance ist letztlich ein zutiefst menschliches Unterfangen. Die Wirksamkeit hängt nicht nur von methodischer Vielfalt und institutioneller Gestaltung ab, sondern auch von der Fähigkeit, mit den Grenzen menschlicher Risikowahrnehmung und -bewertung, unerwarteten Gruppenentscheidungen und dem generellen Widerstand gegenüber staatlichen Eingriffen umzugehen. Gleichzeitig eröffnet sie Räume für freiwilliges Engagement, selbstorganisierte Beteiligungsprozesse, Verantwortungsübernahme sowie die Anerkennung lokaler Wissens- und Erfahrungsträger:innen. Gerade darin zeigt sich die methodische Vielfalt und gesellschaftspolitische Kraft der Risiko-Governance – als Brücke zwischen Expertise und gelebter Realität.

9. Literaturverzeichnis

- Alpenkonvention (1991): Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention). Salzburg: Ständige Sekretariat der Alpenkonvention. Abrufbar unter: <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/rahmenkonvention/>, zugegriffen 25 April 2025.
- Alpine Space Programme (o. J.a): About the programme. Abrufbar unter: <https://www.alpine-space.eu/about-the-programme/>, zugegriffen am 21 August 2025.
- Alpine Space Programme (o. J.b): Priorities 2021–2027. Abrufbar unter: <https://www.alpine-space.eu/programme-2021-2027/priorities/>, zugegriffen am 21 August 2025.
- Austrian Standard (2018); ÖNORM S2304: Integriertes Katastrophenmanagement - Benennungen und Definitionen. Wien: Austrian Standards.
- Aven, T. und Renn, O. (2010): Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications. Berlin: Springer.
- BABS (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) (2013): Glossar der Risikobegriffe. Bern: Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Abrufbar unter: https://www.shareweb.ch/site/DRR/Documents/Topics/Glossary_Switzerland_Risk_Terms_2013_BABS_German.pdf, zugegriffen 20 März 2025
- BABS (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) (2014): Integrales Risikomanagement Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Bern: Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Abrufbar unter: [https://www.shareweb.ch/site/DRR/Documents/Resources/integrated%20risk%20management_FOCP%20\(de\).pdf](https://www.shareweb.ch/site/DRR/Documents/Resources/integrated%20risk%20management_FOCP%20(de).pdf), zugegriffen 23 März 2025.
- BABS (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) (2018): Aarhus-Konvention. Bern: Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/recht/aarhus-konvention.html>, zugegriffen 22 März 2025
- BABS (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) (2019): Mit Gefährdungen und Risiken umgehen. Abrufbar unter: <https://www.babs.admin.ch/de/mit-gefaehrungen-und-risiken-umgehen>, zugegriffen am 21 August 2025.
- Bachl, B. (2018): Sinn, Zweck und Reichweite der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umgang mit natürlichen Risiken. – In: Kanonier A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risikogovernance: Recht, Politik, und Praxis. – Wien, 247-270.
- BMI (Bundesministerium für Inneres) (2018): SKKM-Leitfaden für das Risikomanagement. Wien: SKKM- Staatliches Krisen und Katastrophenmanagement und Koordination Zivile Sicherheit.

BMLRT (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus) (2021): Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2021 (GZ. 2022-0.270.788). Wien: BMLRT.

Abrufbar unter: <https://www.bml.gv.at/dam/jcr:6937b0ba-fbf4-42ef-8cca-f6ed39cabd7b/NGP%202021%20Textband%20mit%20Zahl.pdf>, zugegriffen am 01 Mai 2025.

BMLUK (Bundesministerium Land- und Forstwirtschaft, Klima- und Umweltschutz, Regionen und Wasserwirtschaft) (2024): Wasseraktiv.at. Abrufbar unter:

<https://www.wasseraktiv.at/unser-service/flussdialog>, zugegriffen am 01 Mai 2025.

CIPRA (o. J.a): Über CIPRA. Abrufbar unter: <https://www.cipra.org/de/cipra>, zugegriffen am 21 August 2025].

CIPRA (o. J.b): Leitbild der CIPRA. Abrufbar unter: <https://www.cipra.org/de/cipra/ueber-uns/leitbild>, zugegriffen am 21 August 2025.

CIPRA (o. J.c): Themenschwerpunkte und Projekte. Abrufbar unter: <https://www.cipra.org/de/themen>, zugegriffen am 21 August 2025.

DWA (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.) (2024): Gefahren identifizieren – Risiken mindern. Abrufbar unter:

https://de.dwa.de/files/media/content/06_SERVICE/Hochwasseraudit/Audit_Hochwasser_Flyer_20240123.pdf, zugegriffen 01 Mai 2025.

Eberli, J., Fessler, W., Klauser, M. und Seitz, P. (2016): Gelebtes Integrales Risiko-Management Integrated Risk-Management Integrated Risk Management Applied to Practice.

Exkursionsführer Stans EX10. Abrufbar unter: https://doczz.net/doc/5782947/gelebtes-integrales-risiko--management-integrated-risk-ma...#google_vignette, Zugegriffen am 16 Mai 2025.

EK (Europäische Kommission) (2001): European Governance: A White Paper COM(2001) 428. Brüssel: Europäische Kommission. Abrufbar unter:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_01_10/DOC_01_10_EN.pdf, zugegriffen am 30 März 2025.

Espace Swiss (2025). Raumplanung in der Schweiz. Abrufbar unter:

<https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/raumplanung-der-schweiz>, zugegriffen am 16 Mai 2025.

EUSALP (2023) Work Plan 2023–2025: Action Group 8 – Risk Governance. Abrufbar unter:

https://www.alpine-region.eu/fileadmin/user_upload/ACTION_GROUPS/AG8/EUSALP_AG8_Workplan23-25.pdf, zugegriffen am 21 August 2025.

EUSALP (2025a) About EUSALP. Abrufbar unter: <https://www.alpine-region.eu/about>, zugegriffen am 21 August 2025.

EUSALP (2025b) Topics & Action Groups. Abrufbar unter: <https://www.alpine-region.eu/topics-action-groups>, zugegriffen am 21 August 2025.

EUSALP (2025c) Governing Bodies. Abrufbar unter: <https://www.alpine-region.eu/unique-cooperation-governance/governing-bodies>, zugegriffen am 21 August 2025.

Forester, J. und Theckethil, K. R. (2009): Rethinking risks management policies: From “participation” to processes of dialogue, debate and negotiation. – In: U. F. Paleo (Hrsg): Building safer communities: Risk governance, spatial planning and response to natural hazards. – eBook Collection, 34-43.

Gattinger, M. (2023): Risk Governance Dilemmas and Democratization: Public Trust, Risk Perceptino and Public Participation in Risk Decision-Making. – In: Gattinger, M. (Hrsg): Democratizing Risk Governance. Bridging Science, Expertise, Deliberation and Public Values. eBook, 1-26.

Geisenhofer, P., Rimböck, A., Pflügner, W. und Barion, D. (2018): DWA-Audit „Hochwasser, wie gut sind wir vorbereitet?“ – ein strukturiertes Verfahren für Kommunen zur Verbesserung des kommunalen Risikomanagements. . – In: Kanonier, A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis. Wien: Verlag Österreich GmbH, 683-698.

Gleirscher, S. und Wallnöfer, K. (2018): Naturgefahren- und Lawinenkommissionen: Rechtsrahmen und Haftungsrisiken. – In: Kanonier, A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis. Wien: Verlag Österreich GmbH, 325-349.

IRGC (International Risk Governance Council) (2005): Risk Governance: Towards an Integrative Approach. White Paper No.1. Lausanne: International Risk Governance Council.

IRGC (International Risk Governance Council) (2017): Introduction to the IRGC Risk Governance Framework. Lausanne: International Risk Governance Center.

IRGC (International Risk Governance Council) (2020): Involving stakeholders in the risk governance process. Lausanne: International Risk Governance Center.

ISO (International Organisation for Standardization) (2018): ISO 31000:2018 – Risk management – Guidelines. Geneva: International Organisation for Standardization.

Jachs, S. (2011). Einführung in das Katastrophenmanagement. s.l.: tredition GmbH.

Klinke, A. (2021): Public Understanding of Risk and Risk Governance. – Journal of Risk Research, 24(1), 2-13. DOI: 10.1080/13669877.2020.1750464.

Klinke, A. und Renn, O. (2021): The Coming of Age of Risk Governance. – In: Risk Analysis, 41(3), 544-557.

KPK (Konferenz der Kantonsplanerinnen und Kantonsplaner) (2016): Der kantonale Richtplan – das Herz der schweizerischen Raumplanung. Abrufbar unter: <https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/kpk/public/de/kantonaler-richtplan-das-herz-der-schweizerischen-raumplanung.pdf>, zugegriffen am 22 März 2025.

Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung im Rahmen der Risiko-Governance in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf lokaler Ebene: was funktioniert und warum?

Luhmann, N. (1984). Soziale Systeme : Grundriß einer allgemeinen Theorie. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Nanz, P. und Fritsche, M. (2012). Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Naturgefahren im Klimawandel (o. J.a): Startseite. Abrufbar unter: <https://www.naturgefahrenimklimawandel.at/>, zugegriffen am 21 August 2025.

Naturgefahren im Klimawandel (o. J.b): Der Naturgefahren-Check. Abrufbar unter: <https://www.naturgefahrenimklimawandel.at/naturgefahren-check/>, zugegriffen am 21 August 2025.

Naturgefahren im Klimawandel (o. J.c): Entwicklung und Hintergrund. Abrufbar unter: <https://www.naturgefahrenimklimawandel.at/hintergrund/>, zugegriffen am 21 August 2025.

Neuhold, C. (2018). Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich. – In: Kanonier, A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis. Wien: Verlag Österreich GmbH, 225-246.

OÖN (Oberösterreichische Nachrichten) (2015). Das Eferdinger Becken wird nicht entvölkert. Abrufbar unter: <https://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Das-Eferdinger-Becken-wird-nicht-entvoelkert;art4,1866870>, zugegriffen am 22 August 2025.

ORF (2022). Keine Hochwasser-Absiedlung wegen Raumordnung. ORF Oberösterreich. Abrufbar unter: <https://ooe.orf.at/stories/3174381/>, zugegriffen am 21 August 2025.

Permanent Secretariat of the Alpine Convention (o. J.a): Rahmenkonvention. Abrufbar unter: <https://www.alpconv.org/de/startseite/konvention/rahmenkonvention/>, zugegriffen am 15 Mai 2025.

Permanent Secretariat of the Alpine Convention (o.J.b): Naturgefahren. Abrufbar unter: <https://www.alpconv.org/de/startseite/themen/naturgefahren/#c1202>, zugegriffen am 03 Mai 2025

Permanent Secretariat of the Alpine Convention (o.J.c): Arbeitsgruppe Naturgefahren – PLANALP. Abrufbar unter: <https://www.alpconv.org/de/startseite/organisation/thematische-arbeitsgremien/detail/arbeitsgruppe-naturgefahren-planalp/>, zugegriffen am 03 Mai 2025.

Petts, J. und Brooks, C. (2006): Expert Conceptualisations of the Role of Lay Knowledge in Environmental Decision-Making: Challenges for Deliberative Democracy. – In: Environment and Planning A: Economy and Space, 38(6), 1045–1059.

POW (Protect Our Winters) (2025):. Lawinenwarnkommissionen und deren Verantwortung. Aufrufbar unter: <https://protectourwinters.at/lawinenwarnkommissionen-und-deren-verantwortung/>, zugegriffen am 16 Mai 2025].

Renn, O. (2008): Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World. London: Earthscan.

Renner, R. und Studeregger, A. (2018): Österreichische Lawinenkommissionen als Beispiel für lokale Netzwerke im gesellschaftlichen Umgang mit Naturgefahren. – In: Kanonier A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risikogovernance: Recht, Politik, und Praxis. – Wien, 475-490.

Rudolf-Miklau, F. (2009): Naturgefahren-Management in Österreich. Wien: LexisNexis Verlag.

Rudolf-Miklau, F., Rainer-Wenger, K. und Angker, F. (2015): Solidarische Finanzierung und Erhaltung von Schutzmaßnahmen Wassergenossenschaften als "Risiko-Governance-Modell" des Wildbach- und Lawinenschutzes. – In: Recht & Finanzen für Gemeinden 2 / 2015, 79.

Rudolf-Miklau, F. (2018a): Risikopolitik auf regionaler Ebene: Zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlichen Regelungsprozessen. – In: Kanonier A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risikogovernance: Recht, Politik, und Praxis. – Wien, 35-90.

Rudolf-Miklau, F. (2018b): Umgang mit Naturkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer. Wien:Linde.

Schindelegger, A. (2019). Naturgefahren Risiko-Governance Alpenzustandsbericht. Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention. Abrufbar unter https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/Publications/RSA/RSA7_DE.pdf,
zugegriffen am 20 März 2025.

Schmid, F. (2018): Optimierung der Warnung und Alarmierung OWARNA: zweiter Folgebericht. Abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52033.pdf>, zugegriffen am 27 April 2025.

Schweizer Eidgenossenschaft (2025): Naturgefahrenportal. Abrufbar unter: <https://www.naturgefahren.ch/home.html?tab=actualdanger>, zugegriffen am 10 Mai 2025.

Sellke, P. und Renn, O. (2018): Risiko Governance: Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken. – In: Kanonier A. und Rudolf-Miklau, F. (Hrsg): Regionale Risikogovernance: Recht, Politik, und Praxis. – Wien, 3-34.

tatwort (tatwort Nachhaltige Projekte GmbH) (2024a): Flussdialog Unsere Krems, Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. Abrufbar unter: <https://www.bmluk.gv.at/service/publikationen/wasser/pilotprojekt-flussdialog-2-0-unsere-krems.html>, zugegriffen am 20 Mai 2025.

tatwort (tatwort Nachhaltige Projekte GmbH) (2024b): Pilotprojekt „Flussdialog 2.0 – Unsere Raab“ – Abschlussbericht. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. Abrufbar unter: <https://www.bmluk.gv.at/service/publikationen/wasser/flussdialog---unsere-raab---pilotprojekt.html>, zugegriffen am 01 Mai 2025.

Thalhammer, M. (2020). Hochwasserschutz statt Enteignung? Eine sozial-ökologische Konfliktperspektive auf den Hochwasserschutz im Eferdinger Becken. Social Ecology Working Paper 188. Wien: Institut für Soziale Ökologie, BOKU.

UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) (2015): Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Abrufbar unter: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>.

UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) (2009): *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Genf: United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). Abrufbar unter: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf, zugegriffen am 01 Mai 2025.

Van Asselt, M. und Renn, O. (2011): Risk governance. – In: Journal of Risk Research, 14(4), 431-449.

Wasserwirtschaftsamt Donauwörth (2024): Ergebnisdarstellung Online-Umfrage: „Licca liber – Abschnitt III- Flussdialog. Abrufbar unter: https://www.wwa-don.bayern.de/projekte/licca_liber/flussdialog_2024/doc/auswertung_umfrage.pdf, zugegriffen am 3 Mai 2025.

Wasserwirtschaftsamt Donauwörth (2025a): Anlass und Ziele - Warum Licca Liber. Abrufbar unter: https://www.wwa-don.bayern.de/projekte/licca_liber/anlassundziele/index.htm.

Wasserwirtschaftsamt Donauwörth (2025b): Licca Liber - Der Freie Lech. Abrufbar unter: https://www.wwa-don.bayern.de/projekte/licca_liber/index.htm, zugegriffen am 01 Mai 2025.

Wasserwirtschaftsamt Donauwörth (2025c): Licca liber - der freie Lech. Abrufbar unter: https://www.wwa-don.bayern.de/projekte/licca_liber/flussdialog_2024/index.htm, zugegriffen am 3 Mai 2025.

Kurzzusammenfassung

Die Masterarbeit untersucht, wie die Beteiligung von Bürger:innen im Alpenraum im Rahmen der Risiko-Governance bei Naturkatastrophen auf lokaler Ebene erfolgreich umgesetzt werden kann. Angesichts zunehmender Naturgefahren durch den Klimawandel, einem Paradigmenwechsel zum Katastrophenrisikomanagement und wachsender Erwartungen an präventives Agieren wird ein partizipativer Ansatz im Katastrophenmanagement immer wichtiger. Ziel der Arbeit ist es, Bedingungen und Methoden zu identifizieren, die eine wirkungsvolle Einbindung der betroffenen Bürger:innen ermöglichen. Die zentrale Forschungsfrage lautet: Wie muss ein Risiko-Governance Prozess gestaltet sein, um die Beteiligung von Bürger:innen auf lokaler Ebene umzusetzen?

Die Arbeit baut auf dem aktuellen Stand der Forschung zu Katastrophenrisikomanagement, Risiko-Governance und partizipativen Prozesse in der Risiko-Governance auf und entwickelt einen theoretischen Rahmen, der die zentralen Bedingungen effektiver Bürger:innenbeteiligung identifiziert. Auf dieser Grundlage analysiert die Arbeit neun Umsetzungsbeispiele aus Deutschland, Österreich und der Schweiz, darunter Flussdialoge, Hochwasseraudits, Lawinenkommissionen und Wassergenossenschaften, aber auch Absiedelung. Diese werden anhand der 5Ws - Wozu, Wobei, Wer, Wann, Wie - von Bettina Bachl systematisch von der Autorin untersucht und Schlussfolgerungen getroffen.

Die eigenständige Analyse der Umsetzungsbeispiele zeigt, dass Bürger:innenbeteiligung im Risikomanagement entweder als langfristig institutionalisierte Form oder als prozessgebundene Beteiligung erfolgen kann. Erfolgreiche Beteiligung erfordert rechtliche und institutionelle Verankerung, die Beteiligung bleibt aber freiwillig und muss durch transparente Kommunikation, Anreize und Vertrauen gestärkt werden. Bürger:innen können in unterschiedlichen Formen eingebunden werden, wobei ihre Rolle als Wissensträger:innen zentral ist. Um Beteiligung auf Augenhöhe zu ermöglichen, sind Investitionen in den Wissensaufbau notwendig. Die Einbindung erfolgt idealerweise im Rahmen eines Multi-Stakeholder-Prozesses mit vielfältigen, zielgruppengerechten Methoden. Die Beispiele zeigen, dass es kein universelles Modell gibt, sondern kontextabhängige, flexible Ansätze notwendig sind.

Die Autorin der Arbeit entwickelt daraus Empfehlungen und schließt mit einem praxisnahen Leitfaden zur Gestaltung lokaler Beteiligungsprozesse in der Risiko-Governance auf lokaler Ebene ab.

Abstract

The master's thesis examines how citizen participation in the Alpine region can be successfully implemented at the local level within the framework of risk governance for natural disasters. Given the increasing natural hazards due to climate change, a paradigm shift towards disaster risk management, and growing expectations for proactive action, a participatory approach in disaster management is becoming increasingly important. The goal of the thesis is to identify conditions and methods that enable effective involvement of the affected citizens. The central research question is: How must a risk governance process be designed to implement citizen participation at the local level?

The study builds on the current state of research on disaster risk management, risk governance, and participatory processes in risk governance, and develops a theoretical framework that identifies the central conditions for effective citizen participation. On this basis, the thesis analyses nine practical examples from Germany, Austria and Switzerland, including river dialogues; flood audits; avalanche commissions; water cooperatives; and resettlement. These cases are systematically examined by the author based on Bettina Bachl's 5Ws framework – Why, What, Who, When, and How – and conclusions are drawn.

The independent analysis of the examples shows that citizen participation in risk management can take the form of either long-term institutionalized participation or process-bound involvement. Successful participation requires legal and institutional anchoring but remains voluntary and must be strengthened through transparent communication, incentives, and trust. Citizens can be involved in various ways, with their role as knowledge holders being central. To enable participation on an equal footing, investments in knowledge building are necessary. Ideally, involvement takes place within a multi-stakeholder process using diverse, target-group-oriented methods. The examples demonstrate that there is no universal model; instead, context-dependent, flexible approaches are necessary.

The author of the thesis develops recommendations from these findings and concludes with a practice-oriented guide for designing local participation processes within risk governance.