

Werkzeug SWOT Analyse: Fallbeispiel Kanton Freiburg

1

Stärken und Schwächen (interne Faktoren) definieren

Im Folgenden sind die Stärken und Schwächen des aktuellen Politikinstrumentariums des Kantons Freiburg wiedergegeben. Die Formulierung dieser Stärken und Schwächen beruht auf dem Expertengespräch mit Kantonsvertretern vom 8. Februar 2011.

- Stärke 1: Der auf kantonaler Stufe verfügbare Instrumentenkatalog ist, unter anderem aufgrund des neuen Gewässergesetzes (GewG 812.1), modern und vielfältig. Aus der Sicht des Vollzuges sind keine wesentlichen Lücken zu erkennen, diese würden sich gegebenenfalls in der anstehenden Anwendungsphase der Politikinstrumente zeigen.
- Stärke 2: Das neue Gewässergesetz vereinigt die Interessen und Anforderungen aus dem qualitativen und quantitativen Gewässerschutz sowie aus dem Wasserbau und dem Hochwasserschutz in einem einzigen Gesetz. Dadurch wurden gegenläufige Ansprüche harmonisiert, bestehende Redundanzen eliminiert und der Vollzug sowie die Umsetzung eines integralen Einzugsgebietsmanagement vereinfacht. Das neue Gewässergesetz berücksichtigt zudem bereits diverse Neuerungen auf Stufe Bund, welche durch die aktuellen Revisionen des Gewässerschutzgesetzes (Stand 1. Januar 2011) und der Gewässerschutzverordnung (Stand 1. Juli 2011) erwachsen sind. Der Kanton Freiburg ist mit seiner modernisierten gesetzlichen Grundlage, zumindest aus der Sicht der vorhandenen Politikinstrumente, gut für die anstehenden Herausforderungen eines integralen Wassermanagements aufgestellt.
- Stärke 3: Die ehemals informelle „Koordinationsgruppe Fließgewässer“, gebildet aus Vertretern verschiedener Ämter und Sektionen, war eine informelle und etablierte Austauschplattform. Sie initiierte verschiedene Koordinationsprojekte, beispielsweise eine Potentialstudie zum Thema Revitalisierungen oder eine Analyse des hydroelektrischen Potentials. Das neue Gewässergesetz und das Gewässerreglement (GewR vom 21. Juni 2011) institutionalisieren und erweitern diese Koordinationsgruppe durch die Bildung der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission (Art. 8, GewG) und der Koordinationsstelle Gewässerbewirtschaftung (Art.3, GewR). Noch fehlen aber konkrete Instrumente zur Abstimmung und Priorisierung von Massnahmen und Bedürfnissen.
- Stärke 4: Das neue Gewässergesetz, in Kraft seit dem 1. Januar 2011, enthält Politikinstrumente, z.B. den Richtplan des Einzugsgebiets (Art. 4, 39 GewG) oder Sachpläne Gewässerbewirtschaftung (Art. 3, GewG), für eine kantonal koordinierte Gewässerbewirtschaftungsplanung.
- Stärke 5: Die sektorale Erfolgskontrolle mit Monitoringprogrammen der einzelnen Sektoren funktioniert mehrheitlich gut.
- Stärke 6: Kommunikationsinstrumente sind in genügender Anzahl definiert (unter anderem über eine Generalklausel). Durch das neue Gewässergesetz wurden die vorhandenen Instrumente noch stärker mit dem Thema integrales Gewässermanagement verknüpft.

- Stärke 7: Die Gemeinden besitzen mit dem Wasserfonds (Art. 39, GewG) ein Instrument für die Finanzierung ihrer Aufgaben im Einzugsgebiet (z.B. zur Ausbildung und Information von Praktikern hinsichtlich integrealem Wassermanagement, oder für die Einzugsgebietsplanung).
- Schwäche 1: Gleichzeitig mit dem neuen Gewässergesetz wurde ein neues Gesetz über das Trinkwasser ausgearbeitet (noch nicht in Kraft, Stand November 2011). Die Chance, diese beiden Gesetze zu harmonisieren und zusammenzuführen wurde nicht wahrgenommen. Dies birgt die Gefahr, dass weiterhin vorwiegend sektorale Ansätze umgesetzt werden, da die Instrumente für eine regelmässige Prüfung übergreifender Ansätze fehlen.
- Schwäche 2: Bisher gibt es keine professionelle, vom Kanton unabhängige Gremien und Strukturen, welche sich mit integrealem Wassermanagement auseinandersetzen, zudem fehlen Politikinstrumente zu Förderung dergleichen Strukturen.
- Schwäche 3: Es werden kaum sektorübergreifende Koordinationsinstrumente für die Planung und Strategieentwicklung eingesetzt, vielmehr agieren die einzelnen Abteilungen und Sektionen bisher lediglich in ihren eigenen Aufgabengebieten.
- Schwäche 4: Noch offen ist die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen (z.B. FR und VD) hinsichtlich kantonsübergreifenden Einzugsgebieten. Für diese Einzugsgebiete fehlt es an spezifischen Politikinstrumenten zur Koordination der Akteure und für die Interessenabwägung.
- Schwäche 5: Die verschiedenen Monitoring Programme sind historisch gewachsen und erfolgen mehrheitlich sektoral. Eine sektorübergreifende Koordination findet in geringem Masse statt. Es gibt keine spezifischen Instrumente für den Austausch zwischen den einzelnen Monitoring Programmen, entsprechend funktioniert der Informationsaustausch ungenügend.
- Schwäche 6: Eine allgemeine Zustandsbeurteilung der Gewässer (welche sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte beinhaltet) inklusive der entsprechenden Erfolgskontrolle, ist mit den vorhandenen kantonalen Instrumenten schwierig umzusetzen.
- Schwäche 7: Die vorhandenen Kommunikationsinstrumente werden im Vollzug kaum eingesetzt. Es fehlt an den Ressourcen (Humankapital und finanziellen Ressourcen) um die gesetzlich vorhandenen Kommunikationsinstrumente, insbesondere im Einzugsgebietsmanagement, einzusetzen. Das Instrumentarium für die Ausbildung, Information und Sensibilisierung von Praktikern auf der Stufe der Gemeinden und Private / Unternehmen wird z.Z. nicht ausgeschöpft. Das Gemeindepersonal verfügt nur in Ausnahmefällen über eine professionelle Ausbildung im Bereich Wasser und ist kaum mit den Ansätzen und Denkweisen eines integralen Wassermanagements vertraut.
- Schwäche 8: Es sind kaum partizipative Projektplanungsinstrumente zum Thema integrales Wassermanagement vorhanden.

2

Chancen- und Risikoszenarien (externe Faktoren) definieren

Chancen-Szenario: Schneller und offensichtlicher Wandel des Umfeldes

In diesem Szenario werden die Effekte des Klimawandels und des sozioökonomischen Wandels schnell und offensichtlich spürbar sein. Die Auswirkungen des Klimawandels werden zu tiefgreifenden Veränderungen des Abflussregimes, zu längeren Niedrigwasserphasen, zu grösseren und häufigeren Hochwasserereignissen, sowie zu vielfältigen und meist negativen Auswirkungen auf den Lebensraum der Gewässer führen. Die Konkurrenz um die Wasserressourcen wird zunehmen und es ist mit einer deutlichen Verknappung des Wasserdargebotes während der Sommermonate zu rechnen. Das Bevölkerungswachstum, in Verbindung mit der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft und dem sich nur zögerlich entwickelnden Strukturwandel, werden zu intensivierten Raumansprüchen und Nutzungskonflikten führen.

Einen schnellen und offensichtlichen Wandel des Umfeldes erachten wir als integrationsfördernd und damit als Chance für eine stärker integrierte Wasserwirtschaft. Ist der Wandel des Umfeldes schnell und offensichtlich, werden verschiedene Wassersektoren gleichzeitig sich anzupassen versuchen. Einige von ihnen werden Mühe bekunden, innerhalb ihrer bestehenden Governance-Aktionsfelder diese Anpassung zu leisten. Diese werden deshalb versuchen, durch ein Agieren im Verbund mit anderen Wassersektoren zu einer besseren Zielerreichung zu gelangen. Sie werden Motor einer verbesserten Integration der Schweizer Wasserwirtschaft bilden.

Risiko-Szenario: Kein schneller und offensichtlicher Wandel des Umfeldes

In diesem Szenario werden die Effekte des Klimawandels und des sozioökonomischen Wandels nur langsam und schleichend spürbar sein. Die Auswirkungen des Klimawandels werden zu isolierten und meist geringfügigen Auswirkungen auf die einzelnen Wassersektoren führen. Das Wasserdargebot und die Veränderungen am Abflussregime werden sich nur langsam und nicht offensichtlich ändern. Es werden nur einzelne, meist isoliert zu betrachtende, Wassernutzungsansprüche eingeschränkt. Das geringe Bevölkerungswachstum wird sich räumlich uneinheitlich entwickeln und die langsam fortschreitende sozioökonomische Entwicklung wird vorwiegend zu schleichenden Veränderungen im Wassermanagement führen.

Einen langsamen und nicht offensichtlichen Wandel des Umfeldes erachten wir als nicht integrationsfördernd und damit als Risiko für eine besser integrierte Wasserwirtschaft. Ist der Wandel langsam und nicht offensichtlich, werden nicht alle Wassersektoren sich anzupassen versuchen oder sie werden es nicht im gleichen Zeitraum tun. Begrenzungen mit den bestehenden Governance-Aktionsfeldern werden für die einzelnen Wassersektoren weniger offensichtlich. Sie werden deshalb aufwendige Erneuerungen, welche über ihre eigenen Grenzen hinausgehen und andere Wassersektoren einbeziehen müssten, eher scheuen. Die kritische Masse über mehrere Wassersektoren wird damit fehlen für eine bessere Integration der Schweizer Wasserwirtschaft.

3

Handlungsansätze pro Umfeldszenario entwickeln

Mögliche Handlungsansätze bei einem Chancen-Szenario

Handlungsansatz 1: Den Wasserfonds für das integrale Einzugsgebietsmanagement nutzen

Sollten die Bewirtschaftung der Wasserressourcen, unter anderem aufgrund des offensichtlichen Integrationsdruckes des Klimawandels, vornehmlich mittels integraler und einzugsgebietsbezogener Planung erfolgen, erfordert dies ein angepasstes Fachwissen aller involvierten Akteure. Mit dem Wasserfonds (Art. 39, GewG) besitzen die Gemeinden die Möglichkeit finanzielle Ressourcen zu generieren, welche sie für die Schulung und Information der Akteure auf kommunaler, interkommunaler als auch betrieblicher Ebene einsetzen können.

Die Erfolgsaussichten dieses Handlungsansatzes beurteilen wir als **mittel**. Durch diese gesetzliche Vorgabe zur Schaffung finanzieller Ressourcen / Anreize besteht auf kommunaler und betrieblicher Ebene die Möglichkeit der Bereitstellung der benötigten finanziellen Ressourcen. Das Potential des vorhandenen Instrumentariums wird z.Z. jedoch noch nicht ausgeschöpft.

Handlungsansatz 2: Sektorübergreifendes Monitoring als Mittel zur Integration

Sollte durch den sozioökonomischen Wandel ein offensichtlicher Integrationsdruck zu einer markt- und wettbewerbsgeprägten sowie integralen Bewirtschaftung der Wasserressourcen stattfinden, könnte durch eine optimierte Ressourcenallokation ein sektorübergreifendes Monitoring begünstigt werden. Aus Wirtschaftlichkeits- und Effizienzüberlegungen würde dadurch das historisch bedingte sektorale Monitoring verstärkt integral erfolgen.

Die Erfolgsaussichten dieses Handlungsansatzes beurteilen wir als **mittel**. Für den Fall, dass der Kanton eine zunehmend integrale Bewirtschaftung der Wasserressourcen umsetzen kann, besteht eine realistische Möglichkeit, dass damit die Etablierung eines sektorübergreifenden Monitorings einhergeht.

Handlungsansatz 3: Kantonale Planungsinstrumente konsequent anwenden

Sollte der sozioökonomische Wandel die vielfältigen Raumannsprüche weiter steigern, die bestehenden Nutzungskonflikte verstärken und eine zunehmend regionale sowie integrale Bewirtschaftung der Wasserressourcen erfordern, so besitzt der Kanton Freiburg ein geeignetes Instrumentarium für eine koordinierte kantonale Planung und Gewässerbewirtschaftung. Gemäss Art. 4 des kantonalen GewG obliegt es den Gemeinden die Ziele und Grundsätze des kantonalen Richtplans über eine Richtplanung auf der Ebene von Einzugsgebieten zu konkretisieren. Zudem hat der Kanton die Kompetenz mit Sachplänen (Art. 3, GewG) die allgemeinen Ziele und Grundsätze, die Handlungsprioritäten und die einzusetzenden Mittel einer koordinierten Gewässerbewirtschaftung festzulegen.

Die Erfolgsaussichten dieses Handlungsansatzes beurteilen wir als **hoch**. Durch die koordinierte Sachplanung Gewässerbewirtschaftung und in Anbetracht der klar definierten kantonalen sowie kommunalen Richtplanung, sind zentrale Aspekte der integralen Planung festgelegt und mittels Handlungsschritten beschrieben. Unter der Voraussetzung eines offensichtlichen Integrationsdruckes kann von der sachgerechten Anwendung dieser Planungsinstrumente ausgegangen werden.

Mögliche Handlungsansätze bei einem Risiko-Szenario

Handlungsansatz 4: Integrale Instrumente in der Verwaltungspraxis verankern

Sollten sich die Auswirkungen des Klimawandels überwiegend diffus bemerkbar machen, könnte dadurch der Leidensdruck vorwiegend punktuell und sektoral in Erscheinung treten, was zu einem unsystematischen und eher reaktiven Gewässermanagement führen könnte. Mit der neuen kantonalen Gewässerschutzgesetzgebung, die das integrierte Einzugsgebietsmanagement explizit vorschreibt, bestehen sehr gute Voraussetzungen, die Gewässerbewirtschaftung integral umzusetzen. Der nicht offensichtliche Integrationsdruck könnte aber bei fehlender Verankerung der neuen gesetzlichen Grundlagen im Verwaltungsalltag deren Umsetzung in die Praxis erschweren und verzögern.

Die Erfolgsaussichten dieses Handlungsansatzes beurteilen wir als **mittel**. Für das Überwinden der sektoralen Gewässerbewirtschaftung ist die neu geschaffene Gewässergesetzgebung eine wichtige Grundvoraussetzung. Sie kann verhindern, dass diffuse äussere Einflüsse und Veränderungen zu einem punktuellen, sektoralen und reaktiven Handeln verleiten. Zu begrüssen ist eine schnelle Verankerung der neu geschaffenen Instrumente in der Verwaltungspraxis. Trotz der eigenen Gesetzgebung im Trinkwasserbereich wäre, aufgrund der diversen Schnittstellen, deren stärkere Integration wünschenswert.

Handlungsansatz 5: Institutionen der integralen Gewässerbewirtschaftung fördern

Erwächst aus dem sozioökonomischen Wandel nur ein sektoral bedeutender, jedoch kein genereller Leidensdruck, besteht die Gefahr, dass die vorhandenen Planungs- und Koordinationsinstrumente für eine integrale Gewässerbewirtschaftung nicht optimal zur Geltung kommen. Die beratende Gewässerbewirtschaftungskommission (Art. 8, GewG) und die Koordinationsstelle Gewässerbewirtschaftung (Art.3, GewR) könnten, ohne aktive Förderung, daher zu einem nur theoretisch wirksamen Instrument verkommen.

Die Erfolgsaussichten dieses Handlungsansatzes beurteilen wir als **tief**. Bei einem nur sektoral vorhandenen Leidensdruck ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass die integralen Planungs- und Koordinationsinstrumente nur ungenügend zur Anwendung kommen.

Handlungsansatz 6: Fallweise Interessensabwägung

Erfolgt der sozioökonomische Wandel eher diffus und räumlich heterogen, ist es möglich, dass die Bewirtschaftung des Trinkwassers und der Gewässer nicht aufeinander abgestimmt erfolgt. Im neuen, integral ausgerichteten Gewässergesetz, konnten die Aspekte der Trinkwassergesetzgebung nicht berücksichtigt werden. Diese Situation ermöglicht weiterhin, dass das Trinkwassermanagement eher sektoral und nicht zwangsläufig abgestimmt auf die übrige Gewässerbewirtschaftung erfolgt. Bei einem nur sektoral vorhandenen Leidensdruck ist demzufolge eine eher reaktive und fallweise Interessensabwägung zu erwarten.

Die Erfolgsaussichten dieses Handlungsansatzes beurteilen wir als **tief**. Aufgrund der offensichtlich nicht vollständig integrierten Gesetzgebung wird sich der Kanton möglicherweise auch zukünftig mit der Interessensabwägung zwischen eher sektoralen und integralen Managementansätzen beschäftigen müssen.

4

Erfolgsaussichten pro Handlungsansatz beurteilen

Zusammenfassung der Erfolgsaussichten

Mit der neuen kantonalen Gewässerschutzgesetzgebung, die das integrierte Einzugsgebietsmanagement explizit vorschreibt, besteht eine wichtige Grundvoraussetzung für die Umsetzung einer integralen Gewässerbewirtschaftung. Dabei bilden die beratende Gewässerbewirtschaftungskommission und die Koordinationsstelle Gewässerbewirtschaftung zentrale Institutionen für die Umsetzung. Gleichzeitig bietet der Wasserfonds den Gemeinden die Möglichkeit finanzielle Ressourcen zu generieren, welche sie für die Schulung und Information der Akteure auf kommunaler, interkommunaler als auch betrieblicher Ebene einsetzen können.

Die optimale Strategie mit den bestehenden Politikinstrumenten besteht aus unserer Sicht darin, die neu geschaffenen Instrumente schnell in der Verwaltungspraxis zu verankern. Die Wirksamkeit der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission und der Koordinationsstelle Gewässerbewirtschaftung sollten aktiv gefördert werden. Als hilfreich könnte sich überdies die Einführung eines sektorübergreifenden Monitorings erweisen.



In der nebenstehenden Graphik sind die von uns bewerteten Erfolgsaussichten der Handlungsansätze dargestellt, je gemittelt über das Chancen-Szenario und das Risiko-Szenario. Unsere Bewertungen beziehen sich auf die Wahrscheinlichkeit, dass die Handlungsansätze im Hinblick auf die übergeordneten Politikziele der integrierten Wasserwirtschaft erfolgreich sein werden.

Auf Basis der vorangehenden Beurteilungen der Handlungsansätze schätzen wir also die Erfolgsaussichten für das Chancen-Szenario insgesamt als mittel bis hoch, für das Risiko-Szenario insgesamt als eher tief ein.

5 Robustheit versus Erfolgsaussicht auftragen

Zur Typisierung werden die Erfolgsaussichten gegen die Robustheit aufgetragen. Die Erfolgsaussichten entsprechen dabei dem Mittelwert der Erfolgsaussichten aus dem Chancen- und Risiko-Szenario (vgl. dazu auch die Berechnungen im Excel). Sind die Erfolgsaussichten unter verschiedenen Umfeldszenarien ähnlich, so bezeichnen wir dies als Robustheit. Unterscheiden sich die Erfolgsaussichten unter verschiedenen Umfeldszenarien, so bezeichnen wir dies als nicht robust.

Die Begrenzung der Achsen entspricht den minimal und maximal identifizierten Werten aller untersuchten im Rahmen von IWAGO untersuchten Kantone vgl. dazu auch EBP (2012) "Auf dem Weg zu einer integrierten Wasserpolitik - Politikinstrumente von Bund und Kantonen".

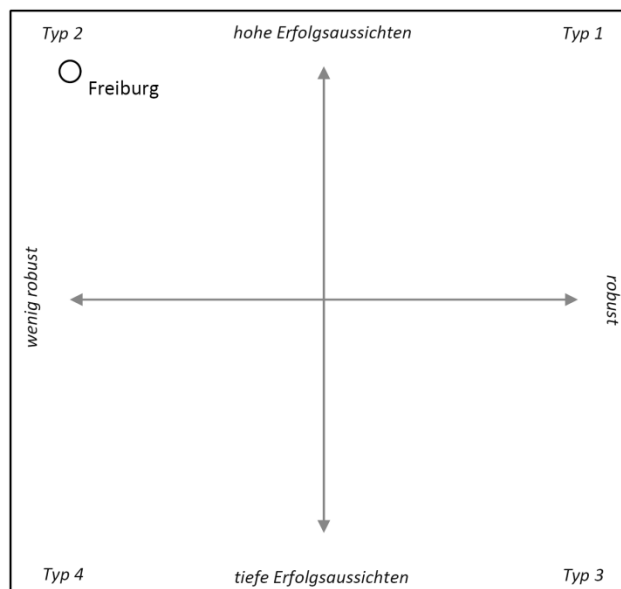


Abbildung 1: Erfolgsaussichten und Robustheit der Handlungsätze für eine integrierte Wasserwirtschaft im Kanton Freiburg

Der Kanton Freiburg weist relativ hohe Erfolgsaussichten bei einer geringen Robustheit auf (Typ 2) auf. Aus dieser Analyse lassen sich zwei Dimensionen zur Veränderung aufzeigen:

- Vergrößerung der Erfolgsaussichten
- Steigerung der Robustheit

Durch eine Erhöhung der Erfolgsaussichten und eine Vergrößerung der Robustheit vergrößern sich die Möglichkeiten des Kantons Freiburg, die übergeordneten politischen Ziele auch unter verschiedenen Umfeldszenarien zu erreichen. Ob bei einer Veränderung eher die Steigerung der Erfolgsaussichten oder der Robustheit gesucht wird ist eine Frage der politischen Prioritäten.

Der Kanton Freiburg weist zwar eine relativ hohe Erfolgsaussicht auf, ist aber, da seine Erfolgsaussichten eher stark von den verschiedenen Umfeldszenarien abhängig sind, als wenig robust zu bezeichnen. Es scheint, dass eine hohe Erfolgsaussicht durch eine etwas tiefere Robustheit erkaufte werden muss.