

GESTALTUNG VON PRIVATER ABSIEDLUNG AUS HOCHWASSER-RISIKOGEBIETEN

HANDBUCH FÜR ENTSCHEIDUNGSTRÄGERINNEN UND -TRÄGER



VERSION 2.0

Dezember 2018

PRIVATE ABSIEDLUNG

HINTERGRUND

Absiedlungen von Privathaushalten können im österreichischen Hochwassermanagement eine wichtige Rolle spielen. Einerseits nimmt das Hochwasserrisiko durch den steigenden Wert von gefährdeten Sachgütern in Überflutungsgebieten und durch den Klimawandel zu. Andererseits wird der Spielraum für herkömmliche Schutzmaßnahmen in Folge knapper öffentlicher Budgets und raumplanerischer Entwicklungsschwerpunkte der Vergangenheit immer enger. Durch Absiedlung werden Bewohnerinnen und Bewohner sowie Sachgüter aus dem Gefahrengebiet umgesiedelt und Überflutungsräume in der Flusslandschaft zurückgewonnen. Das Verhältnis von Nutzen und Aufwand einer Absiedlung im Vergleich zu anderen Varianten im Hochwasserschutz ist spezifisch für jedes konkrete Gefahrengebiet zu bewerten. Absiedlungen sind nahezu immer ein kontroverses und umstrittenes Thema. An der Frage, ob und wie abgesiedelt werden soll, scheiden sich Meinungen zu **Verantwortung, Gerechtigkeit, Schutzanspruch, Risikowahrnehmung, Solidarität, Ortsverbundenheit und Wohnvorstellungen**. Die Situation in Absiedlungsgebieten hat sich oft über Jahre hinweg im Zusammenspiel verschiedener politischer und zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure entwickelt. Viele Debatten über Absiedlung stehen am Schlusspunkt einer Jahrzehntelangen Entwicklung rund um die Nutzung und den Schutz eines hochwassergefährdeten Gebiets.



INHALTE

WELCHE KAPITEL BEANTWORTEN WELCHE FRAGEN?



EINLEITUNG

SEITE 04

An wen richtet sich das Handbuch?

Welche Annahmen und Einschränkungen hat das Handbuch?

AKTEURINNEN UND AKTEURE: ROLLEN UND KOMPETENZEN

SEITE 05

Wer ist formal bei einer Absiedlung zu beteiligen?

Welche Interessensgruppen gibt es bei einer Absiedlung?

ABSIEDLUNG IM HOCHWASSERMANAGEMENT

SEITE 08

Welche Rahmenbedingungen gelten im Hochwassermanagement?

Wie verhält sich Absiedlung im Vergleich zu anderen Optionen?

RECHTLICHE FRAGEN: ABLAUF & GESTALTUNG

SEITE 10

Wie wird eine Absiedlung abgewickelt und wer trägt die Kosten?

Wie sieht ein attraktives Absiedlungsangebot aus?

INFRASTRUKTUR: ERHALT ODER RÜCKBAU?

SEITE 14

Was passiert mit dem Kanalnetz und anderen Leitungen?

Was passiert mit den Gemeindestraßen im Absiedlungsgebiet?

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT & BETEILIGUNG

SEITE 16

Wie kann die politische Entscheidung für eine Absiedlung vermittelt werden?

Wie können sich die Interessensgruppen in die Debatte einbringen?

UNTERSTÜTZUNG BETROFFENER

SEITE 20

Wie können Betroffene bei Entscheidungsfindung und -bewältigung unterstützt werden?

Wie kann beim Wohnortwechsel und dessen Nachwirkungen geholfen werden?

EINLEITUNG



Dieses Handbuch richtet sich an Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Politik und Verwaltung auf Gemeinde- und Landesebene, die eine Absiedlung in Betracht ziehen. Das Handbuch bietet einen **Einstieg und Überblick**, mit welchen Themen und Entwicklungen zu rechnen ist. Es zeigt, wie man sich auf verschiedene Fallstricke während des Absiedlungsprozesses vorbereiten und wie man soziale und infrastrukturelle Auswirkungen rechtzeitig abfedern kann. Das Handbuch ist aber **kein fertiges Schritt-für-Schritt „Kochrezept“** und kann weiterführende Planungen, Rechtsauskünfte, Bürgerbeteiligungsprozesse etc. nicht ersetzen.

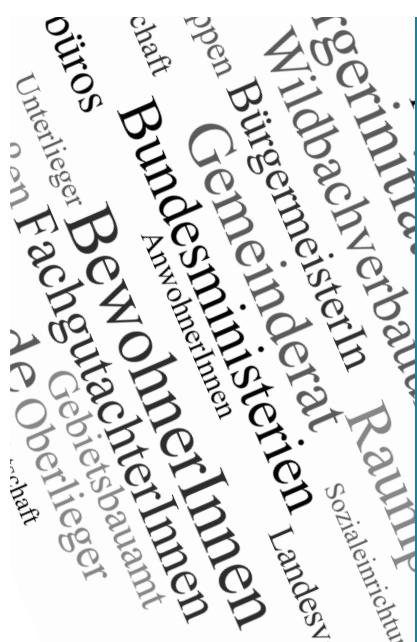
Dieses Handbuch steht **neutral** zu der Frage, ob Absiedlung in einer bestimmten Region **richtig** oder **falsch** ist. Die Situation in jeder betroffenen Gemeinde und jedem betroffenen Haushalt ist anders. Ob eine Absiedlung durchgeführt wird, müssen demokratisch gewählte politische Vertreterinnen und Vertreter entscheiden. Die Entscheidung, ob man ein Absiedlungsangebot annimmt oder nicht, muss jeder Haushalt für sich selbst treffen. Dieses Handbuch kann die Entscheidung für oder gegen ein konkretes Absiedlungsprojekt nicht begründen und bietet

kein allgemein einsetzbares Handwerkszeug, um öffentliche Akzeptanz für Absiedlung herzustellen. Zur Vereinfachung der vielen möglichen Konstellationen geht das Handbuch von folgenden Grundannahmen aus: Die Planung und Durchführung der Absiedlung erstreckt sich über mehrere Jahre und es handelt sich nicht um eine kurzfristige Krisenreaktion; die Absiedlung betrifft nur Privathaushalte und kleine landwirtschaftliche Betriebe; die betroffenen Bürgerinnen und Bürger entscheiden freiwillig und eigenständig, ob sie gehen oder bleiben.

Die Empfehlungen dieses Handbuchs wurden insbesondere auf Basis der **Fallbeispiele** Eferdinger Becken und Machland erarbeitet und beziehen sich daher vorrangig auf die rechtliche Lage und praktische Kompetenzverteilung in Oberösterreich.

Im Eferdinger Becken liegen 154 Liegenschaften in der Absiedlungszone (Stand 2016); im Machland waren 212 Liegenschaften betroffen. Diese und andere Beispiele aus Österreich (Schildried/Vbg, Machland/NÖ, Valzur/T) werden in diesem Handbuch genutzt, um aufzuzeigen, welche **Bandbreite** in der konkreten Umsetzung von Absiedlungen in Österreich möglich ist. Das Handbuch wird periodisch erweitert und aktualisiert, um auch Erfahrungen aus anderen Regionen oder kleinere Absiedlungsprojekte aufzugreifen.

AKTEURINNEN UND AKTEURE



ROLLEN UND KOMPETENZEN

Die Absiedlung von Haushalten aus hochwassergefährdeten Gebieten betrifft eine Vielzahl von verschiedenen **Akteurinnen und Akteuren** (siehe Tabelle nächste Seite). Diese können je nach lokaler Situation über **verschiedene Rollen und Kompetenzen** während des gesamten Prozesses verfügen. Insgesamt können involvierte Personen in vier allgemeine Gruppen eingeordnet werden:

1. öffentliche Verwaltung auf Bundesebene,
 2. öffentliche Verwaltung auf Landesebene,
 3. öffentliche Verwaltung auf Gemeindeebene sowie
 4. nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure, wie in erster Linie die Betroffenen, aber auch z.B. soziale Einrichtungen, Katastrophenschutz, Medien oder Nachbarinnen und Nachbarn.

Allgemein sind im Zusammenhang mit Hochwassergefahren **diverse Bundesstellen** für die Organisation von Absiedlungsprozessen zuständig. Die Bundesstellen zeigen sich für den größten Teil der Sicherstellung der Finanzierungsmittel während der Projektlaufzeit sowie für den Vorschlag zur Festlegung der Absiedlungszone verantwortlich. Die fachliche und politische Projektbetreuung wird in den meisten Fällen von der jeweiligen **Landesverwaltungen** getragen, insbesondere für jene Flusseinzugsgebiete, wo die Bundesabteilungen für Wasserwirtschaft verantwortlich sind.

In Hinblick auf die Kompetenzverteilung sind in den Ländern unterschiedliche Abteilungen involviert: In der Regel die **Abteilung für Schutzwasserwirtschaft** und etwa die Abteilung für Raumplanung in der Funktion als Aufsichtsbehörde für die örtliche Raumplanung. **Gebietsbauämter bzw. gerichtlich beeidigte Schätzgutachterinnen und Schätzgutachter**, die mitunter für die Schätzung der Zeitwerte von abzusiedelnden Objekten zugezogen werden und die, sofern Bundesmittel gewährt werden, der Kontrolle durch das

Bundesministerium für Finanzen unterliegen. Die Auszahlungen können als Förderungen über Abteilungen der Länder stattfinden (Mittel gemäß dem Wasserbautenförderungsgesetz).

Die **Gemeinden** selbst sind allerdings die zentralen Akteurinnen in der Absiedlung. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, der Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung sind einerseits wichtige Kontaktstellen für die Bevölkerung, andererseits können sie eine zentrale Rolle bei der Suche und Bereitstellung von Ersatzgrundstücken spielen. Die rechtlichen Aufgaben konzentrieren sich auf die örtliche Raumplanung und die kommunale Infrastruktur, wie z. B. Rück- oder Umbauarbeiten bei Wasser-, Strom- oder Gasleitungen im Absiedlungsgebiet. Neben der öffentlichen Verwaltung gibt es weitere wichtige Akteurinnen und Akteure aus der **Zivilgesellschaft**, wie z. B. Beratungsstellen im Sozialbereich oder lokale Bürgerinitiativen. Sie übernehmen informelle Aufgaben, wie politische Interessensvertretung oder Hilfestellungen für Absiedlerinnen und Absiedler.

AKTEURINNEN UND AKTEURE I

AKTEURIN / AKTEUR	FORMALE KOMPETENZEN	INFORMELLE AUFGABEN
 Landes-/Bundespolitik	<ul style="list-style-type: none"> Budgetbeschluss für Schutzmaßnahmen 	
 BMVIT; Abteilung Bundeswasserstraßen BMNT; Abteilung Wasserwirtschaft oder Abteilung Wildbach- und Lawinenverbauung	<ul style="list-style-type: none"> Kriterien zur Festlegung von Absiedlungszonen Kostenbeitrag zur Durchführung (Zeitwert von Gebäuden und Abbruchkosten) 	
 BMF	<ul style="list-style-type: none"> Kontrollschätzung des Zeitwertes und der Abbruchkosten 	
 Landesverwaltung; Abteilung für Schutzwasserwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> Vorschlag zur Festlegung der Absiedlungszone Teilfinanzierung der Förderung des Gebäudes zu Zeitwert und der Abbruchkosten Beauftragung von Planungs- und Gutachtentätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> Beratung von Betroffenen Beratung der Standortgemeinden Medienarbeit in Absprache mit politischen Vertreterinnen und Vertretern
 Landesverwaltung; Abteilung für Raumplanung	<ul style="list-style-type: none"> Aufsichtsbehörde für örtliche Raumplanung Planungsbehörde der überörtlichen Raumplanung (ggf. Freihaltung von Flächen) Genehmigung kommunaler Verordnungen als Aufsichtsbehörde 	<ul style="list-style-type: none"> Beratung der Standortgemeinden Beratung bei Bereitstellung von Ersatzgrundstücken Vorbereitung der Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Standortgemeinden
 Landesverwaltung; Abteilung für Landwirtschaftsförderungen bzw. Katastrophenbeihilfe	<ul style="list-style-type: none"> Auszahlung der Förderung für einzelne Absiedlungen 	<ul style="list-style-type: none"> Beratung von Betroffenen
 Bauamt/Bausachverständige	<ul style="list-style-type: none"> Schätzung des Zeitwerts des abzubrechenden Gebäudes 	
 Wasserverbände	<ul style="list-style-type: none"> Beratung und koordinierendes Gremium 	
 Gemeinderat (beratende Planerinnen und Planer)	<ul style="list-style-type: none"> Umsetzung von Absiedlungszonen über Raumordnungsinstrumente 	<ul style="list-style-type: none"> Bündeln von politischen Interessen
 Gemeindeverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> Abwicklung des Bauverfahrens für den Abbruch Rückbau, Umbau, Errichtung von kommunaler Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Beratung von Betroffenen

AKTEURINNEN UND AKTEURE II

AKTEURIN / AKTEUR	FORMALE KOMPETENZEN	INFORMELLE AUFGABEN
 Bürgermeisterin oder Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> Behörde im Bauverfahren für den Abbruch ggf. Baubehörde im Bauverfahren für Ersatzbauten 	<ul style="list-style-type: none"> Beratung von Betroffenen Bereitstellung von Ersatzgrundstücken Verteilen von Spenden und Unterstützungsleistungen Bündeln von politischen Interessen Medienarbeit
 Bürgermeisterinnen und -meister der Nachbargemeinden	<ul style="list-style-type: none"> Parteien in etwaigen wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> Bereitstellung von Ersatzgrundstücken Abstimmung in Wasserverbänden mit Ober-/Unterliegern
 Bewohnerinnen und Bewohner der Absiedlungszone, Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> Ablehnung oder Annahme des Absiedlungsangebotes Finanzierungsbeitrag zur Förderung der Absiedlung 	<ul style="list-style-type: none"> Eigeninitiative beim Suchen und Bewerten von Informationen rasche Entscheidung für/gegen eine Absiedlung
Medien 		<ul style="list-style-type: none"> öffentliche Berichterstattung und Meinungsbildung
 Fachgutachterinnen und -gutachter	<ul style="list-style-type: none"> fachliche Bewertung des Hochwasserabflusses Variantenstudie und Entwicklung eines Schutzkonzeptes Planung von Schutzmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> Aufgreifen von Fragen und Einwänden der Betroffenen
 Beratungsstellen im Sozialbereich		<ul style="list-style-type: none"> Beratung von Betroffenen psychologische Unterstützung bei der Entscheidungsfindung bis hin zur Betreuung nach Abschluss der Absiedlung
 lokale Bürger*inneninitiativen, Protestgruppen und Nachbarschaftsverbände		<ul style="list-style-type: none"> Beratung von Betroffenen Verteilen von Spenden und Unterstützungsleistungen Bündeln von politischen Interessen Medienarbeit

ABSIEDLUNG – EINE OPTION IM HOCHWASSERMANAGEMENT

Hochwasser bedroht seit jeher Siedlungsbereiche und führt immer wieder zu großen Sachschäden und Zerstörungen. Die Bevölkerung kann sich nur unzureichend selbst gegen Hochwassergefahren schützen,

weshalb staatliche Institutionen hier tätig werden und sich ein komplexes System zur Planung, Finanzierung und Betreuung von Hochwasserschutzmaßnahmen sowie zur Bewältigung von Ereignissen etabliert hat.

ZIELE

ZIELSETZUNGEN IM HOCHWASSERMANAGEMENT

1

Die Zielsetzungen hoheitlicher Politik im Hochwassermanagement sind in unterschiedlichen Gesetzen verankert. Es gibt jedoch kein subjektives „**Recht auf Schutz**“. Das bedeutet, dass der Staat nicht dazu verpflichtet ist, für einzelne Haushalte einen umfassenden Hochwasserschutz herzustellen. Wesentliche Ziele im Hochwassermanagement sind:

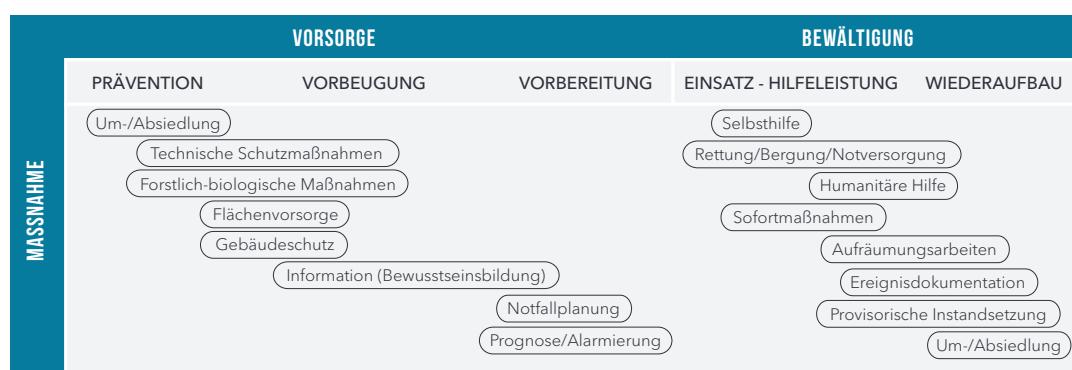
- Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen
- Schutz des Siedlungs- und Wirtschaftsraumes ebenso wie von Verkehrswegen, Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen
- Reduktion des Gefährdungsausmaßes und somit Minimierung des potentiellen Schadens
- Sicherung von Retentionsräumen sowie von Flächen für den Hochwasserabfluss

OPTIONEN

OPTIONEN IM HOCHWASSERMANAGEMENT

2

Maßnahmen im Hochwassermanagement lassen sich grundsätzlich in **staatliche** und **private Maßnahmen** einteilen. Eine weitere Unterscheidung ist in Maßnahmen zur **Vorsorge** und solche zur **Bewältigung** von Hochwasserereignissen möglich. Die Grafik bezieht sich auf die Phasen entsprechend des Risikokreislaufes und zeigt, dass Absiedlungen insbesondere im Rahmen der Vorsorge ebenso wie als Bewältigungsmaßnahme nach Ereignissen wichtig sind.



nach SCHINDELECKER 2018

Im **integralen Hochwassermanagement** wird versucht, alle relevanten Akteurinnen und Akteure optimal zu koordinieren und Planungs- sowie Genehmigungsabläufe effizient zu gestalten. Für Absiedlungsvorhaben bedeutet das, grundsätzlich ein **Forum** zu finden, in dem ein gemeinschaftlicher Austausch und eine Beratung über das Vorgehen möglich ist. Es ist daher wichtig, als ersten Schritt die **relevanten Behörden** für ein Absiedlungsprojekt zu identifizieren und sich anschließend um eine koordinierende Zusammenkunft zu bemühen.

PRÄVENTION ABSIEDLUNG IM HOCHWASSERMANAGEMENT

3

Absiedlungen bedeuten den Abriss des Gebäudebestandes in ausgewählten gefährdeten Bereichen. Die Entscheidung über „**Absiedlungszonen**“ ist eine politische und sollte auf kommunaler Ebene wie auch auf Landesebene getragen werden. Als Basis dienen in der Regel fachliche Gutachten zu den unterschiedlichen Möglichkeiten, wie bestimmte Bereiche vor Hochwasser geschützt werden können. Wenn technische Maßnahmen nicht sinnvoll umsetzbar bzw. finanziert werden können, ist die Absiedlung gewisser Bereiche mitunter eine Option. Die Finanzierung derartiger Maßnahmen fällt unter das **Wasserbautenförderungsgesetz 1985** und sieht einen Finanzierungsschlüssel zwischen **Bund, Land sowie Interessentinnen und Interessenten** vor. Dies bedeutet, dass Absiedlungen nur gemeinsam – von den zuständigen Körperschaften getragen – mit einer Kostenschlüsselung möglich sind. Der Interessentenbeitrag für **Absiedlungen ist idR durch die Betroffenen selbst zu tragen**. Den Gemeinden entstehen im Gegensatz zu aktiven Hochwasserschutzmaßnahmen keine zusätzlichen Kosten. Nutzen einer Absiedlung sind:

Hauptnutzen:

- Dauerhafte Reduktion des Risikos von Personen-/Sachschäden
- Kostenersparnis bei Möglichkeit der Auflassung kommunale Infrastrukturen (Wasserversorgung, Kanal etc.) und der Überführung von Gemeindestraßen in Privateigentum
- Langfristige Kostenersparnis, da keine Erhaltungskosten für Schutzbauten anfallen und keine Sachschäden zu erwarten sind

Nebennutzen:

- Schaffung von natürlichen Hochwasserretentionsflächen
- Erhöhung der Biodiversität im Grünland

Absiedlungsprojekte bringen allerdings auch vielschichtige **Herausforderungen** mit sich, die in der Prozessgestaltung bedacht werden sollten:

- Sicherung der Finanzierungsmittel für die Projektlaufzeit bei Bund, Land, Interessent*innen
- Fachliche und politische Projektbetreuung mit transparenter Außenkommunikation
- Sachliche Begründung der Abgrenzung von Absiedlungszonen gegenüber technisch geschützten Bereichen
- Bereitstellen von Ersatzgrundstücken für Absiedlerinnen und Absiedler
- Langfristige Absicherung der Freihaltung abgesiedelter Bereiche von baulichen Entwicklungen

Absiedlungen sind somit Maßnahmen, die aufgrund der räumlichen Dimension idR nur durch eine **gemeinsame und akkordierte Vorgehensweise relevanter Behörden** (Gemeinden, Landesbehörden, Ministerium, Infrastrukturträger*innen) möglich sind. Hierfür ist jedenfalls eine zentrale Koordinations- sowie Kommunikationsstelle erforderlich.

RECHTLICHE FRAGEN

ABLAUF UND GESTALTUNG

Absiedlungen als Maßnahme gegen Hochwasser-gefahren existieren in Österreich nicht als autonomes hoheitliches Instrument. Das bedeutet, dass sämtliche Absiedlungen, die für die Reduktion des **Risikos und zur Schaffung von Retentionsflächen** durchgeführt werden sollen, auf der freiwilligen Zustimmung durch die Betroffenen aufzubauen. Es gibt **keine Zwangsmaßnahmen** (anders als bei kurzfristigen Evakuierungen), mit denen Gebäude geräumt und abgerissen werden können. Trotz der Gefährdung hat der Schutz des Eigentums Vorrang gegenüber staatlichen Eingriffen. Absiedlungsprojekte benötigen neben öffentlich-rechtlichen Akten jedenfalls auch privatrechtliche

Übereinkommen, um die Zielsetzungen erreichen zu können. Es gibt jedoch **kein formal normiertes Verwaltungsverfahren**. Die hier beschriebene Prozessgestaltung basiert vielmehr auf Erfahrungswerten, die in den letzten Jahren gesammelt wurden. Die Akteurskonstellation und Finanzierung von Absiedlungsprojekten ist ähnlich wie bei anderen Hochwasserschutzmaßnahmen und wird im Zuge von Schutzprojekten abgewickelt. Der Interessentenbeitrag ist mitunter von den Absiedlerinnen und Absiedlern selbst zu tragen. Die jeweiligen Finanzierungsschlüsse für Hochwasserschutzprojekte unterscheiden sich je nach Fluss und zuständiger Behörde.

AKTEURINNEN / AKTEURE	FINANZIERUNGS-/KOSTENSCHLÜSSEL			
	Donau	Grenzgewässer, Bundesflüsse	Schutz- und Regulierungsmaßnahmen	Wildbach- und Lawinenverbaug
Bundesebene BMNT bzw. BMVIT	50 %	bis 100 %	bis 70 %	bis 75 %
Mittelbare Landesverwaltung Abt. Schutzwasserwirtschaft	30 %	opt.	mind. 20 %	mind. 15 %
Gemeinden & Infrastrukturträger Betroffene - Absiedelnde	20 %	opt.	bis 20 %	bis 10 %

Zuständig auf Bundesebene ist einerseits das BMNT entlang von Flüssen und andererseits das BMVIT für schifffbare Abschnitte (Donau, Mündung Enns und March). Beide Ministerien übergeben die tatsächlichen Planungsaufgaben für den Hochwasserschutz im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung an die **entsprechenden Landesstellen**. Wildbäche werden von der WLV (Wildbach- und Lawinenverbauung) ohne Beteiligung der jeweiligen Ämter der Landesregierungen betreut.

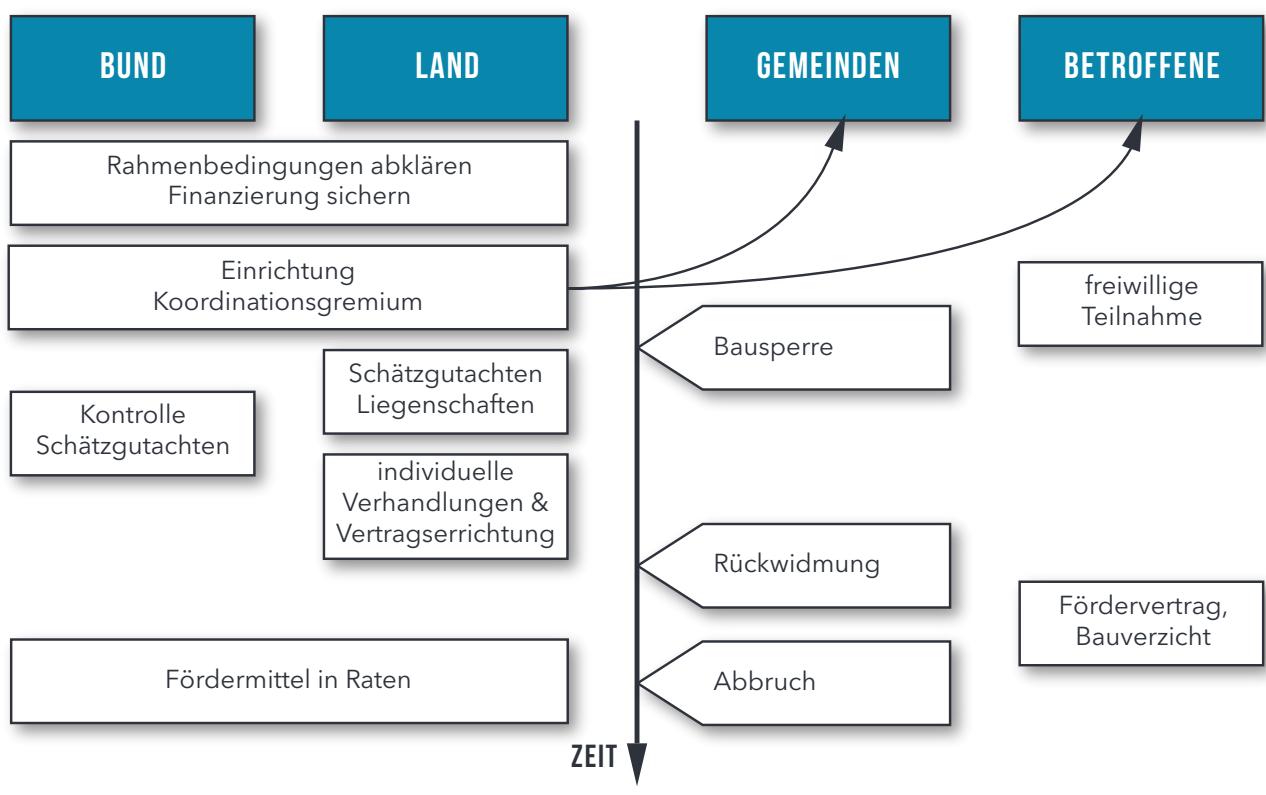
Die Abteilungen für Schutzwasserwirtschaft der jeweiligen Ämter der Landesregierungen sind somit mit der **Planung und Abwicklung von Hochwasserschutzprojekten** betraut. Die Abstimmung über die

Maßnahmen erfolgt mit dem jeweiligen Ministerium und mit den Standortgemeinden. Die Standortgemeinden für Hochwasserschutzmaßnahmen sind nicht unmittelbar mit Planungstätigkeiten betraut und verfügen auch über **keine formalen Möglichkeiten** um Maßnahmen einzufordern. Um regionale Projekte einreichen zu können, sind mitunter **Wasserverbände** nach Wasserrechtsgesetz zu gründen, die auch die Erhaltung und Finanzierung koordinieren. Technische Maßnahmen werden nach Errichtung idR an die Gemeinden (oder Wasserverbände) mit der Verpflichtung zur Instand-/Erhaltung übergeben, da diese die Begünstigten der Maßnahmen sind. Im Fall von Absiedlungen sind naturgemäß keine Erhaltungsmaßnahmen erforderlich.

ABLAUF VON ABSIEDLUNGEN

Wie erwähnt gibt es keinen formal vorgegebenen Ablauf für die Durchführung von Absiedlungen, aus der Praxis lassen sich allerdings **wesentliche Eckpfeiler** für eine erfolgreiche Durchführung identifizieren. Die untenstehende Abbildung zeigt ein grobes Ablaufschema, das sich in Projekten entlang der Donau (Eferdinger Becken,

Enns/Enghagen, Machland) bewährt hat. Geht es nur um wenige Einzelobjekte, kann idR ein einfacherer Ablauf angestrebt werden und können direkt Gespräche mit den Betroffenen durch den Projektkoordinator oder die Projektkoordinatorin oder aber durch die Gemeindevertretung stattfinden.



nach Weingraber & SCHINDELECKER 2018

RAHMENBEDINGUNGEN

Die **Rahmenbedingungen** für eine Absiedlung beinhalten in erster Linie die parzellenscharfe Abgrenzung eines konkreten Bereiches sowie die Formulierung von Richtlinien zum Abbruch bzw. Verbleib von Gebäuden in dieser Zone. Die Erfüllung dieser Rahmenbedingungen stellt die Grundlage für die Gewährung von Fördermitteln dar. In Hinblick auf die durchgeführten Ab-

siedlungen im Machland (NÖ/OÖ), Eferdinger Becken (OÖ) und Enghagen (OÖ) gibt es **seitens des BMVIT entsprechende interne Richtlinien**. Darin wird insbesondere geregelt, welche Gebäude in designierten Absiedlungsbereichen weiterhin zulässig sind und wie der Abbruch der Wohngebäude durchzuführen ist.

FINANZIERUNG

Die **Sicherung der Finanzierung** von Hochwasserschutzmaßnahmen allgemein bedarf entsprechender politischer Beschlüsse und kann immer nur für konkrete Projektlaufzeiten sichergestellt werden. Bund und Land können zur Absicherung der finanziellen Mittel Vereinbarungen nach **Art. 15a B-VG** abschließen. Wenn die politischen Beschlüsse für die Gewährung der finanziellen Mittel auf Bundes- und Landesebene gefasst und die Rahmenbedingungen für eine Absiedlung sowie die Anzahl der betroffenen

Haushalte klargestellt sind, kann eine entsprechende Information an die Gemeinden und Betroffenen ergehen. Bei Absiedlungsprojekten, die mehrere Standortgemeinden umfassen, erscheint es sinnvoll, zuerst die Rahmenbedingungen zu klären und in Folge erst die Betroffenen einzubinden. Der grundsätzlich politische Wunsch und Bedarf nach Hochwasserschutzmaßnahmen sollte aber jedenfalls aus den Gemeinden selbst kommen, die schlussendlich auch als Projekträgerinnen auftreten.

ERMITTLEMENT DER FÖRDERUNG

Die **Betroffenen** können den Zeitwert ihrer Immobilien schätzen lassen. Dieses Schätzgutachten stellt die Grundlage für die Förderung dar, wobei im Regelfall nur Gebäude und (angenommene) Abbruchkosten entschädigt werden. Die Grundstücke verbleiben im Eigentum der Betroffenen. Im Hinblick auf den Interessentenanteil von 20 % können bis zu 80 % Förderung bei Einhaltung der Richtlinien lukriert werden. Schätzgutachten werden idR nochmals einer Prüfung unterzogen und dienen dann als Grundlage für eine **zivilrechtliche Vertragserrichtung**. Vertragspartnerinnen und -partner sind die Absiedlungswerbenden und eine

Behörde im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (meist das jeweilige Bundesland).

Mit dem Vertrag verpflichten sich die Betroffenen, innerhalb gewisser Fristen und unter Einhaltung der Vertragsbestimmungen ihr Gebäude abzubrechen und erhalten - entsprechend dem Zahlungsplan - die Förderung in Ratenzahlungen. Die Entscheidung über die tatsächliche Absiedlung ist somit eine individuelle und zivilrechtlich abgesicherte. Der Vertrag kann weiters verbüchert werden und auch ein **Bauverbot zur langfristigen Freihaltung der Flächen** von jeglicher Bebauung festgelegt werden.

AUFGABEN DER STANDORTGEMEINDE

Die **Standortgemeinden** tragen im Rahmen der örtlichen Raumplanung insbesondere die Aufgabe, die betroffenen Absiedlungsflächen langfristig von einer Bebauung freizuhalten. Um bei Bekanntwerden einer Absiedlungszone ad hoc Bauansuchen abwehren zu können, ist es geboten **Bausperren** entsprechend der landesgesetzlichen Möglichkeiten zu beschließen.

In weiterer Folge sind der Flächenwidmungsplan und das örtliche Entwicklungskonzept anzupassen. Die festgelegte Widmungskategorie sollte nach Möglichkeit jede weitere Bautätigkeit unterbinden. Im Zuge des Bauverfahrens, das für den Abbruch erforderlich ist, ist die Gemeinde in Form der ersten Instanz mitbeteiligt.

ERSATZGRUNDSTÜCKE

Rechtlich gesehen gibt es weder für die betroffenen Gemeinden noch für andere Behörden eine Verpflichtung, **Ersatzgrundstücke** bereitzustellen. Ersatzgrundstücke bieten den Betroffenen aber die Möglichkeit, in ihrer Wohngemeinde zu bleiben, und können eine **wesentliche Hilfe** beim Wiederherstellen der persönlichen Wohnsituation sein. Die meisten Betroffenen suchen ein neues Zuhause nur wenige

Kilometer vom alten Wohnort entfernt. Zu beachtende Aspekte sind jedenfalls:

- Zusätzliche Kosten für die Errichtung kommunaler Infrastrukturen
- Die Dauer von Widmungsverfahren und anderen behördlichen Genehmigungsverfahren
- Kostenkontrolle/-steuerung der Grundstückspreise

VERBLEIBENDE IN ABSIEDLUNGSZONEN

Da Absiedlungen im Hochwassermanagement ausschließlich auf **freiwilliger Basis** durchgeführt werden können, bleibt es Betroffenen überlassen, ob sie im Gefährdungsbereich bleiben wollen. Dies bedeutet für Gemeinden trotzdem die Notwendigkeit, weitere bauliche Entwicklungen auf jenes Maß einzuschränken, das **nicht zur Verschlechterung der Sicherheitslage** führt. Das bedeutet, dass

Gebäude in der Regel adaptiert werden können, wenn sich das Schadenspotential nicht erhöht (z.B. Wohnraumvergrößerung) und die Sicherheitslage nicht verschlechtert. Um- und Zubauten sind damit nur mehr eingeschränkt möglich. Die **Effizienz von Absiedlungen**, die in erster Linie zur Schaffung von Retentionsräumen geeignet sind, wird durch verbleibende Objekte jedenfalls massiv verringert.

ANSATZPUNKTE FÜR ATTRAKTIVERE ABSIEDLUNGSANGEBOTE

Erfahrungen aus abgeschlossenen Absiedlungen weisen auf weitere Möglichkeiten hin, um **Absiedlung attraktiver zu machen** und somit eher eine vollständige Absiedlung aller Bewohnerinnen und Bewohner aus der Gefahrenzone zu erreichen. Die Attraktivität des Absiedlungsangebots hängt aber nicht ausschließlich von der Gestaltung der Förderung und der Bereitstellung von Ersatzgrundstücken ab.

Ebenso wichtig ist eine Beratung und Begleitung der Betroffenen beim Wohnortwechsel. Eine Anpassung einzelner Absiedlungsangebote auf die individuelle Lebenssituationen von Betroffenen kann die Attraktivität erhöhen, steht aber möglicherweise im Widerspruch zum Gleichheitsgrundsatz. Folgende Maßnahmen können eine vollständige Absiedlung unterstützen:

1

(Teil-)Förderung des Grundstücks

Bei Rückwidmung auf Grünland verlieren die Grundstücke an praktischem Nutzen für die Betroffenen. Ein Absiedlungsangebot wird deutlich attraktiver für die Betroffenen, wenn auch das **Grundstück (teil-)abgelöst** wird: weil der Grunderwerb für die **Schaffung neuen Wohnraums** an einem anderen Standort sonst zur Gänze privat bezahlt werden muss; weil es als **faktische Enteignung** empfunden wird, wenn der vor Jahren erworbene Baugrund deutlich an Grundstückswert verliert; weil dem Grundstück nicht nur monetärer, sondern auch **ideeller Wert** zugeschrieben wird.

2

Auszahlung der Förderung in Raten

Betroffene müssen hohe Geldmittel für den Aufbau ihrer neuen Wohnsituation aufbringen. Wenn ein Teil der Förderung unmittelbar nach der Unterzeichnung des Absiedlungsvertrags, noch **vor Fertigstellung des Abbruchs** ausgezahlt wird, müssen viele Betroffene einen deutlich niedrigeren Baukredit aufnehmen. Im Eferdinger Becken wurden 64 % der Fördersumme bereits in der ersten Rate ausgezahlt.

3

Unterstützung bei der Suche nach einem neuen Grundstück

Viele Betroffene haben die Vorstellung, dass ihre neue Wohnsituation zumindest gleichwertig (in Bezug auf Lage, Wohnfläche, damaliger Kaufpreis des Grundstücks etc.) zur alten Wohnsituation in der Absiedlungszone sein soll. Betroffene und benachbarte Gemeinden können **Ersatzgrundstücke** für Absiedelnde anbieten. Ersatzgrundstücke können in der öffentlichen Wahrnehmung einen schlechten Beigeschmack als Gabe an Bedürftige bekommen. Neue Grundstücke können seitens der Gemeinden unter Nutzung der Raumordnungsinstrumente (insb. Flächenwidmungsplan) bereitgestellt werden, wobei auf die **Vermeidung von Zersiedelung** und langfristig erhöhten Infrastrukturkosten geachtet werden sollte. Jedenfalls ist zu empfehlen, Unterstützung beim Zugang zum und bei der Suche auf dem **freien Wohnungsmarkt** anzubieten.

GEMEINDE-INFRASTRUKTUR

ERHALT, RÜCKBAU UND NEUERSCHLIESSUNG

Die technische Infrastruktur ist zu einem sehr hohen Grad von der Siedlungsstruktur abhängig. Straßen, Wasser- sowie Abwasserkanäle, Strom-, Gas- oder Glasfaserleitungen sind in einem dicht besiedelten Raum wirtschaftlich besser ausgelastet. In gering verdichteten Siedlungen stellt hingegen die **Finanzierung der Infrastrukturnetze** eine große Herausforderung für die Gemeinden dar. Wenn die Auslastung der Netzinfrastruktur durch den Bevölkerungsrückgang einer Absiedlung abnimmt, dann können die Betriebskosten sowie

Unterhaltungsaufwendungen der Netzwerkstrukturen ansteigen, da eine geringere Anzahl an Bewohnerinnen und Bewohnern weiterhin die Infrastruktur in Anspruch nimmt.

Eine drastische **Unterschreitung der Auslastung**, auf welche die Infrastrukturanlagen ausgelegt wurden, kann zu einem **Funktionszusammenbruch** oder zu **massiven Folgekosten** für den Wieder- oder Neubau führen. Folgende technische und soziale Infrastrukturen können durch die Absiedlung betroffen sein:

VERKEHRSANLAGEN

- Straßen und Wege
- Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs
- Schulbus
- Parkplätze

VER- UND ENTSORGUNGSANLAGEN

- Trinkwasserversorgung
- Abfall- und Abwasserentsorgung
- Energieversorgung (Fern-/Nahwärme, Strom, Gas)
- Telekommunikation (Telefon, Internet)

SOZIALE INFRASTRUKTUR

- Essen auf Rädern
- Mobile Altenpflege
- Kinderbegleitdienste
- Lokale Betreuungseinrichtungen

IMMISSIONSSCHUTZ

- Lärmschutzmaßnahmen

ANPASSUNGSFÄHIGKEIT DER INFRASTRUKTUR

Eine Anpassung der Systeme an den rückläufigen Bedarf ist durch die **geringe Anpassungsflexibilität** häufig nicht möglich, da diese durch technische, politische und soziale Rahmenbedingungen gesteuert werden. Die dezentrale Versorgung in dünn besiedelten Gebieten stellt eine hohe **Herausforderung für zahlreiche Versorgungssysteme** dar. Bei der

Abwasserentsorgung besteht die Möglichkeit, pro Haushalt eine eigene Sammel- und Behandlungsanlage zu bauen. Im Trinkwassernetz können bei geringerer Auslastung zusätzliche Spülungen notwendig werden, da sich die Standzeiten ansonsten erhöhen und dies in weiterer Folge zu einer Erhöhung der Keimlast im Trinkwasser führen würde.

ANPASSUNGSFÄHIGKEIT DER TECHNISCHEN INFRASTRUKTUREN

Infrastruktur	Siedlungsstrukturelle Abhängigkeit	Fixkostenanteil	Wirtschaftliche Lebensdauer	Anpassungsfähigkeit
Straßen	hoch	hoch	kurz/mittel	gering
Trinkwasser			mittel/lang	sehr gering
Abwasser			mittel/lang	sehr gering
Fernwärme			kurz/mittel	gering

nach SIEDENTOP ET AL. 2006

ANFALLENDE KOSTEN

Durch die **Nachfrageänderung** infolge der Absiedlung können einerseits Einmalkosten für den Umbau des aktuellen Netzes anfallen. Andererseits kann es zu **Folgekosten durch Unterlastungen** des Netzes kommen. Ab welchem Zeitpunkt eine Unterlastung zusätzliche Maßnahmen (baulicher oder betriebswirtschaftlicher Natur) notwendig macht, ist abhängig von der jeweiligen Netzinfrastruktur. In der Regel bedarf es bei der Abwasserentsorgung sowie FernwärmeverSORGUNG erster betriebswirtschaftlicher Maßnahmen, wenn die Unterlastung bei 20-30 % liegt;

bei Trinkwasser- sowie Stromversorgungssystemen liegt diese Grenze bei einer Unterlastung von 60-70 %. Daneben können auch Kapitalkosten anfallen, wie z.B. in der Gemeinde Mitterkirchen im Machland, wo Jahre nach der Absiedlung immer noch Kreditraten für den nicht mehr benutzten Kanal zu tragen sind. Möglichkeiten, um die Kosten in den Griff zu bekommen, bestehen in der Privatisierung der Infrastruktur über Public-Private-Partnership-Ansätze bzw. Public-Citizen-Partnerships in Form von genossenschaftlichen Kooperationsformen, wo die Bevölkerung ein Mitspracherecht hat.

MÖGLICHE FOLGEKOSTEN DURCH DIE ABSIEDLUNG

Betriebskosten	<ul style="list-style-type: none"> Zusätzliche Kosten bei Unterauslastung
Verwaltungskosten	<ul style="list-style-type: none"> Fixkosten aus allgemeinen Verwaltungsaufgaben
Kosten für Bereitstellung des Netzes	<ul style="list-style-type: none"> Kapitalkosten durch Kreditaufnahme Instandhaltungs- und Wartungskosten für das Netz
Rückbaukosten (einmalig)	<ul style="list-style-type: none"> Kosten für den Abbau oder die Stilllegung von Teilnetzen

nach SIEDENTOP ET AL. 2006

NEUBAUTEN VON ABSIEDELNDEN

Bei Neubauten sollte auf eine **Verdichtung der Siedlungen** geachtet werden, damit die Gemeinde entsprechend niedrigere Kosten für die infrastrukturelle Erschließung der neuen Siedlungsflächen zu tragen hat. Grob geschätzt können durch die Verdichtung sowie durch eine räumliche Bündelung der Bautätigkeiten die Kosten für die technischen Infrastrukturen um ca.

ein Drittel gesenkt werden (SCHILLER UND SIEDENTOP 2005). Es ist daher dringend anzuraten bei der Auswahl von Flächen für Neubauten entsprechende **kultutechnische Expertise** beizuziehen und Investitions- sowie Erhaltungskosten von neuen Standorten einer Verdichtung gegenüberzustellen.

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

TRANSPARENZ UND BETEILIGUNG

Die Festlegung einer Absiedlungszone stellt eine Einschränkung für die räumliche Entwicklungsmöglichkeit der Gemeinden und die Lebensentwürfe der Betroffenen dar. Eine systematische Öffentlichkeitsarbeit ist daher zentral, um eine **breit akzeptierte Entscheidungsfindung** zu erreichen und späterem Widerstand oder Protesten vorzubeugen.

Die genaue Vorgangsweise ist je nach Vorgesichte und aktueller Situation für jede Standortgemeinde anzupassen. Dabei kann auf bewährte Leitfäden zur Bürger*innenbeteiligung zurückgegriffen werden (z.B. www.partizipation.at). Die Öffentlichkeitsarbeit sollte **verschiedene Leitlinien** berücksichtigen; diese sind jedoch mit gewissen Vor- und Nachteilen verbunden.

1

Öffentliche Zieldefinition

Welcher Anteil der Bewohner*innen soll abgesiedelt werden? Welches Schutzniveau will man in der Zone erreichen?

- + Festlegung der Partizipationstiefe
- + verhindert wiederholte Grundsatzdiskussionen, wenn es um konkrete Umsetzungsschritte geht
- + ermöglicht maßgeschneiderte Aktivitäten in der Öffentlichkeitsarbeit
- politische Kritik bei Zielverfehlung
- benötigt gutes Erwartungsmanagement, um nur Versprechen zu geben, die man auch halten kann

2

Transparente Entscheidungskriterien

Wie wird die Absiedlung im Vergleich zu anderen Schutzmaßnahmen bewertet? Wie wurden die Grenzen der Absiedlungszone festlegt? Aus welchen Gründen werden möglicherweise einzelne, nicht private Objekte in der Absiedlungszone anders behandelt?

- + sorgt für ein gemeinsames Risikoverständnis
- + nachvollziehbare Entscheidungen werden eher akzeptiert
- + Gleichbehandlung durch einheitliche Kriterien
- Verzetteln in kleinteilige Fragen bei unklaren lokalen Risikosituationen
- erfordert vorab eine klare Verantwortlichkeit aller Akteurinnen und Akteure

3

Zeitlicher und sozialer Druck

Wird die Absiedlungszone unmittelbar nach einem schweren Hochwasser eingeführt? Wie werden Entscheidungsfristen festgelegt? Ist die Absiedlung nur gemeinsam im Siedlungsverband möglich?

- + vereinfacht Planungs- und Verwaltungsprozesse
- + schafft frühe Klarheit und Meinungsbildung bei allen Beteiligten
- + höhere Bereitschaft zur Absiedlung zu erwarten
- + Vermeidung von Fehlinvestitionen während des Wiederaufbaus
- wird als Überrumpelung erlebt und kann zu Widerstand führen
- unterwandert die Freiwilligkeit in der Entscheidung für/gegen die Absiedlung
- trifft vor allem Betroffene, die unentschlossen oder wenig selbstsicher sind

4**Versachlichung der Debatte**

Wird die Debatte auf ingenieurtechnisch-juristischer Ebene über Risiken und Gesetze geführt?
Werden emotionale Themen (z. B. Ortsverbundenheit, Ohnmacht) ausgeklammert?

- + Argumente werden über objektive Fakten und nicht über subjektive Eindrücke ausgetauscht
- + ermöglicht es, rasch und verbindlich Position zu beziehen
- Fachsprache ist Laien schwer zugänglich
- Verzetteln in Detailfragen
- Rückzug hinter formale Begriffe und Regeln klammert emotionale Betroffenheit aus

5**Abstimmung zwischen Land und Gemeinde**

Werden Richtlinien der Landesebene auf Gemeindefläche durchgesetzt? Findet ein einheitliches Handeln in allen Standortgemeinden statt?

- + Gleichbehandlung durch einheitliche Vorgehensweise
- + sorgt für stabile politische Haltung
- + sorgt für klare Verantwortlichkeit und Ansprechpersonen
- Verzögerung des Absiedlungsprozesses
- unwillige Akteurinnen und Akteure unterwandern oder verzögern politische Beschlüsse

Bürger*innenbeteiligung kann in **verschiedenen Tiefen** erfolgen: Informationen über das Vorhaben und seine Auswirkungen, Konsultation der Bürgerinnen und Bürger für Stellungnahmen und Vorschläge, Partizipation und Diskussion auf Augenhöhe, sowie gemeinsame Planung. Je tiefer die Beteiligung, desto besser werden Maßnahmen im Regefall akzeptiert.

Die Diskussion zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und Entscheidungsträgerinnen und -trägern andererseits, ob und wie eine Absiedlung durchgeführt werden soll, fällt im Allgemeinen leichter, wenn in der Region bereits **in den letzten 5-10 Jahren eine öffentliche Debatte** über Risiken und Optionen im Hochwasserschutz geführt worden ist.

Ein kritischer Faktor für das Gelingen der Öffentlichkeitsarbeit ist, wie gut eine gemeinsame Sprache und gemeinsame Themen entwickelt werden können. Landesabteilungen und externe Gutachterinnen und Gutachter verwenden oft hydrologische und juristische Fachbegriffe. Eine zu komplexe Sprache kann Laien ohne Hintergrundwissen aus der Diskussion ausschließen und später zu Widerstand führen. Viele Bewohnerinnen und Bewohner verfügen über kleinräumiges, traditionelles Wissen zu Hochwasserprozessen. Wenn dieses Wissen ernstgenommen und in die Entscheidungsfindung

einbezogen wird, kann das zu höherer Akzeptanz der Absiedlung führen.

Die Bürger*innenbeteiligung bei Absiedlungen steht vor der Herausforderung, allen Betroffenen die Möglichkeit zu geben, ihre Fragen und Meinungen zu äußern. Bei Großveranstaltungen wie Informationsabenden kommen manche Betroffene nicht zu Wort, weil sie sich ihre Fragen und Argumente erst zurechtleben müssen, sie den öffentlichen Auftritt scheuen oder schlicht der zeitliche Rahmen zu knapp ist. Es sollte daher eine **Bandbreite an Beteiligungsformaten** angeboten werden, die von großen Informationsveranstaltungen bis hin zu Gesprächsangeboten im kleinen Personenkreis reicht, um auch die schweigende Mehrheit zu erreichen. Im Kontakt mit Betroffenen sollte diese neutrale Anlaufstelle widersprüchlichen Informationen und Gerüchten frühzeitig entgegentreten. Ihre Rolle umfasst vorrangig die **Koordination, Kommunikation und Konfliktlösung** zwischen allen Akteurinnen und Akteuren, und nur am Rande planerisch-ingenieurtechnische Aufgaben. Bei größeren Absiedlungsprojekten mit 50 oder mehr betroffenen Haushalten ist zu empfehlen, eine permanente Informationsdrehscheibe und Pressestelle einzurichten.

AKTIVITÄTEN IM ZEITVERLAUF

EINSTIEG ZU BEGINN DES PROZESSES

- **Beirat** für interne politische Diskussion, mit Vertreterinnen und Vertretern des Landes und der Standortgemeinden, sowie wenn möglich Repräsentantinnen und Repräsentanten von früheren Absiedlungsprozessen in anderen Gemeinden
- **Interessensbekundung** von Betroffenen kurz nach einem Hochwasser (Unterschriftenlisten)

BEGLEITUNG WÄHREND DES PROZESSES

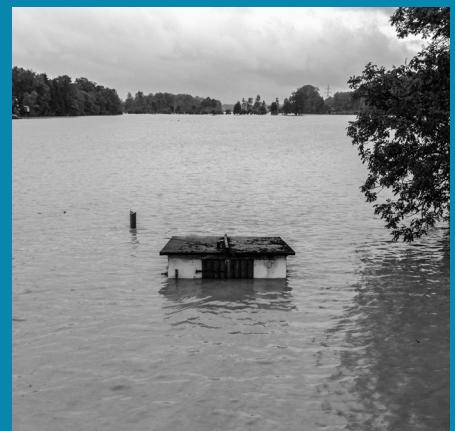
- regelmäßige **Informationsschreiben** und Newsletter, etwa um Betroffene proaktiv auf Änderungen bei gesetzlichen Regelungen hinzuweisen
- nach Informationsvorträgen **keine Publikumsdiskussion** mit Saalmikrofon (wird oft von wenigen redegewandten Personen dominiert); stattdessen **Informationskojen** mit verschiedenen Expertinnen und Experten anbieten, mit denen in kleiner Runde diskutiert werden kann
- zentrale und laienverständliche **Online-Informationsbereitstellung** von Sitzungsprotokollen, Planungsunterlagen, Formularen, Gefahrenzonenplänen, Vorschriften für Abriss und bauliche Bewilligungen etc.
- neutrale, unabhängige **Fachgutachterinnen und -gutachter**
- **Beteiligung** von Bürgerinnen und Bürgern in Planungsverfahren durch formale Anhörungen, Vorschlagswesen oder frei zugängliche Runde Tische
- **zentrale Anlaufstelle** in der öffentlichen Verwaltung für alle Bürger*innenfragen, die auch Einzelfallberatungen anbietet
- **Exkursionen** zu anderen Absiedlungsgebieten und Austausch mit dortigen Betroffenen

NACHBEREITUNG NACH ABSCHLUSS DES PROZESSES

- **Dokumentation** von Erfolgsfaktoren und Hindernissen für zukünftige Absiedlungen
- **Archivierung** von Regelungen, Protokollen und anderen Entscheidungsgrundlagen
- **Wissensmanagement** in der Verwaltung, indem Beamtinnen und Beamte im Falle geänderter Zuständigkeiten (Pension, Weggang etc.) ihr Erfahrungswissen an Kolleginnen und Kollegen weitergeben

PROZESSFORTSCHRITT





UNTERSTÜTZUNG BETROFFENER

VOR, WÄHREND UND NACH DER ABSIEDLUNG

Für Betroffene beschränkt sich die Entscheidung für oder gegen die Absiedlung nicht auf ein bloßes Abwägen zwischen der Hochwassergefahr und den Kosten eines Wohnortwechsels. Die Risikowahrnehmung ist stark durch **persönliche Eindrücke und Erlebnisse** geprägt. In wirtschaftliche Überlegungen spielen das eigene Lebensalter und die Vorstellungen für die eigenen Kinder hinein. Eine einsachliche Debatte zur Absiedlung ignoriert emotionale Aspekte wie **Ortsverbundenheit** und Wohnvorstellungen. Als Folge der Absiedlung müssen Betroffene ihr **soziales Netzwerk** und ihre nachbarschaftlichen Beziehungen teils neu aufbauen. Beeinträchtigungen der Lebensqualität sind vorrangig zu beobachten, wenn Betroffene die Entscheidung für oder gegen das Absiedeln über lange Zeit aufschieben und wegen dieser **Unentschlossenheit** andere Lebensbereiche nicht mehr aktiv gestalten (z.B. Reparaturen, Arbeitssuche). Weiters sind Haushalte verstärkt negativ betroffen, wenn die Absiedlung mit

einer **persönlichen Krise** zusammenfällt (z.B. ältere oder chronisch kranke Menschen, Alleinerziehende, Verlust einer nahestehenden Person).

Unterschiede bestehen auch zwischen alteingesessenen und zugezogenen Betroffenen. Teils sind Anlagen bereits seit Generationen in Familienbesitz, die Haushalte weisen oft enge Nachbarschaftsbande und mit der Region verbundene Kindheitserinnerungen auf. Bei Landwirtschaften besteht zudem ein enger Arbeitsbezug zur Region. Zugezogene sind hingegen oftmals Pendler*innen, die sich in der Region den Traum vom Einfamilienhaus erfüllt haben.

Auswirkungen einer Absiedlung betreffen nicht nur Haushalte, die gehen, sondern auch die, die bleiben. Jene Betroffenen, die bleiben, sind mit einer ausgedünnten Nachbarschaft konfrontiert und haben oft die Befürchtung, dass sie bei einem kommenden Hochwasser nicht mehr die umfassende Hilfe erhalten werden, die sie bisher erfahren haben.

WICHTIGE ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE FÜR/GEGEN EINE ABSIEDLUNG



Viele Betroffene benötigen persönliche Unterstützung vor, während und nach der Absiedlung. Es hat aber **keine Akteurin bzw. kein Akteur im Hochwassermanagement die formale Aufgabe**, diese Begleitung und Betreuung anzubieten. Für die öffentliche Verwaltung steht im Vordergrund, die Absiedlung vertraglich korrekt abzuwickeln. Mit der Auszahlung der letzten Rate der Förderung gilt die Absiedlung aus Sicht der Verwaltung als beendet. Für eine persönliche und empathische Unterstützung gibt es im Regelfall keine Zeit und Ressourcen. Es ist klar zu empfehlen, möglichst bald im Absiedlungsprozess allen betroffenen Personen **aktiv ein persönliches Einzelgespräch anzubieten** sowie auch **Gruppengespräche** mit externer Moderation zum gemeinsamen Austausch v. a. zu Sachfragen zu initiieren (Stammtische, Nachbarschaftsgruppen etc.). Relevante Themen können Erfahrungen über Behördenwege,

Abrissunternehmen und Wohnungssuche sein. Wenn die Betroffenen mit ihren Problemlagen und Fragen nicht alleine gelassen werden, sondern sich in einem privaten Rahmen austauschen können, kann eine Vertrauensbasis aufgebaut werden, die spätere, auch konfliktbeladene Kommunikationsschritte deutlich erleichtert.

Betroffene, die sich gegen die Absiedlung entscheiden, benötigen ebenfalls Unterstützung, um sich ausreichend auf zukünftige Hochwässer vorbereiten zu können. V.a. ältere Personen, die sich gegen eine Absiedlung entscheiden, können Notfälle nicht mehr alleine bewältigen und sind auf tatkräftige Hilfe von Einsatzkräften oder Freiwilligen angewiesen. Die **Förderung von privater Eigenvorsorge** kann aber dem politischen Ziel entgegenwirken, möglichst viele Betroffene zur Absiedlung zu bewegen.

1

Einzelgespräche

- Krisenintervention und Traumaberatung nach einem Hochwasser
- Gesprächsangebot zur persönlichen Entscheidungsfindung, zum Abklären der persönlichen Wohnerwartungen und der finanziellen Möglichkeiten, zur Meinungsbildung unter allen Haushaltsmitgliedern, zum Einleben am neuen Wohnort etc.
- Rechtsberatung zu Bedingungen bzgl. Absiedlungsangebot, Hofübernahme, Grundstückssuche, Neubau etc.

2

Nachbarschaftsgruppen

- Informationsaustausch
- Erarbeiten und Vertreten gemeinsamer politischer Standpunkte, bis hin zur Bildung von Bürger*inneninitiativen
- gemeinsames Beauftragen von Rechtsauskünften und Fachgutachten (z.B. zu Abflussmodellierung, Schätzung des Gebäude-Zeitwerts, Gesetzgebung zu Raumordnung)
- gemeinsames Bauen auf benachbarten Grundstücken
- Einkaufsgemeinschaften für Baumaterial
- gemeinsame Verpachtung und Maschinenhallen für landwirtschaftliche Betriebe
- Stammtische, Siedlungsfeiern u. Ä. zum Bilden neuer Nachbarschaftsbeziehungen

3

Technische und bauliche Präventionsmaßnahmen an Privatgebäuden

- Einrichtung zuverlässiger Hochwasserpegel und Frühwarnsysteme
- Hilfestellung bei der Umsetzung von privatem Hochwasserschutz an Wohngebäuden (fachliche Beratung, finanzielle Förderung)

4

Anlaufstelle

- Checklisten für Behördengänge und Antragsverfahren
- Bereitstellen von Formularen und Unterlagen
- Hilfe bei der Grundstückssuche
- Hilfe bei der Suche nach Abbruch- und Entsorgungsfirmen
- Unterstützung bei Finanzplanung und Baubewilligungsverfahren für Neu- und Umbauten
- Hilfe bei der Abwicklung oder Weiternutzung des alten Grundstücks
- aktiver Hinweis auf geänderte Richtlinien und ablaufende Fristen
- Unterstützung beim Ausarbeiten von Hochwasserschutz-Konzepten für private Wohngebäude
- Abklärung des Schutzniveaus für Haushalte, die bleiben (z.B. Einsatzbereitschaft von Feuerwehr und anderen Helfer*innen, Zahlungen aus dem Katastrophenfonds)

BEWÄLTIGUNG

UMGEHEN MIT DER VERÄNDERUNG

Kritische **Wendepunkte** im Bewältigungsprozess sind einerseits das Treffen der verbindlichen Entscheidung für oder gegen die Absiedlung, da ab diesem Zeitpunkt optimistisch und gestalterisch in die Zukunft geblickt werden kann. Andererseits hat der Abriss des alten Hauses einen starken symbolischen Charakter für das unwiederbringliche Zurücklassen der alten

Lebenssituation. Darüber hinaus gehen die Betroffenen sehr unterschiedlich mit der Absiedlungssituation um. Während manche tatkräftig ihre Zukunft gestalten, fühlen sich andere überfordert und schieben ihre Entscheidungen immer wieder auf. Protesthaltungen entstehen durch Schuldzuweisungen an Behörden und 'mächtige Dritte'.

BEWÄLTIGUNGSSTRATEGIEN	BEISPIELE	HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN
Problemlösung	<ul style="list-style-type: none"> • Optionen abwägen • konkretes Planen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vor- und Nachteile unterschiedlicher Optionen darstellen • Best Practice Beispiele aufzeigen
Kognitives Umstrukturieren	<ul style="list-style-type: none"> • Optimismus, positives Denken • Fokus auf positive Aspekte der Entscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung bei der Realisierung der getroffenen Entscheidung anbieten
Flucht, Vermeidung	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidung wird laufend aufgeschoben • Belastung der Lebensqualität 	<ul style="list-style-type: none"> • Betroffene und ihre Sorgen ernst nehmen • Beratungen, konkrete Gesprächsangebote
Widerstand	<ul style="list-style-type: none"> • kein/wenig Wille zur Kooperation • Wut auf Behörden 	<ul style="list-style-type: none"> • Widerstand durch Transparenz begegnen

Bewältigungsstrategien basierend auf SKINNER ET AL. (2003)

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

AMTDER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG, UMWELTBUNDESAMT (2012). Risikokommunikation im Hochwasserschutz. Anleitung und Empfehlungen für die Praxis.
http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/nachhaltigkeit/IMRA_Broschuere.pdf

BROOKINGS INSTITUTION (2015). Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation.
<https://www.brookings.edu/research/guidance-on-protecting-people-from-disasters-and-environmental-change-through-planned-relocation/>

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT; BUNDESKANZLERAMT (2011). Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Praxisleitfaden.
http://www.partizipation.at/standards_oeb.html

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE (2009). Floodrisk II: Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum Integrierten Hochwassermanagement. Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung - Absiedelung und Flächenwidmung.
<http://www.umweltbundesamt.at/floodrisk2>

CORREA, E., RAMIREZ, F., & SANAHUJA, H. (2011). Populations at risk of disaster: A resettlement guide. World Bank, Washington, DC.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27383>

LAND OBERÖSTERREICH, ABTEILUNG WASSERWIRTSCHAFT: Freiwillige Umsiedlung im Eferdinger Becken.
<https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150153.htm>

OECD (2015). Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris.
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/stakeholder-engagement-for-inclusive-water-governance_9789264231122-en

LEIBNIZ-INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG (2018). Praxishilfe Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klima- und demografischen Wandel.
<https://www.ioer.de/projekte/praxishilfe-siedlungsueckzug/>

SEEBAUER, S., BABCIKY, P. (2016). Absiedlung von hochwassergefährdeten Haushalten im Eferdinger Becken: Begleitforschung zu sozialen Folgewirkungen. Endbericht von StartClim2015.B in StartClim2015: Weitere Beiträge zur Umsetzung der österreichischen Anpassungsstrategie, Auftraggeber: BMLFUW, BMWF, ÖBf, Land Oberösterreich.
http://www.startclim.at/fileadmin/user_upload/StartClim2015_reports/StCl2015B_lang.pdf

SCHILLER, G., SIEDENTOP, S. (2005). Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. disP-The Planning Review 41 (160): 83-93.

SIEDENTOP, S., SCHILLER, G., KOZIAL, M., WALTHER, J., GUTSCHE, J.-M. (2006). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten - Bilanzierung und Strategieentwicklung. BBR-Online-Publikation Nr. 3/2016. Bonn.

SCHINDELECKER, A. (2018). Relocation for Flood Retention in Austria. In: Hepperle, E., Paulsson, J., Maliene, V., Mansberger, R., Lisec, A., Guelton, S. (Edt.). Opportunities and Constraints of Land Management in Local and Regional Development. vdf Zürich: 111-120.

SKINNER, E.A., EDGE, K., ALTMAN, J., SHERWOOD, H. (2003). Searching for the Structure of Coping: A Review and Critique of Category Systems for Classifying Ways of Coping. Psychological Bulletin 2003, Vol. 129, No. 2, 216-269.

WEINGRABER, F., SCHINDELECKER, A. (2018). Konfliktfeld Absiedelung von Hochwasserrisikogebieten: Grundlagen und Governance-Prozesse am Beispiel des Eferdinger Beckens (OÖ). In: Rudolf-Miklau, F., Kanonier, A. (Hrsg.). Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. Verlag Österreich, S. 539-555. ISBN 978-3-7046-8006-8.

Dieses Handbuch wird laufend aus Projektergebnissen aktualisiert. Die neueste Version finden Sie unter:
<http://relocate.joanneum.at>.
Bitte senden Sie uns Ihre Rückmeldungen und Fragen - wir versuchen, diese in den kommenden Versionen aufzugreifen.

Auf <http://relocate.joanneum.at> werden laufend neue Projektergebnisse und Hintergrundinformationen veröffentlicht.

Das Projekt RELOCATE2016-2018 „Social and land use impacts of flood relocation policies in the Eferding and Machland region: Longitudinal study of the 2016-2018 period“ wird aus Mitteln des Klima- und Energiefonds gefördert und im Rahmen des Austrian Climate Research Programme durchgeführt.

FÜR DEN INHALT VERANTWORTLICH:

Dr. Sebastian Seebauer

JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH, LIFE – Zentrum für Klima,
Energie und Gesellschaft

Dr. Thomas Thaler

Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Alpine Naturgefahren

DI Arthur Schindelegger

Technische Universität Wien, Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement,
Department für Raumplanung

Martin Wenk, MA

Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Alpine Naturgefahren

Mag. a Claudia Winkler, MA

JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH, LIFE – Zentrum für Klima,
Energie und Gesellschaft

Bildquellen

Kirchberger (S.1 & S. 19), Gemeinde Alkoven (S. 2/3, 4), Babicky/Seebauer (S. 19)

<http://relocate.joanneum.at>