

Hochwasserschutzverbände als Instrument der interkommunalen Kooperation im Hochwasserrisikomanagement

Ralf Nordbeck · Lukas Löschner · Patrick Scherhauser · Karl Hognl · Walter Seher

Online publiziert: 19. Februar 2018

© Der/die Autor(en) 2018. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Zusammenfassung Die regionale Dimension von Hochwasserereignissen erfordert einzugsgebietsbezogene Ansätze im Hochwasserrisikomanagement. Diese lassen sich vor dem Hintergrund der eingeschränkten Möglichkeiten verpflichtender regionalplanerischer Steuerung in Österreich vorrangig über die freiwillige Kooperation von Gemeinden realisieren. Im Bereich der Schutzwasserwirtschaft sind Hochwasserschutzverbände ein etabliertes Instrument der interkommunalen Kooperation. Sie ermöglichen einerseits die Vertretung der gemeinsamen Interessen der Mitglieder nach außen, andererseits die gemeindeübergreifende Realisierung, Finanzierung und Erhaltung von Schutzmaßnahmen. Ungeachtet ihres historischen wie aktuellen Stellenwerts für den österreichischen Hochwasserschutz erfolgte die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Hochwasserschutzverbänden bisher überwiegend anhand von Fallstudien. Dieser Beitrag bietet erstmals einen breiteren Überblick zu Hochwasserschutzverbänden in Österreich. Basierend auf einer landesweiten Onlineumfrage unter den Obleuten von

Hochwasserschutzverbänden werden strukturelle Merkmale der Kooperationen erfasst (Lage, Größe, Mitglieder, beteiligte Akteure, Entstehung) und entlang unterschiedlicher Beobachtungsdimensionen (Aufgabenbereiche, Aktivitätsstadien, Kostenaufteilung, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse) charakterisiert. Die Onlineumfrage bestätigt den besonderen Stellenwert von Hochwasserschutzverbänden als Teil des integralen Hochwassermanagements in Österreich. Eine gelebte Vielfalt der Verbände zeigt sich in der erheblichen Bandbreite bei den strukturellen Merkmalen der Verbände wie auch bei der Höhe der Investitionen und der Ausgestaltung des Beitragsschlüssels für die Mitglieder. Als förderliche Faktoren für Hochwasserschutzverbände wurden besonders häufig Leadership, regionale Einbettung, das Nutzen von Synergieeffekten und wirtschaftliche Vorteile genannt, während interne Konflikte und ungelöste Kompensationsfragen als hemmende Faktoren besonders hervortraten.

Schlüsselwörter

Hochwasserschutzverbände · Interkommunale Kooperation · Hochwasserrisikomanagement

Flood protection associations as instruments for inter-municipal cooperation in flood risk management

Abstract The regional dimension of flood events demands catchment-oriented approaches in flood risk management. Against the limitations in regulatory planning in Austria, catchment-oriented flood risk management may be primarily realised by the voluntary cooperation of municipalities. Flood protection associations are established instruments of inter-municipal cooperation in water management. For one, they provide members a platform for the common representation of interests, and secondly they en-

able the joint realisation, financing and maintenance of flood protection infrastructure. Notwithstanding their historical and contemporary significance for flood protection in Austria, scientific studies of flood protection associations were thus far predominately based on specific cases. This contribution provides a broader overview of flood protection associations across Austria. Based on a nationwide online survey among the chairmen of flood protection associations the study documents organisational and structural features (location, size, members, genesis) and compares the associations in terms of their tasks, activity levels, cost allocation schemes as well success factors and constraints. The survey confirms the central role of flood protection associations in Austrian flood risk management and shows the large variety and diversity of the associations. Apart from structural differences, this becomes in particular apparent in terms of the investment levels and cost-allocation schemes. Respondents highlight leadership, regional embedding, use of synergy effects and economic advantages as key factors of success, whereas internal conflicts and unresolved compensation issues represent major inhibiting factors for inter-municipal cooperation in flood protection associations.

Keywords Flood protection associations · Inter-municipal cooperation · Flood risk management

1 Einleitung

Bei den letzten großen Hochwasserereignissen in Österreich (2002, 2005 und 2013) standen immer wieder einzelne Gemeinden oder Städte im Brennpunkt der medialen Berichterstattung. Hochwasser machen allerdings in der Regel nicht an Gemeindegrenzen halt. Niederschläge, welche zu Hochwasserabflüssen führen, stellen in den flussaufliegenden Gebieten meist nur klein-

Dr. R. Nordbeck ·
Mag. Dr. P. Scherhauser ·
Univ.-Prof. DI Dr. K. Hognl
Department für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften,
Institut für Wald-, Umwelt- und
Ressourcenpolitik (InFER),
Universität für Bodenkultur Wien,
Feistmantelstraße 4, 1180 Wien,
Österreich

Mag. L. Löschner (✉) ·
Ass.-Prof. DI Dr. W. Seher
Department für Raum, Landschaft
und Infrastruktur, Institut für
Raumplanung, Umweltplanung
und Bodenordnung (IRUB),
Universität für Bodenkultur Wien,
Peter-Jordan-Straße 82, 1190 Wien,
Österreich
lukas.loeschner@boku.ac.at

räumige Probleme dar. In den flussab liegenden Bereichen kann es aufgrund des sich vergrößernden Hochwasserabflusses jedoch zu großräumigen Überflutungen von Siedlungs- und industriell-gewerblich genutzten Gebieten kommen. Die regionale Dimension von Hochwasserereignissen erfordert daher regionales Handeln im Sinne einer einzugsgebietsbezogenen bzw. auf einzelne Flussabschnitte bezogenen Betrachtungsweise. Der hohe Stellenwert von Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements auf Fluss- und Einzugsgebietsebene kommt auch in der EU-Richtlinie über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Hochwasserrichtlinie, 2007/60/EG) zum Ausdruck.

Die unterschiedliche Lage von Gemeinden am Flusslauf hat unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und einseitige Abhängigkeiten zur Folge, die sich mit dem in der Fachliteratur verwendeten Begriff Oberlieger-Untерlieger-Verhältnis charakterisieren lassen (vgl. u. a. Heiland 2002; Frerichs et al. 2003). Die Umsetzung von Maßnahmen zum Hochwasserrückhalt führt in den Oberliegergemeinden zu Belastungen in Form von Grundbereitstellungen bzw. der Freihaltung von Überflutungsräumen und damit dem Verzicht auf höherwertige Nutzungen, während der Nutzen oft den Untерliegergemeinden zugute kommt. Zusätzlich können technische Schutzmaßnahmen und Flächennutzungsänderungen in einer Gemeinde im Oberlauf zur Verschärfung der Hochwassersituation und zu nachteiligen Auswirkungen auf eine flussab gelegene Gemeinde führen (BMLFUW 2016; Habersack et al. 2013). Die Erhöhung von Dämmen oder die Versiegelung potenzieller Retentionsflächen durch bauliche Nutzung sind als Einzelentscheidungen der Oberlieger rational, weil sie mit wirtschaftlichem Nutzen verbunden sind. Die negativen Auswirkungen gehen als externe Effekte aber zu Lasten anderer Gemeinden. Auf der anderen Seite können Ansprüche von Untерliegern, Flächen im Oberlauf als Retentionsflächen zu erhalten, zu Beschränkungen der Oberlieger hinsichtlich ihrer räumlichen Entwicklung führen (Seher et al. 2010).

Die Internalisierung solcher externer Effekte kann durch Abstimmungs- und Ausgleichsmechanismen zwischen den Gemeinden erreicht werden. Eine Möglichkeit dazu ist die interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikoma-

agement, d. h. eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Akteuren und Entscheidungsträger/innen aus zwei oder mehreren Gemeinden in einem Flusseinzugsgebiet mit dem Ziel der Vermeidung bzw. Verminderung von Hochwasserrisiken durch eine gemeinsame Umsetzung von räumlich wirksamen Maßnahmen (Beutl und Seher 2004; Heiland 2002). Dazu ist seitens der beteiligten Gemeinden ein Mindestmaß an solidarischem Handeln erforderlich. Gleichzeitig ist aber jeder kommunale Akteur verpflichtet, die Eigeninteressen seiner jeweiligen Gemeinde voranzustellen (Seher und Beutl 2006). Diese Konstellation ist in der Praxis schwierig zu bewältigen, da das österreichische Raumplanungssystem formelle Regelungen zur interkommunalen Zusammenarbeit nur im Rahmen der regionalen Raumordnung vorsieht. Dieses für den Umgang mit dem zumeist gemeindeübergreifenden Phänomen Hochwasser prädestinierte Planungsinstrument kennt in Österreich aber nur vereinzelt gesetzliche Verpflichtungen für Festlegungen bezüglich Naturgefahren, wie hochwasserbezogene Vorrang- oder Vorbehaltsflächen (z. B. „Blauzone Rheintal“). Zudem ist die flächige Abdeckung mit regionalen Raumordnungsprogrammen österreichweit gering, wobei zwischen den einzelnen Bundesländern Unterschiede bestehen.

Ein fluss- oder einzugsgebietsbezogener Ansatz im Hochwasserrisikomanagement lässt sich vor dem Hintergrund der eingeschränkten Möglichkeiten verpflichtender regionalplanerischer Steuerung somit vorrangig über die freiwillige Kooperation von Gemeinden realisieren.¹ Durch die Schaffung geeigneter organisatorischer und rechtlicher Rahmenbedingungen lassen sich Nutzen und Belastungen zwischen den betroffenen Gemeinden im Einzugsgebiet abstimmen und damit die Umsetzung und Erhaltung von Schutzmaßnahmen sowie deren Finanzierung ermöglichen (BMLFUW 2016).

Als ein zentrales Instrument der interkommunalen Kooperation im Be-

reich der Schutzwasserwirtschaft haben sich in Österreich sogenannte Hochwasserschutzverbände etabliert. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Hochwasserschutzverbänden erfolgte bisher überwiegend anhand von Fallstudien, beispielsweise zum Einzugsgebiet der Aist, zum Triestingtal oder zum Flussgebiet der Ill im Walgau (Kitzberger 2006; Seher et al. 2010; Thaler 2014; Thaler et al. 2015; Seher und Löschner 2016). Um ein genaueres Bild von den Hochwasserschutzverbänden in Österreich zu bekommen und fallstudienbasierte Aussagen der wissenschaftlichen Literatur auf Basis eines großen Samples zu untersuchen, wurde 2016 eine österreichweite Onlineumfrage unter Hochwasserschutzverbänden durchgeführt. Im Speziellen zielte die Umfrage darauf ab, strukturelle Merkmale hochwasserbezogener Kooperationen zu erfassen (z. B. Organisationsform, Lage, Mitglieder, beteiligte Akteure, Entstehung) und die Kooperationen entlang unterschiedlicher Beobachtungsdimensionen (z. B. Aufgabenbereiche, Aktivitätsstadien, Kostenaufteilung, Erfolgsfaktoren und Hemmnisse) zu charakterisieren.

Dieser Beitrag erläutert in Kap. 2. zunächst das methodische Vorgehen der Onlineumfrage, beschreibt dann in Kap. 3. die Entstehung und Entwicklung von Hochwasserschutzverbänden in Österreich, bevor in Kap. 4. die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage präsentiert werden. In Kap. 5. werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf zukünftige Herausforderungen für Hochwasserschutzverbände gegeben.

2 Methodik

Mangels einer aktuellen österreichweiten Übersicht hochwasserbezogener Kooperationen wurden in einem ersten Schritt per E-Mail an die jeweiligen schutzwasserwirtschaftlichen Fachabteilungen der Bundesländer die bestehenden Verbände im Themenfeld Hochwasser für Österreich abgefragt. Insgesamt wurden auf Basis der Rückmeldungen aus den Bundesländern 164 Wasserverbände im Bereich Hochwasser und die Kontaktdaten zu 154 Obleuten (einzelne Obleute sind für zwei oder mehrere Kooperationen zuständig) identifiziert. Bei jenen Verbänden, für die keine Ansprechperson oder kein E-Mail-Kontakt genannt werden konnte, wurden diese über die

¹ Als regulatives Planungsinstrument eignet sich auch das Wasserwirtschaftliche Regionalprogramm für eine fluss- oder einzugsgebietsbezogene Planung. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Artikels wurde aber noch kein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm mit Schwerpunkt Hochwasserrisikomanagement verordnet.

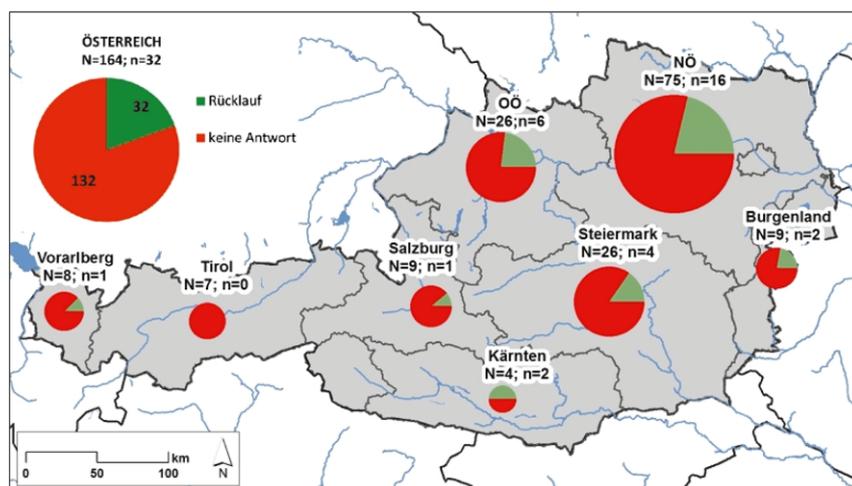


Abb. 1 Übersicht der erfassten Verbände und des Rücklaufs nach Bundesländern

jeweiligen Gemeinden recherchiert. In einem zweiten Schritt wurde im Rahmen eines interdisziplinären Teams aus den Bereichen der Raumplanung, Politikwissenschaft und des Wasserbaus ein Fragebogen erstellt und mithilfe des Umfragetools Limesurvey online gestellt. Der Fragebogen umfasste insgesamt 32 Fragen mit überwiegend vordefinierten Antwortmöglichkeiten. Zusätzlich wurde den Teilnehmer/innen die Möglichkeit für schriftliche Anmerkungen geboten. Schließlich wurden die Obleute per E-Mail zur Teilnahme an der Umfrage eingeladen. Diese erfolgte anonym und auf freiwilliger Basis. Allerdings hatten die Teilnehmer/innen die Möglichkeit, am Ende der Umfrage den Namen des Hochwasserschutzverbandes oder des Flussabschnittes bekannt zu geben. Die Teilnahme an der Onlineumfrage war für die Dauer von vier Wochen (23. November bis 21. Dezember 2016) möglich.

Insgesamt nahmen 32 Obleute (von 164 Verbänden) an der Umfrage teil. Dies entspricht einer Rücklaufquote von knapp 20%. Sowohl die Anzahl der erfassten Kooperationen als auch der Rücklauf unterscheidet sich deutlich im Bundesländervergleich (vgl. Abb. 1). Die meisten Kooperationen gibt es in Niederösterreich, dem flächenmäßig größten Bundesland, das auch die meisten Gemeinden im Vergleich zu den anderen Bundesländern aufweist. Mit 75 erfassten Verbänden stellt Niederösterreich nahezu jeden zweiten Hochwasserverband. Das Sample spiegelt mit 16 Fällen aus Niederösterreich diese Verteilung entsprechend wider. Oberösterreich und die Steiermark haben

mit jeweils 26 Wasserbänden die zweithöchste Anzahl an Verbänden in Österreich. Dahinter folgen mit größerem Abstand das Burgenland und Salzburg² (je 9 Verbände), Vorarlberg (8), Tirol (7) und Kärnten (4). Mangels Rückmeldung aus Tirol ist dieses Bundesland in der Umfrage nicht repräsentiert. Auch für Vorarlberg (1), das Burgenland und Kärnten (je 2) liegen wenige Fälle vor, wobei in Kärnten aufgrund der geringen Anzahl an Hochwasserverbänden jeder zweite Verband erfasst wurde (vgl. Abb. 1).

Die Rücklaufquote ist vergleichbar mit anderen Onlineumfragen und bestätigt somit einen bekannten Nachteil von internetbasierten Befragungsmethoden (Jakob et al. 2009). Bei den Verbandsobleuten handelt es sich überwiegend um Bürgermeister/innen, Vizebürgermeister/innen oder Gemeinderäte/rätinnen. Da für alle Obleute eine E-Mail-Adresse ermittelt werden konnte, war davon auszugehen, dass diese Zielgruppe über das Internet erreichbar ist. Bei der Erstellung des Fragebogens wurde dennoch darauf geachtet, die technischen Barrieren so gering wie möglich zu halten, um den Einfluss etwaiger Nutzungsgewohnheiten zu reduzieren (Evans und Mathur 2005). Über die Ursachen für die geringe Beteiligung kann nur spekuliert werden. Obwohl die Beantwortung des

² Insgesamt wurden in Salzburg 13 Hochwasserverbände registriert. Davon sind vier grenzüberschreitende Verbände mit Sitz in Oberösterreich, diese wurden daher nicht dem Land Salzburg zugerechnet.

Fragebogens detaillierte Kenntnisse des Verbandes sowie des Bearbeitungsgebietes voraussetzt, zeigte sich im Verlauf der Onlineumfrage keine signifikante Zunahme der Antwortausfälle (Item-Nonresponse Rate), was ein Indiz für eine zu lange Bearbeitungsdauer wäre (Pötschke 2009). Bei genauerer Betrachtung der Struktur der Teilnehmer/innen der Umfrage fällt auf, dass sich überwiegend Obleute von Hochwasserverbänden mit laufenden Aktivitäten beteiligt haben. Jene Verbände, deren Hauptaktivitäten derzeit ruhen oder bereits abgeschlossen sind, machten hingegen nur einen geringen Anteil der Stichprobe aus (s. Abschn. 4.2.). Diese mögliche Stichprobenverzerrung (*positive bias*) spiegelt sich auch in den Rückmeldungen zu den fördernden bzw. hemmenden Faktoren der Kooperationen wider (s. Abschn. 4.3.).

3 Hochwasserschutzverbände in Österreich

Die heutigen Hochwasserschutzverbände haben ihren Ursprung in den früheren Konkurrenzen und Beitragsgemeinschaften, die ab 1840 durch Landesgesetze eingerichtet wurden. Bis zur Jahrhundertwende waren in Niederösterreich 64 und bis zum Ersten Weltkrieg 162 weitere Konkurrenzen und Genossenschaften entstanden (Gaismayer 1988). In Oberösterreich wurden zwischen 1890 und 1918 67 Wasserbauvorhaben durch entsprechende Landesgesetze erlassen (Rossoll 1988). Die Konkurrenzen, in der Regel durch Gemeinden oder große Gutsinhabungen gegründet, führten Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen an größeren Gerinnen durch, um diese systematisch zu regulieren und zu erhalten. Die Genossenschaften betreuten hingegen die Dränanlagen und die Vorfluter. Nach der Fertigstellung der Regulierungsanlagen beschränkten sich die Konkurrenzen im Wesentlichen auf deren Erhaltung. Im Laufe der Zeit entwickelten sich die Konkurrenzen dann sehr unterschiedlich. Gaismayer (1988) unterscheidet zwischen aktiven, fallweise aktiven und inaktiven Konkurrenzen. Der Zweite Weltkrieg und die Nachkriegszeit haben vor allem die dritte Gruppe stark anwachsen lassen. Die Notwendigkeit der Konkurrenzarbeit wurde gering eingeschätzt und die Erhaltungspflicht der Regulierungsanlagen vernachlässigt. Die Bauwerke wurden den Nutznießer/innen (Gemeinde, Anrainer/innen)

überlassen und Verbandsarbeiten nur auf Drängen durchgeführt. Der Vorstand der Konkurrenz kam nur im Katastrophenfall zusammen, um Notfallmaßnahmen zu ergreifen, stellte die Arbeit danach aber wieder ein. Erst im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs in den 1950er-Jahren kam es zur Reaktivierung der Konkurrenzen und deren Umwandlung in Wasserverbände (Gaismayer 1988). Um einen gezielten Aufbau des Hochwasserschutzes über mehrere Gemeindegebiete und ganze Talgebiete bewerkstelligen zu können, schlossen sich Gemeinden zusammen, sodass es in Folge vermehrt zur Neugründung von Wasserverbänden kam (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 1988; Leopold 1988; Stalzer 1988). Einen wesentlichen Beitrag hierzu lieferte auch die Verabschiedung des Wasserrechtsgesetzes (WRG), welches durch den § 139 die bis dahin erlassenen Gesetze zur Bildung von Konkurrenzen zum 1. Mai 1959 aufhob und die bestehenden Konkurrenzen in Wasserverbände überführte.

Bis 1988 hatte sich die Zahl der Hochwasserschutzverbände in Österreich auf 133 erhöht³. Als Vorreiter in diesem Bereich fungierte das Land Niederösterreich, das damals mit 64 Hochwasserschutzverbänden bundesweit die meisten Verbände aufwies, gefolgt von der Steiermark mit 23 und Oberösterreich mit 18 Verbänden. Den 133 Hochwasserschutzverbänden gehörten insgesamt 930 Gemeinden als Mitglieder an (Weiss 1988). In den folgenden 30 Jahren bis 2016 ist die Zahl der Verbände noch einmal um 23% gestiegen, sodass es heute in den österreichischen Bundesländern (außer Wien) insgesamt 164 Verbände gibt. Führend ist immer noch Niederösterreich mit 75 Verbänden, gefolgt von Oberösterreich und der Steiermark mit jeweils 26 Verbänden. Österreichweit sind aktuell circa 1100 Gemeinden Mitglied in einem Hochwasserschutzverband.

Gemäß WRG 1959 idGF sind Hochwasserschutzverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts, die sich über mehrere Gemeinden erstrecken, und deren Aufgaben unter anderem Hochwasserschutz, Wildbach- und Lawinerverbauung, die Aufbringung von Interessentenbeiträgen sowie die Über-

wachung und Instandhaltung wasserrechtlich bewilligter Anlagen umfassen (§ 87 WRG). Sie vertreten die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder nach außen, auch bei Antragstellungen an die Wasserrechtsbehörde, und bei der Realisierung, Finanzierung und Erhaltung von Schutzmaßnahmen.

Hochwasserschutzverbände können als freiwilliger Wasserverband, als Wasserverband mit Beitrittszwang oder als Zwangsverband gebildet werden (§ 88 WRG). Die Gründung eines freiwilligen Wasserverbandes erfolgt durch eine Vereinbarung der Beteiligten, bei einem Wasserverband mit Beitrittszwang wird ein Mehrheitsbeschluss der Beteiligten anerkannt und es wird eine „widerstrebende Minderheit“ beigezogen (§ 88 Abs. 1 WRG). Ein Zwangsverband wird mittels Bescheid durch die jeweilige Landesregierung gegründet. Die Gründung von Zwangsverbänden ist auf die Zwecke der Schutzwasserwirtschaft und der Beitragsleistung der Interessenten für Schutz- und Regulierungsbauten beschränkt und nur dann möglich, wenn dies im öffentlichen Interesse ist und eine andere Regelung in angemessener Frist nicht zu erwarten ist.

Für die Gründung eines Hochwasserschutzverbandes sind mindestens drei Beteiligte erforderlich. Als Mitglieder kommen Gebietskörperschaften, Wassergenossenschaften und zur Erhaltung öffentlicher Verkehrswege Verpflichtete in Betracht sowie „wer Gewässer nicht bloß geringfügig beeinträchtigt oder in Anspruch nimmt“ (§ 87 Abs. 2–3 WRG). Die gesetzlich vorgeschriebenen Verbandsorgane umfassen die Mitgliederversammlung, den Vorstand und die Obfrau/den Obmann sowie eine Schlichtungsstelle (§ 88e WRG). Grundlage für die Tätigkeit eines Verbandes ist die von der Wasserrechtsbehörde im Anerkennungsbescheid zu genehmigende Verbandsatzung, welche abseits des gesetzlich vorgesehenen Mindestinhaltes sehr weiten Spielraum für die organisatorische Ausgestaltung (z. B. Kostenaufteilung) des Wasserverbandes bietet. Die Satzungen enthalten unter anderem Bestimmungen über den Zweck und Umfang des Verbandes, die Kriterien der Mitgliedschaft, das Stimmrecht, das Schlichtungsverfahren bei Streitigkeiten sowie den Maßstab für die Aufteilung der Kosten und die Festsetzung der Mitgliedsbeiträge (§ 88c Abs. 2 WRG).

Zusammengefasst handelt es sich bei Hochwasserschutzverbänden um eine Form der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltung, in welcher die Mitglieder in einem gewissen Rahmen die Regeln der Zusammenarbeit in Satzungen autonom festlegen können, Entscheidungen demokratisch getroffen und Interessenkonflikte intern gelöst werden. Institutionell sind die Verbände wegen ihrer Organisationsstruktur und des Aufgabenspektrums zwischen staatlicher Verwaltung und gesellschaftlicher Selbstorganisation anzusiedeln. Hochwasserschutzverbände stellen in diesem Sinne ein kooperatives Regelungsmodell der Risiko-Governance in einem gesetzlich determinierten Ordnungsrahmen dar (Rudolf-Miklau et al. 2015). Die charakteristischen Merkmale und die Leistungsfähigkeit dieses kooperativen Modells sind Gegenstand des nächsten Kapitels.

4 Ergebnisse

4.1 Strukturelle Merkmale der Kooperationen

Ein grundlegendes Ziel der Onlineumfrage war es, den Kenntnisstand zu den strukturellen Merkmalen von Hochwasserverbänden in Österreich zu erweitern – dazu gehören Fragen der Zusammensetzung der Kooperation, des Umfangs in Bezug auf Fläche und Bevölkerungszahl und der genauen Lage im Flussabschnitt.

4.1.1 Zusammensetzung der Hochwasserschutzverbände

Für jene Bundesländer, aus denen von den jeweiligen Landesamtsdirektionen umfassende Daten zu den Verbänden zur Verfügung gestellt wurden, ist die Verbandsgröße im Detail nachzuvollziehen. Demnach sind bspw. in Oberösterreich 223 Gemeinden in 26 Verbänden organisiert (\bar{o} 8,6), im Burgenland 47 Gemeinden in 9 Verbänden (\bar{o} 5,2), in Vorarlberg 39 Gemeinden in 8 Verbänden (\bar{o} 4,9). Aus den Gesamtdaten für Oberösterreich lässt sich ferner ablesen, dass neben den Gemeinden weitere Interessenten als Mitglieder an den Verbänden beteiligt sind, darunter die Österreichischen Bundesforste, die Energie AG OÖ, die ÖBB, die Landesstraßenverwaltung, die Abteilung Strategische Straßenplanung und Netzausbau sowie vereinzelt auch Privatpersonen. Im Burgenland sind u. a. Jagdverbän-

³ Burgenland: 7, Kärnten: 4, Niederösterreich: 64, Oberösterreich: 18, Salzburg: 3, Steiermark: 23, Tirol: 3, Vorarlberg: 11.

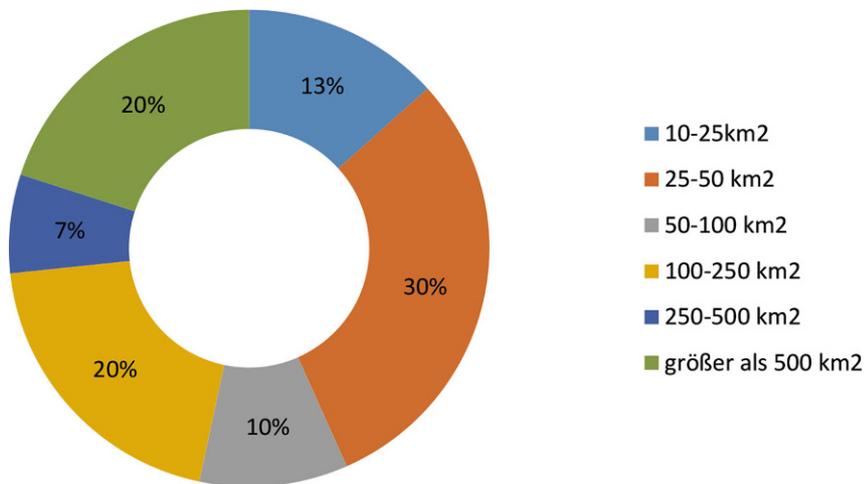


Abb. 2 Gesamtfläche der in den Hochwasserverbänden organisierten Gemeinden

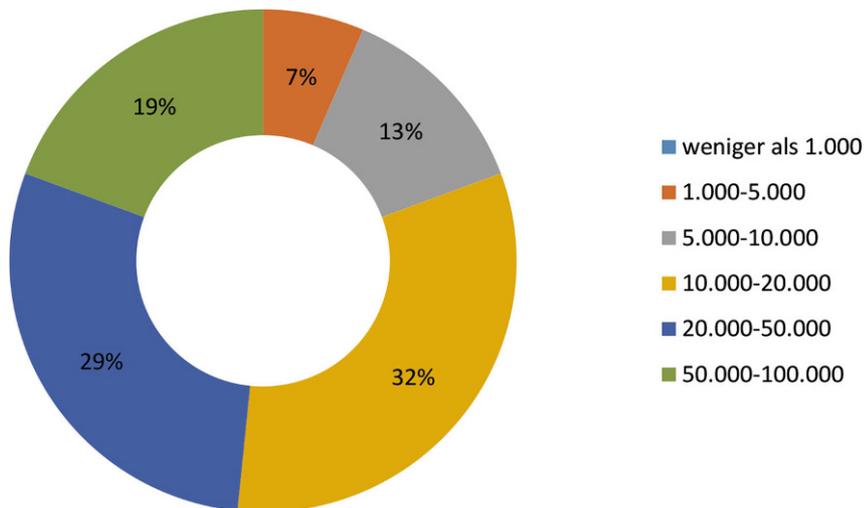


Abb. 3 Bevölkerungszahl der in den Hochwasserschutzverbänden organisierten Gemeinden

de, Jagd- und Gutsverwaltungen sowie Unternehmen an den Verbänden beteiligt. In Vorarlberg sind zusätzlich zu den Gemeinden Infrastrukturbetreiber (ÖBB, ASFINAG) und Kraftwerksbetreiber (u. a. Vorarlberger Kraftwerke AG, Vorarlberger Illwerke AG) Mitglieder eines Verbandes.

Die Umfragedaten bestätigen die große Bandbreite hinsichtlich der Anzahl und der Struktur der beteiligten Mitglieder. Es existieren Verbände, die nur aus einer Gemeinde (und weiteren Mitgliedern) bestehen, aber auch Verbände mit bis zu 28 Gemeinden. Durchschnittlich bestehen die Kooperationen in der Umfrage aus 8 bis 9 Gemeinden. Im überwiegenden Teil der erfassten Verbände (88%) sind ausschließlich Gemeinden organisiert. In drei Verbän-

den sind zusätzlich Infrastrukturträger sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe beteiligt, in zwei Verbänden gewerblich-industrielle Betriebe und in einem Verband auch Privatpersonen.

Abgesehen von den Gemeinden sind eine Reihe weiterer, vorwiegend öffentlicher Akteure an der Entstehung und Umsetzung der Hochwasserschutzverbände beteiligt. Auffallend ist die Einbeziehung aller Verwaltungsebenen und der damit verbundene Stellenwert vertikaler Kooperationsbeziehungen innerhalb des politisch-administrativen Mehrebenensystems (Bauer et al. 2008). Neben Gemeindevertreter/innen (94%) sind bei vielen Verbänden auch Vertreter/innen der Bezirkshauptmannschaft (44%), des Landes (z. B. Wasserbauabteilung, 81%) sowie Bundeseinrichtun-

gen (BMVIT/via donau 16% bzw. WLVI 10%) beteiligt. Darüber hinaus verdeutlicht die Umfrage die sektorübergreifende Ausrichtung und eine damit verbundene horizontale Koordinationsfunktion vieler Hochwasserschutzverbände. Neben der Wasserbauabteilung beteiligen sich in einigen Verbänden auch Landesvertreter/innen der Raumordnungsabteilung (16%), der Landwirtschaftsabteilung (13%) und der Verkehrsplanungsabteilung (9%) sowie die Landwirtschaftskammer (9%). Auch Kooperationsbeziehungen mit Privatpersonen (u. a. Grundbesitzer/innen 28%) bzw. mit dem privaten Sektor (Ingenieurbüros 31%, land- und forstwirtschaftliche Betriebe 9%) prägen die Zusammensetzung vieler Hochwasserschutzverbände.

4.1.2 Umfang und Lage der Hochwasserschutzverbände

Entsprechend der deutlichen Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der beteiligten Gemeinden (und der jeweiligen Größe der Gemeinden) variiert auch die Gesamtfläche der Verbandsgebiete (vgl. Abb. 2). Ein knappes Drittel der Verbände (30%) umfasst eine Fläche von 25 bis 50 km². Etwas mehr als die Hälfte der Verbände umfasst weniger als 100 km², jeder fünfte Verband ist größer als 500 km².

Auch bei der Bevölkerungszahl der in den Hochwasserschutzverbänden organisierten Gemeinden zeigen sich deutliche Unterschiede (vgl. Abb. 3). Jeder fünfte Verband umfasst demnach weniger als 10.000 Einwohner. In je ca. einem Drittel der Verbände leben 10.000 bis 20.000 Einwohner bzw. 20.000 bis 50.000 Einwohner. Die verbleibenden 20% der Verbände umfassen 50.000 bis 100.000 Einwohner. In diesem Zusammenhang zeigen die Umfrageergebnisse, dass die Hochwasserschutzverbände überwiegend (62%) ländlich geprägte Gemeinden betreffen, in denen die einwohnerstärksten Gemeinden maximal 10.000 Einwohner haben. In 22% der Verbände befinden sich städtische Gemeinden (mit 20.000 bis 50.000 EW), zwei Verbände umfassen Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung verzeichneten etwa zwei Drittel der erfassten Hochwasserschutzverbände (65%) in den vergangenen zehn Jahren eine zunehmende bzw. stark zunehmende Dynamik. Ein Viertel der Verbände befindet sich in Gebieten mit

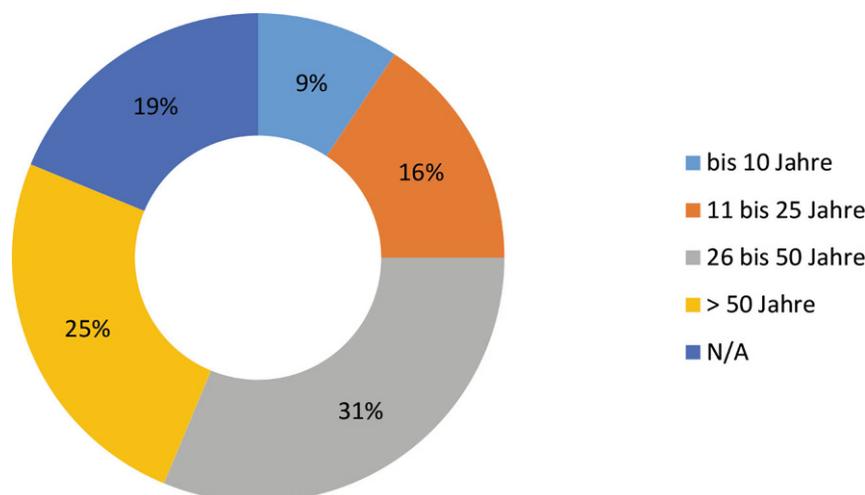


Abb. 4 Bestandsdauer der Kooperation

stagnierender Bevölkerungsentwicklung, 10% verzeichneten im letzten Jahrzehnt abnehmende Einwohnerzahlen.

Die Umfrageergebnisse zeigen des Weiteren, dass die Hochwasserschutzverbände überwiegend größere Flussabschnitte betreffen. Nur rund 15% der Verbände umfassen Flussabschnitte mit einer Länge von weniger als 10 km. Etwas mehr als jeder vierte Verband (28%) ist für eine Flusslänge von 10 bis 25 km verantwortlich. Der größte Anteil der erhobenen Verbände (41%) umfasst Flussabschnitte zwischen 25 und 50 km. In etwa jeder sechste Verband bezieht sich auf einen Flussabschnitt, der länger als 50 km ist. Der überwiegende Teil der Hochwasserschutzverbände (44%) ist an der gesamten Länge von Flüssen tätig. Etwas mehr als jeder fünfte Verband (22%) befindet sich im Unterlauf eines Flusses, 28% im Mittellauf und nur ein geringer Anteil der Verbände hat sein Arbeitsgebiet (6%) im Oberlauf eines Gewässers.

Die erfassten Hochwasserschutzverbände waren seit 1980 von durchschnittlich zwei Hochwasserereignissen betroffen, wobei auch hier eine große Bandbreite zu verzeichnen ist (von keinem bis zu elf Ereignissen). Von den großen Hochwasserereignissen der letzten beiden Jahrzehnte (2002, 2013) waren 13 bzw. 10 Verbände betroffen, vorwiegend in Niederösterreich und Oberösterreich. Aufgrund der geringeren Umfragebeteiligung von Verbänden in den westlichen Bundesländern (Vorarlberg, Tirol, Salzburg) scheint das Hochwasserereignis aus dem Jahr 2005 nicht so signifikant in den Erhebungs-

daten auf, wie es zu erwarten gewesen wäre.

4.2 Entstehung und Umsetzung der Kooperationen

Hochwasserschutzverbände haben in Österreich eine lange Tradition (Österreichischer Wasserwirtschaftsverband 1988). Ihre Aufgabenfelder sind vielfältig und leiten sich hauptsächlich aus den im WRG definierten Anforderungen ab (vgl. Kap. 3.). Potenzielle Schwerpunkte liegen im Bereich der Abstimmung von technischen Schutzmaßnahmen, der Entwicklung gemeinsamer raumordnerischer Strategien für Flussräume, von Vereinbarungen über den Einsatz regulativer Instrumente sowie der Entwicklung von interkommunalen Kompensations- und Ausgleichsmechanismen (Heiland 2002). Darüber hinaus erweitert sich aktuell das Spektrum interkommunaler Kooperationsmöglichkeiten im Hochwasserrisikomanagement durch neue Aufgabengebiete, wie der Standortsuche für Retentionsräume mit überörtlicher Bedeutung, deren Freihaltung sowie generell die Schaffung von Akzeptanz für Maßnahmen der Hochwasservorsorge (Seher und Berger 2009).

Für die Erfüllung dieser Aufgaben beziehen sich Hochwasserschutzverbände auf eine Reihe von fachlichen und organisatorischen Grundlagen. Neben Hochwasserschutzprojekten und den damit verbundenen Untersuchungen (78%) bilden Gefahrenzonenplanungen bzw. Abflussuntersuchungen (60%), Mustersatzungen für Wasserverbände (38%), aber auch überörtliche

Planungsleitbilder, wie (klein-)regionale Entwicklungsprogramme (19%) eine wichtige Kooperationsgrundlage. Übergeordnete flussgebietsbezogene Planungen, z.B. Regionalstudien, stellen in rund jedem zehnten Verband eine fachliche Grundlage dar.

Hinsichtlich der Dauer der Kooperation zeigen die Umfrageergebnisse, dass der überwiegende Teil der Verbände älter als 10 Jahre ist (vgl. Abb. 4). Nur bei 9% der Verbände fällt das Gründungsjahr in die jüngere Zeit zwischen 2006 und 2016. 56% der in der Untersuchung erfassten Hochwasserschutzverbände sind sogar älter als 25 Jahre, wobei die ältesten ihr Gründungsjahr mit 1959 angeben. Damit wird erneut die Bedeutung des WRG für die Etablierung und Institutionalisierung von Hochwasserschutzverbänden hervorgehoben. Darüber hinaus zeigt die Umfrage, dass trotz der langen Bestandsdauer mehr als drei Viertel der Verbände weiterhin aktiv sind, denn 82% geben an, sich momentan entweder in einer Konsolidierungs-, Instandhaltungs- oder Reorganisationsphase zu befinden. Nur zwei Verbände haben die Kooperation bereits abgeschlossen.

Das WRG entscheidet nicht alleine über das Zustandekommen bzw. die Gründung eines Hochwasserschutzverbandes. Dazu bedarf es auch der Motivation der Beteiligten. Nach Angaben der Obleute sind die Gemeinden mit Abstand der wichtigste Akteur, wenn es um die Initiative zur Kooperationsgründung geht, gefolgt von der Wasserbauverwaltung und sonstigen Behörden (wie z.B. Agrarbehörden). Das BMVIT war nur für einen der befragten Hochwasserschutzverbände Initiator. Dieses Ergebnis deckt sich weitgehend mit dem Befund aus der Literatur, dass starke Bottom-up-Initiativen in Verbindung mit einem gesetzlich vorgegebenen institutionellen Rahmen entscheidend für die Gründung von derartigen interkommunalen Kooperationen sind (Thaler 2014).

Gefragt nach den Motiven, die für das Zustandekommen der Kooperation ausschlaggebend waren, nannten mehr als 70% die Verbesserung des Hochwasserschutzes für bestehende Siedlungen (vgl. Abb. 5). Rund 47% der Verbände führten auch wirtschaftliche Überlegungen wie Kostenersparnisse, Förderungen oder zu erwartende Synergieeffekte als Beweggründe an. 31% gaben darüber hinaus die Verbesserung des Hochwasserrückhalts

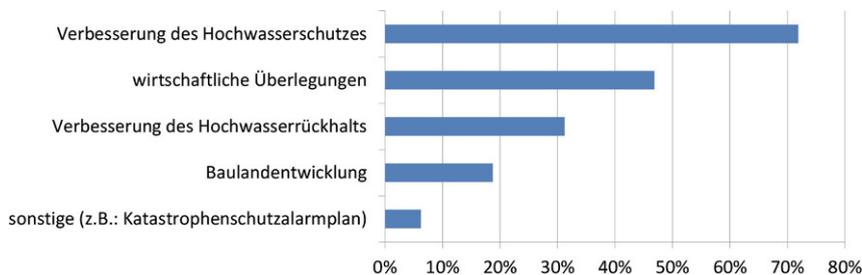


Abb. 5 Motive für die Gründung der Kooperation

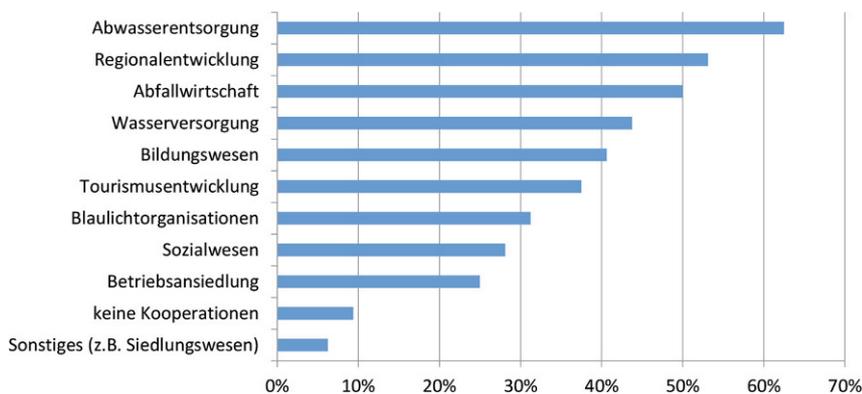


Abb. 6 Sonstige Themenfelder interkommunaler Kooperation (zusätzlich zum Hochwasserschutz)

an und für sechs Verbände (19%) war die zukünftige Baulandentwicklung ein entscheidendes Kriterium. Abb. 5 lässt sich auch dahingehend interpretieren, dass der Schutz bestehender Bauten vor Hochwasser ein äußerst wichtiges Motiv war. Dies deckt sich mit dem Ergebnis zu einer weiteren Frage, bei der 62% der Befragten angaben, dass ein oder mehrere konkrete Hochwasserereignisse Anlass für die Gründung der Kooperation waren.

Weitere förderliche Faktoren für die Gründung von Hochwasserschutzverbänden sind laut Umfrage diverse Unterstützungsmaßnahmen von Bund oder Land sowie bestehende Kooperationserfahrungen der Gemeinden in anderen Themenfeldern der interkommunalen Zusammenarbeit. So gaben 84% der befragten Verbände an, dass Finanzierungsmöglichkeiten und -instrumente von Bund und Ländern einen wichtigen Beitrag für die Kooperation darstellen. Mehr als 60% sind der Meinung, dass die Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen nicht nur eine zentrale Aufgabe der übergeordneten politisch-administrativen Ebenen ist, sondern – wie schon weiter oben anhand des WRG beschrieben – entscheidende Rahmenbedingungen und Strukturen liefert. 53% der Befragten

hielten fest, auf technische Expertise von Bund und Land zurückzugreifen bzw. auf sie angewiesen zu sein.

Wie Abb. 6 zeigt, kooperieren die betroffenen Gemeinden abseits des Hochwasserrisikomanagements auch in vielen anderen Bereichen der Kommunalverwaltung. Die Themenpalette reicht von klassischen interkommunalen Aufgaben wie der Wasserver- oder Abwasserentsorgung und der Regionalentwicklung (z.B. LEADER-Regionen) bis hin zur Zusammenarbeit bei Betriebsansiedlungen und im Sozialwesen. Nur drei Verbände gaben an, dass ihre Mitglieder ausschließlich im Bereich des Hochwasserschutzes kooperieren. Dieses Stimmungsbild wird unterstützt von einer weiteren Aussage: knapp 60% der Befragten gaben an, dass sich die Erfahrungen aus anderen Kooperationen positiv auf die Zusammenarbeit im Hochwasserschutz auswirken. Nur 19% sehen keinen solchen Zusammenhang.

Welche Motive bei der Entstehung und Gründung eines Hochwasserschutzverbandes ausschlaggebend sind, wurde bereits entlang einiger zentraler Umfragedaten erläutert und detailliert beschrieben. Über die Laufzeit der jeweiligen Verbände lässt sich auch in einer rückblickenden Betrachtung ei-

niges über den konkreten Zweck der Kooperation aussagen. Entlang des im Nationalen Hochwasserrisikomanagementplan festgehaltenen Maßnahmenkatalogs lassen sich fünf zentrale Bereiche unterscheiden – von der Vorsorge über den Schutz und die Bewusstseinsbildung bis hin zur Vorbereitung und Nachsorge (BMLFUW 2016). In der Umfrage wurden in absteigender Reihenfolge folgende Maßnahmen als Zweck der Kooperation für Hochwasserverbände genannt (in Klammer der jeweilige Maßnahmenbereich):

- 75% Gewässerinstandhaltung und Gewässerpflege (Schutz),
- 72% Realisierung von Hochwasserschutzmaßnahmen (Schutz),
- 69% Instandhaltung von Hochwasserschutzmaßnahmen (Schutz),
- 44% Erhaltung von Retentionsräumen (Schutz),
- 38% Gewässerrenaturierung (Schutz),
- 38% Information und Bewusstseinsbildung (Bewusstseinsbildung),
- 38% Notfallmaßnahmen und Katastrophenschutz (Vorbereitung und Nachsorge),
- 25% Entwässerung/Instandhaltung von Vorflutgräben (Schutz),
- 19% abgestimmte räumliche Entwicklung (Vorsorge).

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass das Setzen von Schutzmaßnahmen mit Abstand der am häufigsten genannte Zweck der Hochwasserverbände ist. Andere Maßnahmen wie die Bewusstseinsbildung oder die Vorbereitung auf Hochwasserereignisse und die Nachsorge ergänzen das Bild eines integralen Hochwasserrisikomanagements, weisen aber weit geringere Häufigkeiten auf. Vorsorgeorientierte Maßnahmen im Bereich der Raumplanung spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Insgesamt dominiert das Bild einer stark anlassbezogenen interkommunalen Kooperation im Bereich des Hochwasserrisikomanagements. D.h., die Initiativen erfordern einen gewissen Problemdruck durch Hochwasserschäden und das daraus resultierende Problembewusstsein maßgeblicher Akteure – insbesondere der Gemeinden. Hochwasserschutzverbände interagieren in einem rechtlich klar abgesteckten Raum zwecks Bewerkstelligung konkreter Aufgaben und bilden nicht nur ein wesentliches Instrument eines integrierten Hochwasserrisikomanagements, sondern sie sind ihrer Form und ihrem Wesen nach institutionalisier-

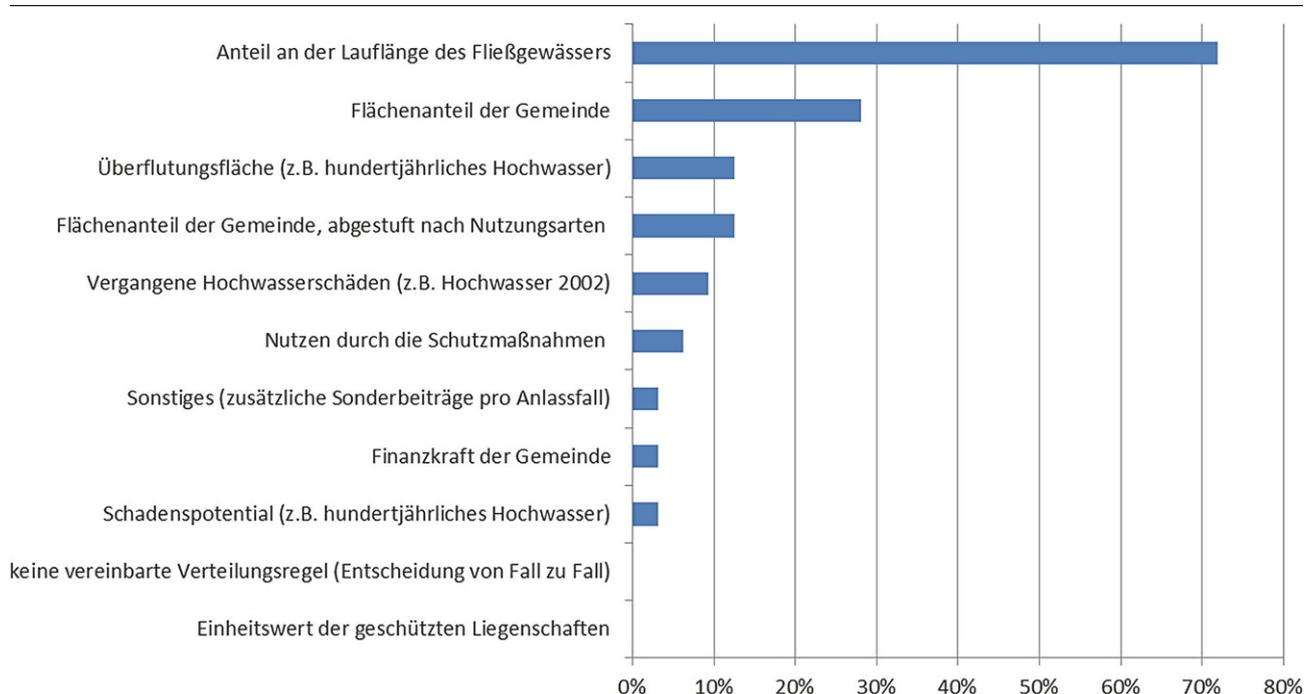


Abb. 7 Kriterien für die Berechnung der Mitgliedsbeiträge

te Zusammenschlüsse mit langfristiger Ausrichtung. Wesentlich für die Entstehung dieser interkommunalen Kooperationen sind zudem die Unterstützung von Politik und Verwaltung auf Landes- und Bundesebene sowie gut aufbereitete fachliche Grundlagen in Form von Gefahrenzonenplanungen, Musterersatzungen und technischer Expertise sowie Hilfestellung. Über die Motive für die Entstehung und Umsetzung hinaus spielen aber vor allem auch ökonomische Fragen (Finanzierungsbedarf, Aufteilung der Kosten) eine wesentliche Rolle, die im folgenden Kapitel behandelt werden.

4.3 Kosten- und Nutzenverteilung

Wirtschaftliche Überlegungen spielen eine wesentliche Rolle bei der Gründung von Hochwasserschutzverbänden. Unsicherheit über die Verteilung von Kosten und Nutzen kann ein wesentliches Hindernis in diesem Prozess sein. Die Einigung über die Aufteilung der entstehenden Kosten stellt daher einen, wenn nicht den entscheidenden Aspekt für das Zustandekommen einer interkommunalen Kooperation in der Hochwasservorsorge dar (Seher et al. 2010). Die Aufteilung der Herstellungs-, Erhaltungs- und Betriebskosten eines Hochwasserschutzverbandes sind in § 88 d WRG geregelt. Die Kosten werden, wenn sie nicht aus Einnahmen gedeckt

werden können, anhand eines Verteilungsschlüssels auf die Mitglieder umgelegt. Wurde kein Verteilungsschlüssel festgelegt, sind die Kosten für definierte Zwecke anhand vorgegebener Kriterien zu berechnen (Seher und Berger 2009). Hierbei sind die Vor- und Nachteile der Verbandsmitgliedschaft für die einzelnen Mitglieder zu berücksichtigen, aber auch die Vorteile, die dem Verband durch einzelne Mitglieder erwachsen. Gibt es erhebliche Unterschiede beim erzielten Vorteil bzw. abgewendeten Nachteil für die einzelnen Mitglieder, dann können entsprechend abgestufte Beitragsleistungen vereinbart werden (§ 88 d Abs. 2 Satz 5–6).

Das regionale Hochwasserrisikomanagement im Rahmen eines Wasserverbandes erfordert von den Gemeinden eine Umorientierung von kompetitiven zu solidarischen Verhaltensweisen. Dementsprechend beruht die Aufteilung der Kosten häufig auf einer Kombination von Solidarität und einem Beitragsschlüssel mit Ausgleichselementen (Seher und Berger 2009). Der Beitragsschlüssel berücksichtigt dabei die Hochwasserbetroffenheit und die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Gemeinden und kann sich aus verschiedenen Faktoren zusammensetzen. Fallstudien zu Hochwasserverbänden, wie z. B. an der Aist oder der Aschach (Seher et al. 2010), haben folgende Faktoren identifiziert:

- die Gemeindeflächen im Einzugsgebiet mit abgestufter Bewertung nach Nutzungsarten,
- das Schadenspotential in den Gemeinden,
- die Schäden bei einem Referenzereignis innerhalb der Gemeinden,
- die Rückhaltevolumina in den Gemeinden,
- die Finanzkraft der Gemeinden und
- einen festgelegten Sockelbetrag pro Gemeinde.

Die Onlineumfrage bestätigt den bisherigen empirischen Befund, dass es einen erheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Mitgliedsbeiträge gibt und hat weitere Kriterien für den Beitragsschlüssel zutage gefördert. Interessanterweise verzichten lediglich zwei der 32 erfassten Hochwasserschutzverbände auf eine Differenzierung der Mitgliedsbeiträge und legen die Kosten gleichmäßig auf die Mitglieder um. Die überwiegende Mehrheit der Verbände nutzt jedoch die Möglichkeit von ungleichen Mitgliedsbeiträgen und lässt verschiedene Faktoren in den Beitragsschlüssel einfließen (siehe Abb. 7).

Mit Abstand am häufigsten (72 % der Verbände) wird der Anteil der Gemeinde an der Lauflänge des Fließgewässers im Kooperationsgebiet als Kriterium für den Mitgliedsbeitrag genutzt, gefolgt vom Flächenanteil am Kooperationsgebiet, dem ggf. eine abgestufte

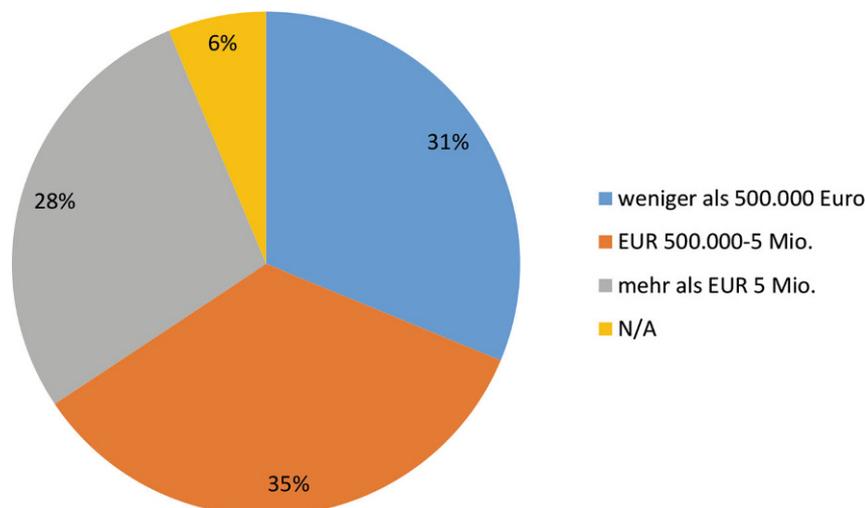


Abb. 8 Gesamtausgaben der Hochwasserschutzverbände im Zeitraum 2006 bis 2016

Bewertung der Nutzungsarten zugrunde liegt (40%). Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Überflutungsfläche bei einem Hochwasserereignis mit bestimmter Jährlichkeit (z. B. HQ₁₀₀), das von 13% der Verbände verwendet wird. Etwas seltener fließen die Schäden einer Gemeinde bei einem Referenzereignis (z. B. Hochwasser 2002) als Kriterium in den Beitragsschlüssel ein. Der Nutzen von Schutzmaßnahmen oder das zukünftige Schadenspotenzial einer Gemeinde bei einem Hochwasserereignis bestimmter Jährlichkeit wird nur in wenigen Fällen als Kriterium genutzt, ebenso die Finanzkraft der Gemeinden. In einem Hochwasserschutzverband werden darüber hinaus zusätzliche Sonderbeiträge im Ereignisfall erhoben.

Der Umfang der Leistungen, die von den Hochwasserschutzverbänden im Bereich des Gewässerbaus und der Gewässerinstandhaltung erbracht werden, zeigt sich nicht zuletzt in der Höhe der Finanzmittel, die für die Hochwasservorsorge in den Kooperationsgebieten aufgewendet werden. Abb. 8 zeigt die Gesamtausgaben der Hochwasserschutzverbände in den letzten 10 Jahren.

Ein knappes Drittel der Verbände (31%) hatte im vergangenen Jahrzehnt Gesamtausgaben von weniger als 500.000 €. Dies betrifft vor allem Verbände, in deren Kooperationsgebiet die Errichtung technischer Schutzbauten schon vor längerer Zeit abgeschlossen wurde und deren Aktivitäten sich gegenwärtig daher primär auf die Instandhaltung konzentrieren. Weitere 35% der Verbände hatten Gesamtaus-

gaben zwischen 500.000 und 5 Mio. €. Diese Gruppe beinhaltet Verbände, die in den letzten 10 Jahren kleinere technische Schutzmaßnahmen ergriffen haben. Die dritte Gruppe (28%) umfasst jene Verbände, die im letzten Jahrzehnt umfangreiche Schutzprojekte realisiert haben und deren Gesamtausgaben im Bereich der Hochwasservorsorge mehr als 5 Mio. € betragen.

4.4 Erfolgsfaktoren und Hemmnisse

Im Folgenden werden Erfolgs- sowie hemmende Faktoren von interkommunalen Kooperationen im Allgemeinen und von Hochwasserschutzverbänden im Speziellen dargestellt. In der Fachliteratur zur interkommunalen Kooperation wird eine Reihe von Erfolgsfaktoren angeführt, die auch für Hochwasserschutzverbände relevant sind (Biwald et al. 2004; Biwald 2006; Kitzberger 2006; Seher und Berger 2009; Pitlik et al. 2010). Zum einen zeigen Untersuchungen, dass die gegenseitige Abstimmung von Planungen zu einer Erhöhung der Planungsqualität beitragen kann. Eine Befragung der Mitglieder des Österreichischen Städtebunds ergab, dass für 70% der Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit eine Verbesserung in der Qualität der Leistungserbringung bewirkte (Biwald et al. 2004). Ein weiterer Erfolgsfaktor für interkommunale Kooperationen wird in der Nutzung von Synergieeffekten gesehen. Das gemeinsame Anstreben von Zielen ermöglicht es, diese effizienter und effektiver zu erreichen (Biwald 2006; Seher und Berger 2009). Beispielsweise kann das geschlossene

Auftreten gegenüber übergeordneten Gebietskörperschaften bzw. Fördergebern die gemeinsame Verhandlungsposition stärken. Des Weiteren erhöht die Zusammenführung der Finanzkraft mehrerer Gemeinden die Ressourcen und das potenzielle Investitionsvolumen. In diesem Zusammenhang spielt auch die gemeinsame Beantragung von Förderungen, die Städten und Gemeinden im Alleingang nicht zur Verfügung stünden, eine wichtige Rolle.

Den Erfolgsfaktoren stehen eine Reihe von Hinderungsgründen und Kooperationshemmnissen gegenüber. Mit dem Aufbau von Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen sind beträchtliche Transaktionskosten verbunden, die sich aus dem Zeitaufwand und den Kosten der Abstimmungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse ergeben (Pitlik et al. 2010; Seuberlich 2012; Rudolf-Miklau et al. 2015). Darüber hinaus werden für das Kooperationsfeld Hochwasserschutz in der Literatur ungleiche Macht- und Kostenverteilungen als hemmende Faktoren diskutiert. Thaler (2016) ortet beispielsweise in der Ausgestaltung der Mitgliedsbeiträge großes Konfliktpotenzial für den weiteren Verlauf von Kooperationen. Weitere Studien (Thaler et al. 2015, 2017) schlussfolgern, dass Konflikte zwischen Oberliegern und Unterliegern auch auf die ungleiche Verteilung von Macht zwischen den Anrainergemeinden und den handelnden Akteursgruppen zurückzuführen sind. Dies wird schon durch Untersuchungen von Seher und Berger (2009) bestätigt, wonach Unsicherheiten bezüglich der Aufteilung von ungleichen Kosten und Nutzen die Entstehung bzw. Fortführung von Kooperationen behindern können. Entscheidend für Kooperationserfolge sei, „dass frühzeitig ein Gleichgewicht im Hinblick auf Interessen, Macht und finanzielle Ausstattung hergestellt wird“ (Seher und Berger 2009, S. 14).

Im Zuge der Onlineumfrage wurden die oben angeführten Erfolgsfaktoren und Hemmnisse abgefragt. Basierend auf der Systematik von Thaler (2014) werden diese im Folgenden zusammengefasst.

4.4.1 Auswirkung von Hochwasserereignissen

Hochwasser sind nicht nur ein wesentlicher „Anschub“ für die Gründung von Hochwasserverbänden (s. Abschn. 4.2), sondern das Auftreten von Hochwas-

serereignissen fördert laut 88% der befragten Obleute auch die Erreichung der Verbandsziele stark bzw. erheblich. Infolge von Hochwassern spielen Forderungen der Bevölkerung und lokaler Wirtschaftsbetriebe nach einer Verbesserung des Hochwasserschutzes ebenfalls eine bedeutende Rolle. Knapp zwei Drittel der Obleute sehen darin einen stark bzw. erheblich fördernden Faktor.

4.4.2 Bedeutung von Leadership und Strategien

Für den überwiegenden Teil der Obleute (88%) stellt das Formulieren gemeinsamer Strategien und Ziele für das Hochwassermanagement ebenso wie das gemeinsame Verständnis von Problemlagen und Lösungswegen eine wichtige Grundlage für die Erreichung der Ziele dar. Auch Leadership, d.h. die aktive Führung des Verbandes, ist mit einer Zustimmung von 71% aus Sicht vieler Obleute ein wesentlicher Faktor. In diesem Sinne wird auch die Unterstützung durch die Landes- und Bundesbehörden beim Aufbau der Kooperationen überwiegend positiv (84%) gewertet.

4.4.3 Regionale Einbettung

Der bedeutende Stellenwert der regionalen Einbettung von Hochwasserverbänden, wie er in der Fachliteratur diskutiert wird, konnte in der Umfrage zum Teil bestätigt werden. Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen den Gemeinden (Seher und Löschner 2016), zum Beispiel in Form von Pendlerbewegungen zwischen regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren und „Auspendlergemeinden“, beeinflussen in einem knappen Drittel der Verbände die Zielerreichung stark bzw. erheblich. Auch „institutionelle Nähe“ (Thaler et al. 2015) aufgrund bestehender Kooperationserfahrungen in anderen Themenfeldern (z.B. in Abfallverbänden), ist für rund 45% der Obleute ein fördernder Faktor. Gemeinsame übergeordnete regionale Leitbilder (z.B. LEADER-Strategien) spielen hingegen für 73% der befragten Obleute keine Rolle.

4.4.4 Synergien und wirtschaftliche Überlegungen

In der Umfrage wurde auch die Erwartung eines wirtschaftlichen Nutzens

als ein wichtiger fördernder Faktor für die Gründung von Hochwasserverbänden bestätigt. Wirtschaftliche Anreize in Form einer erwarteten Reduktion von potenziellen Hochwasserschäden durch die Umsetzung von Schutzmaßnahmen, aber auch die Aussicht auf Baulandentwicklung in geschützten Bereichen, haben für etwas mehr als die Hälfte der befragten Obleute einen starken bzw. erheblichen Einfluss auf die Erreichung der Ziele. Insbesondere die Verfügbarkeit öffentlicher Förderungen zur Umsetzung von Projekten im Hochwasserverband wird als wichtiger Erfolgsfaktor gesehen (88%). Die in der Fachliteratur diskutierten Transaktionskosten (d.h. hoher zeitlicher und personeller Koordinationsaufwand) werden von 72% der Obleute nicht bzw. kaum als Kooperationshemmnis gesehen.

4.4.5 Verteilung von Risiken und Nutzen

Die Umfrage bestätigt die Einschätzung von Seher und Berger (2009), wonach ein Gleichgewicht hinsichtlich der Interessen, Machtverhältnisse und der finanziellen Ausstattung der beteiligten Gemeinden entscheidend für die Zielerreichung der Verbände ist. So sind 84% der Obleute der Meinung, dass ein ausgewogener Einfluss der Partnergemeinden auf Entscheidungen der Kooperation die Zielerreichung stark bzw. erheblich fördert. Noch bedeutender (87%) schätzen die Obleute die faire Verteilung von Lasten und Nutzen zwischen den Partnergemeinden ein. Tatsächlich spielen Konflikte zwischen Oberlieger- und Unterliegergemeinden aber in 62% der Hochwasserverbände keine Rolle; in rund jedem fünften Verband behindern interne Konflikte allerdings die Erreichung der Ziele. Ähnliche Rückmeldungen gab es zum Thema ungelöste Kompensationsfragen, z.B. aufgrund von Eingriffen in Eigentumsrechten: in 54% der Verbände haben diese keinen Einfluss, in 25% der Verbände behindert dieses Thema jedoch die Zielerreichung in starkem bzw. erheblichem Ausmaß. Der Ungleichheit der Mitgliedsgemeinden (im Sinne unterschiedlicher Gemeindegroße, Bevölkerungszahl, wirtschaftlicher Stärke) wird von den Obleuten überwiegend (92%) keine Relevanz beigemessen.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Onlineumfrage belegen die Leistungsfähigkeit von Hochwasserschutzverbänden als Instrument der interkommunalen Kooperation. Sie sind zugleich ein stichhaltiger Beleg für die „gelebte Vielfalt“ der Hochwasserschutzverbände in Österreich. Die Umfrage bestätigt insbesondere bei den strukturellen Merkmalen der Verbände, dass es eine erhebliche Bandbreite gibt. Dies bezieht sich sowohl auf die Anzahl und Struktur der Verbandsmitglieder wie auch auf die Gesamtfläche des Verbandsgebietes und die Bevölkerungszahl der in den Verbänden organisierten Gemeinden. Bei den Verbandsmitgliedern handelt es sich überwiegend um ländliche Gemeinden mit steigender Einwohnerzahl, die größere Flussabschnitte zwischen 25 und 50km Länge betreuen. Die Mitgliederstruktur weist zudem eine starke horizontale, aber auch vertikale Verflechtung auf, d.h., dass hier verschiedene Akteure aus unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen ebenso wie staatliche und private Akteure miteinander kooperieren.

Interkommunale Initiativen in der Hochwasservorsorge sind „disaster driven“, d.h. sie erfordern Problemdruck durch Hochwasserschäden und das daraus resultierende Problembewusstsein maßgeblicher kommunaler Akteure. Im Durchschnitt waren die Hochwasserschutzverbände seit 1980 laut Umfrage von zwei Hochwassereignissen betroffen. Die Verbesserung des Hochwasserschutzes und Hochwasserrückhaltes sind daher vorrangige Ziele der Verbandsgründung neben wirtschaftlichen Überlegungen und der Baulandentwicklung. Die Kooperation in anderen Themenbereichen wirkt sich positiv auf die interkommunale Zusammenarbeit bei der Hochwasservorsorge aus, ebenso wie die Förderung und Unterstützung von Hochwasserschutzmaßnahmen durch den Bund und die Länder.

Die Umfrage zeigt eine große Spannweite bei der Höhe der Investitionen in den vergangenen zehn Jahren und eine große Vielfalt bei der Ausgestaltung des Beitragsschlüssels für die Kostenaufteilung zwischen den Mitgliedern der Hochwasserschutzverbände. Bei den Schutzmaßnahmen liegt der Schwerpunkt eindeutig auf dem technischen Schutz und der Instandhaltung, gefolgt

von Retentionsmaßnahmen, ökologischen Maßnahmen sowie Information und Bewusstseinsbildung. Eine vergleichsweise geringe Rolle spielen vorsorgeorientierte Maßnahmen im Bereich der Raumplanung, was auf eine mangelnde Verknüpfung zwischen dem Zweck von Hochwasserschutzverbänden laut WRG und der Raumplanung schließen lässt.

Bei den Erfolgsfaktoren und Hemmnissen liefert die Umfrage in Hinblick auf die bereits in der Fachliteratur diskutierten Ergebnisse unterschiedliche Aussagen. Die meisten der in der Fachliteratur genannten förderlichen Faktoren – wie Leadership und Strategien, die regionale Einbettung, das Nutzen von Synergieeffekten und wirtschaftliche Vorteile – wurden durch die Obleute bestätigt. Weniger eindeutig fällt das Bild hingegen bei den hemmenden Faktoren aus. Einige der Faktoren – wie zum Beispiel die Bedeutung von Transaktionskosten oder Machtungleichgewichte unter den Mitgliedsgemeinden – konnten in der Umfrage nicht eindeutig belegt werden. Am deutlichsten treten noch interne Konflikte und ungelöste Kompensationsfragen als hemmende Faktoren hervor.

Mit Blick auf die Zukunft der Hochwasserschutzverbände sollen abschließend und unter Bezugnahme auf die Umfrageergebnisse zwei zentrale Herausforderungen diskutiert werden: (i) die zukünftige Förderung neuer Hochwasserschutzverbände und (ii) die institutionelle Stabilität bestehender Hochwasserschutzverbände.

Im Rahmen des Nationalen Hochwasserrisikomanagementplans haben sich Bund und Länder das Ziel gesetzt, die Bildung von Hochwasserschutzverbänden weiter zu unterstützen. Allerdings sieht der Plan für diese Maßnahme nur die niedrigste Prioritätsstufe vor. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass die organisatorischen und rechtlichen Vorteile von Hochwasserschutzverbänden die Kosten und den Aufwand so deutlich überwiegen, dass die Gründung der Verbände quasi ein Selbstläufer ist. Der Plan definiert entsprechend in diesem Bereich keinen zusätzlichen Handlungsbedarf. Die Ergebnisse der Umfrage lassen Zweifel daran aufkommen, ob die betonte Freiwilligkeit und das Setzen auf den Eigenantrieb der Gemeinden als alleinige Strategie noch zeitgemäß ist, wenn die Zahl der Hochwasserschutzverbände signifikant erhöht werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, scheint eine aktivere Steuerungspolitik durch den Bund und die Länder notwendig. Die gesetzliche Grundlage laut WRG ist gut und förderlich, jedoch sollten zusätzliche Anreize geschaffen werden, um die Neugründung von Hochwasserschutzverbänden zu forcieren.

Die institutionelle Stabilität der Hochwasserschutzverbände wird die zweite große Herausforderung in der Zukunft sein. Die überwiegende Mehrheit der Verbände ist älter als 25 Jahre. Einige Verbände haben die Kooperation bereits abgeschlossen, vier Fünftel befinden sich in der Instandhaltungs- oder Konsolidierungsphase. Dies verla-

gert den Schwerpunkt der Aktivitäten innerhalb der Hochwasserschutzverbände notwendigerweise weg von aktiven technischen Schutzmaßnahmen hin zur Wartung und Instandhaltung bereits bestehender Schutzbauten sowie kleineren Maßnahmen zur Gewässerpflege. Die Geschichte der früheren Konkurrenzen zeigt als warnendes Beispiel, wie schnell eine Inaktivität von Kooperationen in Dysfunktionalität umschlagen kann. Auf langfristige Sicht sind daher weitere Anreize notwendig, um die Aktivitäten in den Hochwasserschutzverbänden dauerhaft zu sichern.

Danksagung Der vorliegende Beitrag ist im Rahmen des ACRP-Forschungsprojektes „RegioFlood“ (Fördernummer: KR14AC7K11809) entstanden, welches aus Mitteln des Klima- und Energiefonds gefördert wird.

Funding Open access funding provided by University of Natural Resources and Life Sciences Vienna (BOKU).

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. ■

Literatur

- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (1988):** Steiermark. In Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften für den Hochwasserschutz in Österreich, herausgegeben von Österreichischer Wasserwirtschaftsverband (ÖWWV), 53–75. Wien: Bohmann.
- Bauer, H., Büchner, C. und Brosius-Gersdorf, F. (2008):** Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships und Public Public Partnerships. Universitätsverlag Potsdam.
- Beutl, H. und Seher, W. (2004):** FloodRisk I. TP 02 – Möglichkeiten der Flächenvorsorge in Hochwasserabflussräumen – Handlungsspielräume von Gemeinden und Gemeindekooperationen, am Beispiel von Gemeinden im Oberlauf der Triesting/Niederösterreich. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- Biwald, P. (2006):** Interkommunale Kooperation: zwischen Tradition und Aufbruch. Wien, Graz: NWV – Neuer Wiss. Verl.
- Biwald, P., Szczepanska, K. und Hochholdinger, N. (2004):** Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagendokument für den Österreichischen Städtetag 2004. Wien: KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung. <https://www.google.at/url?sa=t&rt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjsmK3065rYAhUC6aQKHbYcBrsQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fkdz.eu%2Fde%2Ffile%2F10297%2Fdownload&usq=AOVaw3V4T8y91WZOcREEdt2TxS>.
- BMLFUW, Hrsg. (2016):** Nationaler Hochwasserrisikomanagementplan 2015. Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. https://www.bmlfuw.gv.at/dam/jcr:1e5269b3-18cb-4109-b6c5-7c3a57a32b1e/RMP_2015_barrierefrei_WISA.pdf.
- Evans, J. R. und Mathur, A. (2005):** The value of online surveys. *Internet Research* 15 (2): 195–219. <https://doi.org/10.1108/10662240510590360>.
- Frerichs, S., Hatzfeld, E., Hinzen, A., Kurz, S., Lau, P. und Simon, A. (2003):** Sichern und Wiederherstellen von Hochwasserrückhalteflächen. Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes Deutschland, UBA Texte 34–03. Berlin: Umweltbundesamt.
- Gaismayer, A. (1988):** Niederösterreich. In Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften für den Hochwasserschutz in Österreich, herausgegeben von Österreichischer Wasserwirtschaftsverband (ÖWWV), 17–36. Wien: Bohmann.
- Habersack, H., Schober, B. und Hauer, C. (2013):** Floodplain Evaluation Matrix (FEM): An Interdisciplinary Method for Evaluating River Floodplains in the Context of Integrated Flood Risk Management. *Natural Hazards* 75 (1): 5–32. <https://doi.org/10.1007/s11069-013-0842-4>.
- Heiland, P. (2002):** Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregionale Kooperation und ökonomischen Lastenausgleich. Darmstadt: Verein z. Förd. d. Inst. WAR.
- Jakob, N., Schoen, H. und Zerback, T. Hrsg. (2009):** Sozialforschung im Internet. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kitzberger, A. (2006):** Interkommunale Kooperationen in der Hochwasserflächenvorsorge, am Beispiel der Einzugsgebiete Aischach und der Aist

in Oberösterreich. Diplomarbeit. Wien: Universitätsrat für Bodenkultur Wien.

Leipold, G. (1988): Kärnten. In Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften für den Hochwasserschutz in Österreich, herausgegeben von Österreichischer Wasserwirtschaftsverband (ÖWWV), 13–15. Wien: Bohmann.

Österreichischer Wasserwirtschaftsverband, Hrsg. (1988): Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften für den Hochwasserschutz in Österreich. Wien: Bohmann.

Pitlik, H., Wirth, K. und Lehner, B. (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Wien: WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

Pötschke, M. (2009): Potentiale von Online-Befragungen: Erfahrungen aus der Hochschulforschung. In Sozialforschung im Internet. Methodologie und Praxis der Online-Befragung, herausgegeben von N Jakob, H Schoen, und T Zerback, 75–89. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rossoll, A. (1988): Oberösterreich. In Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften für den Hochwasserschutz in Österreich, herausgegeben von Österreichischer Wasserwirtschaftsverband (ÖWWV), 37–46. Wien: Bohmann.

Rudolf-Miklau, F., Rainer-Wenger, K. und Anker, F. (2015): Solidarische Finanzierung und Erhaltung von Schutzmaßnahmen. Wasserge-

nossenschaften als „Risiko-Governance-Modell“ des Wildbach- und Lawinenschutzes. Recht & Finanzen für Gemeinden (RFG), Nr. 2: 79–83.

Seher, W. und Berger, H. (2009): FloodRisk II. TP 9.3.2 – Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung, Projektteil Interkommunale Kooperation. Herausgegeben von BMVIT. Wien: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT).

Seher, W. und Beutl, H. (2006): Interkommunale Kooperation in der Hochwasserflächenvorsorge. GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 15 (4): 304–6.

Seher, W. und Löschner, L. (2016): Balancing Upstream-Downstream Interests in Flood Risk Management: Experiences from a Catchment-Based Approach in Austria. Journal of Flood Risk Management, August, n/a-n/a. <https://doi.org/10.1111/jfr3.12266>.

Seher, W., Eberstaller, J., Michor, K. und Wagner, K. (2010): Strategien zur Umsetzung einer hochwasserangepassten Raumnutzung. Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 62 (1–2): 30–36. <https://doi.org/10.1007/s00506-009-0151-z>.

Seuberlich, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? – Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5 (1): 105–24.

Stalzer, W. (1988): Burgenland. In Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften

für den Hochwasserschutz in Österreich, herausgegeben von Österreichischer Wasserwirtschaftsverband (ÖWWV), 7–11. Wien: Bohmann.

Thaler, T. (2014): Developing partnership approaches for flood risk management: implementation of inter-local co-operations in Austria. Water International 39 (7): 1018–29. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.992720>.

———, (2016): Moving away from local-based flood risk policy in Austria. Regional Studies, Regional Science 3 (1): 329–36. <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1195282>.

Thaler, T., Löschner, L. und Hartmann, T. (2017): The introduction of catchment-wide co-operations: Scalar reconstructions and transformation in Austria in flood risk management. Land Use Policy 68 (Supplement C): 563–73. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.08.023>.

Thaler, T. A., Priest, S. J. und Fuchs, S. (2015): Evolving Inter-Regional Co-Operation in Flood Risk Management: Distances and Types of Partnership Approaches in Austria. Regional Environmental Change 16 (3): 841–53. <https://doi.org/10.1007/s10113-015-0796-z>.

Weiss, R. (1988): Die Arbeitsgemeinschaft Hochwasserschutzverbände im ÖWWV. In Hochwasserschutzverbände und Wassergenossenschaften für den Hochwasserschutz in Österreich, herausgegeben vom Österreichischen Wasserwirtschaftsverband (ÖWWV), 97–100. Wien: Bohmann.