



Interkommunale Planungen im Naturgefahrenmanagement

Jahrestagung der ÖGR
Raumplanung und Naturgefahrenmanagement
Salzburg, 14.01.2010



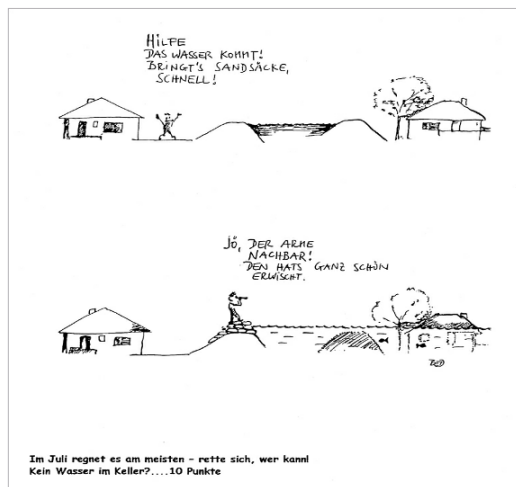
Inhaltsübersicht

- Die regionale Dimension im Naturgefahrenmanagement (Hochwasserrisikomanagement)
- Ergebnisse aus dem FloodRisk II – Teilprojekt „Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung“ -Projektteil Interkommunale Kooperation
 - Beispiele Hochwasserschutzverbände Aist und Aschachtal
 - Rahmenbedingungen interkommunaler Kooperation im Hochwasserrisikomanagement
 - Ausgleichsmechanismen
- Fazit und Empfehlungen

Die regionale Dimension im Naturgefahrenmanagement



IRUB



Bednar, Meyer-Cech, 2003

Die regionale Dimension im Naturgefahrenmanagement



IRUB

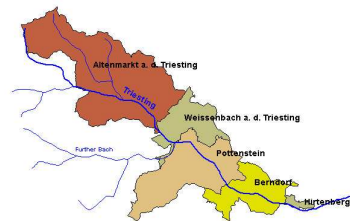
- Unterschiedliche Lage von räumlichen Einheiten am Flusslauf bedingt unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und einseitige Abhängigkeiten („spill-overs“)
- Die Erhöhung von Dämmen oder die Versiegelung potenzieller Retentionsflächen durch bauliche Nutzung sind zwar als Einzelentscheidungen des Oberlieggers rational, können aber für den Unterlieger Nachteile durch einen Anstieg der Hochwassergefährdung zur Folge haben.
- Oberlieger – Unterlieger – Problematik
- Eine regionale, einzugsgebietsbezogene Betrachtungsweise erfordert eine Abstimmung zwischen den unterschiedlichen räumlichen Einheiten (Ober- und Unterliegergemeinden)

Flussraum – politisch-administrativer Handlungsraum



IRUB

- Hochwasser halten sich nicht an Gemeindegrenzen
- Überlagerung zweier unterschiedlicher Raumtypen: Flussraum (Einzugsgebiet) und politisch administrativer Raum
- Diskrepanz zwischen einem neu definierten politischen Handlungsraum und den bestehenden territorialen Institutionen und Akteuren



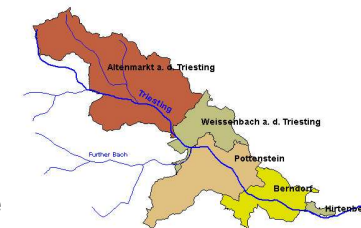
Young, 1999; Moss, 2003

Flussraum – politisch-administrativer Handlungsraum



IRUB

- “Problem of fit“
- Folgen solcher räumlichen „misfits“ können negative externe Effekte und damit verbunden das Problem des Trittbrettfahrerverhaltens sein
- Hoher Koordinierungsbedarf
- Lösungsmöglichkeit durch institutionelle Arrangements, wie Regionalplanung oder interkommunale Kooperation: Internalisierung externer Effekte durch Abstimmungs- und Ausgleichsmechanismen



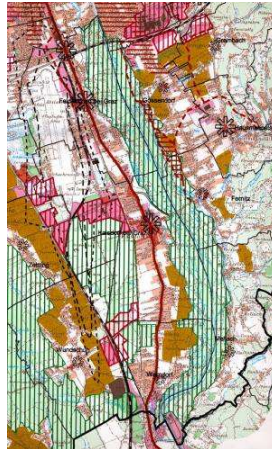
Young, 1999; Moss, 2003

Naturgefahrenmanagement in der überörtlichen Raumplanung



IRUB

- Keine gesetzlichen Verpflichtungen für Festlegungen bezüglich Naturgefahren in der **Regionalplanung**
- Festlegungen sind nicht ausgeschlossen, zählen aber nicht zu den Kerninhalten der Regionalplanung, weder was überörtliche Bauverbote noch was Ersichtlichmachungen von Gefahrenbereichen anbelangt (Kanonier, 2005)



GIS Steiermark, 2007

FloodRisk II – Projektteil Interkommunale Kooperation



IRUB

- Sondierung von interkommunalen Kooperationsformen und deren Eignung für die Hochwasserrisikoversorge
- Recherche und Analyse von hochwasserbezogenen Kooperationsansätzen in Österreich
- Akteurs- und Prozessanalyse der IK anhand der Fallstudie Einzugsgebiet Aist (Oberösterreich)
 - Akteure und Akteurskonstellationen
 - Institutionen (insbes. Ausgleichsmechanismen) und Prozessverlauf
 - Rolle der Raumplanung
- Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen

Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement



- Die Handlungsspielräume im Hochwasserrisikomanagement sind lageweise stark unterschiedlich. Sie werden nicht nur durch die Lage der Gemeinde im Längsschnitt des Fließgewässers bestimmt (Oberlieger – Unterlieger), vielmehr sind auch Kriterien wie der Anteil an der Fließstrecke, die Topografie (Talraumquerschnitt), der Freiflächenanteil im Talraum, die Siedlungsdichte aber auch die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Gemeinde ausschlaggebend.
- Die unterschiedliche Bedeutung der Gemeinden für den überörtlichen Hochwasserrückhalt und die daraus resultierenden Abhängigkeiten legen eine Zusammenarbeit von Gemeinden in der Hochwasserrisikoprävention nahe.

Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement



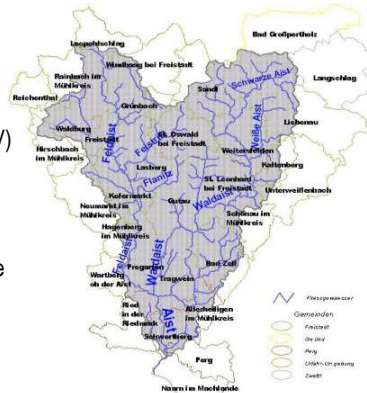
- Die interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement bezeichnet eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Akteuren und Entscheidungsträgern aus zwei oder mehreren Gemeinden in einem Flusseinzugsgebiet mit dem Ziel der Verminderung von Hochwasserrisiken durch gemeinsame Umsetzung von räumlich wirksamen Maßnahmen (Seher und Beutl, 2004; Heiland, 2002)

Fallstudie: Hochwasserschutzverband Aist



IRUB

- 29 Gemeinden, Wasserverband nach Wasserrechtsgesetz
- Initiative:
Einzelpersonen (Bürgermeister einer Unterliegergemeinde, Gebietsbauleiter WLIV)
- Auslöser:
Hochwasser 2002, große Hochwasserschäden besonders in den Unterliegergemeinden, WLIV-Regionalstudie Aist
- Ziele:
Bau von Hochwasserrückhaltebecken und Freihaltung der Rückhalteräume für die fließende Retention, Entwicklung eines Hochwasservorwarnsystems



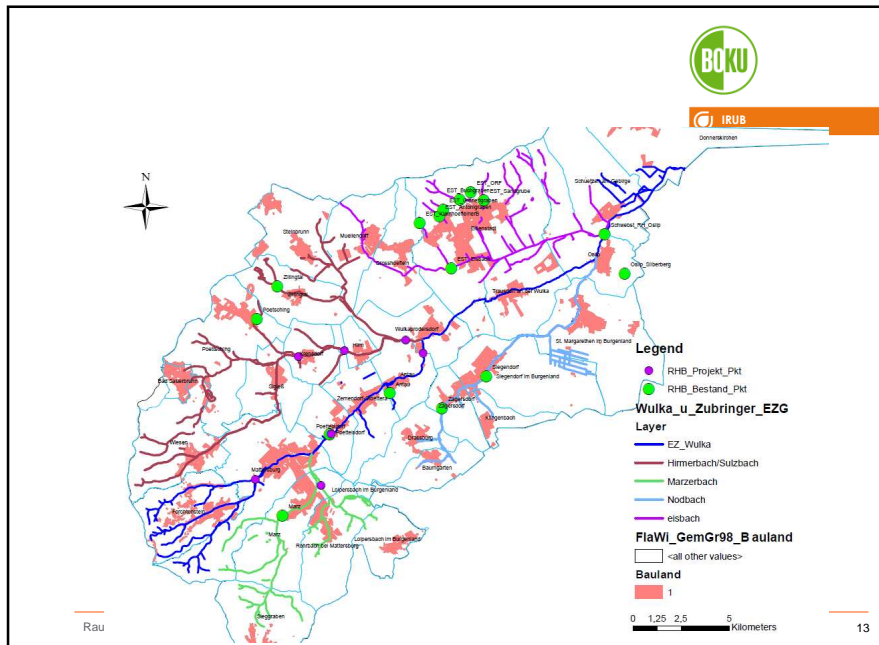
Beispiel: Wasserverband HW-Schutz Aschachtal



IRUB

- 28 Gemeinden, Wasserverband nach Wasserrechtsgesetz
- Initiative:
Einzelperson (Bürgermeister)
- Auslöser:
Hochwasser 1997, 2002; Einschränkung von Unterliegern durch Maßnahmen der Oberlieger
- Ziele:
Bau von Rückhaltebecken, ökologische Rückbaumaßnahmen, Installation eines Hochwasserfrühwarnsystems





IK im Hochwasserrisiko- management - Aufgabenfelder

aktuell

- Standortsuche für Retentionsräume mit überörtlicher Bedeutung
- Freihaltung überörtlich bedeutsamer Retentionsflächen
- Schaffung von Akzeptanz für regional wirksame Maßnahmen
- Abstimmung von technischen Schutzmaßnahmen

potentiell

- Entwicklung von Kompensationskonzepten für Gebiete mit besonderen Lasten
- Entwicklung gemeinsamer raumordnerischer Strategien (Einsatz regulativer Instrumente) für Flussräume

IK im Hochwasserrisikomanagement - Organisationsformen



Kooperationen mit unterschiedlichem
Institutionalisierungsgrad

- Koordinationsplattformen
- Arbeitsgemeinschaften
- Wasserverbände
- Raumplanungsorientierte Kooperationen, wie (klein)regionale Entwicklungskonzepte oder Planungsverbände
- Aufgabenspektrum von IKs im HW-Risikomanagement erfordert **formelle Kooperationsformen**

IK im Hochwasserrisiko- management - Projektergebnisse



- Anreize in Form von Problemdruck und -bewusstsein ("disaster driven")
- Gut aufbereitete fachliche Grundlagen erforderlich
- Initiative, Engagement und Überzeugungskraft von Einzelpersonen („Galionsfiguren“), Unterstützung von Politik und Verwaltung
- Erprobte Formen interkommunaler Kooperation als Grundlage („Kultur der Kooperation in strukturschwachen Regionen“)
- Solidarität als Folge von gemeinsamer Hochwasserbetroffenheit und funktionaler Verflechtungen zwischen Ober- und Unterliegergemeinden
- Flächenfreihaltung für die Retentionsmaßnahmen durch Selbstbindung der Gemeinden: Verbandsziele, Sanktionsmechanismen, Integration von Kooperationsvereinbarungen in die örtlichen Raumpläne

IK im Hochwasserrisiko- management - Projektergebnisse



- Hemmnisse im Kooperationsaufbau
 - Einschränkung kommunaler Handlungsfreiheiten
 - Diskussionsbedarf und hoher zeitlicher Aufwand
 - Probleme im Zusammenhang mit der Kostenaufteilung (Beitragsgrundlage)
- Kostenaufteilung
 - Beitragsschlüssel zu Verbandsfinanzierung inkludiert Ausgleichsmechanismen (Fondslösung)

Ausgleichsmechanismen



- Beteiligung der Unterlieger an den Kosten bzw. dem entgangenen Nutzen der Oberlieger für bzw. infolge von Rückhaltmaßnahmen
- Fonds- oder Beitragslösungen
 - Potenziell Begünstigte zahlen Beiträge in einen Fonds ein, aus dem Vorsorgemaßnahmen finanziert werden.
- Kompensationslösungen
 - Unterlieger - Akteure treten mit den Oberliegern in Verhandlungen über Angebote zur finanziellen Beteiligung an den Kosten und sonstigen Lasten für Rückhaltmaßnahmen ein. Ein Ansatz für eine Kompensationslösung wurde in einem weiteren FloodRiskII-Projekt erarbeitet (Eberstaller et al., 2009)
- In beiden Fällen ist eine funktionierende Kooperationsstruktur erforderlich.

Ausgleichsmechanismen



- Die **Beitragsschlüssel** der in diesem Projekt untersuchten Kooperationen enthalten in unterschiedlicher Zusammensetzung folgende Faktoren:
 - Gemeindeflächen im Einzugsgebiet mit abgestufter Bewertung nach Nutzungsarten
 - Schadenspotential in der Gemeinde (Flächenanteile im HQ₁₀₀ und HQ₃₀ nach Flächenwidmungen und –nutzungen)
 - Schäden bei einem Referenzereignis je Gemeinde (im Fall des Hochwasserschutzverbandes Aist das Hochwasser 2002)
 - Rückhaltevolumina in der jeweiligen Gemeinde
 - Finanzkraft der Gemeinden
 - Nutzenentgang für Standortgemeinden von Rückhaltebecken

Fazit und Empfehlungen



- Alle interkommunalen Planungen in Gemeinden bzw. Regionen mit erheblichen Hochwasserschadensereignissen 2002 und 2005/06
- Interkommunale Kooperationen stellen unter den genannten Rahmenbedingungen eine effektive Möglichkeit einer einzugs- oder flussgebietsbezogenen Berücksichtigung von Hochwasserrisiken dar.
- Empfehlungen:
 - „Windows of opportunity“ nützen
 - Auf bestehenden Kooperationen aufbauen und Raumplanungsinstrumente zur interkommunalen Abstimmung nützen
 - Unterstützung für interkommunale Kooperationen im Hochwasserrisikomanagement anbieten

Fazit und Empfehlungen



- Empfehlungen:
 - Ausgleichsmaßnahmen weiterentwickeln
 - Kooperationsvereinbarungen hinsichtlich Flächenfreihaltung in örtliche und regionale Flächennutzungs- und Entwicklungskonzepte integrieren
- Regionale Selbstorganisation ist aufgrund kontextbezogener Akteurskonstellationen und situativer Rahmenbedingungen (Hochwasserbetroffenheit, Risikobewusstsein) nicht hoheitlich erzwingbar. Soll Hochwasserrisikomanagement auf regionaler Ebene **präventiv** und ohne unmittelbaren Anlassfall betrieben werden, sind in der Raumplanung **hoheitliche Ansätze** in Form von Regionalen Raumordnungsprogrammen oder Sachprogrammen erforderlich.



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

Ass.Prof. DI Dr. Walter Seher

Universität für Bodenkultur Wien
Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur
Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung

Peter Jordan-Straße 82, A-1190 Wien
Tel.: +43 1 47654-5360, Fax: +43 1 47654-5353
walter.seher@boku.ac.at
www.rali.boku.ac.at/irub.html