



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN

DISSERTATION

Absiedlung als Planungsinstrument

Planerische Aspekte zu Siedlungsrückzug als Naturgefahrenprävention

**ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
technischen Wissenschaften Raumplanung und Raumordnung unter der
Leitung von**

Univ. Prof. DI Dr. Arthur Kanonier

E280/8 Forschungsbereich für Bodenpolitik und Bodenmanagement
Institut für Raumplanung

Begutachtung durch

Priv. Doz. DI Dr. Florian Rudolf-Miklau

Ao. Univ. Prof. DI Dr. Andreas Voigt

**eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung**

von

DI Arthur Schindelegger

00625912

Stuwerstraße 27a/1/9

1020 Wien

Wien,

.....
DI Arthur Schindelegger

VORWORT

Die Arbeit, mit dem vermeintlich provokanten Titel „Absiedlung als Planungsinstrument“, stellt eine Untersuchung, des bisher in der Raumordnung und Raumplanung wenig beachteten Themenkomplexes der geplanten Nutzungsreduzierung im Sinn einer Einschränkung von Nutzungstiteln, eines Abbruchs von Gebäuden und der damit einhergehenden Umsiedlung von Betroffenen dar. Sowohl aus politischer, rechtlicher wie planerischer Perspektive, stellen derartige planerisch-räumliche Interventionen komplexe Vorhaben dar. Im österreichischen Kontext wurden und werden nach wie vor in erster Linie aufgrund der bestehenden Gefährdung durch Naturgefahrenprozesse Absiedlungen durchgeführt. Mit Blick auf den globalen Kontext hat die Diskussion zu Absiedlungen in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend Aufmerksamkeit erhalten. Einerseits bedingt die Bevölkerungsdynamik mit einem anhaltend starken Wachstum urbaner Räume, sowie klimatischen Veränderungen andererseits, dass immer mehr Menschen von extremen Wetterbedingungen und Naturgefahren betroffen sind. Damit ist der Staat gefordert für den Schutz der Bevölkerung sowie des Eigentums Maßnahmen zur Minimierung der Vulnerabilität bzw. der Steigerung der Resilienz zu ergreifen. Absiedlungen können hier in gewissen Fällen eine effiziente Maßnahme darstellen. Dabei sind aber das soziale Umfeld der Betroffenen, Vermögenswerte, die mögliche Stigmatisierung sowie weitere kritische Aspekte in der Planung und Umsetzung zu beachten.

In Österreich wurden insb. entlang der Donau seit den 1970er-Jahren Absiedlungen auf freiwilliger Basis in Hochwassergefährdungsbereichen umgesetzt. Mittlerweile wurden hunderte Haushalte in mehreren solchen Projekten österreichweit abgesiedelt und ein diffiziles Regelungssystem entworfen, um den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen zu entsprechen. Es fehlt bisher jedoch an einer umfassenden Dokumentation dieser Projekte und einer wissenschaftlichen Durchdringung vor allem der raumplanerischen Aspekte. Mit dem Hintergrund des internationalen Forschungsfokus im Bereich von Absiedlungen im Zusammenhang mit Naturgefahren untersucht die vorliegende Arbeit einerseits komparativ verschiedene Projekte und evaluiert andererseits das raumplanerische Instrumentarium im Hinblick auf die Prozessgestaltung.

Die Forschungsarbeit trägt damit dazu bei, die planerische Diskussion zum Siedlungsrückzug aufgrund natürlicher Limitationen zu schärfen und leistet einen Beitrag zur Weiterentwicklung des österreichischen Naturgefahrenmanagements.

Verwendung einer geschlechtergerechten Sprache

Die Forschungsarbeit verwendet grundsätzlich die Form des Binnen-I. Auf die Verwendung einer geschlechterneutralen Ausdrucksweise wird verzichtet, wenn tatsächlich nur Männer oder Frauen gemeint sind. Eine Ausnahme stellt der Begriff der „Absiedler“ dar, der sowohl Frauen als auch Männer in gleicher Weise umfasst und daher nicht mit Binnen-I angeführt wird.

DANKSAGUNG

Das Verfassen einer Dissertationsschrift ist ein langer und intensiver iterativer Prozess, der jedenfalls beträchtlich zur Erweiterung des persönlichen Horizonts beiträgt. Auf diesem Weg ist man mit fachlichen Zweifeln, Rückschlägen und vor allem Herausforderungen im Zeitmanagement konfrontiert. Aber gerade der voranschreitenden Zeit, in der man sich mit dem gewählten Themenkomplex beschäftigt, kommt zentrale Bedeutung zu. Meint man zu Beginn der Forschungsarbeit bereits nach kurzer Einarbeitungsphase über genug Wissen für eine Verschriftlichung von Aspekten zu verfügen, zeigt die Zeit, dass gerade Diskussionen, der fachliche Austausch und der Besuch von Konferenzen neue Einsichten mit sich bringen, neue Aspekte erschließen und für die persönliche Reflexion essentiell sind. Ich konnte gerade für diesen iterativen Prozess auf eine solide Unterstützung in meinem beruflich-fachlichen wie privaten Umfeld zählen und bin froh und dankbar diese Arbeit verfasst zu haben.

Ich möchte somit folgenden Personen für die Unterstützung im Zuge der Verfassung der Dissertationsschrift danken:

Univ. Prof. DI Dr. Arthur Kanonier

mein Dissertationsbetreuer, der mir den Einstieg in die Wissenschaft ermöglicht und mich über Jahre hinweg unterstützt hat.

Den Interview- und GesprächspartnerInnen im Zuge der Recherche und Aufarbeitung der Fallbeispiele. Ohne Ihre Unterstützung hätte diese Forschungsarbeit nicht realisiert werden können.

Außerdem möchte ich KollegInnen, Freunden und meiner Familie für die Unterstützung danken: Marie-Sophie Attems, Sophie Brodicky, Stephanie Essig, Reinhard Falch, Manuel Gattermayr, Isaak Granzer, Franz Holawe, Rudolf Hornich, Florian Lehner, Wolfgang Lexer, Jelka Linzer, Lukas Löschner, Kurt Luger, Margit Kubala, Silvia Manhart, Clemens Neuhold, Catrin Promper, Magdalena Rauter, Florian Rudolf-Miklau, Veronika Schernhammer, Bernadette Schindelegger, Christine Schindelegger, Josef Schindelegger, Michael Schindelegger, Michaela Scheich, Sebastian Seebauer, Walter Seher, Sophie Spanlang, Thomas Thaler, Andreas Voigt, Maria Wasserburger, Kurt Weninger, Grazia Withalm, Constanze Wolfgring, Katharina Zwettler.

KURZFASSUNG

Naturgefahren stellen eine zentrale Rahmenbedingung für die räumliche Entwicklung dar. Unter der Prämisse die Bevölkerung, Sachgüter und Infrastruktur vor Schadereignisse zu schützen, können, unterschiedliche Maßnahmen in einem integralen Naturgefahrenmanagement ergriffen werden. Ist es nicht möglich technische Maßnahmen oder Anpassungen an Gebäuden vorzunehmen, wird mitunter der Abbruch von Gebäuden und die Umsiedlung der BewohnerInnen als passive Schutzmaßnahme ergriffen. Absiedlung aus Gefahrenbereichen stellt dabei eine komplexe Aufgabe insb. für die öffentliche Hand dar.

In Österreich gibt es seit den 1970er Jahren Erfahrungen mit Absiedlungen im Zusammenhang mit verschiedenen Naturgefahrenprozessen, vor allem aber bei Hochwassergefahren. Im internationalen Diskurs werden Absiedlungen aktuell verstärkt diskutiert. So hat etwa die UNHCR „Richtlinien zu geplanter Absiedlung“¹ verfasst und auch in Deutschland und der Schweiz wird diese Maßnahme verstärkt in Betracht gezogen. Relevant ist Absiedlung als Schutzmaßnahme bei bestehenden Gefährdungen, zukünftig aber auch im Zusammenhang mit klimatischen Veränderungen.

Die Forschungsarbeit untersucht im Kontext des österreichischen Naturgefahrenmanagements die rechtlichen Rahmenbedingungen von Absiedlungen mit Fokus auf die raumplanerische Komponente. Dies wird ergänzt um die systematische Darstellung von Praxisbeispielen und mit einer Evaluierung dieser Absiedlungsprozesse abgeschlossen. Insb. mit Blick auf die Richtlinien der UNHCR, werden Handlungsfelder und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Instruments im Naturgefahrenmanagement mit besonderem Fokus auf die raumplanerischen Potentiale identifiziert.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeit zeigen, dass Absiedlungen auf freiwilliger Basis innerhalb der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen bereits umgesetzt werden können und hier Mechanismen gefunden wurden, um eine langfristige bauliche Freihaltung betroffener Bereiche sicherzustellen. Absiedlung als Maßnahme zur Risikominimierung ist bereits vergleichsweise gut etabliert. Raumplanerische Instrumente werden derzeit kaum strategisch in die Projekte eingebunden. Insgesamt ergibt sich ein Verbesserungspotential hinsichtlich einer integralen Prozessbegleitung. Dies betrifft auf institutioneller Seite die Koordination und Kooperation involvierter Behörden und öffentlicher Stellen sowie auf Seite der Betroffenen die bessere Einbindung in die Planung und Abwicklung. In einer ganzheitlichen Betrachtung ist es wichtig die individuellen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

¹ UNHCR, 2015.

ABSTRACT

Natural hazards are an essential condition for spatial development. Following the premise to safeguard people as well as property and infrastructure from damages by hazard events, different measures can be undertaken in an integrative natural hazard management. If no structural measures or adaptations of objects are possible, occasionally the deconstruction of endangered buildings and the relocation of the inhabitants is undertaken as a passive protective measure. Relocation in hazard areas poses a difficult state assignment. Furthermore, the relocation of people living in hazard prone areas also confronts the public sector with a complex, multilayered task.

Austria can draw on experience with relocation in connection with natural hazards, especially because of flood hazards, since the 1970s. In the international discussion, relocation has always received a considerable amount of attention. For example, the UNHCR has published a “Guidance on Planned Relocation”² and the measure is increasingly considered in Germany and Switzerland. Relocation is relevant in the context of existing hazards, as well as in the future due to changing climate conditions.

The research investigates the legal framework of relocation, focusing on a planning perspective in the Austrian natural hazard management. This is complemented with a systematic presentation of practice examples and concludes with an evaluation of relocation processes. Especially with regards to the UNHCR guidelines, fields of action and recommendations for the further development of relocation in natural hazard management with a special focus on potentials in spatial planning are identified.

The results of the research show, that relocation on a voluntary basis is possible within the existing legal framework. To ensure that concerned areas are kept undeveloped, mechanisms have been developed. Relocation as a measure for risk reduction is comparatively well established. Spatial planning measures, however, are currently hardly ever integrated strategically in such projects. Overall, there exists a potential of improvement for an integral process support. This concerns the coordination and cooperation of involved authorities and other public institutions on the institutional side. Regarding affected people it refers to their improved involvement in planning and implementation. Thus, an integrative approach with the consideration of individual demands is important.

² UNHCR, 2015.

INHALTSVERZEICHNIS

1	ABSIEDLUNG UND NATURGEFAHRENPRÄVENTION	7
1.1	BEGRIFFLICHE GRUNDLAGEN	9
1.2	RELEVANZ VON ABSIEDLUNGEN	18
1.2.1	Existierende Gefährdung durch Naturgefahren	18
1.2.2	Klimatische Veränderungen	19
1.2.3	Bevölkerungsdynamik	23
1.3	FORSCHUNGSFRAGEN	26
2	METHODIK	28
2.1	WISSENSCHAFTSTHEORETISCHER HINTERGRUND	29
2.2	FORSCHUNGSMETHODEN	31
2.3	FORSCHUNGSABLAUF	34
3	STAND DER FORSCHUNG – INTERNATIONALER VERGLEICH.....	36
3.1	ÖSTERREICH	36
3.2	INTERNATIONALE STRATEGIEN UND RICHTLINIEN	38
3.2.1	Vereinte Nationen	38
3.2.2	Entwicklungsbanken	40
3.2.3	Internationaler Forschungsstand, Fallstudien und Praxisbeispiele	40
4	NATURGEFAHRENMANAGEMENT IN ÖSTERREICH	48
4.1	NATURGEFAHREN IN ÖSTERREICH	50
4.2	SYSTEM DES NATURGEFAHRENMANAGEMENTS	52
4.3	INSTITUTIONEN UND KOMPETENZEN	55
4.3.1	Naturgefahren im Wasserrecht	55
4.3.1.1	Bundeswasserbauverwaltung	57
4.3.1.2	Bundes-Wasserstraßenverwaltung	59
4.3.2	Naturgefahren im Forstrecht	60
4.3.2.1	Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung	61
5	ABSIEDLUNGEN IM PLANUNGSRECHT	63
5.1	GRUNDLAGEN ZUM BAU- UND RAUMORDNUNGSRECHT	64
5.1.1	Kompetenzverteilung und Systematik in der Raumordnung	65

5.1.2	Kompetenzverteilung und Systematik im Baurecht	73
5.2	PLANUNGSRECHTLICHE ÜBERLEGUNGEN ZU ABSIEDLUNGSPROZESSEN	74
5.2.1	Planerische Ziele im Zusammenhang mit Absiedlungen und Zugriff auf private Liegenschaften	77
5.2.2	Planerische Ausweisung von potentielle Absiedlungszonen	79
5.2.3	Einschränkung der baulichen Entwicklung	86
5.2.4	Freihaltung von Absiedlungsflächen	88
5.2.4.1	Wasser- und forstrechtliche Instrumente	89
5.2.4.2	Überörtliche Raumplanung	90
5.2.4.3	Örtliche Entwicklungskonzepte	93
5.2.4.4	Flächenwidmungsplanung	96
5.2.5	Bauverbote mittels Vertragsraumordnung	108
5.2.6	Abbruch von Gebäuden im Baurecht	111
5.2.7	Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit Absiedlungen	113
5.2.8	Ersatzstandorte	118
5.2.9	Verbleibender Baubestand	121
5.3	DISKUSSION DER PLANUNGSRECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN FÜR ABSIEDLUNGEN	124
6	ABSIEDLUNGSPROJEKTE IN ÖSTERREICH	127
6.1	VALZUR/ISCHGL – TIROL	129
6.2	PFUNDS – TIROL	138
6.3	REITERHOF/ALTENMARKT – SALZBURG	143
6.4	SCHILDRIED/GÖFIS – VORARLBERG	148
6.5	ABSIEDLUNGEN AN DER DONAU	156
6.5.1	Machland – Niederösterreich, 1972-1984 und ab 2000	158
6.5.2	Machland – Oberösterreich	169
6.5.3	Eferdinger Becken – Oberösterreich	180
6.5.4	Enghagen/Enns – Oberösterreich	195
7	ANALYSE DER ABSIEDLUNGSPROJEKTE	205
7.1	ENTSCHEIDUNG ÜBER ABSIEDLUNGEN	205
7.2	KOORDINATION VON ABSIEDLUNGSPROZESSEN	209
7.3	RAUMPLANERISCHE ASPEKTE VON ABSIEDLUNGEN	213
7.4	ABSIEDLUNG ALS PLANUNGSINSTRUMENT	216
8	ZUSAMMENFASSUNG – EMPFEHLUNGEN	226
8.1	EMPFEHLUNGEN FÜR ABSIEDLUNGSPROZESSE	233

9	VERZEICHNISSE.....	235
9.1	QUELLEN	235
9.2	RECHTSQUELLEN	249
9.3	INTERVIEWS UND TELEFONATE	252
9.4	ABBILDUNGEN	254
9.5	TABELLEN	255
10	ANHANG.....	257
10.1	INTERVIEWLEITFADEN	257
10.2	LEBENS LAUF	259

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

AdNÖLReg	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
AdOÖLReg	Amt der Oberösterreichischen Landesregierung
AdTLR	Amt der Tiroler Landesregierung
APSR	Gebiete mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BauG	Baugesetz/e
BauO	Bauordnung/en
BauPolG	Baupolizeigesetz
BauTG	Bautechnikgesetz
BauVO	Bauverordnung/en
BBSR	Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGG	Baugrundlagengesetz
Bgl	Burgenland
Bgm.	BürgermeisterIn
BH	Bezirkshauptmannschaft
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (jetzt BMVI)
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BWS	Bundeswasserstraßenverwaltung
BWV	Bundeswasserverbauung
bzw.	beziehungsweise
DHK	Donauhochwasserschutz-Konkurrenz
DMSG	Denkmalschutzgesetz
DRM	Disaster Risk Management
DRR	Disaster Risk Reduction
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EisbEG	Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz

etc.	et cetera
FEMA	Federal Emergency Management Agency
ForstG	Forstgesetz
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
ggf.	gegebenenfalls
GplG	Gemeindeplanungsgesetz
GZP	Gefahrenzonenplan/Gefahrenzonenpläne
GZP-VO	Gefahrenzonenplanverordnung
HQ	Hochwasserabfluss (Q entspricht der Abflussmenge)
HWRL	Hochwasserrichtlinie
idR	in der Regel
insb.	insbesondere
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
Ktn	Kärnten
LAbg	Landtagsabgeordnete/r
LAROP	Landesraumordnungsprogramm
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LGBI	Landesgesetzblatt
LR	Landesrat/Landesrätin
LReg	Landesregierung
LVwG	Landesverwaltungsgericht
NAbg	Nationalratsabgeordnete/r
NÖ	Niederösterreich
ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
OÖ	Oberösterreich
ÖREK	Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
REK	Räumliches Entwicklungskonzept
RIWA-T	Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung
RIWA-T-BWS	Technische Richtlinien für die Bundewasserstraßenverwaltung
ROG	Raumordnungsgesetz/e
ROP	Raumordnungsprogramm/e
RplG	Raumplanungsgesetz/e
SchFG	Schiffahrtsgesetz
SFDRR	Sendai Framework for Disaster Risk Reduction
SIB	Staatsbetrieb Immobilien- und Baumanagement
Slbg	Salzburg

SPG	Sicherheitspolizeigesetz
StGG	Staatsgrundgesetz
Stmk	Steiermark
TBO	Tiroler Bauordnung
TRL-WLV	Technische Richtlinie – Wildbach- und Lawinenverbauung
TROG	Tiroler Raumordnungsgesetz
u.a.	unter anderem
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
ÜV-BWV	Bundeswasserbau-Übertragungsverordnung
ÜV-HWS	Übertragungsverordnung-Hochwasserschutz
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
Vlbg	Vorarlberg
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwStG	Verwaltungsstrafgesetz
WaStG	Bundes-Wasserstraßengesetz
WBauO	Wiener Bauordnung
WaV	Verordnung über den Wald
WBFG	Wasserbautenförderungsgesetz
WEP	Waldentwicklungsplan
WLW	Wildbach- und Lawinenverbauung
WRG	Wasserrechtsgesetz
WRG-GZPV	WRG-Gefahrenzonenplanungsverordnung
WWA	Wasserwirtschaftsamt
z.B.	zum Beispiel
ZAMG	Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik
zzgl.	zuzüglich

1 ABSIEDLUNG UND NATURGEFAHRENPRÄVENTION

Die Rolle der Raumplanung zur langfristigen Freihaltung von durch Naturgefahren gefährdeten Bereichen, sowie eine risikogeleitete räumliche Entwicklung haben in den letzten Jahren in Forschung und Praxis vermehrt Aufmerksamkeit erhalten. Allen voran trat, für alle EU Mitgliedstaaten bindend, die Hochwasserrichtlinie (HWRL)³ in Kraft und eine Vielzahl von Forschungs- und Umsetzungsprojekten rückte ein integrales Naturgefahrenmanagement in den Mittelpunkt.⁴ Neben einer vorausschauenden Weiterentwicklung der Siedlungsgebiete und Infrastrukturen in risikoarmen Bereichen stellt aber insb. der bestehende gefährdete Baubestand eine Herausforderung für die verantwortlichen staatlichen Akteure dar. Technische Schutzmaßnahmen sind nicht zuletzt aus Kosten- oder auch Platzgründen keine universelle Lösungsstrategie. Somit müssen hier alternative Schutzmaßnahmen und Maßnahmenkombinationen zur Reduzierung des Risikos implementiert werden. In bestimmten Lagen können daher **Absiedlungen aus Gefährdungsbereichen** ein probates, gleichzeitig aber rechtlich wie planerisch anspruchsvolles Instrument zur Risikoreduktion darstellen. Absiedlungsprojekte sind Querschnittsaufgaben, die nur unter Bezug auf verschiedene Rechtsmaterien und unter Beteiligung der zuständigen Behörden einer Umsetzung zugeführt werden können. Die Koordination der Akteure auf staatlicher Seite, sowie die Einbindung der Betroffenen stellen dabei komplexe Aufgaben dar.

In Österreich werden seit über 40 Jahren immer wieder Objekte im Zuge von Schutzprojekten oder nach Schadereignissen abgebrochen und Betroffene auf freiwilliger Basis mit finanzieller Unterstützung aus öffentlichen Mitteln abgesiedelt. Bisher gibt es allerdings keine umfassende wissenschaftliche Untersuchung dieser Projekte unter Verwendung einer einheitlichen methodischen Vorgangsweise. Gerade aus einer planerischen Perspektive sind diese Projekte aber höchst interessant und relevant, da sie sozusagen die entgegengesetzte Seite der Regulierungsbemühungen des Raumordnungsrechtes zur Steuerung einer wachsenden Gesellschaft darstellen. Jede Planung befindet sich unmittelbar im Spannungsfeld raumpolitischer Interessen, die von gesellschaftlichen Entwicklungen geprägt sind.⁵ Gesetze wie Verordnungen stellen daher weitgehend eine Formulierung gesellschaftlicher Bedürfnisse dar, die ein gedeihliches Zusammenleben ermöglichen sollen.⁶ Die Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze der Länder sind stark von einem regulativen Ansatz für die zukünftige bauliche Entwicklung im Sinne einer Negativplanung und zur konfliktarmen Allokation von räumlichen Nutzungen geprägt. Absiedlungen stellen sozusagen eine „Rückentwicklung“ im Sinne einer Reduzierung der Nutzungsmöglichkeiten in Bereichen mit bekannter Gefährdung durch Naturgefahren dar. Allgemeiner kann auch von **Siedlungsrückzug** gesprochen werden. Dieser umfasst die Nutzungseinstellung von Siedlungsstrukturen als Wohn- oder Arbeitsstandort und kann verschiedene Auslöser haben.⁷ Im Zusammenhang mit Naturgefahren sind derartige Rückentwicklungen nicht zuletzt aufgrund ihrer Seltenheit kein unmittelbarer Regelungsgegenstand in Planungs- und Baurecht. Nichtsdestotrotz, stellen die planerischen sowie

³ HWRL, 2017. Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

⁴ In Österreich insb. BMLFUW, 2004. BMLFUW, 2009.

⁵ Schindegger, 1999, 117.

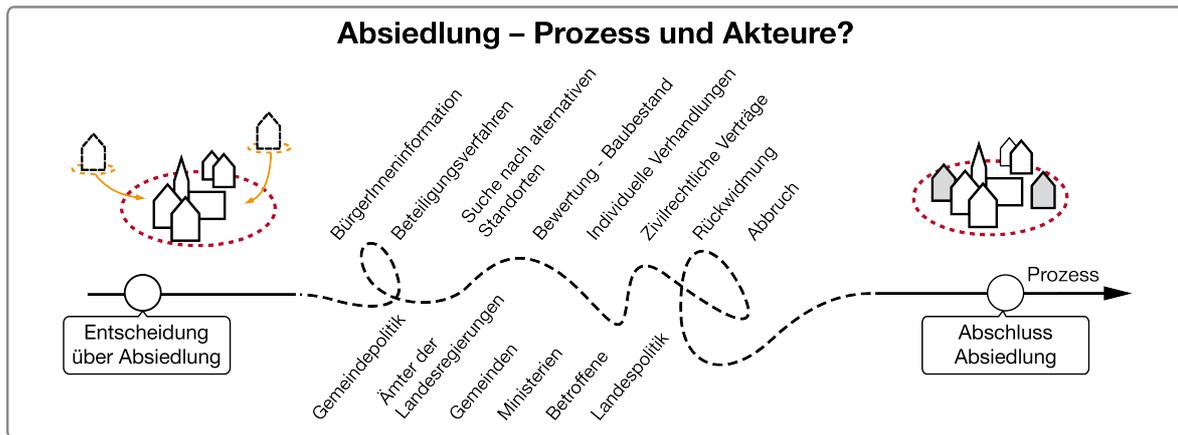
⁶ Kneihls et al., 2011, 4.

⁷ Janssen et al., 2016, 23f.

baurechtlichen Grundlagen zentrale Aspekte für das (formale wie prozessuale) Gelingen derartiger Vorhaben dar.

Aus planerischer Perspektive stellt sich daher insb. die Frage, welche Akteure mit welchen Instrumenten und Aktivitäten wann zur Durchführung einer Absiedlung beitragen sollten (siehe Abbildung 1). Neben der Planung und Umsetzung eines derartigen Projektes, stellt insb. die Entscheidung über die Durchführung selbst einen zentralen Prozessbestandteil dar. Hier ist v.a. die Frage relevant, welche Kriterien für die Entscheidung wesentlich sind.

Abbildung 1: Planungsakteure und -instrumente in Absiedlungsprozessen



Quelle: Eigene Darstellung

Die Prozess- und Akteursanalyse bei Absiedlungsprojekten, v.a. mit qualitativen Methoden, weist auch international gesehen hohe Relevanz zur Weiterentwicklung der prozessualen Konzeption von Absiedlungsprojekten auf.⁸ Im Hinblick auf erwartete Auswirkungen des Klimawandels, können gezielte Absiedlungen mitunter eine hocheffiziente Anpassungsstrategie darstellen. Lokale bis globale Wanderungsbewegungen im Zusammenhang mit sich verändernden klimatischen Bedingungen finden jedoch unausweichlich auch ohne planerisches Zutun statt,⁹ denn insb. der Anstieg des Meeresspiegels, die zunehmende Häufigkeiten von Extremereignissen sowie Dürren bedrohen Millionen von Menschen.¹⁰ Die UN-Suborganisation für Flüchtlinge (UNHCR) hat deshalb in den letzten Jahren intensive Bemühungen im Bereich staatlich geplanter und begleiteter Absiedlungen unternommen und 2015 einschlägige **strategische Richtlinien** herausgegeben.¹¹ 2017 folgte ein Dokument mit einem strukturierten „Werkzeugkasten“ für freiwillige Ab- und Umsiedlungen aus Gefährdungsbereichen.¹² Das Thema der Absiedlung ist also im globalen Kontext mittlerweile sowohl in der wissenschaftlichen, als auch in der politischen Diskussion angekommen. In der sehr breiten europäischen Diskussion zum Naturgefahrenmanagement¹³ ist die Absiedlungsthematik allerdings kaum präsent. Dieser Umstand zeigt sich auch im Hinblick auf die wissenschaftliche Durchdringung des Themenkomplexes, die in der letzten Dekade zwar deutlich zugenommen hat, sich aber in erster Linie auf Regionen abseits Europas konzentriert.¹⁴

⁸ Fallstudien im Überblick z.B. in: Ferris, 2017. Petz, 2015.

⁹ z.B.: Black et al., 2011. Lopez-Carr, Marter-Kenyon, 2015. Penning-Rowsell et al., 2012. Sherbinin et al., 2011.

¹⁰ IPCC, 2014a.

¹¹ Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation: UNHCR, 2015.

¹² Ferris, 2017.

¹³ Im europäischen Kontext wird idR von *Disaster Risk Management* bzw. *Disaster Risk Reduction* gesprochen. Eine zentrale Informationsplattform ist das *Disaster Risk Management Knowledge Centre*. Online:

<https://drmkc.jrc.ec.europa.eu>, 10.11.2018.

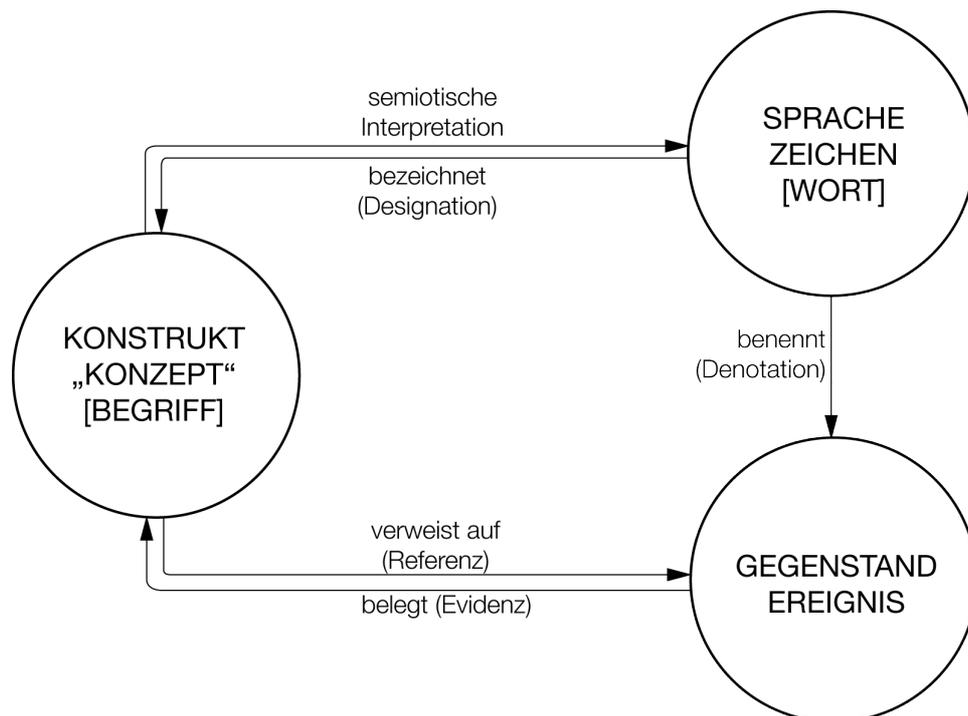
¹⁴ Petz, 2015.

Da in Österreich derzeit keine freiwilligen Absiedlungsprojekte in unmittelbarem Zusammenhang mit klimatischen Veränderungen, sondern ausschließlich im Kontext der Naturgefahrenprävention und der Reaktion auf Schadereignisse¹⁵ stattfinden, ist diese Arbeit auch im Kontext des österreichischen Naturgefahrenmanagements angesiedelt. Auch Regionen mit strukturellen Problemen, die mit Schrumpfungstendenzen konfrontiert sind, stehen mitunter vor der Aufgabe, Siedlungskörper, die nicht mehr benötigt werden, rückzubauen.¹⁶ Hier kann insb. auf Erfahrungen im Stadtbau in Deutschland verwiesen werden, wo einerseits Siedlungskörper restrukturiert und andererseits Personen abgesiedelt werden.¹⁷

1.1 Begriffliche Grundlagen

Die Raumplanung ist als wissenschaftliche Disziplin mitunter stärker als andere Fächer gefährdet ein individuell unterschiedliches Sach- und Problemverständnis für verwendete Termini zu haben. Um ein Forschungsvorhaben verständlich zu kommunizieren, ist jedoch die genaue Abgrenzung wesentlicher Begriffe erforderlich. Daher ist es an dieser Stelle ein Anliegen, begriffliche Grundlagen für die vorliegende Arbeit zu klären. Dabei nehme ich erkenntnistheoretische Anleihen am Semiotischen Dreieck (Abbildung 2), das versinnbildlicht, wie sich Menschen mithilfe von Sprache über Phänomene der Realität verständigen und dabei durch Benennung einem Begriff ein konstruiertes Konzept zugrunde legen.

Abbildung 2: Semiotisches Dreieck



Quelle: Eigene Darstellung nach Schönwandt, Wasel, 1997

¹⁵ Das derzeit größte laufende Hochwasserschutzprojekt, das neben aktiven Schutzmaßnahmen auch die Absiedlung von Objekten in hochgradig gefährdeten Bereichen vorsieht, befindet sich im Eferdinger Becken/OÖ. Das Land Oberösterreich stellt hier einen periodisch aktualisierten Bericht zum Projekt zur Verfügung. Online: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150142.htm>, 22.11.2018.

¹⁶ Insb. die Gemeinde Eisenerz/Stmk ist in Österreich aufgrund der stattfindenden Schrumpfung zu Maßnahmen des Siedlungsrückbaus gezwungen. Siehe dazu etwa: Pumberger, 2010. Österreichische Gesellschaft für Raumplanung, 2008.

¹⁷ Zur Evaluierung der Stadtbauprogramme siehe etwa: BBSR, BMUB, 2017.

Absiedlung

Der zentrale Begriff der Arbeit, die „Absiedlung“, hat weder im österreichischen Sprachgebrauch noch in der internationalen Verwendung eine einheitlich etablierte Bedeutung. Daher ist es vorweg wichtig einerseits die Dimensionen dieses Begriffes, sowie andererseits seine spezifische Verwendung in der vorliegenden Forschungsarbeit aufzuschlüsseln und abzugrenzen. Eine Definition im Deutschen wird bereits durch die meist synonyme Verwendung der Begriffe: **Absiedlung**, **Aussiedlung** und **Umsiedlung** erschwert. Erwähnenswert ist, dass für alle drei Begriffe ebenso die Schreibweise mit der Endung „-siedlung“ zulässig wäre.¹⁸ In dieser Arbeit wird grundsätzlich die Schreibweise **Absiedlung** verwendet. Im Englischen werden in erster Linie die Begriffe „**relocation**“ und „**resettlement**“ verwendet und hier ebenfalls oft synonym gebraucht.¹⁹

Die zentrale Idee von Absiedlungen bzw. einem Siedlungsrückzug, ist der Abbruch von Einzelgebäuden oder ganzen Siedlungskörpern. Die konkreten Auslöser, die rechtliche Einbettung, die Durchführung sowie der zeitliche Rahmen können dabei projektabhängig unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Zur Veranschaulichung werden in Abbildung 3 ausgehend vom Auslöser verschiedene denkbare Typen von Absiedlungen exemplarisch klassifiziert. Absiedlungen können etwa im Zusammenhang mit Ressourcengewinnung (z.B. Braunkohletagbau), der Errichtung von Infrastrukturen (z.B. Straßen-, Eisenbahnprojekte), der Restrukturierung von Siedlungsbereichen (z.B. Stadtumbau Ost, Deutschland) durchgeführt werden.²⁰ Absiedlungen als Präventionsmaßnahme im Naturgefahrenmanagement sind damit nur ein Typus von Absiedlungen.

Grundsätzlich steht es LiegenschaftseigentümerInnen frei, darüber zu entscheiden, einzelne Standorte oder Objekte aufzugeben und außer Nutzung nehmen, da Planungsnormen zwar eine konforme Nutzung, aber keine permanente Nutzung bedingen. Daher bleiben Gebäude in derartigen Fällen entweder als Leerstand bestehen, werden einer anderen Nutzung zugeführt oder abgebrochen. Solche Entscheidungen werden meist ohne das Zutun staatlicher Akteure auf einer individuellen Ebene getroffen.

Anders gelagert ist die Entscheidungsfindung bei Absiedlungen als Reaktion auf Schadereignisse im Zusammenhang mit Naturgefahren oder technischen Gefahren. Während nach (kurzfristigen) Evakuierungen²¹ überwiegend eine Rückkehr der Bevölkerung in ihre Häuser und Wohnungen möglich ist, ist dies im Falle aufgrund von aufgetretenen massive Zerstörungen, von Strahlungsgefahr etc. oder anderen Extremsituationen mitunter nicht mehr möglich.²² Derartige Absiedlungen weisen üblicherweise ebenfalls keine vorbereitende Planung auf und bauliche Strukturen bleiben mitunter bestehen. Aber auch ohne Evakuierung während eines Schadereignisses kann es sinnvoll oder notwendig, sein im Nachgang eine **reaktive Absiedlung** zur Risikoreduktion, und damit zum Schutz der betroffenen Personen, vorzunehmen. Die Betreuung und Abwicklung dieser Prozesse werden im Bedarfsfall von staatlichen Institutionen übernommen. Vorausschauende **proaktive Absiedlungen** im Sinne einer umfassenden Planung und Begleitung der Betroffenen durch staatliche Institutionen sind v.a. eine Maßnahme im Rahmen der Naturgefahrenprävention. In solchen Fällen wird durch die Absiedlung betroffener Menschen und den Abbruch von Gebäuden in Gefährdungsbereichen das lokale Schadenspotential bzw. Risiko effektiv reduziert. Im

¹⁸ Siehe <https://www.duden.de>, 29.08.2018.

¹⁹ Petz, 2015.

²⁰ Janssen et al., 2016, 23f.

²¹ Unter Evakuierung kann die Räumung von Wohnungen, Häusern etc. während oder nach Katastrophenfällen verstanden werden. Derartigen Räumungen liegen entsprechende Pläne für den geordneten Ablauf zugrunde und sie sind idR temporär.

²² Die Stadt Prypjat in der Ukraine wurde etwa unmittelbar nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl evakuiert und aufgegeben. Siehe etwa: *Grouard de Tocqueville*, 2015.

Zusammenhang mit Infrastrukturvorhaben sind ebenfalls Absiedlungen in Form der Ablöse von Gebäuden und Grundstücken, deren Fläche für gewisse Bauvorhaben im öffentlichen Interesse benötigt werden, möglich. Hier bestehen idR aber auch entsprechende Enteignungstitel, die im Hinblick auf das Verfahren zur Ablöse von Immobilien und Grundstücken, ebenso gesetzlich normiert sind, wie die Höhe der Entschädigungszahlungen.²³ Eine strategische Ausweisung von Bereichen, in denen bauliche Nutzungen zukünftig aufgegeben werden sollen, ist als in erster Linie theoretische Überlegung ebenfalls möglich, gerade aber in Schrumpfungsregionen vor allem im Sinne einer Restrukturierung von Siedlungsbereichen bzw. einem Siedlungsrückzug vorstellbar.

Abbildung 3: Auslöser für staatlich geplante und begleitete Absiedlungen

URSACHE	FREIWILLIG	REAKTION nach Schadereignissen, räumliche Entwick- lungstendenzen	PRÄVENTION Gefährdung, Klimatische Veränderungen	NUTZUNGSÄN- DERUNG im öffentlichen Interesse	PLANERISCH VORAUSSCHAUEND zur Erreichung planeri- scher Zielsetzungen
BEISPIELE	Betriebsstandor- te, nicht sanier- bare Gebäude, etc.	nach Naturereignissen (Hochwasser, Lawinenabgängen etc.), im Zusammen- hang mit Schrump- fung, etc.	insb. Gefahrenberei- che mit hohem Schadenspotential	Materialgewinnung, Infrastrukturprojekte, Retentionsflächen	Aufgabe von Siedlungs- bereichen aus volkswirt- schaftlichen Überlegun- gen (insb. Kosten für die Infrastruktur)
	FREIWILLIG	FREIWILLIG	FREIWILLIG	FREIWILLIG ZWANGSMAS- NAHME	FREIWILLIG

Quelle: Eigene Darstellung

Mit Blick auf die grundsätzliche Kategorisierung von Absiedlungsprojekten nach ihren Auslösern, wird augenscheinlich, dass derartige Maßnahmen idR auf **freiwilliger Basis** durchgeführt werden. Lediglich Evakuierungen²⁴ sowie bestehende Enteignungstitel aufgrund einschlägiger gesetzlicher Grundlagen stellen entsprechende **Zwangsmaßnahmen** dar, die einen derartigen gravierenden staatlichen Eingriff in die Privatsphäre zulassen. Konkret gibt es in Österreich nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Anwendungsfelder kein einheitliches Verständnis und keine gesetzlichen Legaldefinitionen zu Absiedlungsprojekten. Es liegen bisher auch keine theoretischen Arbeiten, die Definitionen bereitstellen würden, vor, weshalb häufig auf internationale Publikationen zur Erläuterung und Abgrenzung des Begriffs zurückgegriffen wird. Im internationalen Diskurs hat diesbezüglich die UNHCR in den letzten Jahren eine Vorreiterrolle eingenommen und gleichzeitig Vorschläge zur konkreten Gestaltung von Absiedlungsvorhaben formuliert. Erstmals wurde auch eine allgemeine Definition für „geplante Absiedlungen“, die sich auf den Bereich der Gefahrenprävention bezieht, formuliert:

“Planned Relocation” is defined as: a planned process in which persons or groups of persons move or are assisted to move away from their homes or places of temporary residence, are settled in a new location, and provided with the conditions for rebuilding their lives. Planned Relocation is carried out under the authority of the State, takes place within national borders, and is undertaken to protect people from risks and impacts related to disasters and environmental change, including the effects of climate change. Such Planned Relocation may be carried out at the individual, household, and/or community levels.”²⁵

²³ Relevant ist für die Abwicklung solcher Verfahren und die Festsetzung der Entschädigung ist insb das Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz (EisbEG 1954), StF BGBl. Nr. 71/1954.

²⁴ *Bußjäger*, 2007, 15f.

²⁵ UNHCR, 2015, 5.

Inhaltliche Übersetzung:

„Geplante Absiedlung“ wird definiert als *geplanter Prozess in dem Personen oder Gruppen von Personen ihre Wohnungen oder vorübergehenden Wohnorte verlassen, sich in anderen Bereichen ansiedeln und Unterstützung erhalten, um ihre Lebensgrundlagen andernorts wieder aufzubauen. Geplante Absiedlungen werden durch staatliche Behörden innerhalb von nationalen Grenzen durchgeführt, um Menschen vor Risiken und Auswirkungen von Katastrophen sowie Umweltveränderungen, etwa Aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels, zu schützen. Solche geplanten Absiedlungen können auf individueller, Haushalts- oder Gemeinschaftsebene durchgeführt werden.*

Die Definition der UNHCR hält somit wesentliche Aspekte von Absiedlungen im Zusammenhang mit der Gefährdung von Menschen durch Naturgefahren oder die Effekte des Klimawandels fest: So handelt es sich um eine **staatliche Intervention** zum Schutz der Bevölkerung, im Zuge derer **Ersatzflächen** angeboten und **Entschädigungen** für Vermögenswerte bezahlt werden. Die Inanspruchnahme solche Angebote basiert dabei grundsätzlich auf freiwilliger Basis. Diese Freiwilligkeit bezieht sich in erster Linie auf die Entscheidungsmöglichkeit, einem Absiedlungsangebot zuzustimmen oder am Standort zu verbleiben. Ein weiterer zentraler Aspekt der Definition ist die Festlegung von Absiedlungen als **planerischer Prozess**, der nicht nur auf einer politischen Entscheidung und der ausreichenden Finanzierung fußt, sondern dem die Notwendigkeit einer umfassenden Vorbereitung und die Begleitung in einem Prozess innewohnt.

Für die Umsetzung von Absiedlungsvorhaben können verschiedene erforderliche Schritte identifiziert werden. Die UNHCR nennt hier sehr vereinfacht als die drei wesentlichen: (1) Entscheidung über die Absiedlung; (2) Planung der Absiedlung; (3) Umsetzung der Planung (wobei die Nachbetreuung hier berücksichtigt wird).²⁶ Absiedlungen in Zusammenhang mit Naturgefahren und auf freiwilliger Basis können damit im Hinblick auf folgende Zielsetzungen und Überlegungen angewandt werden:

- in **Vorbereitung** auf Schadereignisse, veränderte Umweltbedingungen oder Effekte des Klimawandels,
- als **Reaktion** auf Schadereignisse, veränderte Umweltbedingungen oder Effekte des Klimawandels,
- als Maßnahme im Zusammenhang mit der **Klimawandelanpassung** oder zur **Risikoreduzierung**.²⁷

In einer gesamtheitlichen Betrachtung ergeben sich für die Entscheidungsfindung, Planung sowie Durchführung von Absiedlungsvorhaben vielfältige Fragestellungen. Die **Entscheidungsfindung** weist hier z.B. eine fachliche wie politische Dimension auf. Neben einer Bewertung der Wirtschaftlichkeit und des Risikoaspektes bei Absiedlungen in gefährdeten Bereichen stellt aber vor allem auch die individuell-emotionale Bewertung durch die Betroffenen einen wichtigen Aspekt dar. Für Absiedler selbst bedeutet der Verlust des gewohnten Umfeldes und eine etwaige Stigmatisierung in einem neuen Umfeld und eine gravierende Veränderung ihrer Lebensumstände.²⁸ EntscheidungsträgerInnen müssen daher das Schicksal der Betroffenen ebenso im Auge behalten wie die fachlich-wirtschaftliche Argumentation und Verantwortbarkeit derartiger Maßnahmen.²⁹

²⁶ Ferris, 2017, 9.

²⁷ Petz, 2015, 1.

²⁸ Seebauer, Babcicky, 2016, 7.

²⁹ Seebauer et al., 2018.

Für die **Planung** und **Durchführung** von Absiedlung stellt sich insb. die Frage wer die relevanten staatlichen Akteure sind, die zunächst die Absiedlungszonen identifizieren, dann Gespräche und Verhandlungen mit Betroffenen führen und schließlich die formal erforderlichen Schritte unternehmen und betreuen. Die raumplanerische Perspektive ist hier jene, die gewisse Aspekte in Absiedlungsprozessen, wie die langfristige Absicherung der „Nicht-Entwicklung“ gefährdeter Bereiche oder die Bereitstellung adäquater Ersatzstandorte zu besorgen hat. In Zusammenhang mit einem integralen Naturgefahrenmanagement können Absiedlungen vorrangig als ein Instrument der Prävention gesehen werden, das meist in Kombination mit weiteren Schutzmaßnahmen (technische Verbauungen, Flussaufweitungen, organisatorische Maßnahmen etc.) zur Anwendung kommt. Mitunter können auch Objekte von Absiedlung betroffen sein, die sich in Bereichen befinden, die für die Errichtung von Schutzbauwerken oder die Herstellung von Retentionsbereichen benötigt werden und damit nicht aufgrund der bestehenden Gefährdungssituation, sondern für das Erreichen eines gewissen Schutzniveaus für eine Absiedlung in Frage kommen.³⁰

Zusammenfassend kann der **Absiedlungsbegriff**, wie er insb. in einem raumplanerischen Diskurs rezipiert wird und im Bereich des Naturgefahrenmanagements relevant ist, wie folgt charakterisiert werden:

- **staatlich geplante und begleitete Maßnahme** im Zusammenhang mit der Gefährdung durch Naturgefahren, veränderten Umweltbedingungen oder klimatischen Veränderungen,
- (freiwillige) Aufgabe von Objekten/Siedlungsbereichen und **Abbruch von Gebäuden**,
- Ansiedlung der Betroffenen an **Ersatzstandorten**,
- **Entschädigung** von Vermögenswerten,
- **Freihaltung** von abgesiedelten Flächen.

Anhand dieser Charakteristika wird also das der Forschungsarbeit zugrundeliegende Verständnis von Absiedlungen definiert, wobei erwähnt werden muss, dass sich mit Blick auf die untersuchten Fallbeispiele in der Realität Graubereiche ergeben. Werden Gebäude lediglich verlassen und nicht abgebrochen, handelt es sich natürlich auch um eine Art von Absiedlung. Leerstehende und verfallende Gebäude können aber Nachteile im Fall von Schadereignissen (z.B. Hindernis für den Hochwasserabfluss) mit sich bringen oder können von Vandalismus betroffen sein.³¹ Werden z.B. in Hochwassergefahrenbereichen Wohnräume in Erdgeschosslagen aufgegeben und lediglich Räume in Obergeschoßen genutzt, könnte im Objektkontext ebenfalls von einer Umsiedlung und Risikoreduktion gesprochen werden. Es können auch anderwärtige Nutzungsänderungen vorgenommen werden, um das Risiko zu reduzieren (z.B. Lagerung von landwirtschaftlichen Produkten anstatt Wohnnutzung). Um hier die Diskussion nicht zu breit zu fächern, fokussiert die Arbeit aber auf Absiedlungsvorhaben, bei denen betroffene Gebäude vollständig abgebrochen werden. Aber auch hier ist eine Differenzierung möglich. So ist es denkbar, dass nur gewisse Gebäude aufgrund ihrer sensiblen Nutzung abgesiedelt werden und Neben- oder Wirtschaftsgebäude im Gefahrenbereich verbleiben können. Vor allem für die weitere Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen kann dies ein sinnvolles und notwendiges Vorgehen darstellen.

³⁰ Siehe dazu etwa das Praxisbeispiel Reiterhof/Altenmarkt in Kapitel 6.3.

³¹ Laut Absiedlern in der Gemeinde Ardagger/NÖ wurden in den 1970er-Jahren die leerstehenden Häuser vor dem Abbruch teilweise geplündert. *Hehenberger*, 2018. *Korndeuer*, 2018.

Ausgehend von dem für die Forschungsarbeit relevanten Themenkomplex der Reduzierung baulicher Nutzungen in Gefährdungsbereichen von Naturgefahren, können zwei zentrale Komponenten des Absiedlungsbegriffs aufgeschlüsselt werden:

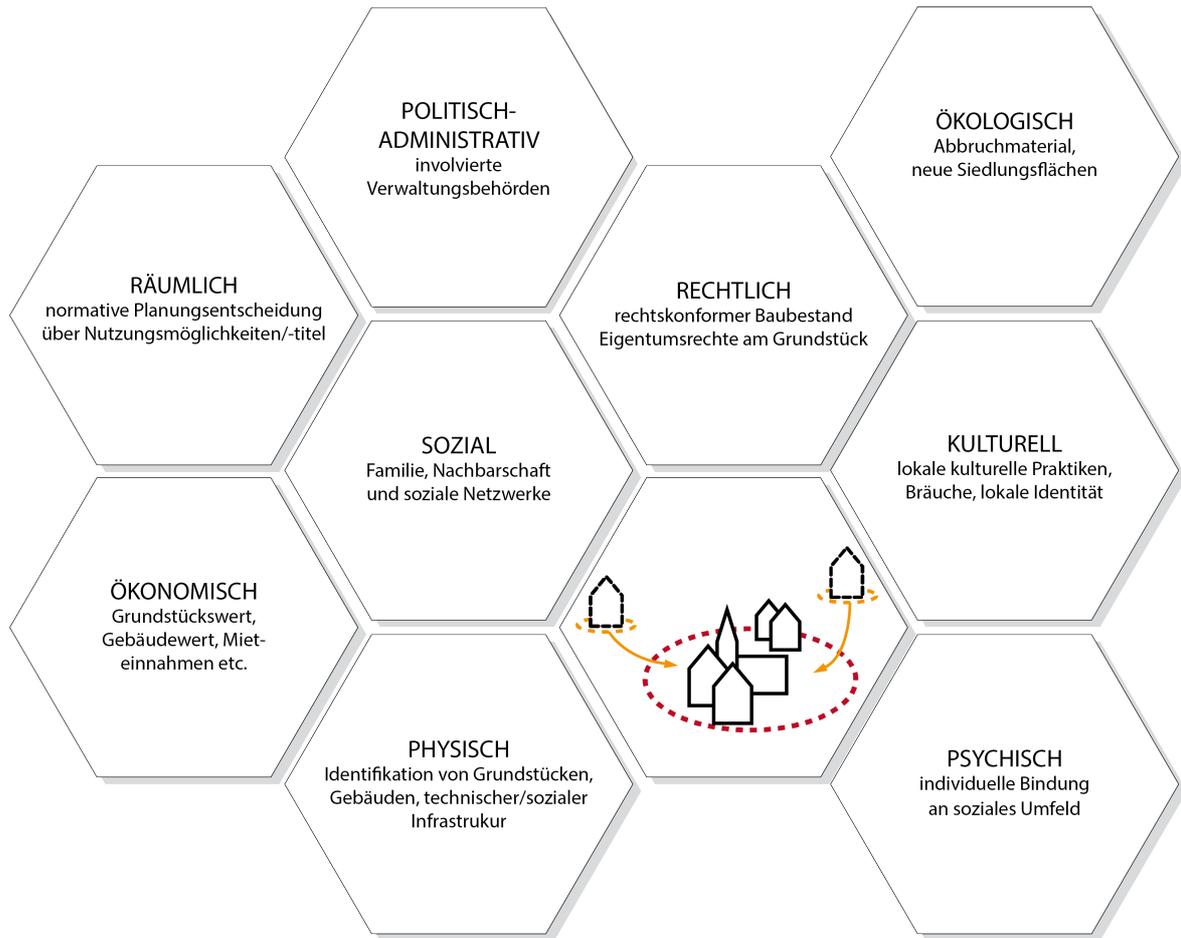
- Die **physische Komponente**, dass Gebäude abgebrochen und deren Standflächen ggf. entsiegelt und renaturiert werden,
- Die **prozessuale Komponente**, dass PolitikerInnen, staatliche Institutionen sowie Betroffene die Vorbereitung und Durchführung des Abbruchs von Gebäuden sowie die langfristige Freihaltung der gegenständlichen Flächen ausverhandeln.

Es gibt naturgemäß weitere Aspekte und Deutungen des Begriffes und die Aufschlüsselung könnte daher auch durchaus anders vorgenommen werden. Da sowohl die vorliegende Untersuchung als auch die anschließende Diskussion mit einem planerischen Fokus stattfinden, sind die physische und die prozessuale Komponente jedoch die für die Arbeit bedeutendsten Aspekte. Dem physischen Abbruch von Gebäuden geht hier eine entsprechend sachlich begründete Entscheidung mit einer administrativen Abwicklung voraus. Die Ausverhandlung zwischen verschiedenen Akteuren nimmt rechtliche Rahmenbedingungen, politische Zielsetzungen und individuelle Bedürfnisse in die Betrachtung mit auf. Wie bereits dargestellt, wird **Absiedlung** daher als **staatlich geplante und begleitete Maßnahme** verstanden, die durch die Aufgabe von Siedlungsbereichen und den Abbruch von Gebäuden charakterisiert wird. Im Naturgefahrenmanagement erfolgen Absiedlungen dabei überwiegend auf **freiwilliger Basis**. Das bedeutet, dass keine hoheitlichen Zugriffsrechte (Enteignungstitel) auf das betroffene Eigentum bestehen und mit Betroffenen kooperativ-konsensuale Lösungen angestrebt werden. Der Aspekt der Freiwilligkeit ist jedoch auch kritisch zu sehen. Betroffene, die Absiedlungsangebote nicht annehmen, erhalten idR keine weitere staatliche Unterstützung zur Risikoreduktion (insb. keine technischen Schutzbauten). Außerdem wird über angebotene Entschädigungen bzw. Ablösen ein Anreiz geschaffen, der jedoch zeitlich limitiert ist. Es kann somit nicht von einer komplett individuell-freiwilligen Entscheidung gesprochen werden. Absiedlungsprozesse umfassen meist auch die Suche nach bzw. Bereitstellung von Ersatzstandorten und die Entschädigung von Vermögenswerten.

Absiedlungen werden im **Naturgefahrenmanagement** als **passive Schutzmaßnahmen** bezeichnet, da kein aktiver Schutz z.B. durch technische Maßnahmen hergestellt wird. In der Raumplanung fallen Absiedlungen jedoch unter Positivplanung. Sprich der Abbruch von Gebäuden wird mit verschiedenen Instrumenten herbeigeführt und dementsprechend sind Absiedlungen aus einer **Planungsperspektive** eine **aktive Schutzmaßnahme**.

Neben den Auslösern und Zielsetzungen von Absiedlungen sind die verschiedenen Dimensionen derartiger Eingriffe für die Begriffsbestimmung wesentlich. Abbildung 4 soll einen grundsätzlichen Überblick zu den Dimensionen von Absiedlungsvorhaben geben. Diese sind in ihren Ausprägungen je nach Anwendungsfall unterschiedlich relevant.

Abbildung 4: Dimensionen von Absiedlungsvorhaben



Quelle: Eigene Darstellung nach Correa et al., 2011, 55f

Die **rechtliche** Dimension umfasst öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Regelungen, Instrumente und Verfahren, die benötigt werden, um Absiedlungen unter Einhaltung des Legalitätsprinzips abwickeln zu können. Dabei ist u.a. zu prüfen, ob der Baubestand rechtskonform ist und es sind Eigentums- und Verfügungsrechte über Grundstücke zu erheben.

Die **soziale** Dimension meint, dass Absiedlungen besonders schwerwiegende Eingriffe in die individuelle Lebensgestaltung darstellen. Sie führen zum Verlust des gewohnten Umfeldes und zu einer Veränderung der nachbarschaftlichen Verhältnisse, was eine – mitunter belastende – Veränderung des sozialen Umfeldes bedeutet.

Als **physische** Dimension von Absiedlungsprojekten kann der Abbruch von Gebäuden sowie die Entsiegelung bzw. Renaturierung der Flächen sowie der Rückbau von Infrastrukturen verstanden werden.

Die **ökonomische** Dimension bezieht sich auf die Entschädigung von Vermögenswerten der Betroffenen, also idR Entschädigungen für Gebäude und/oder Grundstücke. Ideelle Werte können kaum entschädigt werden. Der Entfall von Miet-/Pachteinnahmen kann ebenfalls relevant sein. Ein weiterer essentieller Aspekt in derartigen Prozessen ist der Ankauf/die Anmietung von Ersatzwohnraum.

Unter der **räumlichen** Dimension können Planungsentscheidungen über die zukünftige Entwicklung der Nutzung verstanden werden, womit der Kernbereich der Raumplanung angesprochen wird. Hier stellt sich insb. die Frage nach der sachlichen Begründung der Auswahl von Siedlungsbereichen für

eine Absiedlung – einschließlich der räumlichen Abgrenzung derselben. Die räumliche Dimension berücksichtigt insb. die bestehenden Nutzungen und Nutzungsrechte, die im Zuge einer Absiedlung abgeändert werden.

Absiedlungsprojekte weisen auch eine **ökologisch** relevante Dimension auf. Im Rahmen des Abbruchs von Gebäuden ist das Abbruchmaterial korrekt zu entsorgen. Auch wenn Flächen dabei entsiegelt und renaturiert werden, müssen idR andernorts Ersatzflächen erschlossen werden. Hier sind ökologische Aspekte bei den Eignungskriterien und der Flächenwahl zu berücksichtigen.

Für die Betroffenen bedeutet der Verlust der gewohnten Umgebung zudem eine **psychische** Belastung.³² Daher ist hier eine entsprechende Betreuung und Begleitung sinnvoll und erforderlich.

Unter der **politisch-administrativen** Dimension kann insb. die Entscheidungsfindung über ein Absiedlungsvorhaben auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene verstanden werden. Die Umsetzung erfolgt dann in einem Prozess mit den jeweils relevanten politischen und administrativen Akteuren/Institutionen.

Auch **kulturelle** Aspekte können bei Absiedlungen eine Rolle spielen.³³ Handelt es sich um regionale bzw. großflächige Projekte, so können lokale Bräuche und Traditionen und damit ein Teil der spezifischen Identität verloren gehen. Mitunter stellen betroffene Gebäude oder die spezielle Siedlungsform ein kulturelles Erbe dar.

Raumordnung und Raumplanung

Die Begriffe Raumordnung und Raumplanung werden in Österreich unscharf abgegrenzt, bzw. oft synonym verwendet.³⁴ Eine eindeutige Definition und Abgrenzung fällt daher auch FachexpertInnen mitunter schwer. Im österreichischen Planungskontext hat *Schindegger* wohl die meist zitierte Begriffsdefinition verfasst. So kann seiner Auffassung nach „Raumplanung als jene Tätigkeit beschrieben werden, die die Grundlagen dafür schafft, daß [sic!] seitens der öffentlichen Hand auf die Entwicklung der räumlichen Verhältnisse aufgrund von politischen Vorgaben (gesetzlich geregelten Zielen und Verfahrensvorschriften) Einfluß [sic!] genommen werden kann.“³⁵ *Schindegger* unterscheidet weiter zwischen nomineller und funktioneller Raumplanung, wobei die **nominelle Raumplanung** jenen Aufgabenbereich darstellt, der dem Rechtsregime der Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze unterliegt, während es sich bei der **funktionellen Raumplanung** um Planungen und Maßnahmen unter anderen politischen Verantwortlichkeiten mit erheblicher räumlicher Wirkung handelt.³⁶ Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) definiert Raumordnung „als die Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Art (...), die darauf abzielen, das gesamte Territorium nach bestimmten politischen Zielvorstellungen zu gestalten. Diese beziehen sich auf wirtschaftliche, soziale, kulturelle und Umwelt-Verhältnisse“.³⁷ Auch juristische ExpertInnen sehen eine Tendenz des Gesetzgebers, die Begriffe „Raumplanung“ und „Raumordnung“ zu vermengen oder gleichzusetzen. Raumordnung erscheint dabei grundsätzlich als weiter gefasster Begriff, der die

³² *Seebauer, Babcicky*, 2016 schlüsseln die Dimensionen von geplanter Absiedlung auf Basis der individuellen Bewertung der Betroffenen in drei Hauptkategorien: (1) Risikobewertung, (2) emotionale Bewertung, (3) wirtschaftliche Bewertung, die naturgemäß die Dimensionen der hoheitlichen Akteure nicht erfassen können.

³³ Die in der Donau gelegene Insel Ada Kaleh war eine türkische und damit kulturelle Exklave zwischen Serbien und Rumänien und wurde 1968 im Zuge des Kraftwerksbaus Eisernes Tor 1 zwangsabgesiedelt. 1971 verschwand die Insel im Stausee. Zur kulturellen Bedeutung der Insel siehe etwa: *Thorpe*, 2013, 163-189.

³⁴ *Kanonier, Schindegger*, 2018a, 56.

³⁵ *Schindegger*, 1999, 30.

³⁶ ebd., 30.

³⁷ ÖROK, 1998, 22.

Raumplanung zur Gänze einschließt. Der Raumplanung kommt dabei insb. die Aufgabe der planmäßigen hoheitlichen Festlegung von Bodennutzungen zu.³⁸

Eine deutliche Abgrenzung zwischen den beiden Begrifflichkeiten fällt schwer. Die vorliegende Forschungsarbeit legt sich daher nicht auf eine Abgrenzung und/oder Trennung des Begriffspaares fest, sondern verwendet diese synonym. Die Unterscheidung in nominelle und funktionale Raumplanung wird (nach *Schindegger*) jedoch genutzt, um insb. die planerischen Aufgaben auf Basis der ROG und RplG sowie diverser Fachmaterien deutlich unterscheiden zu können.

Planungsinstrument

Der Begriff des Planungsinstruments fußt im Planungsrecht sowie dem juristischen Sprachgebrauch und findet sich – trotz fehlender Legaldefinition – in einigen ROG wieder.³⁹ Als Planungsinstrument können gemeinhin Steuerungsinstrumente (Pläne, Programme) verstanden werden, die dazu dienen räumliche Ordnungsmodelle zu entwickeln und in die Wirklichkeit umzusetzen.⁴⁰ Grundsätzlich sind unter Planungsinstrumenten somit **ordnungspolitische Maßnahmen** zu verstehen, die zur **Verwirklichung von gesellschaftlichen Zielen** mit einschlägigem Raumbezug dienen sollen. Eine Beschränkung auf Pläne oder Programme würde jedoch zu kurz greifen, denn nicht nur Pläne oder Maßnahmen zur Erreichung von räumlichen Zielzuständen sind Planungsinstrumente. Vielmehr sind sämtliche ermächtigenden oder restriktiven Maßnahmen im Zuge der Hoheits- bzw. Privatwirtschaftsverwaltung der Gebietskörperschaften mit räumlicher Relevanz im Hinblick auf die Gestaltung der Raumstruktur als Planungsinstrument zu erachten. Konkret können somit nicht nur Pläne (Flächenwidmungsplan, Bebauungsplan) und Programme (überörtliche und örtliche Raumordnungsprogramme), sondern auch Maßnahmen der Bodenpolitik (Baulandumlegung, Vertragsraumordnung etc.) als Planungsinstrument verstanden werden. Dabei kann grundsätzlich eine Unterscheidung in direkte (hoheitlich-hierarchische) Instrumente und indirekte (kooperative) Instrumente getroffen werden.⁴¹ Planungsinstrumente sind aus planerischer Sicht idR mit Negativplanung gleichzusetzen. Es werden also Nutzungsmöglichkeiten bzw. Entwicklungsrahmen als Beschränkung für eine zukünftige bauliche Entwicklung abgesteckt. Die meisten planerischen Instrumente nehmen keinen unmittelbaren Eingriff in existierende konsensuale Nutzungen, im Sinn eines Verbotes der Nutzung, vor, Absiedlungsprojekte benötigen allerdings einen ebensolchen aktiven Eingriff in Nutzungen – womit hier zwei verschiedene Sphären der hoheitlichen Planung und Intervention in Privateigentum aufeinandertreffen bzw. kombiniert werden.

³⁸ *Leitl*, 2006.

³⁹ § 17 Abs. 2 Slbg ROG 2009 LGBl. Nr. 30/2009 idF 96/2017 fasst Räumliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungspläne sowie Bebauungspläne als Planungsinstrumente der örtlichen Raumordnung zusammen. Die Landesregierung hat gem. § 17 Abs. 3 bei Fragen zur Handhabung dieser Planungsinstrumente die Gemeinden zu beraten.

Das Stmk ROG 2010 LGBl. Nr. 49/2010 idF 117/2017 erläutert in § 8 die Rechtswirkung der Planungsinstrumente und bezieht sich dabei ebenfalls auf die Instrumente der örtlichen Raumplanung.

Das TROG 2016 LGBl. Nr. 101/2016 idF LGBl. Nr. 144/2018 normiert in § 29 ebenfalls die Planungsinstrumente der örtlichen Raumplanung.

⁴⁰ ARL, 2004, 785.

⁴¹ *Kanonier, Schindegger*, 2018b, 76ff.

1.2 Relevanz von Absiedlungen

Absiedlungen auf freiwilliger Basis werden in Österreich vergleichsweise selten durchgeführt. Somit ergibt sich die Frage, warum die Untersuchung solcher Vorhaben überhaupt relevant ist? Diese Frage schließt direkt an jene nach dem Anlass für die Durchführung von Absiedlungen, die sich mit gewissen räumlichen Entwicklungen in Zusammenhang bringen lassen, an. Global gesehen werden Absiedlungen in erster Linie als **Anpassungsstrategie an Umweltveränderung** bzw. als Reaktion auf/als Präventionsmaßnahmen gegen **bestehende Gefährdungen** durchgeführt. Unter bestehenden Gefährdungen können dabei in erster Linie unterschiedliche Naturgefahrenprozesse verstanden werden. Aufgrund von Bevölkerungswachstum sowie anhaltender Urbanisierung steigt die Naturgefahrenexposition, weil es zu einer zunehmenden **Überlappung von Siedlungs- und Gefahrenbereichen** kommt.⁴² Gleichzeitig verschieben sich durch sich verändernde klimatische Bedingungen die Häufigkeiten und Intensitäten von Naturereignissen.⁴³ Ein weiterer relevanter Aspekt ist das zunehmende Abschmelzen der Polkappen, wodurch der Meeresspiegel ansteigt.⁴⁴ Die globalen Megatrends die im Hinblick auf Naturgefahren mit Absiedlungen verknüpft werden können, sind somit in erster Linie klimatische Veränderungen und bevölkerungsdynamische Prozesse, die Anpassungsmaßnahmen im Hinblick auf die anthropogene Raumnutzung erforderlich machen.

1.2.1 Existierende Gefährdung durch Naturgefahren

Wachsende Volkswirtschaften zeichnen sich durch eine stetige Flächeninanspruchnahme für Wohn- sowie Gewerbe- oder Industriezwecke aus. So verfügt Österreich etwa über eine sehr hohe Neubauleistung bei Wohnungen, die einerseits über der Bevölkerungszunahme liegt⁴⁵ und andererseits vorrangig auf bisher unverbauten Flächen stattfindet. Auch Betriebsgebäude werden meist außerhalb/im Anschluss an bestehende Siedlungsgebiete errichtet und Neubauten von Straßen und Parkflächen tragen ebenfalls zur Flächenversiegelung bei. Das Umweltbundesamt spricht dabei von einem „Bodenverbrauch“, und stuft diesen mit 7,0 ha/Tag an Bau- und Verkehrsflächen (2013-2015) als nicht nachhaltig ein.⁴⁶ Diese Flächeninanspruchnahme findet u.a. in (mäßig) gefährdeten sowie durch (technische) Schutzmaßnahmen geschützten Bereichen statt. Liegt keine gravierende Gefährdung vor, kann idR durch bauliche Maßnahmen ein ausreichendes Schutzniveau hergestellt werden, **insgesamt erhöht sich** aber das **Schadenspotential**: Gerade technische Schutzmaßnahmen stellen ohne entsprechende Instandhaltungsmaßnahmen lediglich einen temporären Schutz dar. So liegt ein Großteil des ökonomischen Schadenspotentials in technisch geschützten Gebieten, die bei Extremereignissen sehr wohl betroffen sein können.⁴⁷ Zweit Szenarien sind möglich: Neben Ereignissen, die die Bemessungsereignisse von Schutzanlagen übersteigen, kann es auch zum Schadensfall durch das Versagen von Bauwerken kommen. Somit besteht für alle (vermeintlich) geschützten Bereiche ein dynamisches Restrisiko, das sich in Abhängigkeit von der baulichen Entwicklung verändert.

⁴² Rudolf-Miklau, 2009, 10f.

⁴³ IPCC, 2014a.

⁴⁴ Aussagen zum Anstieg des Meeresspiegels sind wissenschaftlich nur wenig robust und Prognosen mit Unsicherheiten behaftet. Die IPCC geht davon aus, dass im 21. Jhd. der Meeresspiegel schneller ansteigen wird als im Vergleichszeitraum 1971-2010. ExpertInnen kommen zur Einschätzung, dass bis 2100 ein Anstieg von 0,52-0,98 m (Ausgangsniveau 2005) zu erwarten ist. IPCC, 2013, 1140.

⁴⁵ Fertiggestellte Wohnungen 2013: 44.900. Lugger, Amann, 2014, 48.

⁴⁶ UBA, 2016, 141.

⁴⁷ Greiving et al., 2018, 195.

Neubauten in Gefährdungsbereichen stellen jedoch nur eine Variante der Überlappung von Siedlungs- und Gefahrenbereichen dar. Eine weitere ergibt sich etwa daraus, dass sich ein Teil des existierenden konsensualen Baubestandes in ebensolchen Bereichen befindet, da bei Errichtung die Gefahrensituation noch nicht bestanden hat oder unzureichend bekannt war. Gerade für diesen Baubestand ist es essentiell ein adäquates Schutzniveau durch die Umsetzung von Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen zu erreichen.

Absiedlungen kommen in Hinblick auf **existierende Gefährdungen** daher insb. für folgende Fälle in Betracht:

- Flächen werden im Zuge der **Errichtung von Schutzmaßnahmen** (Flussaufweitungen, Retentionsbecken etc.) benötigt; einzelne Objekte werden dafür abgelöst,
- betroffene Gebäude können **nicht zu vertretbaren Kosten geschützt** werden (Grenzen der Schützbarkeit); Absiedlungen werden daher als passive Schutzmaßnahme favorisiert,
- Flächen werden als „natürliche“ **Retentionsflächen** benötigt und daher Objekte abgelöst,
- es liegt eine **sensible bzw. vulnerable Nutzung** vor, die im Schadensfall zu negativen Folgewirkungen führen kann (z.B. Lagerflächen für Gefahrenstoffe).

Absiedlungen können neben gefährdeten Objekten somit auch solche betreffen, deren Standflächen für Schutzmaßnahmen benötigt werden und für die keine eigentliche Gefährdung vorliegt. Von Absiedlungen zur Risikoreduktion sind in erster Linie noch nicht technisch geschützte zersiedelte Bereich betroffen. Werden Flächen für Schutzbauwerke benötigt, oder liegt eine gravierende Gefährdung vor, können auch innerörtliche/urbane Bereiche betroffen sein.

1.2.2 Klimatische Veränderungen

Der Dokumentation der klimatischen Veränderungen, der Suche nach deren Ursachen und insb. der Abschätzung deren Auswirkungen auf Ökologie, Wirtschaft und Lebensbedingungen wird aktuell große wissenschaftliche sowie politische Aufmerksamkeit zuteil. In diesem Zusammenhang nimmt die **IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)**⁴⁸ als zwischenstaatliche Organisation eine zentrale Rolle in der Zusammenfassung des aktuellen wissenschaftlichen Status quo ein. Die Sachstandsberichte der IPCC geben dabei einen periodischen Überblick über beobachtete klimatische Veränderungen, zukünftige Risiken und Auswirkungen sowie einen Überblick zu Anpassungs- und Kompensationsmaßnahmen.⁴⁹ Global gesehen stellt v.a. der Anstieg des Meeresspiegels eine Herausforderung dar, der unausweichlich dazu führen wird, dass bestimmte küstennahe Siedlungsbereiche aufgegeben werden müssen. Die Veränderungen im globalen klimatischen System können bisher hingegen nicht in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Auftreten von Extremereignissen gebracht werden. So wird auf globaler Ebene etwa keine Zunahme der Häufigkeit und des Ausmaßes von Flusshochwasser erwartet.⁵⁰ Regional bzw. lokal können hier aber andere Trends auftreten, wie z.B. der Alpenraum mit deutlich abweichenden Daten zeigt. Die Effekte der klimatischen Veränderung auf die Lebens- und Umweltbedingungen zeigen globale Effekte: Ein politisch aktueller und gleichsam brisanter Aspekt sind Migrationsbewegungen, die mit klimatischen Veränderungen zusammenhängen. Menschen verlieren weltweit ihr Hab und Gut durch

⁴⁸ Die IPCC wurde 1988 von den beiden UN Organisation UNEP und WMO ins Leben gerufen und hat heute ihren Sitz in Genf. Sie spricht keine Empfehlungen aus, sondern fasst in einem umfassenden Review Prozess die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel zusammen: IPCC, 2010.

⁴⁹ Der Synthesebericht ist Teil des Sachstandsberichtes des zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung und wurde 2014 unter dem Titel *Klimaänderung 2014* veröffentlicht. Siehe: IPCC, 2014b.

⁵⁰ IPCC, 2014b, 53.

Extremereignisse und müssen ihr Lebensumfeld aufgeben. Absiedlungen können hier kleinräumig eine gewisse Rolle im Sinne einer Anpassungsstrategie an klimatische Veränderungen spielen.⁵¹

Da die IPCC lediglich Grundlagen für die konkrete Formulierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit klimatischen Veränderungen liefert, ist das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft, genauso wie das einzelner Nationen, essentiell. Die UN-Klimakonferenz in Paris 2015⁵² konnte als Ergebnis des Gipfels ein progressives Abkommen basierend auf der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen aus 1992 vorweisen. Zentrale gemeinschaftliche Zielsetzung ist die Reduktion des globalen Temperaturanstieges auf unter 2°C in diesem Jahrhundert. Langfristig soll der maximale Temperaturanstieg auf 1.5°C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden.⁵³ Die Beiträge der einzelnen Mitgliedsstaaten zur konkreten Umsetzung des Pariser Abkommens wurden 2017 in der UNO-Klimakonferenz in Bonn verhandelt.⁵⁴

Basierend auf Prognosen zur Erwärmung und zur Veränderung des Niederschlagsverhaltens, einerseits sowie aufgrund von Verpflichtungen in der internationalen Gemeinschaft andererseits haben sowohl die Europäische Kommission als auch einzelne Nationalstaaten Strategien zur Minderung der erwarteten Effekte der Klimaveränderung bzw. Maßnahmen zur Anpassung entwickelt, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Basierend auf dem Grünbuch⁵⁵ der Europäischen Kommission zur Anpassung an den Klimawandel (2007) wurde 2009 mit dem **Weißbuch Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen**⁵⁶ ein strategischer Handlungsrahmen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet. Dabei werden als Motivation für den Aktionsrahmen u.a. Flächennutzungspraktiken und Planungsbeschlüsse genannt, die Ökosysteme wie sozioökonomische Systeme gegenüber dem Klimawandel anfälliger gemacht und ihre Anpassungsfähigkeit verringert haben.⁵⁷ Klimawandelaspekte sollen insb. bei der Umsetzung der Hochwasserrichtlinie berücksichtigt werden.

Ebenfalls 2009 formulierte die Tagung der Alpenkonferenz der **Alpenkonvention den Aktionsplan zum Klimawandel**.⁵⁸ In den Alpen äußern sich die Auswirkungen der Erderwärmung ungefähr dreimal intensiver als im globalen Durchschnitt, was einerseits zu wirtschaftlichen Herausforderungen andererseits zu Veränderungen der Naturgefahrenexposition führt.⁵⁹ Das erste Maßnahmenpaket des Aktionsplans wurde im Bereich der Raumplanung formuliert. Eines der Ziele ist ein integrierter Ansatz zur Anpassung des Alpenraumes an veränderte klimatische Bedingungen zur Bewältigung von Naturgefahren und Verringerung ihrer Folgen. Konkrete Maßnahmen zielen auf (1) die harmonisierte Ausweisung gefährdeter Gebiete, (2) eine intensivere Vorbeugung und ein strategisches Management von Naturgefahren, (3) die Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Gebiete an den Klimawandel, (4) die Information der Bevölkerung und Bewusstseinsbildung sowie (5) vorausgreifende Maßnahmen gegen mögliche Beeinträchtigungen der Verkehrsinfrastrukturen ab. Die Alpenkonvention adressiert mit Maßnahme (3) insb. die Verbesserung der Resilienz als zentralen Aspekt für die zukünftige bauliche Entwicklung (Siedlungsgebiete, Infrastrukturen etc.).⁶⁰

⁵¹ Black et al., 2011. Black et al., 2012. McLeman, Smit, 2006.

⁵² United Nations Framework Convention on Climate Change, 21st Conference of the Parties.

⁵³ United Nations, 2015a, Art 2.

⁵⁴ Online: <https://www.cop23.de>, 10.11.2018.

⁵⁵ Europäische Kommission, 2007.

⁵⁶ Europäische Kommission, 2009.

⁵⁷ ebd., 5.

⁵⁸ Alpenkonvention, 2009a.

⁵⁹ OECD, 2007.

⁶⁰ Alpenkonvention, 2009a, 12f.

In Österreich wurde ebenfalls eine **Strategie zur Anpassung an den Klimawandel** erstellt, 2012 vom Ministerrat beschlossen und 2013 von der Landeshauptleutekonferenz zur Kenntnis genommen.⁶¹ Diese Strategie wurde 2016 aktualisiert und am 10. November 2017 vom Ministerrat verabschiedet. Die Anpassung an den Klimawandel wird in der Strategie als Querschnittsmaterie verstanden, weshalb bereits bei ihrer Erstellung verschiedene AkteurInnen in einen Beteiligungsprozess eingebunden wurden. Ausgehend von einer Analyse der klimatischen Entwicklung und einer daraus resultierenden Prognose, werden mit Blick auf Anpassungserfordernisse und den aktuellen Status-Quo zur Anpassung Handlungsempfehlungen formuliert. Im Bereich des Naturgefahrenmanagements relevant ist z.B. die dort ausgesprochene Empfehlung 3.3.4.8 *Adaptives Hochwassermanagement mit robusten Maßnahmen*,⁶² worin als Zielsetzung die Vermeidung der Erhöhung von Abflussspitzen bzw. von Schäden mit einer gemeinschaftlichen Verantwortung aller administrativer Ebenen als Zielsetzung festgelegt wird. Maßnahmen die im Aktivitätsfeld „Schutz vor Naturgefahren“ umgesetzt werden sollen sind:

- „Aufbau (Bildung) und Forcierung des **Gefahren- und Risikobewusstseins** sowie der Eigenverantwortung in der Bevölkerung
- Forcierung **nachhaltiger Raumentwicklungsstrategien** unter verstärkter Einbeziehung der Gefahrenzonenplanung und Risikodarstellung
- Forcierung des **Wasserrückhalts in der Fläche** sowie der Reaktivierung von natürlichen Überschwemmungsflächen (und -räumen) im Besonderen als Beitrag zur Flächenvorsorge
- Forcierung von Prognose-, (Früh)Warn- und Messsystemen
- Forcierung der **Erforschung** der Auswirkung des Klimawandels auf **Extremereignisse**, auf Veränderung im Naturraum, auf die menschliche Nutzung und auf den Umgang mit Unsicherheiten in der Entscheidungsfindung
- Forcierung der **Risikoversorge** unter Einbeziehung geeigneter Risikotransfermechanismen
- Forcierung technischer **Objektschutzmaßnahmen** (permanent und temporär) als Beitrag zur Eigenvorsorge“⁶³

Die Klimawandelanpassungsstrategie zielt somit direkt auf erwartete Herausforderungen im Bereich des Schutzes vor Naturgefahren ab. Dabei werden als HandlungsträgerInnen Institutionen und AkteurInnen auf lokaler, regionaler sowie nationaler Ebene angesprochen und vor allem auch die Rolle der Prävention nicht zuletzt mithilfe der Raumplanung, unterstrichen. Absiedlungen können daher als Anpassungsmaßnahme hinsichtlich nachhaltiger Raumentwicklungsstrategien und des Wasserrückhalts auf natürlichen Überflutungsflächen relevant sein. Im Aktionsplan der Klimawandelanpassungsstrategie wird im Aktivitätsfeld 7: *Schutz vor Naturgefahren* die „Diskussion eines geordneten Rückzugs und Unterstützung der Absiedlung und Nutzungsänderung von gefährdeten Gebieten“⁶⁴ als weiterer Schritt empfohlen. Im Juni 2018 erschien die neue österreichische Klima- und Energiestrategie *#mission2030*, die aber keine Bezüge zu Naturgefahren enthält.⁶⁵

Die Raumordnung hat mit der Aufgabe, räumliche Nutzungen konfliktarm aufeinander abzustimmen,⁶⁶ jedenfalls eine bedeutende Rolle in der langfristigen Anpassung von

⁶¹ BMNT, 2017a.

⁶² ebd., 124.

⁶³ ebd., 8f.

⁶⁴ BMNT, 2017b, 172.

⁶⁵ BMNT, BMVIT, 2018.

⁶⁶ *Kanonier, Schindelegger*, 2018a, 56f.

Siedlungsbereichen und Infrastrukturen an sich verändernde klimatische Bedingungen.⁶⁷ 73,4 % der Fläche Österreichs sind den Alpen zuzurechnen, was einen Anteil von 28,7 % an der gesamten Alpenfläche darstellt.⁶⁸ Diese alpinen Bereiche sind stärker von klimatischen Veränderungen und deren Folgen betroffen, als etwa Gebiete im Flach- und Hügelland Österreichs. In den letzten hundert Jahren ist die Temperatur im globalen Mittel um ca. 0,8°C angestiegen, während in den nördlichen Alpen die Zunahme in den letzten 30 Jahren sogar bei 1,6°C gelegen ist. Es wird generell erwartet, dass sich dieser Trend fortsetzt und es dadurch insb. zu einer saisonalen Verschiebung der Niederschläge kommt.⁶⁹ Gegenüber der Periode 1971-2000 wird in allen Prognosemodellen ein kontinuierlicher Anstieg von ca. 1,5-2,5°C bis zur Periode 2031-2060 erwartet.⁷⁰ Die Auswirkungen des Temperaturanstieges und der Veränderung der Niederschlagsmenge sowie ihrer saisonalen Verteilung, bringt sowohl positive als auch negative erwartete Auswirkungen mit sich. Naturgefahren werden daher in der österreichischen Klimawandelanpassungsstrategie daher mehrfach in den Aktivitätsfeldern Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft und Schutz vor Naturgefahren adressiert.⁷¹

Veränderungen in Häufigkeit und Intensität von Naturereignissen können aufgrund der Klimabeobachtungen zwar kaum verlässlich abgeschätzt werden, tendenziell gehen WissenschaftlerInnen aber davon aus, dass durch den schwindenden Permafrost vor allem die Zahl der Fels- und Bergstürze zunehmen wird.⁷² Die Beziehung von klimatischen Veränderungen zu Absiedlungsprojekten wird in erster Linie im Zusammenhang mit Naturgefahren deutlich. Bereits jetzt liegen viele v.a. inneralpine Siedlungsbereiche sowie Siedlungen in natürlichen Retentionsbecken von Flüssen – etwa entlang des Inns. Diese gefährdeten Bereiche können technisch meist nur unter großem finanziellen Aufwand geschützt werden: Bauliche Schutzmaßnahmen werden auf sogenannte Bemessungsereignisse hin dimensioniert und geplant, um entsprechend der gesetzlichen Grundlagen förderungswürdig zu sein. Wenn allerdings Schutzbauwerke versagen oder Ereignisse über den Bemessungsereignissen auftreten, können solche Extremereignisse trotzdem zu massiven Schäden führen.⁷³

Die beobachteten und prognostizierten klimatischen Veränderungen bringen im Zusammenhang mit Naturgefahren in erster Linie eine Einschränkung der für die Siedlungstätigkeit geeigneten Flächen mit sich, betreffen aber v.a. auch bereits bestehende bauliche Strukturen. Die Anpassungserfordernisse in bestehenden Strukturen verlangen über hoheitliches Handeln hinaus die Etablierung von informellen und diskursiven Ansätzen.⁷⁴ *No-regret* Maßnahmen sollen hier soziale und ökonomische Vorteile unabhängig von klimatischen Veränderungen erzielen. Absiedlungen können hier eine gewisse Relevanz als Maßnahme entwickeln, da sie unabhängig von den tatsächlichen Auswirkungen klimatischer Veränderungen jedenfalls zu einer Minimierung des Risikos beitragen.

⁶⁷ Salzburg nahm etwa im EH Projekt CLISP zur Anpassung der Modellregion Pinzgau-Pongau an den Klimawandel teil und publizierte die Ergebnisse 2011 zu Klimawandel und Raumplanung in Salzburg: Mair (Hrsg.), 2011.

⁶⁸ Alpenkonvention, 2009b.

⁶⁹ Seiler, 2006.

⁷⁰ BMNT, 2017a, 37ff.

⁷¹ ebd., 31ff.

⁷² Climatechange post, 2017.

⁷³ In der Gemeinde See/Tirol wurde bei einem Unwetter im Juni 2015 der Siedlungsbereich trotz einer bestehenden technischen Verbauung durch eine Mure verwüstet. Das Ereignis lag über dem Bemessungsereignis des Bauwerks wodurch ein Versagen eintrat und v.a. Siedlungsteile im Restrisikobereich von Schäden betroffen waren. BMLFUW, 2016a, 29ff. Schneiderbauer et al., 2018.

⁷⁴ Greiving, 2010.

1.2.3 Bevölkerungsdynamik

Im Hinblick auf die Relevanz von Absiedlungsprojekten spielt auch die Bevölkerungsdynamik eine Rolle. Immer mehr Menschen verändern aus unterschiedlichsten Gründen und oft mehrmals im Lebenszyklus ihre Lebensmittelpunkte. Global gesehen führen dabei einerseits das generelle Bevölkerungswachstum und andererseits die anhaltende Urbanisierung zu einer stetigen Zunahme von Menschen, die im unmittelbaren Einflussbereich von Naturgefahren leben. Bevölkerungswachstum und Wanderungsbewegungen manifestieren sich jedoch regional unterschiedlich. Während manche Städte und Regionen wachsen, verlieren wieder andere an Bevölkerung und stehen vor der Herausforderung einer notwendigen Restrukturierung von Siedlungsbereichen.

Global gesehen geht die UN davon aus, dass bis Ende des Jahrhunderts über 11 Milliarden Menschen auf der Erde leben werden, wobei der Großteil des **Bevölkerungswachstums** am afrikanischen Kontinent stattfinden wird.⁷⁵ Das bedeutet, dass bereits rein numerisch gesehen – also ohne die Berücksichtigung klimatischer Veränderungen – deutlich mehr Menschen verschiedenen Naturgefahren ausgesetzt sein werden. Betrachtet man die Urbanisierung lassen sich ebenfalls einige grundlegende Trends feststellen. So wird erwartet, dass 2050 (ausgehend von 2014) zusätzlich 2.5 Milliarden Menschen in Städten leben werden.⁷⁶ Diese Zunahme führt dazu, dass absolut gesehen jedenfalls mehr Menschen in Gefahrenbereichen leben werden, vor allem auch, weil Städte überwiegend an Küsten oder in Talbereichen liegen. Beispiele aus Südamerika zeigen, dass bei einer raschen Urbanisierung vor allem informell errichtete Siedlungen in Gefahrengebieten entstehen. Derartige Siedlungen sind von Erdbeben oder Überflutungen genauso betroffen wie von Erdbeben, die aufgrund von schlechter baulicher Substanz, zu umso gravierenden Schäden führen können. Die *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRR), angesiedelt bei der Weltbank (hat nicht zuletzt aufgrund der begleiteten Projekte in Lateinamerika) einen *Resettlement Guide*⁷⁷ herausgegeben. In Österreich bedingt das aktuell geringe Bevölkerungswachstum⁷⁸ nicht automatisch eine Zunahme von Menschen, die im Einflussbereich von Naturgefahren leben. Die Zunahme hierzulande liegt vielmehr in der Praxis der Siedlungstätigkeit begründet, die mit geringen Einschränkungen und Auflagen u.a. in mittel- bis gering gefährdeten Bereichen stattfindet. Bei Betrachtung der Bevölkerungsprognose auf Bezirksebene von 2014-2030 fällt auf, dass in Österreich in erster Linie aufgrund von Wanderungsgewinnen in den städtischen Agglomerationen mit einem Bevölkerungszuwachs gerechnet wird, während periphere Bereiche Verluste aufweisen. Dementsprechend muss vor allem in den Agglomerationsräumen mit einem hohen Siedlungsdruck gerechnet werden, der nicht ohne Überlappung mit Gefahrenbereichen vonstatten geht. Dies führt zu einer Steigerung des Schadenspotentials, wenn nicht entsprechende Präventionsmaßnahmen ergriffen werden.

Für Maßnahmen der Retention oder der Freihaltung von Bereichen für Ereignisse können insb. lokale Absiedlungen – wie später in dieser Arbeit an Beispielen gezeigt wird – relevant sein.

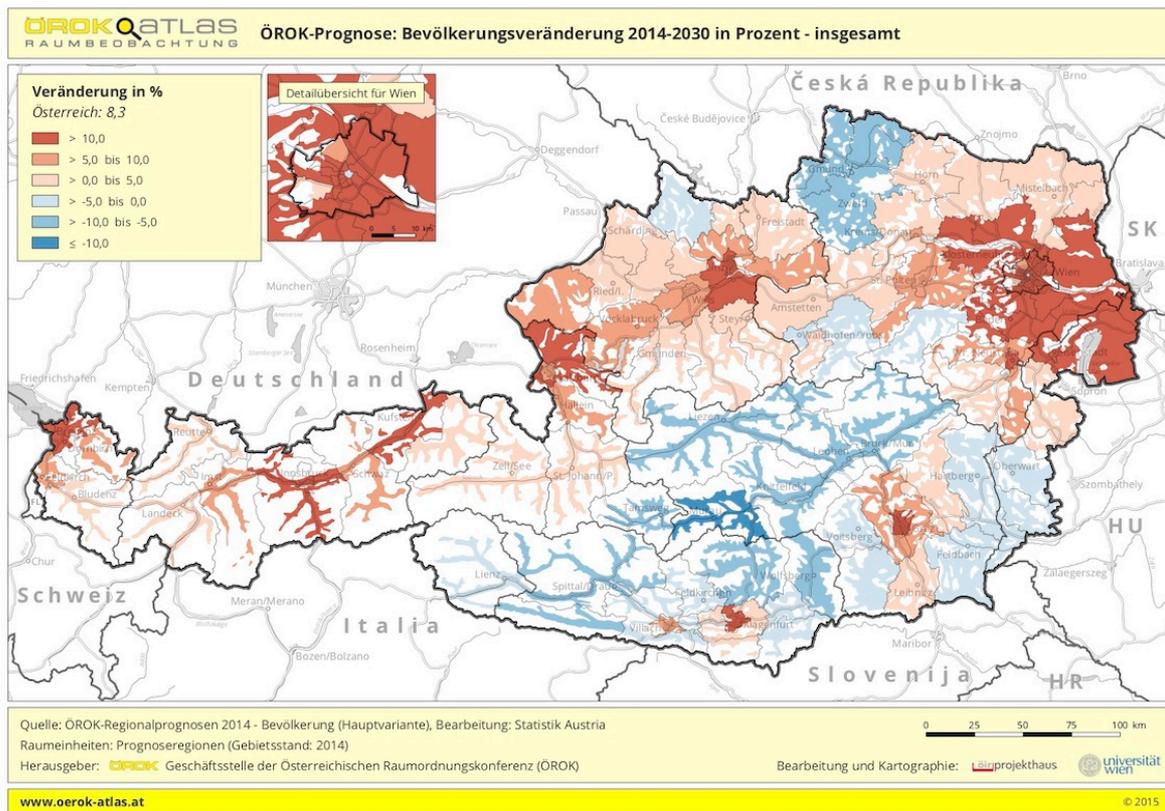
⁷⁵ United Nations, 2017.

⁷⁶ United Nations, 2014.

⁷⁷ Correa et al., 2011.

⁷⁸ Die ÖROK geht in der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose im Zeitraum 2014-2030 von einem Bevölkerungswachstum von 8,3 % auf 9,24 Mio aus. 94,5 % entfallen dabei auf Wanderungsgewinne und lediglich 5,5 % auf Geburtenüberschüsse. Siehe: ÖROK, 2015.

Abbildung 5: ÖROK Bevölkerungsprognose 2014-2030



Quelle: ÖROK-Atlas, 2015

Die Kehrseite der dynamischen Wachstumsregionen sind Bereiche, die von Abwanderung gekennzeichnet sind. Das mittlerweile etablierte Schlagwort der Schrumpfung steht verallgemeinernd für eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung. Eine schrumpfende Bevölkerung resultiert aus negativen Wanderungssaldi und/oder negativen Geburtenraten und sollte verschiedenen administrativen oder funktionalen Blickpunkten heraus betrachtet werden,⁷⁹ denn die Ursachen für **Schrumpfung** sind vielschichtig, hängen aber stark mit Aspekten wie Bildungsmöglichkeiten/-stand, Erreichbarkeit und Arbeitsplätzen zusammen. Wie in Abbildung 5 ersichtlich wird, werden einige Regionen in Österreich auch in Zukunft prognostisch eine negative Bevölkerungsentwicklung aufweisen. Für betroffene Gemeinden bedeutet Schrumpfung vergleichsweise gleich hohe Kosten für den Betrieb und die Erhaltung von Versorgungs- und Entsorgungsinfrastrukturen bei gleichzeitig rückläufigen Einnahmen. Schrumpfung, die v.a. dem demographischen Wandel geschuldet sind, werden in Ostdeutschland oder manchen alpinen Tälern Norditaliens bereits seit Jahrzehnten beobachtet.⁸⁰

Die Raumordnung ist mit der Planung der Flächennutzung auf kommunaler Ebene in ihrem Instrumentarium tendenziell entwicklungs- und wachstumsorientiert. Schrumpfende Regionen stellen daher eine besondere Herausforderung dar, da dort eine Restrukturierung von Siedlungskörpern erforderlich wird. Die Siedlungsentwicklung kann in einem gewissen rechtsstaatlich gebotenen Rahmen sich selbst überlassen werden, oder durch planerisch hoheitliche Maßnahmen umfassend gesteuert und begleitet werden. Vor allem Städte in Ostdeutschland haben eigene Managementinstitutionen installiert, um ein „geordnetes“ Schrumpfen zu ermöglichen und im Hinblick auf die Infrastrukturauslastung und -finanzierung eine tragbare Siedlungsstruktur

⁷⁹ ARL, 2004, 1004f.

⁸⁰ z.B. BBSR, BMUB, 2017. Steinicke et al., 2012.

beizubehalten.⁸¹ Im österreichischen Kontext gibt es derartige übergeordnete Steuerungsansätze für schrumpfende Regionen noch nicht. Somit sind betroffene Kommunen derzeit mit der Problematik weitgehend alleingelassen und von staatlicher Seite keine fundierten Management- oder Lösungsansätze vorhanden. Eine individuell motivierte, ungesteuerte Aufgabe von Siedlungsbereichen führt langfristig zu solitären Nutzungen mit hohen Kosten der Infrastrukturbereitstellung für die öffentliche Hand. Absiedlungsmaßnahmen könnten Lösungen bieten, da etwa durch ein integrales Flächenmanagement vorzugsweise periphere oder etwa durch Naturgefahren gefährdete Bereiche außer Nutzung genommen werden könnten. Der planerische wie politische Umgang mit Schrumpfungsräumen lässt unterschiedliche Ansätze zur Bewältigung der Probleme zu wobei ein Ausweg aus einer negativen Entwicklungsspirale gefunden und die Stabilisierung auf einem gewissen Niveau (Bevölkerungszahl, Arbeitsplätze, Infrastruktureinrichtungen etc.) erreicht werden müssen. *Weber* identifiziert drei Stellschrauben, die für betroffene Gemeinden wesentlich sind: Es gilt 1. die regionale Wertschöpfung zu erhöhen, 2. die Zahl der Erwerbstätigen zu heben und 3. gleichzeitig Ausgaben zu senken.⁸² Dies greift aber im Hinblick auf die Nutzungsrealität insofern zu kurz, als Überkapazitäten an ungenutzten aber gewidmeten Flächen sowie leerstehenden Gebäude abgebaut werden müssen, um den kommunalen Finanzhaushalt zu entlasten.

Verschiedene planerische Maßnahmen wurden etwa von Städten in Ostdeutschland, die von Schrumpfungphänomene betroffen waren, umgesetzt, um einerseits ein lebenswertes Umfeld aufrechtzuerhalten und andererseits entstandene Überkapazitäten abzubauen. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat bereits 2006 Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland herausgegeben, die im Detail auch auf Folgen von Schrumpfungstendenzen Bezug nehmen. Eine Prämisse ist darin die Forderung nach einer Raumentwicklungspolitik, in deren Rahmen einerseits Akzeptanz für Schrumpfungen geschaffen werden soll und andererseits eine aktive Gestaltung solcher Prozesse möglich wird. Um hier effiziente Bewältigungsstrategien entwickeln zu können, sollen alle raumrelevanten Fachpolitiken aktiv werden und ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen. Um strukturelle Verbesserungen zu erreichen, wird Bildung als zentrales Fundament betrachtet und vor allem Tourismus als Entwicklungsperspektive gesehen.⁸³ Maßgebliche Ursache für notwendige Rückzugsstrategien ist im deutschen Kontext der Bevölkerungsrückgang in gewissen Regionen.⁸⁴

Absiedlungen im Naturgefahrenkontext sind aber nicht nur in schrumpfenden Regionen relevant, sondern können auch in wachsenden Regionen von Bedeutung sein. Die Diskussionen und Erfahrungen aus dem Stadtumbau und dem strategischen Umgang mit Siedlungsrückzug in Deutschland können im Hinblick auf die Gestaltung von Absiedlungsprozessen Orientierung geben.

⁸¹ BMVBS, 2012.

⁸² *Weber*, 2016.

⁸³ ARL, 2006.

⁸⁴ *Janssen et al.*, 2016, 59.

1.3 Forschungsfragen

Aus der Darstellung der begrifflichen Grundlagen sowie der aktuellen Diskussion zu Absiedlungen ergeben sich verschiedene in Österreich relevante Anwendungsfelder auf denen nunmehr die eigentliche Forschungsarbeit wurzelt.

Die Abgrenzung des Forschungsfeldes sowie die Wahl der Methode basieren dabei nicht auf einer wertfreien und vollständig objektiven Sichtweise. Denn wie werden Fragestellungen zu einem Themenkomplex entwickelt und wie wird deren Relevanz bestimmt? Dafür spielt zunächst das Hintergrundwissen des/der Forschenden eine zentrale Rolle (siehe 2.3). Sein/Ihr Hintergrundwissen setzt sich aus einer disziplinspezifischen und einer philosophischen Komponente zusammen. Ersteres wird durch ein Studium verschiedener Fachdisziplinen geschult, zweite Komponente schlüsselt sich in ontologische, epistemologische und ethische Aspekte auf. Sprich: in die Frage nach der realen Welt, nach den Theorien zu Kognition und Wissen sowie nach Wert- und Moralvorstellungen, die einer Planung zugrunde liegen.⁸⁵ Aus dem disziplinspezifischen Wissen heraus lassen sich aktuelle gesellschaftliche und räumliche Herausforderungen ableiten und konkrete Forschungsfragen formulieren. Ihre Brisanz und ihr Gewicht erhalten sie jedoch erst in Kombination mit dem Hintergrundwissen des/der Forschenden, was meiner Ansicht nach zu einer starken Personalisierung der Forschung beiträgt.

Demzufolge sind sowohl die Sicht auf als auch der Forschungsschwerpunkt zu Absiedlungsprozessen durch persönliches Hintergrundwissen und eine subjektive Weltansicht beeinflusst und geleitet. Die Fragestellungen sind vor diesem Hintergrund beinahe Determinanten für die Wahl der methodischen Bearbeitung, die ebenfalls stark durch persönliche Erfahrungen mit spezifischen Forschungsmethoden geprägt sind.

Aus obiger Darstellung aktueller Entwicklungsdynamiken, klimatischer Veränderungen und Entwicklung der Bevölkerung in Österreich im Zusammenhang mit Naturgefahren, können einige inhaltliche Ansatzpunkte dieser Arbeit im „geplante Absiedlung“ abgeleitet werden:

- **Gefahrenbereiche** verschiedener Naturgefahren **überlappen** (zunehmend) **mit Siedlungsbereichen**; ein Schutz des Baubestandes durch konventionelle Instrumente der Naturgefahrenprävention ist aus diversen Gründen nicht immer möglich; (1.2.1),
- **klimatische Veränderungen** können in abgegrenzten Bereichen zu einem signifikanten Anstieg des Risikos führen, sodass Präventions- bzw. Adaptionsmaßnahmen getroffen werden müssen; (1.2.2),
- Regionen/Gemeinden mit signifikantem **Bevölkerungsrückgang** benötigen eine Begleitung des Rück-/Umbaus von Siedlungsbereichen; (1.2.3).

Absiedlungen stehen in Österreich, anders als im internationalen Kontext, derzeit nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit klimatischen Veränderungen. Gleichzeitig ist das Thema des Rück-/Umbaus in Regionen mit Bevölkerungsverlust, überwiegend eine Frage eines Flächenmanagements und der räumlichen Entwicklungspolitik – bestehende Siedlungsbereiche werden in Österreich derzeit nur in wenigen Fällen, wie z.B. in Eisenerz⁸⁶, aufgegeben. Die mit Abstand größte Bedeutung kommt in Österreich aktuell Absiedlungen im Zusammenhang mit existierenden Gefährdungen von Siedlungsbereichen durch Naturgefahren zu. In diesem

⁸⁵ ARL, 2004, 772f.

⁸⁶ Pumberger, 2010.

Anwendungsfeld kann vor allem auf Praxisbeispiele, die für eine Untersuchung des Themenkomplexes erforderlich sind, zurückgegriffen werden.

Aus dieser Aufschlüsselung der praktischen und thematischen Relevanz von Absiedlungsprojekten in Österreich ergeben sich folgende grundlegende Fragestellungen, denen einerseits eine planerisch-juristische Perspektive innewohnt und die andererseits im Bereich des Naturgefahrenmanagements angesiedelt sind:

- **In welcher Weise werden Absiedlungen als Präventionsmaßnahme im österreichischen Naturgefahrenmanagement angewandt?**
- **Wie laufen Absiedlungsprozesse ab und welche Rolle nehmen dabei raumplanerische Instrumente ein?**
- **Können Absiedlungen als planerisches Präventionsinstrument vorausschauend zur Risikoreduktion in Gefahrenbereichen eingesetzt werden?**

Es wird somit nicht nur eine zentrale Leitfrage für das Forschungsvorhaben formuliert, sondern ein Fragenkomplex, der unterschiedliche, aus planerischer Perspektive relevante, Aspekte zu Absiedlung abdeckt. Vereinfacht dargestellt zielen die Fragen auf die Darstellung:

- der Überlegungen im Naturgefahrenmanagement hinsichtlich der Durchführung von Absiedlungen,
- der Analyse dieser Prozesse mit Blick auf die Raumplanung,
- sowie der Überprüfung der Möglichkeit Flächen für Absiedlungsprojekte planerisch-strategisch auszuwählen, ab.

Um diese Fragestellungen in einem eigenständigen Forschungsvorhaben bearbeiten zu können, ist die Entwicklung einer spezifischen Methode erforderlich. Dies ist vor allem auch notwendig, weil das Forschungsvorhaben raumplanerische Überlegungen ebenso wie Perspektiven des Naturgefahrenmanagements aufnimmt. Wie bei der Begriffsabgrenzung dargestellt, bedeuten Absiedlungen in der Raumplanung einen aktiven Eingriff in Nutzungsrechte, während sie im Naturgefahrenmanagement als passive Maßnahme bezeichnet werden. Der Fragenkomplex zielt daher auch auf die Klärung der Verständigung zwischen den unterschiedlichen (sektoralen) Disziplinen ab.

2 METHODIK

Da Absiedlungen im Zusammenhang mit Naturgefahren weltweit als Instrument zur Naturgefahrenprävention bzw. als Reaktion auf Schadereignisse durchgeführt werden und es aktuelle Handlungsempfehlungen sowie Leitlinien⁸⁷ gibt, stellt sich die Frage, wie auch österreichische Projekte adäquat untersucht und evaluiert werden können. Dabei könnten unterschiedliche Betrachtungsperspektiven und dementsprechend angepasste methodische Zugänge gewählt werden. Einzelne Prozessschritte in Absiedlungsprojekten ließen sich ebenso untersuchen wie politische Entscheidungsfindungen oder die fachliche Entscheidungsargumentation für derartig gravierende staatliche Interventionen in die individuelle Eigentumssphäre. Neben einer abstrakten Diskussion der Rahmenbedingungen könnten auch Fallbeispiele herangezogen werden, um überhaupt erst ein generelles Verständnis über die Funktionsweise und über Prozesselemente von Absiedlungen zu erhalten. Somit würden sich verschiedene quantitative aber auch qualitative Methoden und sowohl deduktive wie induktive Ansätze für eine Studie eignen. Die Auswahl und fachliche Argumentation von Bereichen, die für eine Absiedlung in Frage kommen, formale Aspekte für die Genehmigung des Abbruchs von Gebäuden oder die künftige Vermeidung von baulichen Entwicklungen, stellen keine stringente und klar strukturierte Planungsaufgabe dar und können somit auch nicht als solche evaluiert werden. Es werden unterschiedliche Rechtsmaterien berührt, institutionelle wie private AkteurInnen sind involviert und politische Entscheidungen sind auf unterschiedlichen Ebenen auszuhandeln und zu treffen.

Da diese Arbeit versucht, eine (raum-)planerische Perspektive einzunehmen, hat sie den Anspruch, verschiedene Blickwinkel auf den Themenkomplex zu ermöglichen. Daher lässt sie sich nicht auf einen einzigen methodischen Zugang beschränken.

Damit fügt sie sich in ein planerisches Forschungsverständnis ein: Die Einnahme einer **planerischen Perspektive** in der Problembetrachtung und -analyse legt Forschungsaufgaben idR ein **Verständnis als Querschnittsthema**, das die Komplexität der Realität grundsätzlich erfassen kann, zugrunde. Planerische Arbeiten greifen daher meist auf einen Mix an Forschungsmethoden zurück, da sich komplexe Forschungsfelder, die physischen Raum, anthropogene Nutzungsansprüche, gesellschaftliche Bedürfnisse etc. kaum in einfachen Modellen abbilden lassen.⁸⁸

Dies wirft die Frage nach den wissenschaftstheoretischen Grundpfeilern dieser Arbeit auf, die sich unmittelbar auf die Methodenwahl, das Forschungsdesign und die Objektivität der Ergebnisse auswirkt. Gerade raumplanerische Forschungsarbeiten nutzen oft sozialwissenschaftliche Methoden und stehen vor der grundsätzlichen Herausforderung, Ergebnisse in Abhängigkeit von der Datenlage und den Stichprobengrößen nur schwer objektivieren zu können. Viele Arbeiten gleichen daher im Aufbau eher einem Gutachten, das Sachverhalte umfassend darlegt und erörtert, ExpertInnenmeinungen über Interviews einbindet und aus der persönlichen Expertise des Verfassers/der Verfasserin heraus eine fachliche Einschätzung mit Handlungsempfehlungen entwickelt. Die tatsächliche Genese der Ergebnisse bleibt damit nur schwer nachzuvollziehen und diese stellen meist Hypothesen dar, die weder verifiziert noch falsifiziert wurden.

Hinzu kommt, dass bei raumplanerischen Forschungsvorhaben oft keine experimentelle Versuchsanordnung möglich ist, sondern es sich vielmehr um komplexe räumlich-gesellschaftliche Problemstellungen handelt, die nicht mit verschiedenen Parametern bespielt werden können, um eine

⁸⁷ Siehe insb. UNHCR, 2015 und *Correa*, 2011.

⁸⁸ ARL, 2004, 789ff.

optimierte Lösung zu finden und formulierte Hypothesen zu prüfen. Hierin liegt das zentrale Dilemma der qualitativen Forschung in der Raumplanung, die aus Datenerhebungen und persönlicher Expertise Handlungsempfehlungen generiert, die nur schwer überprüfbar sind.

Somit stellt sich auch für die vorliegende Forschungsarbeit die Frage, mit welchen Methoden die aus praktischen Herausforderungen entwickelten Forschungsfragen beantwortet werden können und in welcher Weise der Erfolg und die Objektivität dieser Bearbeitung gemessen werden kann. Dabei spielt der/die ForscherIn selbst eine wesentliche Rolle durch das **individuell geprägte wissenschaftliche Grundverständnis**, die Wahl der Methoden sowie die konkrete Abwicklung des Forschungsvorhabens. Es wäre hinsichtlich gesellschaftspolitischer Problemstellungen vermessen, davon auszugehen, dass bei gleicher Methode und Datenlage etwaige Ergebnisse unabhängig von den forschenden Personen komplett ident wären. Jede Person eignet sich spezifisches Hintergrundwissen an, das sich aus disziplinspezifischem und philosophischem Wissen zusammensetzt. Durch dieses Wissen wird aufgrund unterschiedlicher Problemwahrnehmung und Beziehung dazu auch der gewählte Forschungsansatz beeinflusst.⁸⁹ In der Planungswissenschaft kommt hinzu, dass je nach Forschungsfeld mitunter eine starke Verankerung in einem sozialwissenschaftlichen Kontext gegeben ist. Gegenstand der Untersuchung sind dabei aber meist nicht individuelles Handeln, oder das Handeln einer Gruppe, sondern sowohl politische Entscheidungsfindungen im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Bedürfnissen, als auch die Begleitung und Organisation von Prozessen durch Behörden und staatliche Institutionen.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Überlegungen zum Forschungsvorhaben wird nun zunächst der wissenschaftstheoretische Hintergrund dargestellt und dann in einem weiteren Schritt aus diesem heraus die konkrete Methode entwickelt. Diese ist eine für diese Arbeit spezifisch geschaffene und nimmt die real existierenden Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Datengenerierung in ihr Design auf.

2.1 Wissenschaftstheoretischer Hintergrund

Jede Forschungsarbeit baut in ihren Zugängen, Betrachtungsweisen und ihrer Methodik auf wissenschaftstheoretischen Grundannahmen auf, die für eine Nachvollziehbarkeit der Forschungsleistung entscheidend sind. Je nach Forschungsfeld und -aufgabe werden qualitative, quantitative oder komparative Methoden verwendet, die wiederum aus einem Kontext unterschiedlicher Wahrnehmungen von Realität, Wahrheit oder Raum erwachsen. Um die Wahl der Forschungsmethode nachvollziehbar zu gestalten sollen für den theoretischen Unterbau dieser Arbeit überblicksmäßig einige zentrale Grundannahmen geklärt werden.

René Descartes sieht im **Zweifel** die **Essenz** der wissenschaftlichen Arbeitsweise, während aus den Sinneswahrnehmungen Erkenntnis gewonnen wird. Die Art und Weise, wie zu „zweifeln“ ist, und wie Sinneswahrnehmungen in vermittelbare Erkenntnis umgesetzt werden sollen, hat eine Vielzahl von PhilosophInnen und WissenschaftstheoretikerInnen seit der europäischen Aufklärung beschäftigt.⁹⁰ Als wesentlicher Bestandteil einer wissenschaftlichen Arbeitsweise wird die Verwendung einer wissenschaftlichen Sprache vorausgesetzt. Diese soll eine hohe Präzision der Begriffe und eine größtmögliche Wertfreiheit aufweisen sowie Regeln der Argumentation einhalten. Hinzu kommt, dass Quellen wissenschaftlicher Arbeiten aus dem Untersuchungsfeld zu zitieren sind.

⁸⁹ ARL, 2004, 771ff.

⁹⁰ Niebel, 2000.

Die **Beweisführung zur Erkenntnisgenerierung** und im Zuge von Modell- bzw. Theoriebildung kennt zwei grundlegende Möglichkeiten. Beweise können logisch oder empirisch geführt werden.⁹¹ Logische Beweise müssen dabei widerspruchsfrei und folgerichtig argumentiert sein. Eine empirische Beweisführung hängt von einer Vielzahl von qualitativen bzw. quantitativen Aspekten ab, wobei die Datenmenge, die Systematisierung von Beobachtungsdaten, die Reproduzierbarkeit, die Subjektunabhängigkeit der Erkenntnis sowie die Verwendung von Modellen und Theorien wesentliche Aspekte für deren Robustheit sind. Den beiden Arten von Beweisen entsprechend können auch zwei Arten von Wissenschaft unterschieden werden, einerseits die Strukturwissenschaften, die über innere logische Relationen nach Wahrheit sucht (Mathematik, Systemtheorie) und andererseits die empirischen Wissenschaften, die durch empirische Forschung zur Wahrheit finden wollen. Dem Wahrheitsbegriff liegen dabei unterschiedliche Konzepte und Theorien zugrunde (semantische Wahrheitstheorie, pragmatische Wahrheitstheorie, Konsenstheorie).

Wissenschaftliche Forschung erfolgt generalisiert betrachtet in drei Stufen:⁹²

- (1) Annahme von Realität,
- (2) Bildung von Hypothesen über die Realität,
- (3) Schaffung von wissenschaftlichen Theorien – Prüfung.

Somit gilt es zu Beginn den Untersuchungsgegenstand zu definieren, wobei dieser durch die Beschreibung dessen was ist, Realitätsbezug aufweisen kann oder durch die Schaffung von Dingen, die in der Natur nicht vorkommen (Mathematik, Technologien), erfolgt. In einem zweiten Schritt werden Hypothesen formuliert, deren Klärung vermutlich einen Fortschritt in ein gewisses wissenschaftliches Bezugssystem bringen kann. In einem finalen Schritt sollen Theorien generiert werden, die ein Abbild bzw. ein Modell der Realität darstellen. Diese Theorien sollen anschließend (wie Hypothesen auch) mit experimentellen Methoden verifiziert bzw. falsifiziert werden. Bildet die Gesellschaft selbst den Gegenstand, über den Theorien entwickelt werden, so ist eine derartige experimentelle Prüfung nur eingeschränkt möglich. Vereinfacht kann dieses 3-stufige Modell der wissenschaftlichen Forschung als **Beobachtung, Schlussfolgerung** und **experimentelle Bestätigung** oder Widerlegung bezeichnet werden.⁹³ Dieses Modell weist allerdings auch Schwächen auf, etwa da die Begriffe Beobachtung und Bestätigung keineswegs unproblematisch sind. So ist die Relevanz von Beobachtungen von gewissen theoretischen Vorentscheidungen abhängig. Auch lässt das Modell die Frage offen, anhand welcher Kriterien eine Theorie als bestätigt bezeichnet werden kann.⁹⁴

Die klassisch positivistische Sicht in der Wissenschaft, Theorien über experimentelle Methoden bzw. empirisch zu verifizieren erhielt nicht zuletzt mit dem kritischen Rationalismus – begründet durch Karl Popper – einen antagonistischen Ansatz. Dieser stellt die Praxis der Wissenschaft als Welterkundung durch Induktion in Frage. Popper begründet seine Denkweise dabei aus in einer evolutionstheoretisch geprägten Sicht. Zu Beginn steht ein Problem, das mit Lösungsversuchen konfrontiert wird und zur Elimination von Lösungsversuchen führt, die nicht erfolgreich sind.⁹⁵ Umgelegt auf die wissenschaftliche Arbeitsweise bedeutet das eine kühne Hypothese zu formulieren und diese nach Möglichkeit anschließend zu falsifizieren. Dieser Wissenschaftszugang wird als Falsifikationismus bezeichnet. Die induktionsdominierte Wissenschaftspraxis hat mit dem kritischen

⁹¹ Balzer, 2009, 46ff.

⁹² Wiltse, 2013, 13

⁹³ ebd., 13.

⁹⁴ ebd., 49.

⁹⁵ Popper, 2012, 18.

Rationalismus eine wesentliche Gegenlehre erhalten und wurde im Bereich der Wissenschaftstheorie intensiv diskutiert.

Die gegenständliche Forschungsarbeit zielt in ihrem Kern auf eine Theoriegenerierung ab. Die Beweisführung kann aufgrund der Tatsache, dass es sich um die Untersuchung von politisch/fachlich gesteuerten Prozessen handelt nicht sinnvoll logisch geführt werden und muss sich auf empirisch gewonnene Erkenntnisse stützen. Der Untersuchungsgegenstand lässt sich mit der planerisch-rechtlichen Funktionsweise von Absiedlungsprojekten klar abgrenzen und insb. aus qualitativen Informationen Schlüsse für die eine Hypothesen- bzw. Theoriegenerierung ziehen. Eine experimentelle Prüfung der Ergebnisse kann das Forschungsvorhaben zwar nicht leisten, aber zuallererst das Verständnis über Prozesse herstellen und diese in einem gewissen Maß evaluieren.

2.2 Forschungsmethoden

Wie dieser kurze Einblick in wissenschaftstheoretische Überlegungen zeigt, können in der Raumplanung empirisch generierte Theorien kaum unmittelbar experimentell verifiziert oder falsifiziert werden. Damit ergibt sich eine tendenziell induktive Orientierung planerischer Arbeiten, die aus vorgegebenen bzw. erhobenen Daten Gesetzmäßigkeiten ableiten.⁹⁶ Die Herausforderung bei der Verwendung von induktiven Methoden zur Theoriegenerierung aus empirisch erhobenen Daten liegt im Bereich der Raumplanung vor allem in der Sicherstellung einer objektiven, wertfreien Arbeitsweise sowie einer nachvollziehbaren Forschungspraxis.

Die konkrete Untersuchung von Absiedlungsprojekten bzw. -prozessen lässt sich nicht mithilfe einer einzigen universellen Methode durchführen. Vielmehr muss grundsätzlich die Vielzahl an unterschiedlichen Quellen berücksichtigt werden, die quantitative, qualitative oder komparative Auswertungen ermöglichen. In diesem Sinne wird für diese Forschungsarbeit ein „Methodenmix“ unter Bezug auf unterschiedliche wissenschaftstheoretische und methodische Überlegungen angewandt.

Wesentliche Grundlage induktiver Arbeiten sind die Gegenstände des Erkenntnisgewinns, sprich die Daten sowie deren Erhebungs- und Kodierungsweise. Da Absiedlungen einen komplexen Prozess mit einer Vielzahl von AkteurInnen und unterschiedlichen Dimensionen (rechtlich, sozial, politisch etc.) darstellen, ist es zum Erlangen einer größtmöglichen Objektivität für die Forschungsarbeit erforderlich, unterschiedliche Quellen zu erschließen. Die zentralen Quellen sind dabei:

- **wissenschaftliche Primär-/Sekundärliteratur:** Diese weist eigenständige Theorien und Hypothesen auf Basis von einschlägigen Untersuchungen von Absiedlungsvorhaben auf. Hier können vor allem internationale Fallstudien für komparative Zwecke herangezogen werden,⁹⁷
- **rechtliche Normen:** Diese bilden die formale Grundlage für die Umsetzung von Absiedlungsprojekten, die im Sinne der verfassungsrechtlichen Prinzipien (insb. des Legalitätsprinzips) eine entsprechende rechtliche Grundlage benötigen,
- **Dokumente der Verwaltung:** Die im weitesten Sinne mit Absiedlungsprojekten befassten Verwaltungsbehörden erstellen idR Evaluierungen, Kosten-Nutzen-Rechnungen, Zusammenfassungen zu Projektabläufen oder auch Richtlinien. Behörden kommunizieren Projektfortschritte über öffentliche Medien und periodische Zeitschriften. Diese Dokumente lassen Rückschlüsse auf Arbeitsschritte der Behörden in der formalen sowie informellen Betreuung von Absiedlungsprojekten zu,

⁹⁶ Zur induktiven Methode siehe etwa: *Balzer, 2009, 273.*

⁹⁷ Überblick in *Petz, 2015.*

- **Dokumente der politischen Entscheidungsfindung:** Gemeinderatsprotokolle und Beschlüsse der Landtage bzw. des Nationalrats geben Auskunft über die Festlegung von Bereichen in denen Absiedlungen ermöglicht werden, sowie insb. zur Finanzierung der Maßnahme,
- **Medienmitteilungen:** Print- und Onlinemedien sind aufgrund ihrer problemzentrierten Publikationstätigkeit eine Hilfestellung bei der zeitlichen Darstellung von Prozessschritten und der lokalen Diskussion der Thematik – jedoch mit dem Problem der mäßigen Objektivität und Belastbarkeit der getroffenen Aussagen,
- **Leitfadeninterviews mit unterschiedlichen institutionellen Akteuren:** Mittels Interviews mit beteiligten Personen in der Organisation, der Betreuung sowie der formalen Abwicklung von Absiedlungsprojekten können Aussagen zu Prozessen getroffen werden,
- **Gespräche/Diskussionen mit ExpertInnen:** Da persönliche Sichtweisen und Interpretationen auch auf individuelle Vorstellungshorizonte limitiert sind, stellen Diskussionen mit FachkollegInnen eine wesentliche Hilfestellung für die umfassende Betrachtung eines Themenkomplexes dar.

Die heterogene Daten- bzw. Informationslage zu Absiedlungsprojekten benötigt ein entsprechendes Konzept zur strukturierten Aufarbeitung und Interpretation.

Das methodische Design dieser Arbeit gestaltet sich wie folgt: Das erste Element bezieht sich auf Überlegungen der Siedlungsgeographie, die sich grundsätzlich mit Struktur und Form des Siedlungsraumes beschäftigt.⁹⁸ Die handlungstheoretische Siedlungsgeographie verknüpft in einem weiteren Schritt den physischen Fokus auf den Siedlungsraum mit humangeographischen Ansätzen und stellt die Handlungen der Gesellschaft hinsichtlich der Produktion bzw. Gestaltung von Siedlungsraum in den Fokus. Im Sinn des **methodologischen Individualismus** erfolgt dieses Handeln nicht gesellschaftlich abstrakt, sondern geht vielmehr auf die Handlungen und Entscheidungen einzelner AkteurInnen zurück, die in der Summe das gesellschaftliche Handeln ergeben. Absiedlungsvorhaben haben klar das Ziel individuell-gemeinschaftlich produzierte physische Siedlungsstrukturen zu verändern. Die Zielsetzung ist dabei eine gesellschaftliche, die jedoch erst durch die individuellen Entscheidungen der Einzelnen erreicht werden kann. Auf Basis dieser Überlegungen sind vor allem die AkteurInnen und ihr Handeln in den Mittelpunkt einer Untersuchung zu stellen. Es können also entweder direkt die Betroffenen oder aber, wie in dieser Arbeit vorgenommen, auf die institutionellen AkteurInnen fokussiert werden.

Da in erster Linie qualitative Daten herangezogen werden, nutzt die Forschungsarbeit Aspekte der Forschungsmethode „**Grounded Theory**“, die in den 1960er-Jahren von Barney G. Glaser und Anselm L. Strauss im sozialwissenschaftlichen Bereich etabliert und deutlich vom amerikanischen Pragmatismus mit seiner positivistischen Sichtweise und der Chicagoer Schule der Soziologie geprägt wurde. Mittlerweile zählt die Grounded Theory zu den bekanntesten Konzepten der Sozialforschung. Als Methode wird sie besonders in den Politikwissenschaften, den Gesundheitswissenschaften, der Ethnologie und der Psychologie angewandt.

Als Ausgang für Forschungsarbeiten dienen in der Grounded Theory unterschiedlichste Informationsgrundlagen wie Interviews, Transkripte, Feldbeobachtungen, Briefe, Fragebögen, Statistiken oder Zeitungsartikel. Diese vielfältigen Informationen treffen auf das – vorerst limitierte – Kontextwissen des Forschers/der Forscherin, das auf unterschiedlichen Erfahrungen, theoretischem Kontextwissen, Kenntnis der Fachliteratur und existierenden Studien beruht. Erhobene Daten sollen dann in einem normativen Schritt kodiert und Memos verfasst werden, die den individuell-internen Dialog sowie den Analyseverlauf abbilden. Durch diese iterativen

⁹⁸ Borsdorf, Bender, 2010.

Arbeitsschritte soll eine Theoriegenerierung ermöglicht werden, die mithilfe des „theoretischen Samplings“ auf ihre Robustheit und Struktur überprüft werden kann.⁹⁹ Diese Arbeitsschritte erfolgen parallel, sodass durch die fortwährende Theoriegenerierung und -überprüfung, die weitere Datenerhebung gelenkt wird.

Das Konzept der Grounded Theory erhielt vielschichtige Rezeption und Kritik.¹⁰⁰ Allem voran, dass durch die starke Verhaftung im Pragmatismus davon ausgegangen wird, dass aus empirisch erhobenen Daten eine Theorie gewonnen werden kann. Dabei ist aber die Rolle des Forschers/der Forscherin in der Datenanalyse/-interpretation sehr heikel, da hier große Freiheiten bestehen. Hinzu kommt, dass unter Verwendung der Grounded Theory kaum eine Reproduktion des Forschungsvorhabens möglich ist und die Objektivität der Ergebnisse schon allein dadurch in Frage zu stellen ist.

Die vorliegende Forschungsarbeit greift Elemente der Grounded Theory auf und erfolgt auf Basis einer auf die individuelle Problemstellung angepassten Methodik. Die Hauptteile der Arbeit nehmen eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung in der Methodenwahl vor. Die Aufarbeitung und Aufbereitung des Naturgefahrenmanagements in Österreich sowie der rechtlichen Grundlagen und Überlegungen zu Absiedlungen aus raumplanerischer Perspektive, können in erster Linie anhand existierender Publikationen und relevanter Rechtsnormen erreicht werden. Die Untersuchung der Praxisbeispiele von Absiedlungsprojekten in Österreich kann allerdings nur im Rahmen einer Feldforschung und unter Miteinbeziehung von beteiligten AkteurInnen und Institutionen erfolgen. Dabei werden nichtwissenschaftliche Publikationen der Verwaltung sowie Medienmeldungen und Interviews genutzt, um ein Verständnis der Abläufe und der Umsetzung zu erhalten. Der abschließende analytische Teil der Forschungsarbeit stellt die Prozessabläufe und deren Organisation den ausgewählten Praxisbeispielen gegenüber und nimmt u.a. eine Evaluierung derselben im Hinblick auf die Empfehlungen aus der UNHCR Leitlinie¹⁰¹ vor. Damit kann einerseits transparent dargestellt werden, in welchem rechtlich möglichen Spektrum Absiedlungsprojekte in Österreich aktuell umgesetzt werden und inwiefern die Praxisbeispiele international abgestimmte internationale Prozesskriterien genügen.

Die Arbeit stellt damit ein Stück abstrakt-theoretischer Grundlagenforschung dar – ergänzt um eine praxisbezogene Evaluierung. Dabei findet eine Theoriegenerierung für die Gestaltung von Absiedlungsprozessen aus institutioneller Sicht statt, die mit internationalen Standards abgeglichen werden können. Im Sinne des kritischen Rationalismus wäre zwar der Versuch einer Falsifikation der Theorie zu unternehmen, da Absiedlungsvorhaben aber gravierende Interventionen darstellen, die rechtsstaatliche Prinzipien zu befolgen haben, können nicht ohne weiteres experimentelle Anordnungen mit variablen Parametern hergestellt werden. Die gewonnene Theorie zeigt vielmehr aus konkreten Erfahrungen und aus empirischem Vorgehen resultierende Überlegungen zu Abläufen und zur Gestaltung von Absiedlungsvorhaben auf. Dabei wird grundsätzlich ein **induktives Vorgehen** in der Forschung gewählt. Der Grounded Theory folgend wird aus der Vielfalt der Quellen eine Kodierung als Beschreibung der Abläufe konkreter Absiedlungsvorhaben erstellt diese iterativ in Interviews und Gespräche eingebracht und schließlich mittels weiterer Unterlagen überprüft. Damit ergibt sich ein flexibilisierter Forschungsablauf, in dem auf Basis von Erkenntnissen eine Rückkopplung erfolgt und eine Entscheidung über das weitere Vorgehen getroffen werden kann.

⁹⁹ Glaser, Strauss, 2010, 91.

¹⁰⁰ Siehe insb. das Open Access Journal: *Grounded Theory Review: An international journal*. Online: <http://groundedtheoryreview.com>, 08.02.2019.

¹⁰¹ UNHCR, 2015. Ferris, 2017.

2.3 Forschungsablauf

Mit Blick auf die wissenschaftstheoretischen Grundlagen der Arbeit und die spezifische Kombination von Forschungsmethoden ist auch die Frage nach dem tatsächlichen Forschungsablauf, der die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Arbeit garantieren soll, zu beantworten. Vorweg ist dabei klarzustellen, warum ein/e WissenschaftlerIn eine konkrete Fragestellung formuliert und ob diese als ein gesellschaftlich relevanter Untersuchungsgegenstand eingestuft werden kann.

Die persönliche Genese meines Forschungsvorhabens liegt zunächst in meinem Raumplanungsstudium sowie in meinem Forschungsinteresse und der Schwerpunktsetzung im universitären Umfeld und weiters in meinen Erfahrungen in der raumplanungsfachlichen Betreuung von österreichischen Gemeinden begründet. Meine berufliche Praxis zeigte insb.re zu Fragen des Umgangs mit Naturgefahren in der Flächenwidmungsplanung deutliche Differenzen zwischen risikobasierten Überlegungen zur räumlichen Entwicklung einerseits und der tatsächlichen Rechtsauslegung und -umsetzung andererseits. Sowohl bauliche Anlagen in Gefährdungsbereichen, als auch Objekte in infrastrukturell schwer erschließbaren Bereichen warfen die Frage nach adäquaten planerischen Strategien auf. Der Themenkomplex „Absiedlungen“ als planerische Perspektive hat mich daher bereits Jahre begleitet. Eine erste überblicksartige Recherche zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung sowie zu tatsächlichen Fallbeispielen, hat deutlich gemacht, dass Absiedlungen sehr wohl im Zusammenhang mit diversen Schutzvorhaben im Naturgefahrenbereich stattfinden, dass jedoch die wissenschaftliche Durchdringung in Österreich vergleichsweise gering ist. Vermutet werden konnte anfänglich, dass aufgrund der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes eine interdisziplinäre Herangehensweise vonnöten ist und das Forschungsfeld wohl kaum in einer einfach konzipierten Studie fassen lässt. Die Relevanz von Absiedlungen schien jedoch mit einem Blick auf die Praxis unmittelbar gegeben.

Aus dieser Beschäftigung heraus wurde ein initialer Forschungsablauf mit folgenden Schlüsselementen entwickelt:

- (1) **Abgrenzung der Forschungsvorhaben:** Formulierung von Forschungsfragen; Exposé; Diskussion und Ergänzung/Überarbeitung des Konzeptes, Literaturrecherche,
- (2) **Aufbereitung der rechtlich-planerischen Grundlagen:** mit Bezug auf Raumordnungsrecht und Naturgefahrenmanagement,
- (3) **Feldforschung:** unter Zuhilfenahme von verschiedenen Daten sowie Interviews mit VertreterInnen institutioneller Akteure,
- (4) **komparative Analyse und Evaluierung** der untersuchten Praxisbeispiele,
- (5) Parallel zu den Bearbeitungsschritten erfolgt die (internationale) Diskussion der (Zwischen-) Ergebnisse im Rahmen von **wissenschaftlichen Konferenzen** sowie einschlägiger **Publikationstätigkeit**.

Die Abgrenzung des Forschungsfeldes (1) erfolgt unter Bezugnahme auf persönliche Erfahrungen und Erkenntnisse. Das Forschungsvorhaben ist dabei eine freie Forschung, die von keiner Finanzierung und keinen externen Interessen gesteuert oder beeinflusst wird. Die initiale Fragestellung war dementsprechend einfach und universal formuliert:

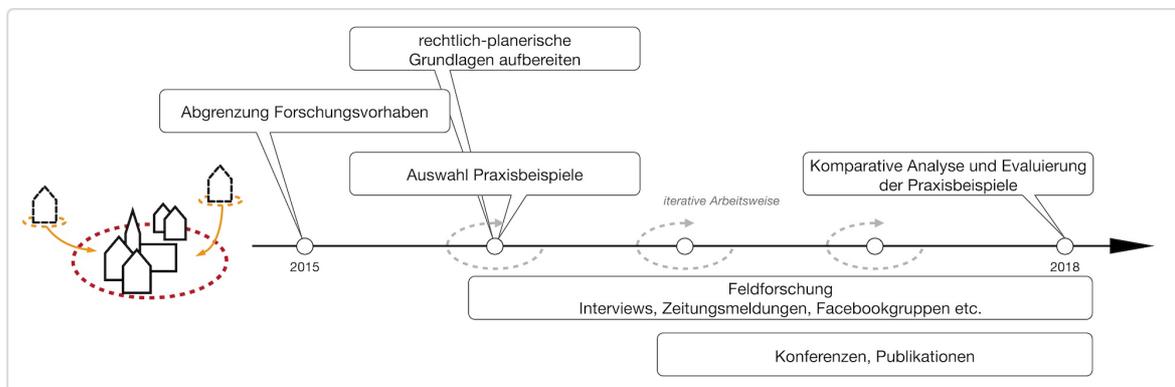
- Wie funktioniert in Österreich die Absiedlung von baulichen Objekten und welche Rolle spielt dabei die Raumordnung?
- (Wie) Kann Absiedlung als Planungsinstrument in der Raumordnung eingesetzt werden?

Dieser erste Entwurf wurde in eine fachliche Diskussion mit KollegInnen eingebracht und ergab rasch die Notwendigkeit, einen gewissen Fokus zu setzen. Die Betrachtung von Absiedlungen könnte sehr grundsätzlich gefasst werden und auch Projekte umfassen, bei denen Zwangstitel für z.B. Infrastrukturvorhaben oder Materialgewinnungsstätten bestehen. Mit Blick auf existierende Praxisbeispiele wurde eine Fokussierung auf den Bereich der Absiedlung als Maßnahme im Naturgefahrenmanagement vorgenommen. Diese Wahl beruht auf der Erwartung, dass die Planungsprozesse durch die fehlenden Zwangstitel sehr stark koordinativ und konsensual ausgerichtet sind. Unter Zuhilfenahme nationaler wie internationaler Studien, verschiedener Dokumente öffentlicher Institutionen sowie einschlägiger Rechtsnormen wurden in weiterer Folge die Rahmenbedingungen, Grundlagen sowie der Stand der Forschung zu dem Themenkomplex aufbereitet (2). Mit diesem Wissensstand wurden erste Interviews mit in Absiedlungsprojekten involvierten Personen geführt (3). Erkenntnisse aus diesen Gesprächen wurden genutzt, um sowohl die Darstellung der Rahmenbedingungen als auch der Grundlagen nachzuschärfen und eine komparative Aufbereitung der Fallbeispiele vorzunehmen. Abschließend wurden die Praxisbeispiele im Hinblick auf ihre Abläufe und Projektbestandteile analysiert und evaluiert (4).

Das Forschungsvorhaben wurde im Frühjahr 2015 konzeptioniert und begonnen. Parallel zur eigentlichen iterativen Forschungstätigkeit wurden internationale Konferenzen besucht und dort der Austausch über die methodischen Zugänge sowie über die erzielten Zwischenergebnisse gesucht. Erkenntnisse zu Fallbeispielen wurden als Teilaspekt der Arbeit auch in wissenschaftliche Publikationen eingespielt.¹⁰²

Um den Forschungsablauf leichter nachvollziehbar zu machen, wird dieser in Abbildung 6 grafisch dargestellt.

Abbildung 6: Schematischer Forschungsablauf



Quelle: Eigene Darstellung

Das Forschungsdesign bedingt mit seinem iterativen Ansatz, also mit der Wiederholung von Arbeitsschritten bzw. der laufenden Überarbeitung bereits verfasster Textteile eine gewisse Unsicherheit in der zeitlichen Planung und akzeptiert Verschiebungen von Schwerpunktsetzungen. Dies ist ein bewusst gewähltes Element, um etwaige Erkenntnisse unmittelbar in die Gestaltung des Forschungsprozesses einfließen lassen zu können. So wurden beispielsweise InterviewpartnerInnen entsprechend ihren Funktionen in Projekten ausgewählt und auf deren Empfehlung dann weitere Personen zu Fallbeispielen befragt, bis eine ausreichende Datenlage für die komparative Darstellung vorhanden war.

¹⁰² Weingraber, Schindelegger, 2018. Schindelegger, 2018. Seebauer et al., 2018.

3 STAND DER FORSCHUNG – INTERNATIONALER VERGLEICH

International gesehen gab es zu Absiedlungen aus Gefahrenbereichen in den letzten Jahren einen gewissen Fokus in der politischen Diskussion und Forschung. Neben der Entwicklung von Richtlinien, Handbüchern und der Formulierung von Empfehlungen,¹⁰³ wurden konkrete Projekte evaluiert und begleitet. Relevante Publikationen nehmen hier v.a. Bezug zu klimatischen Veränderungen und existierenden lokalen/regionalen Gefährdungen.

Ein grundlegender Aspekt zum **Verständnis von Absiedlungen** ist dabei die Lösung von einem Paradigma der vermeintlichen Rückentwicklung und des Verlusts hin zu einer Wahrnehmung als **effiziente Anpassungsstrategie** an geänderte Umweltbedingungen sowie zur **Risikoreduzierung**. Die Umsetzung von Absiedlungen ist naturgemäß keine grundsätzliche Lösungsstrategie gegenüber Gefährdungssituationen, sondern kann in erster Linie als Teilaspekt zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Resilienz beitragen.

Im Folgenden wird ein grundsätzlicher Überblick zum internationalen Forschungsstand bezüglich Absiedlungen im Naturgefahrenkontext gegeben und neben der Situation in Österreich auch die aktuelle Auseinandersetzung und Diskussion zu Absiedlungen in Deutschland und der Schweiz kurz dargestellt.

3.1 Österreich

Im Vergleich zum internationalen Forschungsstand ist der Grad der wissenschaftlichen Durchdringung von Absiedlungsprojekten im Zusammenhang mit Naturgefahren in Österreich marginal. Obwohl bereits in den 1970er-Jahren erste Absiedlungen aus Hochwasserabflussgebieten entlang der Donau (Machland) stattgefunden haben, gibt es weder eine umfassende Dokumentation zu diesen Projekten in hauptsächlich landwirtschaftlich genutzten Gebieten, noch eine profunde wissenschaftliche Auseinandersetzung. Naturkatastrophen wurden vielmehr hingenommen und der Wiederaufbau forciert, auch wenn sich Ereignisse wie der Lawinenwinter¹⁰⁴ oder das Donauhochwasser 1954 in das kollektive Gedächtnis eingebrannt haben. Die Diskussion zu Risiko, Resilienz und integrelem Naturgefahrenmanagement war in den ersten Dekaden der 2. Republik noch nicht entwickelt und eine zum Teil fatalistische Mentalität und ein technokratisches Verständnis prägte den Umgang mit Naturgefahren.¹⁰⁵ Im Machland-Süd erforderten die häufigen Hochwasserereignisse aber schlichtweg die Entwicklung einer tragbaren Lösung für die Betroffenen, die sich schlussendlich in der Absiedlung der betroffenen Hofstellen manifestierte.

Die Begriffe Ab- oder auch Aussiedlung erscheinen auch aktuell immer wieder in der medialen Berichterstattung, werden dabei aber in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet, was dem fehlenden einheitlichen Begriffsverständnis geschuldet sein mag. In den letzten Jahrzehnten haben in Österreich verschiedene Katastrophenereignisse, hier insb.re die Lawinenkatastrophe von Galtür im Februar 1999 und die Hochwasserereignisse 1991, 2002, 2005 und zuletzt 2013 allgemein zu

¹⁰³ insb. UNHCR, 2015 und *Correa*, 2011.

¹⁰⁴ Eugen Dobler schildert etwa in seinem Buch „Leusorg im Großen Walsertal“ die Lawinenkatastrophe im Januar 1954 durch die 80 Menschen den Tod fanden. *Dobler*, 2008.

¹⁰⁵ *Stötter, Fuchs*, 2006, 19.

einer Intensivierung der politischen Diskussion und Forschungstätigkeit im Bereich des integralen Naturgefahrenmanagements geführt. Insb. wurde verstärkt die Rolle der Raumplanung in der Naturgefahrenprävention verstärkt in die Diskussion aufgenommen.¹⁰⁶ Im Zuge dieser Auseinandersetzung wurden planerische Mechanismen und Instrumente im Naturgefahrenmanagement untersucht. Darunter fällt vor allem die Berücksichtigung fachlicher Informationsgrundlagen (Hochwasseranschlaglinien, Gefahrenzonenpläne etc.) in der überörtlichen und örtlichen Raumplanung.

Generell hat sich der wissenschaftliche Diskurs zur Naturgefahrenprävention in Österreich seit dem Hochwasserereignis 2002 deutlich intensiviert. Dahingehend wurde auch die Etablierung eines integrativen Ansatzes propagiert und der Bedarf an Kooperation zwischen Institutionen erkannt. Begriffe wie „Integrales Naturgefahrenmanagement“ oder „Hochwasserrisikomanagement“ sind mittlerweile gängig und Bundesinstitutionen, Länder wie Gemeinden arbeiten partnerschaftlich an konkreten Umsetzungsmodellen. Absiedlungen werden dabei als Maßnahme der Naturgefahrenprävention verstanden, finden als solche aber kaum Eingang in konzeptionellen Überlegungen. In der groß angelegten interdisziplinären Studie **FloodRisk II** wurde erstmals in einem Teilprojekt eine Dokumentation und Untersuchung solcher Projekte vorgenommen.¹⁰⁷ Neben der Untersuchung der beiden Absiedlungsprojekte Machland-Nord in Oberösterreich und Schildried/Göfis in Vorarlberg, wurde ein internationaler Vergleich zur Absiedlung Röderau-Süd in Deutschland und den Absiedlungs-Richtlinien der US amerikanischen Federal Emergency Management Agency (FEMA) hergestellt. Insb. aus den Praxiserkenntnissen wurden Empfehlungen abgeleitet und im Synthesebericht des Forschungsprojektes zusammengefasst. So wird etwa empfohlen, dass in der Raumplanung neben der Freihaltung von Retentions- und Überflutungsflächen verstärkt Absiedlungen als Alternative zu technischen Hochwasserschutzmaßnahmen eingesetzt werden sollen, wobei die rechtlichen Grundlagen dafür noch zu schaffen seien.¹⁰⁸

Auf Basis der EU Hochwasserrichtlinie¹⁰⁹ wurde in Österreich mittlerweile ein **Hochwasserrisikomanagementplan** erstellt, der Maßnahmen für Bereiche mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko (APsFR) vorsieht. Absiedlungen sind darin grundsätzlich als eine Maßnahme im Hochwasserrisikomanagement enthalten und den einzelnen relevanten APsFR Abschnitten zugewiesen.¹¹⁰

Derzeit wird auch ein Forschungsprojekt zu Absiedlungsprojekten am Joanneum Graz durchgeführt. Der Forschungsfokus liegt hier auf den sozialen Folgewirkungen von Absiedlungen. Im Zuge des StartClim2015 Projektes wurden 2015 erste Forschungsergebnisse basierend auf Interviews mit potentiellen Absiedlern im Eferdinger Becken publiziert.¹¹¹ Die Ergebnisse zeigen die individuelle Wahrnehmung der Betroffenen und deren Überlegungen zur Annahme oder Ablehnung von Absiedlungsangeboten. Als Folgestudie wurde das Projekt **RELOCATE2016-2018**¹¹², gefördert aus dem Klima- und Energiefonds, gestartet, um eine Langzeitstudie zu den sozialen Folgewirkungen zu erhalten. Aus dem Projekt heraus wurde auch ein Handbuch für EntscheidungsträgerInnen zur

¹⁰⁶ Insb. wurde die Raumplanung und Raumordnung in der fachlichen Diskussion im Zuge der beiden Projekte FloodRisk und FloodRisk II miteinbezogen; siehe BMLFUW, 2004. BMLFUW, 2009.

¹⁰⁷ Seher et al., 2009.

¹⁰⁸ BMLFUW, 2009.

¹⁰⁹ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

¹¹⁰ BMLFUW, 2016a.

¹¹¹ Seebauer, Babčický, 2016.

¹¹² Projekthomepage: <http://relocate.joanneum.at>, 11.11.2018.

Gestaltung von privaten Absiedlungen aus Hochwasserrisikogebieten entwickelt.¹¹³ Dieses gibt einen grundsätzlichen Überblick zu Themen, die im Zuge der Planung und Umsetzung von Absiedlungsprojekten zu berücksichtigen sind.

In der Gesamtschau, nimmt die Relevanz von Absiedlungen als eine Option der Naturgefahrenprävention in Österreich nicht zuletzt aufgrund von Katastropheneignissen deutlich zu. Vor allem entlang der Donau wurden und werden Absiedlungen in einer regionalen Größenordnung mit teilweise hunderten Betroffenen umgesetzt. Eine systematische Aufarbeitung der planerisch-institutionellen Perspektive liegt derzeit noch nicht vor.

3.2 Internationale Strategien und Richtlinien

International gesehen haben Absiedlungen seit den 1990ern an Aufmerksamkeit gewonnen. Neben unterschiedlichen Fallstudien (und detaillierten wissenschaftlichen Untersuchungen) stellen v.a. Strategien und Vereinbarungen der internationalen Staatengemeinschaft wesentliche Meilensteine in der thematischen Diskussion dar. Absiedlungen werden dabei vor allem im Zusammenhang mit klimatischen Veränderungen sowie Gefährdungssituationen durch Naturgefahren unter Bezug auf das *Disaster Risk Reduction (DRR)* Konzept¹¹⁴ diskutiert. Publikationen der supranationalen Organisationen zielen überwiegend darauf ab:

- den Status quo des Forschungsstandes und der praktischen Anwendung darzustellen,
- die strategisch langfristige Ausrichtung abzustimmen und
- Richt- und Leitlinien für die Anwendung bereitzustellen.

Im Folgenden werden daher die relevanten Strategien und spezifischen Dokumente im Zusammenhang mit Absiedlungen verschiedener UN Organisationen sowie allgemeine Publikationen anderer internationaler Organisationen, wie der Weltbank, überblicksmäßig dargestellt.

3.2.1 Vereinte Nationen

Sendai Framework: Die Vereinten Nationen und ihre Suborganisationen verfolgen über international abgestimmte Übereinkommen und Strategien die langfristige Umsetzung von globalen Agenden in unterschiedlichen Fachbereichen. Die *United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)* bemüht sich dabei insb. um die Anpassung und Weiterentwicklung des Umgangs mit Naturgefahren und zivilisatorischen Gefahren, um Risiken zu reduzieren und die Resilienz von anthropogenen Nutzungen grundsätzlich zu erhöhen. Nach der Yokohama Strategie aus 1994 und dem Hyogo Framework for Action 2005-2015, folgte 2015 das **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (SFDRR)**¹¹⁵, in dem die Erfahrungswerte aus den bisherigen Strategien aufgenommen und weiterentwickelt wurden. Die Notwendigkeit für eine Strategie ergibt sich bereits aus der Faktenlage. Im Zusammenhang mit Katastrophen starben zwischen 2005 und 2015 mehr als 700.000 Menschen und ca. 23 Mio. Menschen verloren ihr Zuhause.¹¹⁶ Naturgefahren spielen hier

¹¹³ Das Handbuch wurde in einer Kooperation der Forschungsinstitutionen Joanneum Research, Graz, dem Institut für Alpine Naturgefahren, BOKU Wien und dem Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement, TU Wien erarbeitet; siehe *Seebauer et al.*, 2018.

¹¹⁴ DRR zielt auf die Verhinderung zusätzlicher und Reduktion bestehender Katastrophen-Risiken ab. Als weiterer Aspekt wird Restrisiko erfasst, um insgesamt Resilienz zu steigern. DRR ist dabei eine politische Zielsetzung im *Disaster Risk Management (DRM)*. Siehe online: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>, 11.11.2018.

¹¹⁵ United Nations, 2015b.

¹¹⁶ United Nations, 2015b, 10.

eine wesentliche Rolle und Naturereignisse führen immer wieder zu Katastrophen. Das SFDRR wurde daher sehr anwendungsorientiert formuliert und legt vier grundsätzliche Prioritäten für die Umsetzung fest:

- (1) Verständnis von Katastrophenrisiken,
- (2) Stärkung von Risiko Governance zum Katastrophenmanagement,
- (3) Förderung von Risiko Reduktion für eine verbesserte Resilienz,
- (4) Verbesserung der Vorbereitung für effiziente Bewältigung und einen „besseren“ Wiederaufbau.¹¹⁷

Absiedlungen werden im SFDRR explizit als Maßnahme genannt. Mit Bezug auf die national und lokale Umsetzung der Strategie im Naturgefahrenmanagement sollen Gefährdungsbereiche identifiziert werden, die für Absiedlungen in Frage kommen.¹¹⁸ Unter anderem wird auch darauf hingewiesen, dass sensible öffentliche Einrichtungen und Infrastrukturen in Abstimmung mit den betroffenen Menschen aus Gefährdungsbereichen ausgesiedelt werden sollen.¹¹⁹ Absiedlung wird als Maßnahme im SFDRR vorgesehen, es liegt allerdings an den Mitgliedsstaaten, die Empfehlungen in der nationalen Umsetzung entsprechend zu berücksichtigen.

UNHCR, Leitfaden für Absiedlung: Sehr umfassende Publikationen zu Absiedlungsprojekten gibt es von der UNHCR die bereits 1996 ein erstes Handbuch zu Absiedlung publizierte und dieses 2011 überarbeitet und neu aufgelegt hat.¹²⁰ Der Fokus darin lag im eigentlichen Aufgabenbereich der UNHCR und beschäftigte sich demnach insb. mit Flüchtlingen. Mit Blick auf die aktuellen Zahlen der weltweit vertriebenen Menschen aufgrund klimatischer Veränderungen und deren Auswirkungen, nahm sich die UNHCR der Formulierung einer aktiven staatlichen Rolle im Sinn einer vorausschauenden Anpassung durch geplante Absiedlungen an. Ein erster Bericht mit einer Sammlung der bisherigen Erfahrungen wurde 2014 veröffentlicht.¹²¹ Im Jahr 2015 folgte eine Leitlinie, die allgemein an Anwender gerichtet ist und grundlegende Prozessschritte festlegt.¹²² Dabei werden sieben wesentliche Leitthemen/-fragen zu derartigen Projekten aufgeschlüsselt:

- Größe und Zweck,
- grundlegende Prinzipien,
- rechtliche und politische Rahmenbedingungen,
- institutionelle Rahmenbedingungen,
- Beurteilung des Bedarfs für Absiedlung,
- Planung und Umsetzung von Absiedlungsprojekten,
- Abschluss von Absiedlungsprojekten.

Da die Aufschlüsselung zu den einzelnen Charakteristika von Absiedlungsprojekten in der Leitlinie sehr knapp gehalten sind wurde 2017 ein Dokument als Hilfestellung zur Umsetzung veröffentlicht, das auch Bezug zu konkreten Beispielen nimmt.¹²³

¹¹⁷ eigene Übersetzung nach United Nations, 2015b, 14.

¹¹⁸ 27 (k), United Nations, 2015b, 18.

¹¹⁹ 33 (l), ebd., 22.

¹²⁰ UNHCR, 2011.

¹²¹ UNHCR, 2014.

¹²² Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation, UNHCR, 2015.

¹²³ Ferris. 2017.

3.2.2 Entwicklungsbanken

Insb. in Entwicklungsländern investieren Entwicklungsbanken in den Ausbau von übergeordneten Infrastrukturen, Wirtschaftsstandorten etc. und sehr grundsätzlich in die Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse. Im Zusammenhang mit diesen Aufgaben sind auch Absiedlungen auf anderwärtig benötigte Flächen ein Thema bzw. gilt es die betroffene Bevölkerung aus Gefahrenbereichen abzusiedeln. Allen voran die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank haben hier zwei umfassende Handbücher zur Absiedlungsfragen verfasst.

Weltbank, Handbuch für Absiedlung: Die Weltbank nimmt sich als Entwicklungsbank unterschiedlichen Themen in Entwicklungsländern an. Das Thema Absiedlung wurde insb. im Zusammenhang mit Naturgefahren aufgegriffen. 2011 wurde von der Weltbank ein von der GFDRR erstelltes Absiedlungshandbuch herausgegeben.¹²⁴ In diesem wird ein Vorgehen für die Entwicklung und Umsetzung von Absiedlungsprogrammen vorgeschlagen. Die eingenommene Perspektive bezieht sich dabei stark auf die hoheitliche Planung, Finanzierung und Umsetzung von Absiedlungen und soll gewisse Qualitätsstandards sicherstellen. Ähnlich wie die UNHCR gibt es zum Handbuch eine Sammlung von Absiedlungsbeispielen aus Lateinamerika, in der einerseits die aktuellen Trends zu Naturgefahren in Lateinamerika und der Karibik zusammenfasst und einen Überblick über Fallstudien gibt. Insb. wird dabei auf den Umgang mit der Absiedlung von informellen Siedlungen aus Gefahrenbereichen Bezug genommen.¹²⁵

Asiatische Entwicklungsbank, Handbuch für Absiedlung: Die Asiatische Entwicklungsbank hat 1998 ein Handbuch unter dem Titel *Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice* herausgegeben.¹²⁶ Dieses richtet sich in erster Linie nicht an staatliche Institutionen, die im Naturgefahrenmanagement tätig sind, sondern dient als Grundlage für die Tätigkeit der Entwicklungsbank selbst und orientiert sich dementsprechend an internen Strukturen. Das Handbuch nimmt sich dem Thema allerdings sehr weit gefasst an und greift auch Fragen der Beteiligung der Betroffenen sowie des langfristigen Monitorings und der Evaluierung auf. Absiedlung wird dabei allerdings fast ausschließlich im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten diskutiert und kein Zusammenhang zum Naturgefahrenmanagement hergestellt. Die Besprechung der Gestaltung solcher Prozesse erfolgt aber sehr umfassend und geht bei weitem über die Anwendung von Enteignungstiteln hinaus.

3.2.3 Internationaler Forschungsstand, Fallstudien und Praxisbeispiele

International gesehen können in der Forschung gewisse Trends bei der Schwerpunktsetzung abgelesen werden. Grob lassen sich allgemeine Studien zu Absiedlung im Zusammenhang mit klimatischen und bevölkerungsdynamischen Trends sowie Studien mit einem konkreten räumlichen Untersuchungskontext unterscheiden. Eine erste umfassende Literaturanalyse zu Absiedlungsvorhaben im Zusammenhang mit Naturgefahren und Effekten des Klimawandels hat Petz 2015 vorgenommen.¹²⁷ Die Analyse umfasst 38 Publikationen zwischen 1950 und 2015 mit einem Fokus auf wissenschaftliche Artikel und schlüsselt die Ergebnisse in verschiedenen Kategorien auf:

¹²⁴ Correa et al., 2011.

¹²⁵ World Bank, 2011.

¹²⁶ Asian Development Bank, 1998.

¹²⁷ Petz, 2015.

- **vorausschauende versus reaktive Absiedlung:** Trotz der Schwierigkeit einer eindeutigen Abgrenzung, unterscheidet die Studie Absiedlungen nach ihrem relativen Zeitpunkt zu Schadereignissen. Projekte als unmittelbare Reaktion auf Ereignisse wurden ebenso untersucht wie solche als Prävention,
- **Geographie und Wohlstand:** Der Großteil der 49 **Fallstudien** befindet sich in **Asien und Amerika** (36) und zeigt einen globalen Forschungsfokus,
- **Publikationsjahr:** Die Publikationsdichte zu Fallstudien nimmt **seit 2010** deutlich zu und spiegelt die Aktualität der Thematik wider,
- **Naturgefahr:** Unterscheidung nach untersuchtem Phänomen,
- **Terminologie:** Die Verwendung der Terminologie in den englischsprachigen Publikationen ist weder einheitlich noch folgt sie konsistenten Grundsätzen,
- **erfolgreich versus fehlgeschlagen:** Konnte in der Studie quantitativ nicht klar abgegrenzt werden.

Petz folgert in seiner Analyse weiter, dass sich die Fallstudien auf unterschiedliche Aspekte von Absiedlungsprozessen konzentrieren. Untersucht werden insb. politische Aspekte, rechtlich-prozessuale Rahmenbedingungen, technisch-planerische Aspekte, grund- und menschenrechtliche Fragen, soziale und kulturelle Themen sowie Aspekte zu Gesundheit.¹²⁸ Der Überblick über Fallstudien zu Absiedlung zeigt überraschenderweise, dass es keine hochwertig publizierten Fallstudien aus Europa gibt. Auch rechtlich-prozessuale Aspekte werden abseits der USA kaum diskutiert und vergleichende Studien fehlen ebenfalls. Damit gibt es zwar weltweit eine Auseinandersetzung mit der Thematik, jedoch noch keinen strukturierten wissenschaftlichen Diskurs.

Internationale Publikationen zu Absiedlungsprojekten beschäftigen sich allerdings nicht nur, wie von *Petz* untersucht, mit Fallstudien, sondern auch mit der grundsätzlichen Relevanz und Gestaltung des Instruments. Neben den Richtlinien und Handbüchern supranationaler Organisationen gibt es Publikationen, die grundlegende Aspekte zu geplanten Absiedlungen diskutieren und Dimensionen ausloten, diese aber idR wiederum aus Fallbeispielen ableiten.¹²⁹ Die Forschungsaktivitäten sind dementsprechend stark deduktiv geprägt und verwenden dabei sowohl qualitative wie quantitative Methoden die meist mit Interviews und Evaluierungsansätzen verbunden sind. Eine Zunahme der Publikationstätigkeit und Beforschung gibt es insb. zu Absiedlung als Anpassungsstrategie im Zusammenhang mit beobachteten oder erwarteten Effekten des Klimawandels. Dabei wird oft davon ausgegangen, dass Absiedlung ein adäquates staatliches Steuerungsinstrument zur Verhinderung von klimawandelbedingter Vertreibung oder zur Risikominimierung darstellt. Wie Studien zeigen, sind die Auslöser der vermeintlich klimatisch bedingten Migrationsströme in ihren Ursachen jedoch komplexer und kaum in einfachen Modellen zu erfassen.¹³⁰

Konkret werden Absiedlungsprojekte in den meisten Publikationen in Bezug auf gewisse Naturgefahren untersucht. Diese sind Erdbeben, Hochwasser, Wirbelstürme oder auch Veränderungen der Umwelt, wie z.B. der Anstieg des Meeresspiegels. Im Folgenden werden überblicksartig Fallstudien im Hinblick auf Gefährdungsart und Ort gelistet.

Absiedlungsprojekte im Zusammenhang mit **Erdbeben** scheinen in der Literatur kaum auf, haben aber für gewisse Länder wie z.B. Italien oder Japan eine hohe Relevanz.¹³¹ Aufgrund der räumlich

¹²⁸ *Petz*, 2015, 7.

¹²⁹ *Bukvic*, 2013. *Claudianos*, 2014. *Hino et al.*, 2017. *Perry, Lindell*, 1997. *Whiteford, Tobin*, 2004.

¹³⁰ *Black et al.*, 2011. *Black et al.*, 2012. *Bose*, 2014. *López-Carr, Marter-Kenyon*, 2015. *McLeman, Smit*, 2006. *Penning-Rowsell et al.* 2012. *Sherbinin et al.* 2011.

¹³¹ *Ambrosetti, Petrillo*, 2015. *Iuchi*, 2015.

diffusen Gefährdungssituation von Erdbeben kommen proaktive Absiedlungen kaum in Frage, sondern werden wenn, dann als Reaktion auf Schadereignisse gesetzt. Räumlich bereits konkreter Vorhersagen lassen sich die Gefahrenbereiche im Zusammenhang mit **vulkanischen Naturgefahren**. Fallstudien gibt es etwa aus Ecuador, Mexico¹³², Kamerun¹³³ oder von den Philippinen.¹³⁴ Nach großen Ausbrüchen wurden mitunter tausende zuvor evakuierte Menschen schlussendlich abgesiedelt, da eine Rückkehr nicht mehr möglich war. Eine große Anzahl von Fallstudien gibt es im Zusammenhang mit **Hochwassergefahren**. Publikationen gibt es zu Projekten in Mozambique¹³⁵, Indien¹³⁶, Bangladesch¹³⁷ oder etwa Südafrika.¹³⁸ Eine umfassende Auseinandersetzung mit der Thematik fand in erster Linie in den USA und Australien statt. Hier datieren Publikationen und Fallstudien zurück in die 1970er- und 1980er-Jahre.¹³⁹ Dieser Umstand ist den „Buyout“ Programmen in beiden Ländern geschuldet, die darauf abzielten einerseits großzügig Grundstücke in Überflutungsgebieten (für Schutzmaßnahmen) aufzukaufen und andererseits gefährdete Immobilien abzulösen. In den USA hat die FEMA seit den 1990ern intensiv den Ankauf von Liegenschaften auf freiwilliger Basis forciert und für die befassten Behörden ein Handbuch herausgegeben.¹⁴⁰ Dieses Handbuch basiert auf den Erfahrungen aus hunderten Projekten, die in erster Linie nach dem Hochwasserereignissen 1993 umgesetzt wurden. Die FEMA unterstützt die Gemeinden in der Projektabwicklung und gewährt Förderungen, die die Finanzierung derartiger Projekte überhaupt erst ermöglichen. Die vermeintliche Freiwilligkeit ein Absiedlungsangebot anzunehmen oder abzulehnen, wird sehr unterschiedlich wahrgenommen und die örtliche soziale Situation trägt deutlich zum Erfolg bzw. Misserfolg von Projekten bei.¹⁴¹ Bereits in den 80ern wurde in Australien auf den Ankauf von gefährdeten Liegenschaften auf freiwilliger Basis gesetzt. Obwohl Regelungen zum Hintanhalten baulicher Entwicklungen existierten, stellte der Baubestand eine zentrale Herausforderung dar. *Handmer* entwickelte aus verschiedenen Fallstudien Leitlinien für staatlich geplante und betreute Absiedlungsprojekte auf freiwilliger Basis, die bereits ökonomische, rechtliche und soziale Aspekte in die Betrachtung miteinbeziehen.¹⁴² Weitere Absiedlungen, die im Zusammenhang mit Naturgefahren bzw. klimatischen Veränderungen untersucht wurden, sind insb. **Hurrikans** in den USA. Katrina verursachte 2005 große Schäden an der US Südküste v.a. in und rund um New Orleans. Hurrikan Sandy traf im Oktober 2012 auf die Ostküste und brachte ebenfalls Schäden in Milliardenhöhe. Studien untersuchen die Rückkehr in betroffene Gebiete ebenso wie Absiedlungsprojekte.¹⁴³ Ein weiterer global diskutierter Aspekt sind proaktive Absiedlungen im Zusammenhang mit dem **steigenden Meeresspiegel**. Studien gibt es insb. in den USA¹⁴⁴, Australien¹⁴⁵ und Ozeanien.¹⁴⁶ Neben dem Anstieg des durchschnittlichen Meeresspiegels spielen in Küstengebieten auch **Stürme und Tsunamis**¹⁴⁷ eine Rolle.

¹³² Tobin et al., 2014.

¹³³ Bang, Few, 2012.

¹³⁴ Usamah, Haynes, 2011.

¹³⁵ Arnell, 2014. Artur, Hillhorst, 2014. Stal, 2011.

¹³⁶ Cronin, Guthrie, 2011.

¹³⁷ Hutton, Haque, 2004. Mallick, Vogt, 2013.

¹³⁸ Dixon, Ramutsindela, 2006.

¹³⁹ z.B. Burby, Kaiser, 1987. David, Mayer, 1984. Handmer, 1987.

¹⁴⁰ FEMA, 1998.

¹⁴¹ De Vries, Fraser, 2012.

¹⁴² Handmer, 1987.

¹⁴³ Binder et al., 2015. Bukvic, Owen, 2016. Morrice, 2012. Sastry, Gregory, 2014.

¹⁴⁴ Bronen, Chapin, 2013. Bronen, 2015.

¹⁴⁵ Hurlimann, Dolnicar, 2011. Abel et al., 2011. Niven, Bardsley, 2012.

¹⁴⁶ McNamara, Des Combes, 2015. Mortreux, Barnett, 2009.

¹⁴⁷ Gray et al., 2016. Ahmed, McEvoy, 2014.

Wie der Überblick des internationalen Forschungsstandes deutlich zeigt, gibt es zwar weltweit Fallstudien, jedoch de facto keine umfassenden wissenschaftlichen Untersuchungen aus Europa. Eine Erklärung ergibt sich nicht unmittelbar, da im Hinblick auf institutionelle und finanzielle Kapazitäten viele Europäische Länder sehr wohl in der Lage sind Absiedlungen im Zusammenhang mit Naturgefahren zu planen und betreuen. Das Absiedlungen auch in Mitteleuropa relevant sind, zeigt der Exkurs zu Beispielen aus Deutschland und der Schweiz.

Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland weist großflächige Hochwassergefährdungen durch die Flüsse Donau, Rhein, Elbe etc. auf. Dementsprechend wurden über Jahrzehnte viele Hochwasserschutzbauten errichtet, um Siedlungsbereiche ausreichend zu sichern. Absiedlungen als hoheitliche Maßnahme wurden in Deutschland jedoch in erster Linie im Zusammenhang mit dem Braunkohletagbau umgesetzt.¹⁴⁸

In Bezug auf Naturgefahren haben für die meisten Regionen in erster Linie Hochwasserereignisse (Flusshochwasser, Sturmfluten) hohe Relevanz. Unter dem Motto „den Flüssen mehr Raum geben“ wurden in den letzten beiden Jahrzehnten Bemühungen unternommen, um im Hochwasserschutz auch Maßnahmen abseits der im Wasserrecht vorgesehenen, in eine gesamtheitliche Bewältigungsstrategie einzubinden. Dahingehend wurden insb. die gesetzlichen Grundlagen geändert und ergänzt. Gleichwohl lässt sich ein Umsetzungsdefizit erkennen, da einerseits Formulierungen zur Flächenvorsorge sehr allgemein gehalten sind und andererseits technischen Lösungen Vorrang gegeben wird. Ein Problem mag hier die Kompetenzverteilung darstellen, die den Schutz vor Naturgefahren in Gesetzgebung und Vollzug den Bundesländern überlässt. Raumplanungsrelevante Zielsetzungen sind etwa die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sowie die Minderung des Schadenspotenzials in der Hochwasserschutzkonzeption in Sachsen-Anhalt 2004, die aber Absiedlung nicht explizit als Instrument bzw. Maßnahme vorsieht.¹⁴⁹

Das größte Absiedlungsprojekt in Deutschland im Zusammenhang mit einer Gefährdungssituation durch Hochwasser wurde in den letzten Jahren in dem an der Elbe gelegenen Dorf Röderau-Süd/Sachsen umgesetzt. Im August 2002 kam es zu außergewöhnlich intensiven Niederschlägen im Bereich des Erzgebirges und der Nebenflüsse der Elbe. Fast zwei Drittel der sächsischen Gemeinden waren unmittelbar von der folgenden Flut betroffen.¹⁵⁰ Der Ortsteil **Röderau-Süd** der Gemeinde Zeithain wurde durch die Flut fast komplett unbewohnbar. Betroffen waren in erster Linie Wohnsiedlungen, die erst 1992-1995 errichtet worden waren. Ein Wiederaufbau wurde aufgrund der Gefährdung rasch ausgeschlossen. Im Frühjahr 2003 wurden von Seiten der Staatsregierung vertragliche Vereinbarung über die Absiedlung mit mehr als 150 EigentümerInnen getroffen und die Umsetzung konnte im Mai 2003 begonnen werden. Die Flächen wurden dem Staatsbetrieb Immobilien- und Baumanagement (SIB) übertragen, der die Gebäude abbrach. Die Betroffenen EigentümerInnen wurden entschädigt, um sich neue Häuser oder Wohnungen kaufen zu können.¹⁵¹ Die Reaktionszeit der Behörden war vom Hochwasserereignis bis zur Umsetzung der Absiedlung mit weniger als einem Jahr äußerst kurz und über € 40 Mio. wurden in das Projekt investiert. Es gab viele kritische Stimmen, da das betroffene Gewerbe- und Wohngebiet in unmittelbarer Elbnähe schon 1977 vom Rat des Kreises Riesa als Hochwassergebiet bestätigt wurde. Nach dem Dambruch bei Riesa am 16. August 2002 stand das Wasser teilweise 2,90 Meter hoch. Es wurden daher auch

¹⁴⁸ Informationen der RWE Power AG zu Umsiedlungen im Zusammenhang mit dem Braunkohletagbau: <http://www.rwe.com/web/cms/de/1140132/umsiedlung/>, 11.11.2018. Kintzel, 2004. Janssen et al., 2016, 62ff.

¹⁴⁹ Hartmann, 2011.

¹⁵⁰ Sächsisches Staatsministerium des Inneren, 2007.

¹⁵¹ Greiving et al., 2018, 198. Janssen et al., 2016, 76. Sächsisches Staatsministerium des Inneren, 2007, 7.

Rufe nach Amtshaftung aufgrund von Verfehlungen der Behörden und Architekten laut. Zudem wurden die nach dem Hochwasser als Soforthilfe gewährten € 700.000 von den EigentümerInnen großteils in die Sanierung investiert, um schließlich basierend auf dem Kabinettsbeschluss vom 19. November 2002 doch vollständig abgesiedelt zu werden. Die Umsiedlung fand auf freiwilliger Basis statt und wurde zu 100 % vom Bund und Freistaat Sachsen finanziert und durch die Übernahme der Immobilien sowie sämtlicher Transaktionskosten ein sehr attraktives Angebot geschaffen. Dementsprechend entschlossen sich auch alle betroffenen EinwohnerInnen das Absiedlungsangebot anzunehmen.¹⁵²

Das Sommerhochwasser 2002 verursachte deutschlandweit nicht nur Schäden in der Höhe von € 9,2 Milliarden, sondern setzte auch die Politik in Bewegung. Die öffentliche Hand übernahm 78 Prozent der Schäden und es wurde weitgehend auf einen Wiederaufbau betroffener Bereiche gesetzt. *Kuhlicke* und *Drückler* bewerten diese Haltung zwar als positiv für Betroffene, kritisieren aber die fehlende Differenzierung auf Basis der tatsächlichen Gefährdungssituation. Die Umsetzungsrelevanz von Absiedlungen im Zusammenhang mit Naturgefahren schätzen sie daher als gering ein.¹⁵³ Die Rechtslage für Absiedlungen gleicht in Deutschland derer in Österreich wonach derartige Maßnahmen nur auf „freiwilliger“ Basis möglich sind. Das Beispiel Röderau-Süd zeigt insb., dass finanziell attraktive Angebote unmittelbar nach Schadereignissen Betroffene dazu bringen können zu weichen. Kritisch ist dabei der vergleichsweise hohe Einsatz von Steuergeldern und die fehlende Transparenz und Vergleichbarkeit der Abläufe im Hinblick auf ähnlich gelagerte Fälle in denen Absiedlungen angedacht sind.

Insb. im Freistaat Bayern gibt es in den letzten Jahrzehnten ebenfalls Absiedlungsprojekte im Zusammenhang mit der vorliegenden Hochwassergefährdung von Objekten und Ortsteilen. Beispiele wären etwa die Absiedlungsmaßnahmen in der Gemeinde **Neuhaus am Inn**, der Ortsteil **Moos** der Gemeinde Burgheim, die Ortschaft **Isarmünd**¹⁵⁴ in der Gemeinde Moos oder die Ortsteile **Stausacker** und **Weltenburg** der Stadt Kehlheim.¹⁵⁵ Der Freistaat Bayern hat bereits 1960 „Vorläufige Richtlinien zur Förderung der Umsiedlung aus besonders hochwassergefährdeten Gebieten“ beschlossen und hier eine rechtliche Grundlage für die Abwicklung geschaffen.¹⁵⁶ Die fachliche Begründung der damaligen Absiedlungsprojekte lässt sich so nicht mehr nachvollziehen, steht aber wahrscheinlich im Zusammenhang mit der technischen Machbarkeit und weniger der Wirtschaftlichkeit.¹⁵⁷ Die Richtlinien wurden für räumlich abgegrenzte Bereiche an der Salzach und am Inn (Triebenbach, Laufen, Tittmoning, Raitenhaslach, Mittich, Neuhaus, Passau, Burghausen) für Bereiche, die von 25-jährlichen Hochwasserereignissen betroffen sind auf freiwilliger Basis vorgesehen. Die Umsiedlung ist demnach Angelegenheit der Betroffenen BewohnerInnen, die entsprechend der Richtlinie Finanzhilfen beantragen können. Dabei handelt es sich je nach Nutzung (Wohnen, landwirtschaftlicher Nutzung, Gewerbe) um Wohnbauförderungsmittel, EigentümerInnenzuschüsse, Mieterzuschüsse oder Umzugszuschüsse. In erster Linie sind gemäß der Richtlinie aber Eigenkapital und Eigenleistungen einzusetzen.¹⁵⁸

Das Wasserwirtschaftsamt (WWA) Deggendorf betreute zwischen 1964 und 2007 Absiedlungen in der Gemeinde **Neuhaus am Inn**. Insgesamt waren über die Jahrzehnte 160 Anwesen für den passiven Hochwasserschutz betroffen. IdR verblieben die **Grundstücke** bei den Betroffenen und es wurden

¹⁵² Spiegel Online, 2003.

¹⁵³ *Kuhlicke, Drückler*, 2005.

¹⁵⁴ *Janssen et al.*, 2016, 77.

¹⁵⁵ *Rogowsky*, 2018.

¹⁵⁶ Hochwasserumsiedlungsrichtlinie, 1960: 8. April 1960, Staatsanzeiger Nr. 16.

¹⁵⁷ *Rogowsky*, 2018.

¹⁵⁸ Hochwasserumsiedlungsrichtlinie, 1960.

dafür keine Entschädigungen ausbezahlt. Für 53 Anwesen löste der Freistaat Bayern die Grundstücke aber mit 100 % des Verkehrswertes ab. Für die **Gebäude** selbst wurde eine Ablöse in der Höhe des Verkehrswertes unter Berücksichtigung der Wertminderung aufgrund der Lage im Hochwassergebiet (5-7 %) ausbezahlt. Im Gegenzug wurde dafür eine Baubeschränkung oder ein Bauverbot als beschränkte persönliche Dienstbarkeit ins Grundbuch aufgenommen. Der **Abbruch der Gebäude** selbst erfolgte teilweise ohne finanzielle Beteiligung des Freistaats Bayern oder wurde jedoch in anderen Fällen durch diesen selbst durchgeführt. In den oben genannten 53 Fällen wurden die Gebäude vom Freistaat Bayern zum Verkehrswert gekauft und danach auf eigene Kosten abgebrochen.¹⁵⁹ In der **Stadt Passau** wurden 1965-1974 insgesamt 69 Anwesen abgesiedelt und ebenso auf Basis der Richtlinie abgelöst und von den Betroffenen selbst abgebrochen. Jüngere Absiedlungen im Aufgabenbereich des Wasserwirtschaftsamtes Deggendorf standen idR im Zusammenhang mit Schutzprojekten und hier wurden die Grundstücke und Gebäude zu 100 % des jeweiligen Verkehrswertes abgelöst und anschließend auf Eigenkosten vom Freistaat Bayern abgebrochen.¹⁶⁰ Bei diesen Projekten sind nur das WWA, die Standortgemeinde und die Betroffenen BewohnerInnen unmittelbar involviert. Spezielle Gremien für die Koordination werden nicht eingerichtet. Die Raumplanung spielte und spielt hier eine untergeordnete Rolle, da die Einschränkung der Bebaubarkeit über Baubeschränkungen bzw. Bauverbote bereits im Grundbuch erreicht wurde. Den Gemeinden obliegt es vor allem Baugebiete als Ersatz auszuweisen.¹⁶¹

Zusammenfassend betrachtet gibt es in Deutschland im Konnex mit Naturgefahren insb. reaktiv nach Hochwasserereignissen Absiedlungsprojekte. Es wurden diesbezüglich bereits Forschungsprojekte durchgeführt. Im Jahr 2016 wurde etwa eine umfassende Rechtsstudie zu „Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel“ vom Umweltbundesamt herausgegeben.¹⁶² Derzeit wird auch eine Praxishilfe Siedlungsrückzug¹⁶³ entwickelt und Ergebnisse der Diskussion zu Siedlungsrückzug im Zusammenhang mit Hochwasserrisiken entsprechend publiziert.¹⁶⁴ In offiziellen Policy-/Strategiedokumenten, wie der deutschen Klimawandel Anpassungsstrategie,¹⁶⁵ findet sich Siedlungsrückzug bzw. Absiedlung als Anpassungsinstrument im Naturgefahrenmanagement derzeit noch nicht.

¹⁵⁹ WWA Deggendorf, 2018.

¹⁶⁰ ebd.

¹⁶¹ Rogowsky, 2018.

¹⁶² Janssen et al. 2016.

¹⁶³ Siehe Büro AGL, Online: <http://www.agl-online.de/profil-projekte/risikovorsorge-klimawandel-energie/>, 11.11.2018.

¹⁶⁴ Greiving et al., 2018.

¹⁶⁵ Deutsche Bundesregierung, 2008.

Schweiz

Die Schweiz hat aufgrund ihres hohen alpinen Flächenanteils ähnlich gelagerte räumliche Herausforderungen im Hinblick auf klimatische Veränderung und Naturgefahren wie Österreich. Gesamtheitliche Präventionskonzepte mit einer Maßnahmenkombination zum Schutz von Siedlungsbereichen werden daher intensiv diskutiert. Absiedlungen sind dabei vergleichsweise selten umgesetzte Maßnahmen, die aber anhand einiger Fallbeispiele dargestellt werden können. Grundsätzlich wird in der Schweiz nicht von Absiedlungen, sondern von **Umsiedlung** bzw. **Rückbau** gesprochen. *Hepperle* bespricht in einem Rechtsgutachten 2008 zum Schutzauftrag und der Subventionierung bei Naturgefahren verschiedene Aspekte zu Umsiedlungen. Diese sind seiner Einschätzung nach als hoheitlich geplante Schutzmaßnahmen grundsätzlich zulässig. Werden betroffene Bauten aus Gefahrenbereichen heraus verlegt, so besteht eine Entschädigungsverpflichtung für den Wertverlust.¹⁶⁶ Gemäß des Art. 17 der eidgenössischen Verordnung über den Wald (WaV)¹⁶⁷ umfasst die Sicherung von Gefahrengebieten die Verlegung gefährdeter Bauten und Anlagen an sichere Orte. Mit dieser Bestimmung ist auch die finanzielle Unterstützung von Projekten mit derartigen Maßnahmen möglich. Verfügen Behörden auf Basis der kantonalen Bau- und Planungsgesetze Nutzungsverbote und einen Rückbau so ist das in der Schweiz rechtlich zulässig und wurde bereits gerichtlich bestätigt. Im Jahr 2017 veröffentlichte das BAFU eine Broschüre mit dem Titel *Raumnutzung und Naturgefahren: Umsiedlung und Rückbau als Option*¹⁶⁸ und nimmt sich dem Thema der Umsiedlung nunmehr intensiv an. Neben grundsätzlichen Überlegungen der planerisch-rechtlichen Machbarkeit von Umsiedlungen werden darin insb. Praxisbeispiele präsentiert, aus denen kurz zwei wesentliche Fälle vorgestellt werden sollen.

In **Weggis/Kanton Luzern** befanden sich am Fuß der Rigi einige von Steinschlag bedrohte Liegenschaften, deren Gefährdungsgrad zum Zeitpunkt der Errichtung nicht bekannt war. Nach einem Unwetter 2005 ließ die Gemeinde die Gefahrenkarte überarbeiten und die Gebäude kamen in der roten Zone zu liegen. ExpertInnen empfahlen daraufhin eine Absiedlung der Betroffenen. 2014 wurden die Objekte auf Basis des Polizeinotrechts evakuiert und schließlich eine Enteignung zum Abbruch der Häuser durch den Gemeinderat beschlossen.¹⁶⁹ Von den betroffenen fünf EigentümerInnen reichte einer Beschwerde ein. Das Kantonsgericht lehnte diese ab und das Bundesgericht bestätigte als Letztinstanz den Entscheid der Gemeinde.¹⁷⁰ Insb. wurde die Entscheidung der Gemeinde als verhältnismäßig erachtet, da der Schutz von Personen grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt, Eingriffe in die Eigentumsgarantie rechtfertigen kann und verschiedene Varianten geprüft wurden. Die Entschädigung der EigentümerInnen wurde über die Gebäudeversicherung Luzern abgewickelt. Diese entschied, dass durch den Entscheid der Behörde – obwohl keine physische Beschädigung besteht – ein wirtschaftlicher Schaden real eingetreten ist. Der Versicherungswert wurde den EigentümerInnen als Entschädigung zugesprochen. Insgesamt betrug diese für die Liegenschaften rund 3 Millionen Franken.¹⁷¹

¹⁶⁶ *Hepperle*, 2008, 110.

¹⁶⁷ 921.01 Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992 idF 01.01.2018.

¹⁶⁸ *Denzler*, 2017.

¹⁶⁹ *Denzler*, 2016.

¹⁷⁰ Entscheid des Bundesgerichts vom 14.07.2015: BGer 1C-567/2014.

¹⁷¹ *Denzler*, 2017, 11.

Abbildung 7: Abbruch der fünf betroffenen Immobilien, Weggis/CH



Quelle: Denzler, 2015

Guttannen ist ein kleines Dorf im Berner Oberland auf der Berner Seite des Grimselpasses, das zunehmend von Murgängen betroffen ist. Durch Materialablagerungen wurde das Flussbett der Aare 8 bis 15 Meter angehoben und einige Gebäude waren dadurch unmittelbar bedroht. Um Handlungsvarianten für die gefährdeten Siedlungsbereiche zu erarbeiten, wurde eine Arbeitsgruppe mit lokalen VertreterInnen sowie ExpertInnen eingerichtet. Vorerst war eine Umsiedlung aufgrund der angenommenen Gefährdungssituation die realistischste Variante. In einer detaillierten Studie wurde der Gefährdungsgrad der Gebäude dann wieder niedriger als ursprünglich angenommen, angesetzt. Die Gebäudeversicherung hätte eine Umsiedlung bei der bestehenden Gefährdungssituation nicht bezahlt, womit die Objekte vorerst bestehen bleiben.¹⁷² Die Entscheidung in Guttannen zeigt insb. die zentrale Rolle der Gebäudeversicherungen gegen Elementarschäden für die Umsetzung von Ab-/Umsiedlungen in der Schweiz.

Außer den Umsiedlungen in Weggis und Guttannen gibt es auch Beispiele aus **Preonzo, Tessin** oder **Brienz, Bern**. Nach dem Bergsturz am Piz Cengalo vom 23. August 2017 wurde die Umsiedlung beschädigter Gebäude in der Gemeinde Bondo diskutiert.¹⁷³ Nicht zuletzt durch die gesammelten Erfahrungen und den Bundesgerichtsentscheid im Fall in Weggis, sind Umsiedlungen nunmehr als valide Option in einem integralen Naturgefahrenmanagement anerkannt. Aufgrund der Naturgefahrenexposition vieler Bestandsbauten in der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass dieses Instrument in Zukunft vermehrt zur Anwendung kommt.

¹⁷² ebd., 15ff.

¹⁷³ Online: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Zum-Auszug-aus-dem-eigenen-Haus-gezwungen/story/17379169>, 11.11.2018.

4 NATURGEFAHRENMANAGEMENT IN ÖSTERREICH

Der Begriff des (integralen bzw. integrativen) Naturgefahrenmanagements ist mittlerweile international etabliert, weist aber verschiedene Definitionsansätze auf. *Rudolf-Miklau*¹⁷⁴ bezieht sich in seiner Abgrenzung des Begriffs einerseits auf die Folgen von Naturkatastrophen auf die anthropogene Sphäre und andererseits auf die Anpassung der Lebensgrundlagen an drohende Gefahren. Die Verschneidung mit dem Begriff „Management“ nimmt daher insb. auf gezielte und planmäßige Maßnahmen Bezug, die vor allem eine Abstimmung der verantwortlichen Institutionen bedürfen.¹⁷⁵ Ein optimaler Schutz vor Naturgefahren kann idR nicht durch eine einzige Schutzmaßnahme erzielt werden, sondern vielmehr durch koordinierte Maßnahmenbündel. In diesem Sinn ist auch die folgende Definition verständlich:

*„Der Begriff „Naturgefahrenmanagement“ beschreibt die Steuerung aller Maßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren mit dem Ziel, einen angestrebten Grad an Sicherheit zu erreichen und die Sicherheitsplanung den sich verändernden Umständen anzupassen.“*¹⁷⁶

Unter Naturgefahrenmanagement kann somit die hoheitliche Bestrebung nach Koordination und Abstimmung von Interventionen zur Erreichung eines optimalen Sicherheitssystems verstanden werden.

Die topographischen Gegebenheiten in Österreich, die zu einer beträchtlichen Naturgefahrenexposition führen einerseits, und Schadereignisse andererseits, haben vergleichsweise früh zur Einrichtung staatlicher Institutionen zum Schutz vor Naturgefahren geführt.¹⁷⁷ Naturkatastrophen begleiten die AlpenbewohnerInnen seit Besiedlung der Alpen, wobei seit dem Mittelalter verlässliche Quellen, die Katastrophenergebnisse und deren Auswirkungen schildern, existieren. 1569 verwüstete etwa ein Murgang im Rastötzenbach das Dorf Hofgastein und forderte 157 Menschenleben. Der Lawinenwinter 1689 hatte allein in Tirol und Vorarlberg 256 Tote zur Folge. Zell am See wurde 1737 von einem Hochwasser des Schmittenbachs verwüstet. Das verheerende Hochwasser 1882 in Kärnten in Tirol gilt als Auslöser für die Einrichtung des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung. Trotz umfangreicher Investitionen in Schutzbauten gab es aber auch in den letzten Jahrzehnten große Schadereignisse, nicht zuletzt, weil die Siedlungsflächen – insb. in der 2. Hälfte des 20. Jhdts. – massiv zugenommen haben. In den Köpfen der Menschen hat sich insb. die Lawinenkatastrophe im Tiroler Paznaun im Februar 1999 sowie die großen Hochwasserereignisse der Jahre 1991, 2002, 2005 und zuletzt 2013 festgesetzt.¹⁷⁸ *Fuchs* und *Stötter* teilen mit Blick auf die historische Entwicklung der Naturgefahrenabwehr, die Strategien des Menschen im Umgang mit Naturgefahren grob in vier zeitliche Phasen ein:

¹⁷⁴ Priv. Doz. DI Dr. Florian Rudolf-Miklau leitet die Abteilung für Wildbach- und Lawinenverbauung, BMNT und verfügt über eine Venia zu Naturgefahrenmanagement und Risk Governance.

¹⁷⁵ *Rudolf-Miklau*, 2009, 1.

¹⁷⁶ ebd., 40.

¹⁷⁷ Der Forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung wurde in der K.u.K. Monarchie bereits 1884 basierend auf dem Reichsforstgesetz gegründet und hatte unter anderem die unschädliche Ableitung von Gebirgswässern zur Aufgabe. Gesetz vom 30.06.1884, RGBl. Nr. 117/1884.

¹⁷⁸ *Interpraevent*, 2009. *Naturgefahren.at*, 2017.

- **Phase 1:** bis Ende des Mittelalters; Umgang als individuelle und/oder Gruppenaufgabe auf Basis der unmittelbaren Wahrnehmung,
- **Phase 2:** Beginn der Neuzeit bis 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts; einfache bauliche Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Objekte (Ebenhöhe, Spaltkeile etc.),
- **Phase 3:** ab der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts; als Folge von Extremereignissen übernimmt der Staat die Bewertung und Abwehr von Naturgefahren,
- **Phase 4:** mit gesellschaftlichem Wandel zu einer dienstleistungs- und freizeitorientierten Gesellschaft; Naturgefahrenabwehr wird als nahezu vollständig staatliche Aufgabe gesehen.¹⁷⁹

Die Gründung der Wildbach- und Lawinenverbauung im Jahr 1884 fällt somit in die 3. Phase, in der vergleichsweise einfachen Methoden zur Verbauung von Wildbächen oder Anbruchgebieten von Lawinen existierten. Mittlerweile sind diese weit überholt und an die Stelle einer reaktiven Verbauung von Gefahrenpotentialen auf Basis von Ereignissen und Beobachtungen, ist das integrale Naturgefahrenmanagement getreten. Neben einer rasanten Weiterentwicklung der technischen Möglichkeiten Naturereignisse zu kontrollieren, wurde vor allem die Vorhersage und Modellierung deutlich verbessert. Die technische Präventionsperspektive wurde u.a. um die der Bewältigung von Ereignissen und den Wiederaufbau erweitert.

Was bereits im Hinblick auf die praktische Umsetzung nach einem anspruchsvollen Konzept klingt, ist auch aus rechtlicher Sicht nicht ohne weiteres verständlich und eindeutig. Im Naturgefahrenmanagement ist man unweigerlich mit einer Vielzahl an Begriffen, wie Gefahr, Risiko, Resilienz, Vulnerabilität, Katastrophe etc. konfrontiert und muss sich die Frage stellen, inwieweit sich der Staat überhaupt und in welchem Ausmaß für den Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren verantwortlich zeichnet? Das Problem der Begrifflichkeiten lässt sich in erster Linie über entsprechende (Legal-)Definitionen lösen. Die Frage nach dem Maß der staatlichen Zuständigkeit zur Naturgefahrenprävention ist hier schwieriger zu beantworten. *Davy* stellt fest, dass der Staat im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum entscheiden kann, welche Aufgaben er übernimmt und welche bei der Gesellschaft oder als Eigenverantwortung beim Einzelnen verbleiben. Unbestritten ist, dass durch die staatliche Übernahme der Aufgaben zur **Gefahrenabwehr**, das **Naturgefahrenmanagement** eine **Staatsaufgabe** darstellt.¹⁸⁰ Die staatliche Verantwortung begründet im Umkehrschluss jedoch keinesfalls subjektiv-individuelle Rechte; sozusagen Schutzmaßnahmen auf Wunsch einzelner Personen. Weder die Bundesverfassung noch materielle Gesetze kennen ein solches subjektives „Recht auf Schutz“.¹⁸¹

Nichtsdestotrotz gibt es eine Vielzahl rechtlicher Normen, die der Kontrolle von und der Herstellung von Schutzmaßnahmen vor Naturgefahren gewidmet sind. Entsprechend der rechtsstaatlichen Prinzipien der Legalität und Verhältnismäßigkeit, hat der Gesetzgeber umfassende normative Grundlagen für das Naturgefahrenmanagement geschaffen. Neben dem Schutz des Lebens und der Gesundheit der Menschen sind dabei auch der Schutz des Siedlungs- und Wirtschaftsraumes, von Infrastrukturen- und Versorgungseinrichtungen, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder der Umwelt Schutzziele des Naturgefahrenmanagements.¹⁸²

Da die Forschungsarbeit unter anderem darauf abzielt, die rechtlichen wie faktischen Aspekte einer Durchführung von Absiedlungsprojekten aus der Perspektive des Naturgefahrenmanagements in Österreich zu evaluieren, werden in einem ersten Schritt wesentliche Grundlagen aufgeschlüsselt. Allen voran die Naturgefahrenexposition Österreichs mit einer Einschätzung, für welche

¹⁷⁹ *Stötter, Fuchs*, 2006, 19f.

¹⁸⁰ *Davy*, 1990, 99ff.

¹⁸¹ *Weber*, 2006, 178f.

¹⁸² *Rudolf-Miklau*, 2009, 46.

Gefahrenprozesse Absiedlungsmaßnahmen relevant sein können. In einem weiteren Schritt wird das System des Naturgefahrenmanagements mit seinen Akteuren überblicksmäßig aufgeschlüsselt. Abschließend werden die zentralen staatlichen Institutionen, die für die Herstellung von Schutzmaßnahmen verantwortlich sind sowie deren Kompetenzen erläutert.

4.1 Naturgefahren in Österreich

Österreich weist als alpin geprägtes Land eine starke Exposition bzgl. (alpiner) Naturgefahren auf. Eine Einschätzung und Bewertung unterschiedlicher Gefahrenprozesse kann anhand des Risikos für Personenschäden, Sachschäden oder das Katastrophenpotential erfolgen. Dementsprechend unterschiedlich würde auch ein Ranking ausfallen.¹⁸³ Aber auch anhand der regionalen Relevanz, die im Zusammenhang mit der Topographie zu sehen ist, ergeben sich deutliche Unterschiede. Tabelle 1 fasst überblicksmäßig in Österreich bedeutsame Naturgefahren und deren räumliche Relevanz zusammen. Ergänzt wird die Darstellung, um eine subjektive Einschätzung, ob hier Absiedlungen als Maßnahme der Gefahrenprävention grundsätzlich von Bedeutung sein können. Die Anwendbarkeit ist im Zusammenhang mit der eindeutigen räumlichen Identifikation von Bereichen und damit der planerischen Adressierbarkeit zu sehen.

Tabelle 1: Naturgefahren in Österreich

Gefahr	Naturgefahr	Räumliche Relevanz	Relevanz von Absiedlungen
Geologisch	Erdbeben	gesamt Österreich; Häufungen in Nordtirol, südliches Wiener Becken, Mürztal, Südkärnten, südliches Mostviertel	keine
	Rutschungen	gesamt Österreich; Oberflächliche Rutschungen v.a. in Flyschzone	ja
	Steinschlag, Felssturz, Bergsturz	(hoch-)alpine Bereiche; im Zusammenhang mit Permafrostrückgang	ja
Meteorologisch	Starkregen, Hagel	gesamt Österreich; Fokus Flächenbundesländer	keine
	Sturm (Orkan)	gesamt Österreich	keine
Hydrologisch	Hochwasser	alle Flussläufe	ja
	Mure	alpine Flussabschnitte, Bäche	ja
Schneegefahr	Lawine	alpine Bereiche	ja
Feuergefahr	Waldbrand	in allen Wäldern; Schwerpunkt bei trockenen Bergwäldern im Sommer und teilweise im Winter	keine

Quelle: Eigene Darstellung nach Rudolf-Miklau, 2009, 20ff

Pro Jahr werden in Österreich etwa 40 spürbare **Erdbeben** verzeichnet. Diese werden von der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik gemessen und dokumentiert. Die Aufzeichnung der Ereignisse zeigt eine gewisse räumliche Häufung, auf deren Basis eine österreichweite Erdbebengefährdungskarte erstellt wurde.¹⁸⁴ Aufgrund der schwierigen Vorhersage und fehlenden räumlichen Abgrenzbarkeit, sind Absiedlungen als Präventionsmaßnahmen bei Erdbeben in Österreich nicht relevant. **Rutschungen** gibt es in Abhängigkeit der geologischen Verhältnisse vergleichsweise häufig und können bezüglich der Prozesse in Kategorien unterschieden werden.

¹⁸³ ebd., 17.

¹⁸⁴ ZAMG, 2017.

Jedenfalls sind durch Rutschungen Gebäudeschäden durch Setzungen, Verschiebungen bis hin zu einer vollständigen Zerstörung möglich. Die Erd- und Schuttrutschung im Gschlifgraben/OÖ zog im November 2007 etwa die Evakuierung von 100 Personen nach sich. Nur durch Investitionen zu Sicherung in der Höhe von ca. € 11,5 Mio. konnte ein Abbruch der betroffenen Gebäude verhindert werden.¹⁸⁵ Absiedlungen können im Zusammenhang mit Rutschungsprozessen als reaktive Maßnahme relevant sein, wenn keine Stabilisierung der in Bewegung befindlichen Bereiche gelingt. **Steinschläge, Felsstürze** oder gar **Bergstürze** lassen sich grundsätzlich schwer vorhersagen. Insb. mit einem Rückgang des Permafrostes im Zusammenhang mit klimatischen Veränderungen wird davon ausgegangen, dass die Risiken hier zukünftig zunehmen.¹⁸⁶ Gerade nach beobachteten Ereignissen und Analyse der lokalen Situation, können Absiedlungen auch hier eine vertretbare Maßnahme zur Risikoreduzierung darstellen. **Starkregen- und Hagelereignisse** sorgen nicht nur in landwirtschaftlichen Kulturen alljährlich für massive Schäden,¹⁸⁷ sondern sind in Kombination mit einer Bodenverdichtung und umfassenden Flächenversiegelung für Hangwasserereignisse verantwortlich. Diese Ereignisse nehmen in Österreich tendenziell zu, lassen sich aber gleichzeitig aufgrund des kurzen Ereigniszeitraums und der Abhängigkeit von lokalen Niederschlagsmengen schwer vorhersagen. Absiedlungsmaßnahmen sind hier im Sinn einer Prävention somit nicht relevant. **Sturmereignisse** sorgen in Österreich regelmäßig für Schäden auf land- und forstwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen und Schäden an Gebäuden, die aber idR durch entsprechende bauliche Maßnahmen verhindert werden können. Somit sind Absiedlungen hier ebenfalls nicht relevant. Anders gestaltet sich die Situation bei hydrologischen Gefahren. **Hochwasser** und **Muren** sind in ganz Österreich häufige und als limitierender Faktor für die Siedlungsentwicklung äußerst relevante Gefahrenprozesse. Dementsprechend gut ist mittlerweile die Raumplanung mit der Gefahreinschätzung und -vorhersage auf Basis von Ereignisjährlichkeiten verzahnt. Vor allem Bestandsbauten können so massiv gefährdet sein, dass eine Absiedlung in Abwägung zu anderen Schutzmaßnahmen, die kosteneffizienteste Maßnahme darstellt. **Lawinengefahren** für Siedlungsbereiche sind in erster Linie in den westlichen Landesteilen relevant und können mittels Modellierung und kartographischer Darstellung sehr gut räumliche abgebildet werden. Gerade in Lawenstrichen sind Absiedlungen daher denkbar. **Waldbrände**, die meist schwer zugängliche Gebirgswälder betreffen sind ein zunehmendes Gefährdungsszenario in Österreich. Fehlende Schutzwälder können zu einer Veränderung der Gefährdung durch Steinschlag, Rutschungen, Murgänge oder auch Lawinen führen.

Der Überblick zu den in Österreich relevanten Naturgefahren zeigt, dass die Prozesse für die Absiedlungsmaßnahmen in der Prävention relevant sein können, sich idR kartographisch gut abgrenzen lassen. Es lässt sich für Einzelobjekte das Maß der Gefährdung und in Kombination mit dem Schadenspotential somit auch das Risiko eruieren. Dadurch ist im Hinblick auf eine effektive Prävention eine sehr detaillierte Bewertung unterschiedlicher Maßnahmen möglich.

Die möglichen Folgen des Klimawandels auf die Naturgefahrensituation in Österreich können nur mit Unsicherheiten abgeschätzt werden. *Stötter* und *Fuchs* gehen etwa davon aus, dass es bei Murgängen, Rutschungen und Hochwasser eine Zunahme an Ereignissen geben wird.¹⁸⁸ Dies ist aber jedenfalls mit einer räumlichen Differenzierung zu betrachten. Die Veränderung des Naturgefahrenrisikos hängt dabei vordringlich nicht in klimatische Veränderungen zusammen,

¹⁸⁵ Interpraevent, 2009, 84f.

¹⁸⁶ Climatechangepost, 2017.

¹⁸⁷ Ereignisberichte und Informationen zu Schadenssummen finden sich auf der Webpräsenz der Österreichischen Hagelversicherung. Online: <https://www.hagel.at>, 11.11.2018.

¹⁸⁸ *Stötter, Fuchs*, 2006, 30.

sondern vielmehr mit anthropogenen Aktivitäten im Sinn einer Erweiterung der Siedlungsflächen und Erhöhung des Schadenspotentials in temporär geschützten bzw. mäßig gefährdeten Bereichen.

4.2 System des Naturgefahrenmanagements

Das Naturgefahrenmanagement versucht Gefahren durch geeignete Maßnahmen abzuwehren, Risiken/Vulnerabilität zu reduzieren und die Resilienz von Siedlungen und Infrastrukturen zu steigern. Dabei gibt es eine Bandbreite an verschiedenen Maßnahmen, die einzeln oder in einer Maßnahmenkombination zur Anwendung kommen können. Zuständig für die Auswahl, Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen sind verschiedene – in erster Linie – staatliche Institutionen. Diese bilden vereinfacht gesagt das System des Naturgefahrenmanagements, in dem sie in einem abgegrenzten Systemumfeld mit der klaren **Zielsetzung der Risikoreduktion** in Abhängigkeit und Interaktion mit anderen Systemeinheiten an der Zielerreichung arbeiten. Diese Zielerreichung manifestiert sich traditionell in Form von Schutzmaßnahmen, die als einzelne physische Bauwerke oder im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen in einem integralen Sicherheitssystem umgesetzt werden. Die Betrachtung als integrales Sicherheitssystem bringt mit sich, dass die bestgeeignetste/n Maßnahme/n realisiert werden kann/können und nicht lediglich jene, die im Rahmen einzelner rechtlicher Zuständigkeiten möglich sind.¹⁸⁹

Wie in der Einleitung des Kapitels bereits dargestellt, kann kein Zweifel daran bestehen, dass es sich beim Schutz vor Naturgefahren um eine Staatsaufgabe handelt. Diese befreit den Einzelnen jedoch nicht vor der Eigenverantwortung entsprechende Maßnahmen im individuell möglichen Rahmen zu ergreifen. Effiziente Schutzmaßnahmen übersteigen in ihrer Dimension allerdings meist individuelle Möglichkeiten, weshalb eine staatliche Intervention unabdingbar ist. Die Bewältigung von Naturkatastrophen liegt zwar faktisch klar im öffentlichen Interesse, die Rechtsordnung sieht dies allerdings nicht explizit vor. Das Wasserrechtsgesetz kennt aber etwa ein öffentliches Interesse am Hochwasserschutz da es hier entsprechende Grundlagen für die Herstellung von Schutz- und Regulierungswasserbauten normiert.¹⁹⁰ Der Schutz vor Naturgefahren scheint in einzelnen Zielsetzungen in verschiedenen Rechtsgebieten im Hinblick auf staatliche Aufgaben dezidiert auf. Diese sind etwa:

- die **Daseinsvorsorge**, die Lebensgrundlagen zu sichern versucht,
- **öffentliche Sicherheit**, im Hinblick auf die Katastrophenvorsorge,
- **Raumordnung**; v.a. betreffend die Freihaltung gefährdeter Bereiche,
- **Umweltschutz** da die Rechtsmaterien Forstrecht und Wasserecht zum Umweltrecht gezählt werden.¹⁹¹

Klarzustellen ist allerdings welches Ausmaß an Schutz bzw. welche Reduktion des Risikos im Naturgefahrenmanagement überhaupt erreicht werden soll? Das benötigt einen kurzen Exkurs zu relevanten Begrifflichkeiten im Naturgefahrenmanagement.

¹⁸⁹ Rudolf-Miklau, 2009, 39.

¹⁹⁰ Oberleitner, 2011, 355ff.

¹⁹¹ Rudolf-Miklau, 2009, 44.

Risiko: Im Zusammenhang mit Naturgefahren wird unter Risiko das Produkt der Eintrittswahrscheinlichkeit von Naturereignissen mit dem festgestellten Schadenspotential verstanden.¹⁹² Dieses Risikoverständnis ist in Naturwissenschaften, Technik wie auch anderen Anwendungsfeldern etabliert, stellt mit seinem normativen Ansatz aber nur eine mögliche Denkrichtung dar.¹⁹³ Insb. verändert sich das Schadenspotential fortwährend und so muss Risiko als eine dynamische Größe gesehen werden, die vielmehr eine Bandbreite als ein singulärer errechneter Wert ist.

Vulnerabilität: Der Begriff der Vulnerabilität wird vereinfacht als Anfälligkeit übersetzt, mittlerweile aber gemeinhin um die Aspekte der Bewältigungskapazität und Exposition ergänzt.¹⁹⁴ Mit Blick auf Naturgefahren bedeutet das, dass unterschiedliche Gruppen von Menschen oder Nutzungen sich in der Schadensanfälligkeit unterscheiden. So sind Wohnhäuser etwa vulnerabler als landwirtschaftliche Anbauflächen. Vulnerabilität kann und wird aber auch im Hinblick auf verschiedene Dimensionen (ökonomisch, sozial, physisch) unterschieden.¹⁹⁵

Resilienz: Unter Resilienz wird die Fähigkeit von Beobachtungsobjekten verstanden, nach einer Störung wieder in den Ausgangszustand zurückzukehren. Die Resilienz ist im Hinblick auf Naturgefahren dann hoch, wenn es bei Ereignissen einerseits nur zu geringen Schäden kommt und andererseits durch Maßnahmen der Bewältigung und des Wiederaufbaus, der Ausgangszustand in möglichst kurzer Zeit wieder erreicht werden kann.¹⁹⁶

Bei Betrachtung der genannten Konzepte würde ein Laie wohl daraus schließen, dass Risiko, Vulnerabilität und Resilienz jeder Maßnahmenplanung zugrunde gelegt werden. Dem ist allerdings nicht zuletzt aufgrund deren sehr komplexen Beurteilung (noch) nicht so. Ganz im Gegenteil wird die Betrachtung des potentiellen Schadens weitgehend aus Beurteilungen ausgeklammert und staatlicher Schutz im Hinblick auf das Maß der Gefährdungen geplant. Unter **Gefahr** wird dabei die mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit versehene Magnitude von Naturereignissen verstanden. Dieses abstrakte Ereignis, das auf Basis von Beobachtungen und Modellierungen abgebildet wird, dient in Österreich als Bemessungsereignis zur räumlichen Planung und Dimensionierung von Schutzmaßnahmen. Dahinter stehen entsprechend **Schutzziele**, wie der Schutz des Lebens, der Gesundheit, des Siedlungsraumes, von Verkehrswegen, Infrastruktureinrichtungen, der Umwelt etc.¹⁹⁷ Diese Schutzziele können normiert im Hinblick auf Bemessungsereignisse, konkret nutzungsabhängig oder risikoabhängig erreicht werden. Derzeit wird im österreichischen Naturgefahrenmanagement in erster Linie mit Bemessungsereignissen gearbeitet und die Miteinbeziehung von Nutzungen und Risiken wird zwar intensiv diskutiert, bedarf aber noch einer grundsätzlichen Umsetzung.

Wie erwähnt, gibt es eine Vielzahl von Schutzmaßnahmen, die aus staatlicher Sicht zu einer Risikoreduktion eingesetzt werden können. Diese entfalten aber nur dann eine optimale Wirkung, wenn sie in einer entsprechenden zeitlichen und funktionalen Abfolge implementiert werden. Für die graphische Darstellung hat sich hier der Risikokreislauf (siehe Abbildung 8) etabliert.¹⁹⁸ Dieser wurde in den letzten Jahren (wissenschaftlich) intensiv diskutiert und ist in einschlägigen Publikationen omnipräsent und daher in unterschiedlichsten Darstellungsformen zu finden.

¹⁹² Europäische Kommission, 2010, 10.

¹⁹³ Greiving, 2010, 11f.

¹⁹⁴ Birkmann, 2008, 7.

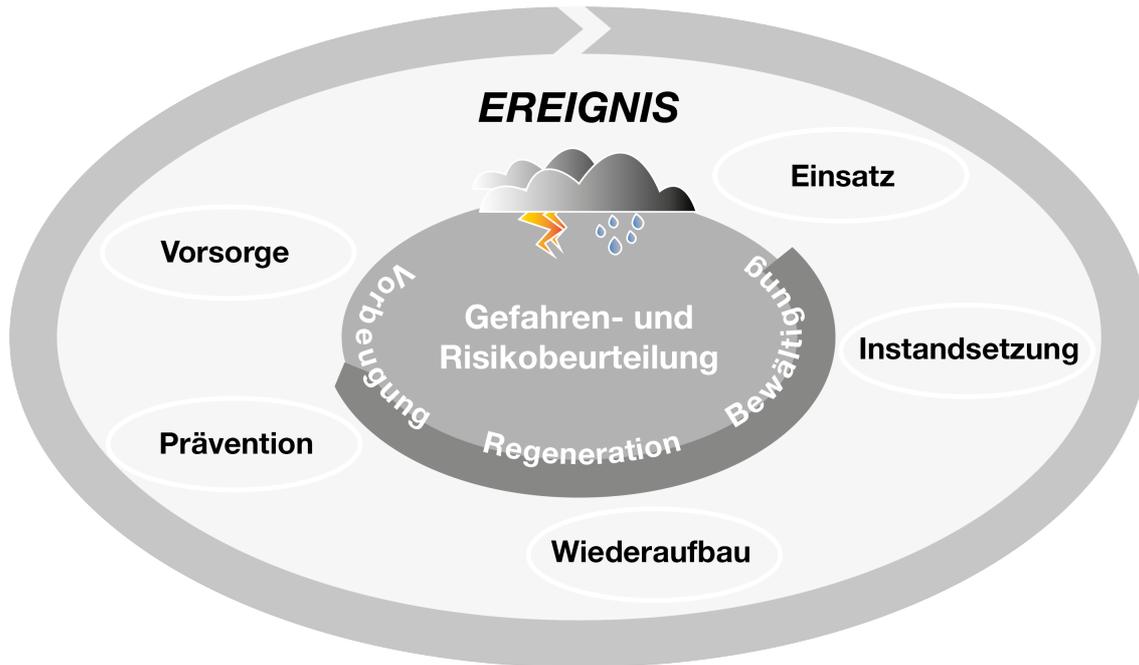
¹⁹⁵ Fekete, Montz, 2018, 14ff.

¹⁹⁶ Birkmann, 2008, 10. Fuchs, Thaler, 2018.

¹⁹⁷ Rudolf-Miklau, 2009, 46.

¹⁹⁸ ebd., 49.

Abbildung 8: Risikokreislauf



Quelle: Eigene Darstellung nach: *AdaptAlp*, 2011, 7

Der Risikokreislauf enthält die grundsätzlichen Phasen der Vorbeugung, Bewältigung und Regeneration. In der **Vorbeugung** sind im Feld der Prävention vor allem raumplanerische, bautechnische und naturnahe Maßnahmen umfasst. In der **Vorsorge** wird die Planung der **Bewältigung** im Ereignisfall vorgenommen. Hier sind vor allem organisatorische Maßnahmen und Aspekte des Katastrophenschutzes relevant. Im Schadensfall wird durch den Einsatz entsprechende geschulter Einheiten die Bewältigung sichergestellt. In einem weiteren Schritt erfolgt die **Instandsetzung** und der **Wiederaufbau**. Absiedlungsvorhaben stellen mit Blick auf den Risikokreislauf mitunter eine reaktiv ausgelöste Maßnahme dar, die allerdings klar der Prävention in der Vorsorgephase zuzuordnen ist.¹⁹⁹

Die Planung und Umsetzung von Schutzmaßnahmen sowie die Dimensionierung anhand von Schutzziele und Bemessungsereignissen nehmen unterschiedliche staatliche Akteure wahr und kooperieren hier nach Bedarf im Sinn eines integralen Naturgefahrenmanagements. Absiedlungsmaßnahmen betreffen in erster Linie Raumplanungsbehörden sowie die mit der Herstellung von technischen Schutzbauwerken befassten Behörden und werden in weiterer Folge daher mit Blick auf deren Aufgaben und Perspektiven diskutiert.

¹⁹⁹ Greiving et al., 2018, 197.

4.3 Institutionen und Kompetenzen

Eine umfassende Darstellung aller im österreichischen Naturgefahrenmanagement tätigen Institutionen sowie deren Kompetenzen, würde für sich selbst eine umfangreiche Arbeit darstellen und wurde bereits unternommen.²⁰⁰ Da in der Forschungsarbeit vordringlich die Umsetzung von Absiedlungsvorhaben untersucht wird, kann auch mit Blick auf den Risikokreislauf, die Betrachtung auf Aspekte der Prävention eingegrenzt werden. Neben der raumplanerischen Evaluierung, die im Kapitel 5 erfolgt, sind insb. jene staatlichen Institutionen relevant, die strukturelle Schutzmaßnahmen umsetzen können. Darunter können Absiedlungsvorhaben im Hinblick auf den Aspekt des Abbruchs von baulichen Objekten grundsätzlich eingeordnet werden.

Die **Kompetenzverteilung** für Gesetzgebung und Vollzug wird im Bundesverfassungsgesetz (B-VG)²⁰¹ vorgenommen. Da es keinen eigenen Kompetenztatbestand zu Naturgefahren gibt handelt es sich beim Naturgefahrenmanagement um eine komplexe Aufgabe die über unterschiedliche Fachkompetenzen adressiert wird und daher Zuständigkeiten geteilt bei Bund, Ländern und Gemeinden liegen. In diesem Sinn kann von einer Querschnittsmaterie gesprochen werden.²⁰² Für die Planung und Herstellung von Beurteilungsgrundlagen zu Gefahrenprozessen sowie von Schutzbauten zeichnen sich in Österreich in erster Linie die aus dem Forst- und Wasserrecht heraus zuständigen Behörden verantwortlich. Die Darstellung der rechtlich zugewiesenen Aufgaben, Strukturen, Finanzierung etc. wird daher nur auszugsweise und mit einem entsprechenden Fokus vorgenommen, um ein grundsätzliches Verständnis für die weiterführende Diskussion zu erhalten.

Eine wesentliche gesetzliche Grundlage für sämtliche baulichen Tätigkeiten zur Herstellung von Schutzmaßnahmen stellt das Wasserbautenförderungsgesetz 1985 (WBFG)²⁰³ dar. Das WBFG 1985 regelt insb. Aspekte der Herstellungs-, Instandhaltungs- und Betriebsmaßnahmen zwecks „Schutz gegen Wasserverheerungen, Lawinen, Felssturz, Steinschlag, Muren und Rutschungen“.²⁰⁴ Damit können Bundesmittel für Schutzmaßnahmen gewährt werden, sofern die beantragten Maßnahmen den einschlägigen technischen Richtlinien entsprechen.²⁰⁵

4.3.1 Naturgefahren im Wasserrecht

Das öffentliche Wasserrecht ist in Österreich umfangreich mit dem Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG)²⁰⁶ und verschiedenen Verordnungen geregelt. Der Schutz vor Naturgefahren ist in erster Linie im vierten Abschnitt „Von der Abwehr und Pflege der Gewässer“ umfasst. In diesem wurden auch die Bestimmungen der Hochwasserrichtlinie (HWRL)²⁰⁷ umgesetzt.

Als öffentliches Interesse ist im Hinblick auf Hochwassergefahren insb. § 105 WRG 1959 relevant. So „...kann ein Antrag auf Bewilligung eines Vorhabens insbesondere dann als unzulässig angesehen werden (...), wenn (...) eine erhebliche Beeinträchtigung des Ablaufes der Hochwässer“²⁰⁸ oder ein

²⁰⁰ z.B. *Bußjäger*, 2007. *Kerschner*, 2008. *Rudolf-Miklau*, 2009. *Rudolf-Miklau*, 2018. *Suda*, *Rudolf-Miklau*, 2012.

²⁰¹ Bundesverfassungsgesetz (B-VG), StF BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 22/2018.

²⁰² *Hattenberger*, 2006, 67.

²⁰³ Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG 1985), StF BGBl. Nr. 148/1985 idF BGBl. Nr. 98/2013.

²⁰⁴ § 1 Abs. 1 lit. b WBFG 1985.

²⁰⁵ BMLFUW, 2015, 5.

²⁰⁶ Wasserrechtsgesetz (WRG 1959), StF BGBl. Nr. 215/1959 idF BGBl. I Nr. 44/2018.

²⁰⁷ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

²⁰⁸ § 105 Abs. 1 lit. b WRG 1959.

schädlicher Einfluss auf den Lauf die Höhe oder die Ufer der natürlichen Gewässer besteht.²⁰⁹ Damit ist ein Verschlechterungsverbot für Unterlieger als öffentliches Interesse im WRG 1959 enthalten.²¹⁰

Das WRG 1959 definiert das **Hochwasserabflussgebiet** als jene Gebiete, die von 30-jährlichen Hochwässern überflutet werden.²¹¹ In diesen Gebieten sind bestimmte Vorhaben (Brücken, Stege, Bauten an den Ufern etc.) wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Dabei ist in der Bewilligungspflicht die Errichtung wie Abänderung umfasst.²¹² Damit soll die nachteilige Beeinflussung des Hochwasserabflusses verhindert werden. Schutz- und Regulierungswasserbauten sind ebenfalls im WRG 1959 geregelt und gelten ebenfalls als bewilligungspflichtige Vorhaben.²¹³ Die Ausführung von Schutz- und Regulierungswasserbauten ist Angelegenheit der EigentümerInnen bedrohter Liegenschaften bzw. Anlagen.²¹⁴ Eine staatliche Verantwortung für die Herstellung von Schutz- und Regulierungswasserbauten entsteht für Gebiete, die mit hoher Wahrscheinlichkeit von Hochwasser überflutet werden können. Für die Ausführung von Maßnahmen des Hochwasserrisikomanagements können daher Wassergenossenschaften oder Wasserverbände gemäß WRG 1959 Sorge tragen.²¹⁵ Für Gebiete mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko ist seit Umsetzung der HWRL ein Hochwasserrisikomanagementplan zu erstellen, der Basis für die Maßnahmenplanung ist.

Die **behördlichen Zuständigkeiten** für wasserrechtliche Verfahren und den Vollzug sind im elften Abschnitt „Von den Behörden und dem Verfahren“ geregelt. Als Wasserrechtsbehörden sind je nach Bestimmung des WRG 1959 die Bürgermeister, Bezirksverwaltungsbehörden, Landeshauptleute bzw. der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eingesetzt.²¹⁶ Falls keine andere Zuständigkeit zugewiesen ist, sind die Bezirksverwaltungsbehörden zuständig.

Wichtig für die Herstellung von **Schutz- und Regulierungswasserbauten** zur Minimierung von Hochwassergefahren ist die Möglichkeit der Enteignung von Grundflächen. Gemäß § 63 WRG 1959 kann die Wasserrechtsbehörde, unter anderem, um den schädlichen Wirkungen von Gewässern zu begegnen, Dienstbarkeiten begründen/einräumen, dingliche Rechte einschränken oder aufheben sowie Liegenschaften und Bauwerke enteignen. Im Zuge von Schutzprojekten kann somit unter der Beachtung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in privates Eigentum, der entsprechenden Entschädigung und bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses auch enteignet werden. Für Absiedlungen, kann dies aber wohl nur zutreffen, sofern sie Teil eines schutzwasserwirtschaftlichen Projektes sind.

Einen **Paradigmenwechsel im Naturgefahrenmanagement** für die Abwehr von Naturgefahren bedeutete die Hochwasserrichtlinie. Diese wurde im WRG 1959 umgesetzt, indem vor allem die planerischen Zielsetzungen konkretisiert wurden.²¹⁷ Auf Basis einer vorläufigen Bewertung des Hochwasserrisikos wurden Gebiete identifiziert für die ein potentiell signifikantes Hochwasserrisiko besteht. Bis Ende 2013 wurden für diese Gebiete Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten erstellt, um in einem dritten Planungsschritt für die Periode 2016-2021 konkrete Ziele zur Risikoreduktion sowie Maßnahmen mit einer Priorisierung festzulegen.²¹⁸ Dieser Hochwasserrisikomanagementplan stellt nun eine zentrale Arbeitsgrundlage für die mit der Planung und Umsetzung von Maßnahmen befassten Akteure dar. Die vier zentralen Zielsetzungen sind dabei:

²⁰⁹ § 105 Abs. 1 lit. c WRG 1959.

²¹⁰ Hattenberger, 2006, 79.

²¹¹ § 38 Abs. 3 WRG 1959.

²¹² Hattenberger, 2006, 80.

²¹³ §§ 41, 42 WRG 1959.

²¹⁴ § 42 Abs. 1 WRG 1959.

²¹⁵ § 43 Abs. 1 WRG 1959.

²¹⁶ § 98 Abs. 1 WRG 1959.

²¹⁷ BMLFUW, 2016c, 6.

²¹⁸ ebd., 6.

- **Vermeidung neuer Risiken** vor einem Hochwasserereignis,
- **Reduktion bestehender Risiken** vor einem Hochwasserereignis,
- **Reduktion nachteiliger Folgen** während und nach einem Hochwasserereignis,
- **Stärkung des Risiko- und Gefahrenbewusstseins.**²¹⁹

Die Zielsetzung adressieren damit alle Bereiche des Risikokreislaufs und insb. die Governance Perspektive durch eine entsprechende Bewusstseinsbildung wird durch das vierte Ziel betont. Der Maßnahmenkatalog des Managementplans ist mit 22 unterschiedlichen Maßnahmen, die den Bereichen Vorsorge, Schutz, Bewusstsein, Vorbereitung und Nachsorge zugeordnet werden, sehr umfangreich ausgeführt und die einzelnen Maßnahmen werden in den APSFR Gebieten mit einer Statusfestlegung und Priorisierung versehen.

Für die Forschungsarbeit bedeutend ist insb. Maßnahme „M10: Absiedlung und Umwidmung prüfen und/oder durchführen“.²²⁰ So sollen bei Variantenuntersuchungen Absiedlungs- und Umwidmungsmaßnahmen auf – ihre ökonomische Dimension hin – geprüft und gegebenenfalls umgesetzt werden. Eine freiwillige Absiedlung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden wird dabei finanziell unterstützt. Zur Wirkung der Maßnahme wird angeführt:

- **bestehende Gebäude** werden **abgelöst** und **alternative Flächen** zur Errichtung von (Wohn-) Gebäuden **zur Verfügung gestellt**,
- Absiedlung führt zu einer **dauerhaften Risikoreduktion** und hat eine hohe Wirksamkeit,
- mögliche **Verbesserung der biologischen Vielfalt** und ggf. des Gewässerzustandes.²²¹

Die Auswertung der Anwendung von Absiedlungen in APSFR Gebieten zeigt, dass sich in 7 % der Gebiete 2015 eine derartige Maßnahme in der Umsetzung befand bzw. mit der Planung begonnen wurde. In über 2/3 der APSFR Gebiete sind im HWRMP aber dezidiert keine Absiedlungen vorgesehen. Für die Umsetzung wird auf die Rückwidmungsbestimmungen von Bauland in Grün- bzw. Freiland in den Bundesländern verwiesen und die Möglichkeit der Finanzierung als Ersatzmaßnahme nach § 26 Abs. 3 WBFG 1985 betont, wenn die Kosten einer Schutzmaßnahme höher als die Kosten für die Einlösung und Entschädigung der der gefährdeten Objekte sind.²²²

4.3.1.1 Bundeswasserbauverwaltung

Die Bundeswasserbauverwaltung ist auf Bundesebene administrativ in der Sektion I Wasserwirtschaft des BMNT, Abteilung 10 Schutzwasserwirtschaft angesiedelt und hat die Betreuung der Fließgewässer (ohne Wasserstraßen und Wildbäche) und u.a. die Durchführung von Maßnahmen der Schutzwasserwirtschaft inne.²²³ Ein Großteil der Planungsleistungen und Verfahren wird allerdings auf Landesebene im Rahmen der **mittelbaren Bundesverwaltung** abgewickelt. Mit einer Übertragungsverordnung wurden 1969 die Geschäfte der Bundeswasserbauverwaltung den Landeshauptläuten übertragen. Diese Geschäfte umfassen u.a. die Schutz- und Regulierungsmaßnahmen gem. § 6 WBFG 1985 und die Angelegenheiten der Bundesflussbauhöfe die ebenfalls den Ländern übertragen wurden.²²⁴

Als Leistungen die von der Bundeswasserbauverwaltung im Hinblick auf Naturgefahren erbracht werden, sind insb. die Gefahrenzonenplanung, die Darstellung der Hochwasserabflussgebiete, die

²¹⁹ ebd., 29.

²²⁰ ebd., 93.

²²¹ ebd., 93.

²²² ebd., 96.

²²³ Rudolf-Miklau, 2009, 81. Aktuelles Organigramm des BMNT, Online: <https://www.bmnt.gv.at/ministerium/aufgabenstruktur/organigramm.html>, 11.11.2018

²²⁴ Bundeswasserbau Übertragungsverordnung (ÜV-BWV), BGBl. Nr. 280/1969.

Planung und Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen sowie die Verwaltung von Fördermitteln zu nennen.

Die Darstellung von Gefährdungsbereichen erfolgt – mittlerweile – anhand von **Gefahrenzonenplänen des Flussbaus**. Diese sind gemäß WBFG 1985 fachliche Unterlagen über die durch Überflutungen, Vermurungen und Rutschungen gefährdete Gebiete.²²⁵ Das BMLFUW hat hier 2006 eine entsprechende Richtlinie zur Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung herausgegeben, die die Erstellung und Inhalte regelt.²²⁶ Ausgewiesen werden allen voran Hochwasserabflüsse mit einer 100-jährlichen Eintrittswahrscheinlichkeit, die das Bemessungsereignis darstellen. Hinzu kommen Gefahrenbereiche für Ereignisse über dem Bemessungsereignis, die auch das Versagen von schutzwasserbaulichen Anlagen berücksichtigen.²²⁷ Abgegrenzt werden folgende Zonen:

- **HQ₃₀-Zone:** ist gem. § 38 Abs. 3 WRG 1959 auszuweisen; wasserrechtliche Bewilligungspflicht,
- **Rote Zone:** Bauverbotszone; für eine dauerhafte Benutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke nicht geeignet,
- **Rot-Gelbe Zone:** Flächen, die für den Hochwasserabfluss notwendig sind bzw. eine wesentliche Auswirkung auf das Gefahrenpotential und Abflussverhalten bei einer Beeinträchtigung aufweisen,
- **Gelbe Zone:** Gebots- und Vorrangzone; bauliche Nutzung unter Auflagen möglich;
- **Blaue Zone:** wasserwirtschaftliche Bedarfszone,
- **Gefahrenbereich bis HQ₃₀₀:** Hinweisbereich.

Die Gefahrenzonenpläne bestehen aus einem Bericht, den Grundlagen und Berechnungen sowie den Planunterlagen.²²⁸ Diese Pläne werden allerdings nicht verordnet, sondern gelten als fachliches Gutachten. Im Jahr 2016 wurde eine überarbeitete Richtlinie für die Gefahrenzonenplanung gem. § 42a WRG 1959 herausgegeben.²²⁹ Diese Richtlinie lässt Gefahrenzonenpläne nach Forstrecht unberührt, gilt aber erstmals nicht nur für die Bundeswasserbauverwaltung, sondern auch die Bundes-Wasserstraßenverwaltung. Für Bereiche und Flussgebietsabschnitte, für die noch keine Gefahrenzonenpläne erstellt wurden, gibt es idR HQ₃₀ sowie HQ₁₀₀ Anschlaglinien. Im Jahr 2014 trat eine **Bundeverordnung über die Gefahrenzonenplanung** nach dem Wasserrechtsgesetz in Kraft, um Inhalt, Form und Ausgestaltung von Gefahrenzonenplanungen festzulegen.²³⁰

Eine österreichweite rechtsunverbindliche Darstellung findet sich etwa online auf der Plattform HORA.²³¹ Zuzüglich zu den Gefahrenzonenplänen und Anschlaglinien existieren für Bereiche mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten gemäß der HWRL mit entsprechenden Zielen und Maßnahmen im Hochwasserrisikomanagementplan 2015.

Für die konkrete Planung und Abwicklung von Projekten gibt es für die Bundeswasserbauverwaltung eine eigene technische Richtlinie (RIWA-T)²³² sowie Durchführungsbestimmungen.

²²⁵ § 2 Abs. 3 WBFG 1985.

²²⁶ BMLFUW, 2006a.

²²⁷ ebd., 3.

²²⁸ ebd., 6.

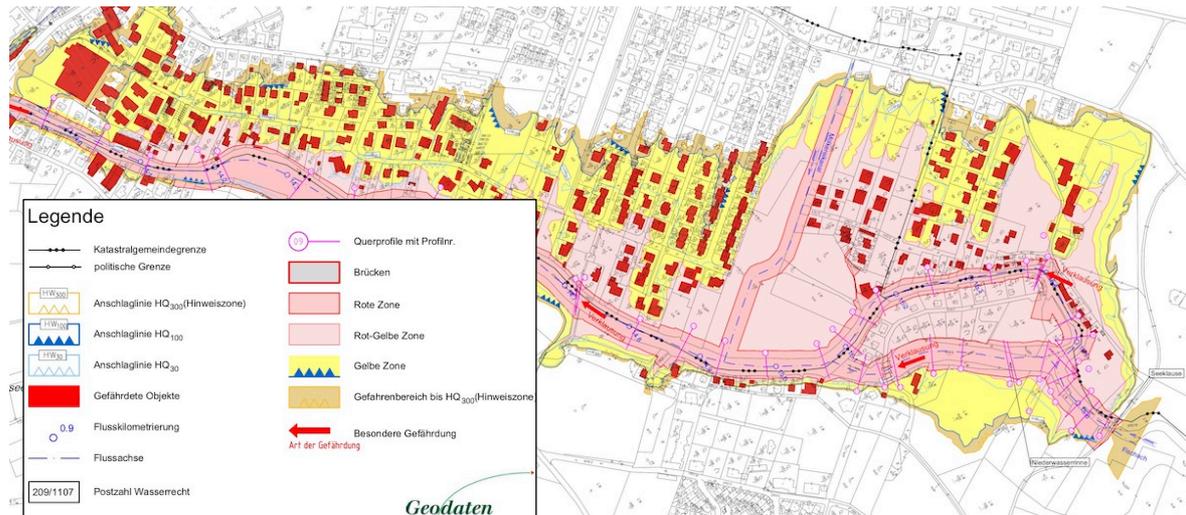
²²⁹ BMLFUW, 2016b.

²³⁰ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Gefahrenzonenplanungen nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG-Gefahrenzonenplanungsverordnung –WRG-GZPV). BGBl. II Nr. 145/2014.

²³¹ HORA, Natural Hazard Overview & Risk Assessment Austria, Online: <http://www.hora.gv.at>, 11.11.2018.

²³² BMLFUW, 2015.

Abbildung 9: Beispiel eines Gefahrenzonenplans an der Fischach/Seekirchen



Quelle: https://www.salzburg.gv.at/umweltnaturwasser/_Documents/09.01_gzp.pdf, 15.03.2019

Gefahrenzonenpläne des Flussbaus – wie auch jene der Bundes-Wasserstraßenverwaltung und der Wildbach- und Lawinenverbauung – gelten wie erwähnt als flächenhaftes Gutachten mit Prognosecharakter.²³³ Da es sich bei Gefahrenzonenplänen nicht um rechtliche Normen handelt, ergeben sich keine unmittelbaren Verbote oder Gebote. Eine Verbindlichkeit entsteht erst durch den Bezug auf Gefahrenzonenpläne in raumordnungs- und baurechtlichen Bestimmungen. Gefahrenzonenpläne selbst beinhalten keine planerischen Aussagen über die Herstellung von Schutzmaßnahmen, sind aber als wesentliche Grundlage für deren Planung. Insb. im Flächenwidmungsplan werden Gefahrenzonenpläne kenntlichgemacht und v.a. für Widmungsentscheidungen herangezogen. Die örtliche Raumplanung nimmt damit nur den aktuellen Gefährdungsgrad nicht aber die Planung von Schutzmaßnahmen in ihre Argumentation auf. Sie operiert daher mit der aktuellen Gefährdung, nicht aber mit der angestrebten oder möglichen zukünftigen räumlichen Situation nach der Herstellung von Schutzmaßnahmen.

4.3.1.2 Bundes-Wasserstraßenverwaltung

Als Wasserstraßen sind in Österreich die **Donau** und Teile der **Enns**, **March** und **Traun** festgelegt.²³⁴ Im Wasserstraßengesetz 2004 (WaStG)²³⁵ sind die Organisation sowie die Aufgaben der Bundes-Wasserstraßenverwaltung geregelt. Diese umfassen insb. auch den Hochwasserschutz einschließlich der Vorbereitung und Durchführung vorbeugender und abwehrenden Maßnahmen. Ausgenommen ist die Errichtung von Hochwasserrückhalteanlagen an der Donau.²³⁶

Unter anderem zur Planung, Umsetzung und Erhaltung von Hochwasserschutzanlagen wurde die *via donau*²³⁷ als GesmbH, im Eigentum des Bundes stehend, gegründet. Die *via donau* unterliegt daher der Aufsicht und Weisung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie.²³⁸ Die zuständige Abteilung im BMVIT ist als Abteilung W3 Bundeswasserstraßen der Sektion IV Verkehr zugeordnet.

²³³ Rudolf-Miklau, 2009, 137ff.

²³⁴ § 15 Abs. 1 Schifffahrtsgesetz (SchFG), StF BGBl. Nr. 1 62/1997 idF BGBl. I Nr. 82/2018.

²³⁵ Bundes-Wasserstraßengesetz (WaStG), StF BGBl. Nr. I 177/2004 idF BGBl. I Nr. 103/2017.

²³⁶ § 2 Abs. 1 Z 2 WaStG 2004.

²³⁷ Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m. b. H. Online: <http://www.viadonau.org>, 11.11.2018.

²³⁸ Aufsichtsrecht des Bundes, § 19 WaStG 2004.

Die Durchführung von **Förderungsmaßnahmen** im Bereich des Hochwasserschutzes wurden per Verordnung den Landeshauptleuten (NÖ, OÖ, Wien) übertragen.²³⁹ Diese sind nunmehr dafür zuständig nach Maßgabe der „Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln“²⁴⁰ und entsprechend der vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie erlassenen Richtlinien Förderungen für Hochwasserschutzmaßnahmen zu gewähren. Für die Finanzierung von Maßnahmen können entsprechend der im WBF 1985 enthaltenen Schlüssel Förderungen aus Bundesmitteln lukriert werden.

Das BMVIT verfügt über **keine eigene Richtlinie** als Basis zur Erstellung von **Gefahrenzonenplänen**. Wie in den technischen Richtlinien angeführt, sind für die Gefahrenzonenangabe die Richtlinien des BMNT als Standardisierung für derartige Arbeiten anzusehen.²⁴¹ Mit der neuen Richtlinie 2016 für alle Gefahrenzonenpläne nach § 42a WRG 1959, gibt es neue Rahmenbedingungen, die gemeinschaftlich entwickelt wurden eine einheitliche Bewertungssystematik aufweisen.²⁴² Für die Planung und Umsetzung von wasserbaulichen Projekten der Bundes-Wasserstraßenverwaltung gibt es eigene technische Richtlinien (RIWA-T-BWS).²⁴³

Auf Basis der Erfahrungen aus dem Donauhochwasser 2002 hat der Bund mit den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien zur Beschleunigung der Planung und Umsetzung von Schutzmaßnahmen erstmals eine Art. 15a B-VG Vereinbarung geschlossen.²⁴⁴ Für einen Zeitraum von 10 Jahren wurde mit Investitionskosten von € 420,3 Mio. gerechnet, die entsprechend einem Schlüssel von 50:30:20 (Anteile des Bundes, Landes und der Interessenten) aufgebracht werden sollten. Ähnliche Art. 15a Vereinbarungen wurden mittlerweile auch für andere Projekte abgeschlossen.

4.3.2 Naturgefahren im Forstrecht

Im Forstrecht wurde die Naturgefahrenabwehr, wie in der Einleitung dargestellt, bereits 1884²⁴⁵ aufgenommen und wird seither durch den Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung (WLV) besorgt. Ziel des ForstG 1975 ist es im Hinblick auf Naturgefahren allgemein, die Wirkung des Waldes sicherzustellen. Dazu zählt die Erhaltung des Walbodens, die Nutzwirkung, Wohlfahrtswirkung, Erholungswirkung wie auch die Schutzwirkung des Waldes.²⁴⁶ Diese beinhaltet insb. auch den Schutz vor Elementargefahren und Hangrutschungen. Als Elementarereignisse werden konkret Wildbäche und Lawinen²⁴⁷ im ForstG 1975 definiert, wie auch deren Einzugsgebiete begrifflich abgegrenzt.²⁴⁸ Das ForstG 1975 sieht hier drei Kategorien von Normen mit Präventionswirkung vor:

²³⁹ Übertragungsverordnung Hochwasserschutz (ÜV-HWS), BGBl. II Nr. 351/2006.

²⁴⁰ Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung aus Bundesmitteln (ARR 2004), StF BGBl. II Nr. 54/2004 idF 190/2018.

²⁴¹ BMVIT, 2010, 25.

²⁴² BMLFUW, 2016b.

²⁴³ BMVIT, 2010.

²⁴⁴ Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau, BGBl. II Nr. 67/2007.

²⁴⁵ RGBl. Nr. 117/1884.

²⁴⁶ § 6 Abs. 2 Forstgesetz (ForstG), BGBl. Nr. 440/1975 idF BGBl. I Nr. 56/2016.

²⁴⁷ § 99 Abs. 1 und 2 ForstG 1975.

²⁴⁸ § 99 Abs. 3 und 4 ForstG 1975.

- Erhaltung der **Schutzwirkung des Waldes** gegen Naturgefahren,
- Bestimmungen zur speziellen **Behandlung der Wälder** (Schutz-, Bannwald),
- Bestimmungen über **Vorsorgemaßnahmen gegen Naturgefahren**.²⁴⁹

Die korrekte und an die Waldfunktion angepasste Bewirtschaftung stellt somit einen zentralen Aspekt des Schutzes gegen Naturgefahren im Forstrecht dar. Die Betreuung aller Maßnahmen die unter Abschnitt VII des ForstG 1975 fallen obliegt der WLW.

4.3.2.1 Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung

Der Forsttechnische Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung ist eine nachgereichte Dienststelle des BMNT und ist damit keine Behörde, sondern ein bundesunmittelbarer, dem BMNT unterstellter, Dienstzweig, der seine Aufgaben in erster Linie im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes erfüllt.²⁵⁰ Der Forsttechnische Dienst für WLW gliedert sich in:

- **Sektionen** (7) mit dem Wirkungsbereich auf Teilgebiete eines oder mehrerer Bundesländer,
- **Gebietsbauleitungen** (21) mit dem Wirkungsbereich auf Teilgebiete eines Sektionsbereiches,²⁵¹
- **Stabstellen** (3) für Geoinformation, Geologie sowie Schnee und Lawinen, die direkt dem BMNT unterstellt sind.

Die WLW ist grundsätzlich für die Projektierung und Durchführung von Maßnahmen zum Schutz vor Wildbächen- und Lawinen zuständig. Außerdem sind Förderungsmittel zu verwalten, ein Ereigniskataster zu führen, in der behördlichen Sachverständigentätigkeit mitzuwirken und Gefahrenzonenpläne gemäß § 11 ForstG 1975 zu erstellen.²⁵² Die Aufgaben der WLW sind somit sehr vielfältig und da eigene Gebietsbauleitungen mit Bauhöfen existieren, werden die Projekte nicht nur innerhalb der WLW geplant, sondern teilweise auch direkt umgesetzt.

Die Erstellung und der Inhalt von Gefahrenzonenplänen nach ForstG 1975 wird durch eine Richtlinie²⁵³ sowie die **Gefahrenzonenplanverordnung (GZP-VO)**²⁵⁴ geregelt. GZP dienen demnach als Grundlage für die Projektierung und Durchführung von Maßnahmen des Forsttechnischen Dienstes für WLW sowie die Tätigkeit der Angehörigen der Dienststellen als Sachverständige.²⁵⁵ Unbeschadet dieser Aufgaben sind GZP auch für Planungen auf den Gebieten der Raumplanung, des Bauwesens und des Sicherheitswesens geeignet.²⁵⁶

GZP bestehen aus einem kartographischen und einem textlichen Teil. Die überblicksartige Gefahrenkarte wird im Maßstab 1:50.000, 1:25.000 oder 1:20.000 erstellt, während die Gefahrenzonenkarte parzellenscharfe Aussagen auf Basis des Grundsteuer- bzw. des Grenzkatasters mit Maßstab 1:5.000 treffen kann.²⁵⁷ Für die Abgrenzung der Gefahrenzonen wird eine 150-jährliches Bemessungsereignis zugrunde gelegt und folgende Zonen ausgewiesen:

- **Rote Gefahrenzone:** Nutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke wegen der Gefährdung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich,

²⁴⁹ Rudolf-Miklau, 2009, 105.

²⁵⁰ Khakzadeh, 2004, 26.

²⁵¹ § 102 Abs. 1 lit. a und b ForstG 1975.

²⁵² § 102 Abs. 5 ForstG 1975.

²⁵³ BMLFUW, 2011.

²⁵⁴ Gefahrenzonenplanverordnung (GZP-VO), BGBl. Nr. 436/1976.

²⁵⁵ § 1 Abs. 1 a und b GZP-VO 1976.

²⁵⁶ § 1 Abs. 2 GZP-VO 1976.

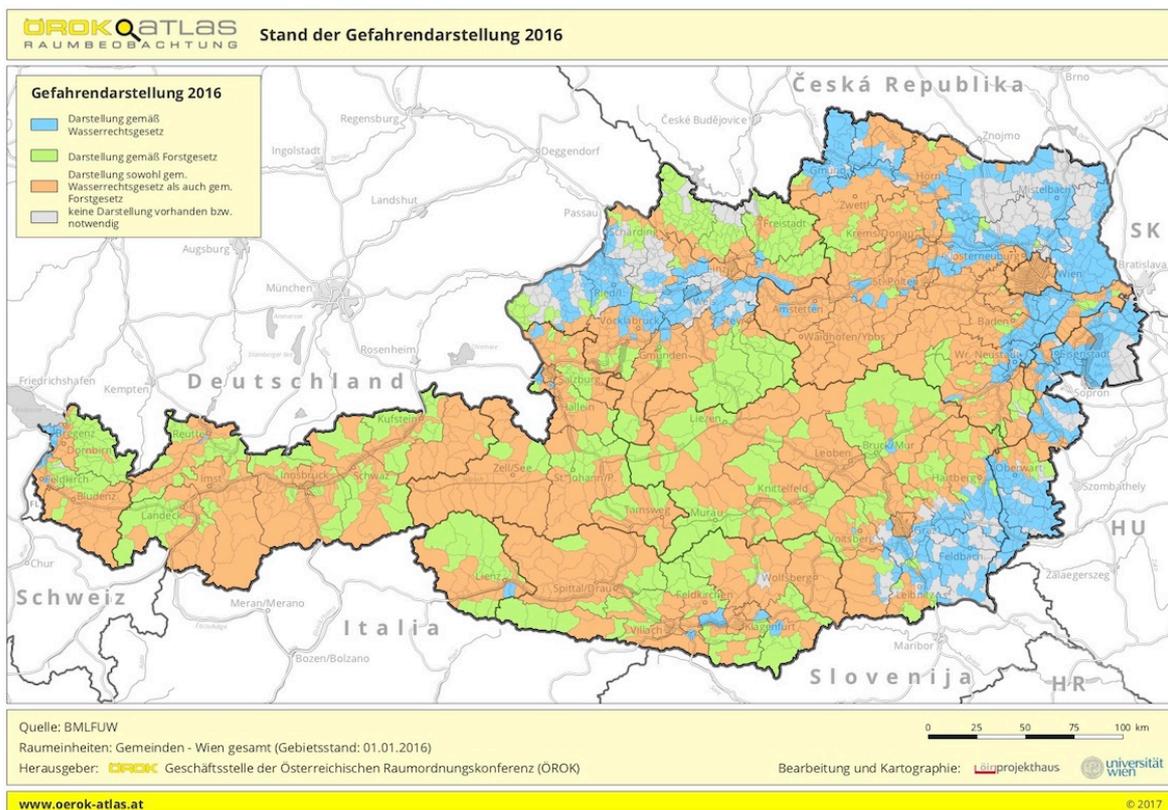
²⁵⁷ § 5 Abs. 4 und 5 GZP-VO 1976.

- **Gelbe Gefahrenzone:** umfasst alle übrigen durch Wildbäche und Lawinen gefährdeten Bereiche, deren dauerhafte Nutzung beeinträchtigt ist,
- **Blaue Vorbehaltsbereiche:** für die Durchführung von Maßnahmen; zur Sicherung einer Schutzfunktion.

Zusätzlich können **braune Hinweisbereiche** für Steinschlaggefahren und Rutschungen sowie violette Hinweisbereich im Zusammenhang mit der Schutzfunktion des Bodens oder Geländes ausgewiesen werden.²⁵⁸ Gefahrenzonenpläne gemäß § 11 ForstG 1975 kommt keine normative Wirkung im Sinn einer Verordnung zu, da es sich um Gutachten mit Prognosecharakter handelt. Bestimmte Gebote, Verbote oder Erlaubnisse für die Bürger lassen sich daraus nicht unmittelbar ableiten. Zonenfestlegungen könne etwa kein unmittelbares Bauverbot bewirken.²⁵⁹

Der Deckungsgrad mit Gefahrenzonenplänen, Gefahrenkarten etc. ist in Österreich mittlerweile insgesamt sehr hoch (Abbildung 10). Wie untenstehende Kartendarstellung zeigt, sind vor allem die alpinen Bereiche Österreichs bereits so gut wie vollständig mit Gefahrenzonenplänen gem. ForstG 1975 kartiert.

Abbildung 10: Stand der Gefahrendarstellung 2016



Quelle: ÖROK, 2016

Die Planung und Umsetzung konkreter Schutzprojekte vollzieht der Forsttechnische Dienst für WLW entsprechend einer entsprechenden Richtlinie – der „Technischen Richtlinie für Wildbach- und Lawinerverbauung“ (TRL-WLV).²⁶⁰ In dieser sind die Voraussetzungen für die Planung, Genehmigung und Durchführung von Maßnahmen ebenso wie die Durchführung der generellen Planung und Detailplanung geregelt.

²⁵⁸ § 7 lit. a und b GZP-VO 1976.

²⁵⁹ VwGH, Ents. vom 27.03.1995, GZ 91/10/0090.

²⁶⁰ BMLFUW, 2006b.

5 ABSIEDLUNGEN IM PLANUNGSRECHT

Die Diskussion von Absiedlungsprojekten als Naturgefahrenprävention, die den Abbruch von Gebäuden sowie eine langfristige Einschränkung der zukünftigen baulichen Entwicklung abdecken soll, hat sich unausweichlich mit planungsrechtlichen Grundlagen zu beschäftigen. Neben bau- und raumordnungsrechtlichen Aspekten, spielen auch diverse Fachmaterien wie insb. das Wasserrecht eine bedeutende Rolle. Dabei muss insb. die Frage aufgeworfen werden, wie sehr Absiedlungsprojekte bereits durch bestehende Rechtsnormen ausreichend bestimmt sind oder ob hier Änderungen erforderlich sind. Derartigen Überlegungen liegt aber die viel grundlegendere Frage zugrunde, ob es sich bei Absiedlungen – im Zusammenhang mit bestehenden Gefährdungen – um eine (rein) staatliche Aufgabe handelt bzw. welche Verantwortung durch Privatpersonen zu tragen ist. Damit reicht das weltanschauliche Spektrum von einer *laissez faire* Haltung, die es Betroffenen komplett freistellt ob einer bekannten Gefährdung eine Entscheidung über den Verbleib oder das Weichen zu treffen, bis hin zu staatlichen Durchgriffsrechten im Sinn einer Enteignung – im öffentlichen Interesse. Die Darstellung der planungsrechtlichen Grundlagen zu Absiedlungen zeigt vorab den Status Quo auf und wird anschließend um die rechtspolitische Diskussion ergänzt (Kapitel 5.3).

Die Planung und Abstimmung der **räumlichen Entwicklung** und damit auch die Berücksichtigung von Naturgefahren **basierend auf politischen Zielvorstellungen**, ist zentrale Aufgabe der Raumordnung.²⁶¹ Dabei ist sie fortwährend mit sich verändernden Ansprüchen und Konflikten im Zusammenhang mit der Nutzung des physischen Raumes konfrontiert. Eine fundierte Grundlagenforschung und Interessensabwägung für die politische Entscheidungsfindung sind dabei immer von sozialen, wirtschaftlichen und naturräumlichen Parametern abhängig, die sich über Jahre und Jahrzehnte verändern. Aus diesen Veränderungen heraus ergeben sich immer neue raumrelevante Problemstellungen, die nach räumlich-strategischen Lösungsmodellen verlangen.

Absiedlungen können in gewissen Fällen ein solches Lösungsmodell darstellen. Dabei wird das akzeptierte Maß an Gefährdung durch Naturgefahren zu Grunde gelegt, Kosten-Nutzen Relationen berücksichtigt und idealer Weise einen Mehrwert durch die langfristige Freihaltung von Flächen für die lokale Gefährdungssituation geschaffen. Technisch gesehen, sind Absiedlungen vergleichsweise nüchterne Maßnahmen der Naturgefahrenprävention, die bei bestimmten Rahmenbedingungen die ökonomisch effizienteste Lösung darstellen. In einer wachstumsorientierten Volkswirtschaft werden Absiedlungsprojekte mitunter kritisch gesehen, als Rückentwicklung wahrgenommen und vor allem der Verlust von potentiellen Entwicklungsflächen als nicht akzeptabel angesehen.²⁶² Soziale Aspekte und individuelle Perspektiven²⁶³ von Weichenden sind ebenfalls wichtige Elemente in Absiedlungsprozessen, die nicht immer in Schutzprojekte Eingang finden, in raumplanerischen Prozessen aber berücksichtigt werden können.

²⁶¹ Gruber et al., 2018, 10.

²⁶² Die Bürgerinitiative „Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken“ formuliert in ihrem alternativen Masterplan-Hochwasserschutz für das Eferdinger Becken etwa vielfältige Strategien für Schutzmaßnahmen, die keine Absiedlungen benötigen, da diese aus Sicht der Initiative nicht vertretbar sind. Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken, 2014.

²⁶³ Seebauer, Babicky, 2016.

Eine risikoorientierte strategische Planung, die auch kumulative Effekte von Naturgefahrenprozessen berücksichtigt, führt hier langfristig zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten, da durch eine gesteigerte Resilienz und Risikoreduktion weniger Schäden durch Schadereignisse zu erwarten sind.²⁶⁴

Das Instrument der **Absiedlung** ist als solches **nicht im Planungsrecht verankert** und auch über gesetzliche Zielsetzungen nicht unmittelbar vorgesehen. Wie die Ausführungen zu internationalen Strategien und dem Hochwasserrisikomanagementplan²⁶⁵ zeigen, werden Absiedlungen als wichtiger Bestandteil des Naturgefahrenmanagements gesehen. Die Absiedlung von Einzelobjekten, Rotten, Weilern oder sogar größeren Siedlungseinheiten aufgrund von Gefährdungen durch Naturgefahrenprozesse ist in der nominellen Raumplanung damit kein eigenständiges Planungsinstrument. Hauptgrund dafür mag sein, dass die Auswahl von Absiedlungszonen, die Vereinbarung von Kompensationszahlungen, die Suche nach Ersatzstandorten und der Abbruch von Gebäuden einen vielschichtigen Prozess darstellt, der verschiedene Akteure, wie Rechtsmaterien miteinschließt und sich daher schlichtweg nicht ausschließlich in Raumordnungsgesetzen regeln lässt. Das Bau- und Raumordnungsrecht zählt aber jedenfalls zu essentiellen Rechtsmaterien für Absiedlungsprozesse, deren Instrumente, Verfahren und Bestimmungen eine Umsetzungsgrundlage darstellen. Das Kapitel diskutiert, welche **Möglichkeiten** aber auch **Limitationen** sich aus **planungsrechtlichen Bestimmungen** und Verfahren für die Durchführung von Absiedlungsprojekten ergeben. Die Diskussion orientiert sich anschließend an eine grundsätzliche systematische Darstellung des Planungsrechts an Prozessschritten in Absiedlungsprojekten:

- grundsätzliche Identifikation von Bereichen für Absiedlungsvorhaben (siehe 5.2.2),
- Einschränkung der baulichen Entwicklung in der Planungs-/Vorbereitungsphase (siehe 5.2.3),
- langfristige Freihaltung von Absiedlungszonen (siehe 5.2.4),
- Abbruch von Gebäuden (siehe 5.2.6),
- Bereitstellung von Ersatzstandorten (siehe 5.2.8).

Neben diesen Prozessschritten sind aus raumplanerischer und baurechtlicher Sicht noch weitere Fragenstellungen in Absiedlungsprojekten relevant. Allen voran die Frage nach der Verpflichtung zur Entschädigung von Gebäuden, Grundstücken oder Grundstückswerten, die durch Rückwidmungen gemindert werden; (siehe 5.2.7). Da Absiedlungen idR auf freiwilliger Basis durchgeführt werden ist auch die Frage nach dem Umgang mit dem verbleibenden Baubestand der EigentümerInnen, die nicht weichen, relevant; (siehe 5.2.9).

5.1 Grundlagen zum Bau- und Raumordnungsrecht

Wie bereits dargestellt gibt es für die Begriffe Raumordnung und Raumplanung in Österreich keine universelle Definition und damit auch kein einheitliches Verständnis, wenn auch einzelne ROG der Länder eine Definition vornehmen.²⁶⁶ Raumordnung ist keine eigene Rechtsmaterie gemäß Bundesverfassung, hat sich aber gerade in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer umfassenden hoheitlichen Aufgabe mit dem Ziel der planmäßigen und vorausschauenden Gestaltung des Staatsgebietes entwickelt.²⁶⁷ Im Zusammenhang mit der Tertiärisierung der Gesellschaft, Urbanisierungstendenzen, der Änderung von Wohnformen, sich änderndem Mobilitätsverhalten etc. haben sich auch die Nutzungsansprüche an den Lebens- und Wirtschaftsraum, wie das individuelle

²⁶⁴ Fuchs et al., 2017.

²⁶⁵ BMLFUW, 2016c.

²⁶⁶ Kanonier, Schindelegger, 2018a, 56f.

²⁶⁷ Huber, 2017, 479.

Wohnumfeld verändert. Die Wertigkeit der österreichischen landwirtschaftlichen Produktionsflächen nimmt am globalisierten Markt zunehmend ab, während der Dienstleistungssektor nach wie vor an Bedeutung gewinnt. Dieser weitgehend vollzogene gesellschaftliche Umbau zu einer Wohlstandsgesellschaft hin, bringt auch vielschichtige Nutzungskonflikte mit sich, die die Raumordnung zu verhindern bzw. zu lösen versucht.²⁶⁸ Die Raumordnung nutzt in erster Linie hoheitliche Instrumente, um eine ausgewogene und abgestimmte räumliche Entwicklung entsprechend der gesetzlich festgelegten Ziele und Grundsätze zu erreichen.²⁶⁹ Die Überschneidung von Siedlungsflächen mit Gefährdungsbereichen von Naturgefahren stellt hier lediglich einen Regelungsaspekt von vielen dar, der in den letzten Jahren im Hinblick auf die Präventionsrolle der Raumordnung verstärkt diskutiert wurde.²⁷⁰

Für baurechtliche Bestimmungen sind die raumplanerischen Festlegungen, insb. jene der Widmung im Flächenwidmungsplan, eine zentrale Grundlage für die Genehmigungsfähigkeit von Bauvorhaben. Als **Baurecht** werden allerdings grundsätzlich alle Rechtsvorschriften verstanden, die die Errichtung von Bauwerken regeln. Dabei können Vorschriften des **privaten Baurechts**, die privatrechtliche Fragen, Eigentumsverhältnisse, Vertragsbeziehungen zum Gegenstand haben, und des **öffentlichen Baurechts**, die öffentliche Interessen betreffen, unterschieden werden.²⁷¹ Das öffentliche Baurecht kann dabei im Wesentlichen in drei Normengruppen unterteilt werden:

- allgemeine Bebauungsregeln,
- baupolizeiliche Normen,
- bautechnische Normen.

Die Normengruppen werden in den einzelnen Bundesländern in ein und derselben Kodifikation oder auch getrennt geregelt.²⁷² Dies führt zu einer vergleichsweise unübersichtlichen Gesetzessituation in im öffentlichen Baurecht.

Zum grundsätzlichen Verständnis der Zuständigkeiten und relevanten Behörden im Bau- und Raumordnungsrecht wird überblicksmäßig die Kompetenzverteilung und spezieller die Raumordnungssystematik dargestellt.

5.1.1 Kompetenzverteilung und Systematik in der Raumordnung

Österreich ist aufgrund des föderalen Prinzips in vielen Rechtsbereichen von einer Kompetenzzersplitterung gekennzeichnet. Das Planungsrecht ist hier eines dieser Beispiele. „Die Kompetenzverteilung ist dabei das Herzstück einer bundesstaatlichen Verfassungsordnung.“²⁷³ Sie ist jedoch unübersichtlich, wenig flexibel und in vielen Punkten kaum zeitgemäß und daher nur für wenige ExpertInnen durchschaubar.²⁷⁴

Ein zentraler Aspekt in Bezug auf die Raumordnung ist dabei der Umstand, dass sie keine für sich bestehende Verwaltungsmaterie darstellt.²⁷⁵ Der Verfassungsgerichtshof stellte im Zusammenhang mit dem ersten ROG²⁷⁶ in einem Erkenntnis fest, dass Raumordnung als „...planmäßige und

²⁶⁸ *Kanonier, Schindelegger, 2018c, 20ff.*

²⁶⁹ *Lienbacher, 2016a, 498ff.*

²⁷⁰ siehe z.B.: *Kanonier, 2005. Kanonier, 2012. Rudolf-Miklau, 2009. Rudolf-Miklau, 2018. Schindelegger, 2012.*

²⁷¹ *Jahnel, 2016, 520.*

²⁷² ebd., 520.

²⁷³ *Berka, 2018, 123.*

²⁷⁴ ebd., 124.

²⁷⁵ *Lienbacher, 2016a, 491.*

²⁷⁶ Als erstes ROG in Österreich trat das Slbg ROG 1956 LGBl. Nr. 19/1956 in Kraft.

vorausschauende Gestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Verbauung insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits („Landesplanung“ – „Raumordnung“), (...) nach Art. 15 Abs. 1 B-VG (...) in Gesetzgebung und Vollziehung²⁷⁷ Landessache ist. Die Raumordnung fällt daher im Sinn der Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung den Ländern zu, soweit nicht Teile davon in die Kompetenz des Bundes bzw. der Gemeinden fallen.²⁷⁸ Damit kann die Raumordnung als **Querschnittsmaterie** bezeichnet die von unterschiedlichen Kompetenzträgern besorgt wird. Es lässt sich dabei die **nomielle Raumordnung** als Kernbereich der Planungsvollziehung entsprechend der landesgesetzlichen Regelungen von der **funktionalen Raumordnung** als Summe der planerischen Aktivitäten der verschiedenen Gebietskörperschaften unterscheiden.

Bei einer funktionalen Betrachtungsweise, die Raumordnung als Gesamtheit der Maßnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften versteht, die auf die Gestaltung des Territoriums nach bestimmten politischen Zielvorstellungen, abzielt, sind die Planungsträger und ihre Instrumente zu identifizieren.²⁷⁹ Eine legislative Ermächtigung besteht für den Nationalrat wie die Landtage. Gemeinden können Verordnungen zur Besorgung der ihnen zugewiesenen Aufgaben beschließen. Eine Vielzahl von Aufgaben, die in Gesetzgebung und Vollziehung beim Bund liegen, können im Sinn der funktionalen Raumplanung als Fachplanungskompetenzen des Bundes bezeichnet werden. In den Bundesländern bestehen ebenso derartige Fachplanungskompetenzen sowie die eigentliche Raumordnung, die in ROG bzw. RplG geregelt wird. Abbildung 11 stellt überblickartig Gesetzgebung, Planungsträger und Planungsaufgaben entsprechend der gegebenen Kompetenzverteilung dar. Ein zentraler Aspekt entsprechende dem Stufenbau der Rechtsordnung ist das **Berücksichtigungsprinzip**. Der rechtspolitische Gestaltungsfreiraum des Landesgesetzgebers wird dahingehend eingeschränkt, als er keine Regelungen treffen darf, die eine sachlich nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung der raumordnungsrelevanten Regelungen des Bundesgesetzgebers bedeuten würden. In diesem Sinn sind etwa Planungen des Bundes und der Länder im Flächenwidmungsplan durch die Gemeinden ersichtlich zu machen.²⁸⁰

Abbildung 11: Raumordnungssystematik: Legislative Planungsebenen der funktionalen Raumordnung

LEGISLATIVE	PLANUNGSTRÄGER	PLANUNGEN
BUNDES- GESETZGEBER	Ministerien, ausgelagerte Gesellschaften Ämter der Landesregierungen (mittel-/unmittelbare Verwaltung)	Fachplanungen
LANDES- GESETZGEBER	Landesregierung	Fachplanungen
	Landesregierung Landesregierung Regionalverbände	Überörtliche Raumordnung Regionale Raumordnung
	Gemeinderat	Örtliche Raumordnung

Quelle: Eigene Darstellung nach Kanonier, Schindelegger, 2018d, 64

²⁷⁷ VfSlg 2.674/1954.

²⁷⁸ Lienbacher, 2016a, 492.

²⁷⁹ ÖROK, 1998, 2.

²⁸⁰ Leitl, 2006, 107f.

Fachplanungskompetenzen des Bundes²⁸¹

Der Bund verfügt über Raumordnungskompetenzen, die jeweils einen Teil bestimmter Kompetenztatbestände darstellen, da es keine eigenständige Raumordnungskompetenz in Gesetzgebung und Vollzug auf Bundesebene gibt. Wesentliche raumrelevante Fachplanungen gehen aus Art 10 B-VG hervor. Insb. sind dies:

- Verkehrswesen: Eisenbahnen, Luftfahrt, Schifffahrt, Bundesstraßen,²⁸²
- Forstwesen,
- Wasserrecht,
- Starkstromwegenetz.²⁸³

Diese eigenständigen Verwaltungsmaterien werden in Bundesgesetzen geregelt und als mittelbare oder unmittelbare Bundesverwaltung vollzogen. Da Fachplanungen in den genannten Fachmaterien meist entsprechendes öffentliches Interesse aufweisen, sind idR Enteignungstitel als Zwangsmaßnahme zur Realisierung vorgesehen.²⁸⁴ Fachplanungen des Bundes weisen daher eine hohe Durchsetzungsfähigkeit auf, während es aktuell de facto kaum strategische räumlich-konzeptionelle Planungen auf Bundesebene gibt. Relevante Pläne im Hinblick auf den Schutz vor Naturgefahren stellen im Bereich des Forstrechtes der auf Bundesebene vorhandene Waldentwicklungsplan (WEP)²⁸⁵ und im Bereich des Wasserrechts in erster Linie der Hochwasserrisikomanagementplan²⁸⁶ dar.

Fachplanungs- und Raumordnungskompetenzen der Länder²⁸⁷

Die Bundesländer verfügen wie der Bund über verschiedene Fachplanungskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung, die zur funktionalen Raumplanung zu zählen sind. Unter anderem im Zusammenhang mit der Naturgefahrenabwehr sind folgende Materien relevant:

- **Grundverkehrsrecht:** Das Grundverkehrsrecht hat die Kontrolle des Bodenmarktes zum Gegenstand. Für bestimmte Grundstückstransaktionen besteht ein Genehmigungsvorbehalt, eine Anzeigepflicht oder eine Erklärungspflicht.²⁸⁸
- **Jagdrecht:** Im Rahmen des Jagdrechts werde u.a. jährliche Abschussquoten festgelegt. Dies ist insb. für den Schutz vor Wildschäden im Jungwald erforderlich und damit für die Pflege und Verjüngung des Schutzwaldes.
- **Naturschutzrecht:** Der Naturschutz fällt wie die Raumplanung gem. Art. 15 Abs. 1 B-VG in die Generalklausel zu Gunsten der Länder und ermangelt einer einheitlichen Definition des Rechtsbegriffes. Die Länder haben eigen Naturschutzgesetze erlassen, die vereinfacht gesagt den Schutz der Pflanzen- und Tierwelt sowie der Landschaft zum Gegenstand haben.²⁸⁹

Diese Fachplanungen stehen zwar neben den raumordnungsrechtlichen Regelungen, binden die Raumordnung jedoch inhaltlich. Umgekehrt ist das nicht der Fall. Durch diese zersplitterte Kompetenzlage entsteht ein beträchtlicher Koordinationsbedarf, der in erster Linie durch eine

²⁸¹ *Kanonier, Schindelegger*, 2018d, 62ff.

²⁸² Art 10 Abs. 1 Z 9 B-VG.

²⁸³ Art 10 Abs. 1 Z 10 B-VG.

²⁸⁴ Siehe insb. Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz (EisbEG), StF BGBl. Nr. 71/1954 idF BGBl. Nr. 111/2010.

²⁸⁵ Der Waldentwicklungsplan (WEP) legt gemäß des § 9 ForstG 1975 für das gesamte Bundesgebiet Waldfunktionen fest. Insb. Schutzwälder (Objektschutzwälder, Standortschutzwälder) sind für die Naturgefahrenprävention von Bedeutung. Informationen zum WEP unter: <https://www.waldentwicklungsplan.at>.

²⁸⁶ BMLFUW, 2016.

²⁸⁷ *Kanonier, Schindelegger*, 2018d, 62ff.

²⁸⁸ *Lienbacher*, 2016b, 556.

²⁸⁹ *Bußjäger*, 2001, 25ff.

freiwillige Zusammenarbeit gedeckt wird, da es keine formal etablierten Mechanismen gibt.²⁹⁰ Neben den Fachplanungen in Landeszuständigkeit vollziehen die Landesbehörden auch Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung, die übertragen wurden.

Die Kodifizierung in der Raumordnung findet auf Landesebene statt. Die ROG und RplG der Länder gleichen sich im strukturellen Aufbau und greifen auf ähnliche Instrumente in der überörtlichen und örtlichen Raumplanung zurück. Zentrales Grundprinzip für sämtliche Planungen ist dabei die **finale Determinierung**. Es ist in der Planung idR nicht möglich bereits auf Gesetzesstufe im Einzelnen festzulegen für welche Gebiete welche Widmungen und bauliche Nutzung gelten sollen. Planungsnormen sind ihrem Wesen daher final, also über Planungsziele determiniert. Für eine hinreichende materiell-rechtliche Determinierung hat der Gesetzgeber Vorschriften über die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen zu erlassen.²⁹¹ Daher wird in den ROG und RplG ein umfassender Zielkatalog benötigt, um im Hinblick auf das **Legalitätsprinzip** die schwache inhaltliche Bindung von Raumplänen durch eine stärkere verfahrensrechtliche Determinierung zu kompensieren. Somit sind lediglich die Ziele und Instrumente vorgegeben.²⁹²

Als Raumordnungsgesetzgeber besorgen die Länder unter Wahrung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden überörtliche Planungsaufgaben. Diese überörtliche Raumplanung wird in manchen Bundesländern um eine regionale Planungsebene ergänzt und hier formal Regionalverbände als Planungsträger eingerichtet.²⁹³ Die Bezeichnung der einzelnen Planungsinstrumente der überörtlichen und regionalen Raumplanung unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern mitunter deutlich. In der Systematik kennen die ROG und RplG der Bundesländer unverbindliche und als Verordnungen verbindliche Pläne. Diese können für das gesamte Landesgebiet oder Teile davon erstellt werden. Je nach planerischem Erfordernis können insb. sektorale Programme erstellt werden. In Tabelle 2 enthält einen grundsätzlichen Überblick über die in den ROG und RplG vorgesehenen Planungsinstrumente der überörtlichen Raumplanung. Regionale Instrumente müssen dabei nicht im Aufgabenbereich von Planungsverbänden liegen, sondern bedeuten in dieser Darstellung lediglich, dass Programme bzw. Konzepte nicht nur für das gesamte Landesgebiet, sondern auch nur für Teilgebiete möglich sind.

Tabelle 2: Überörtliche und regionale Planungsinstrumente

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	Überörtliche Ebene Landesplanung	Regionale Ebene Regionalplanung
BURGENLAND BglD RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	Landesraumordnungsplan (§ 2a) ^a	Entwicklungsprogramm (§ 7)
KÄRNTEN Ktn ROG 1969 idF LGBl. Nr. 10/2018	Entwicklungsprogramme, Sachprogramme (§ 3)	Regionale Entwicklungsprogramme, Sachprogramme (§ 3)
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	Raumordnungsprogramme (§ 3), Sachprogramme (§ 3, § 11) Raumordnungs-/Entwicklungskonzepte (§ 12)	Regionale Raumordnungsprogramme (§ 10), Sachprogramme (§ 3) Regionale Raumordnungs- /Entwicklungskonzepte (§ 12)

²⁹⁰ Lienbacher, 2016a, 493.

²⁹¹ Leitzl, 2006, 109f. zur finalen Determinierung: VfSlg 8280/1978, 14.179/1995, 14.041/1995, 17.057/2003.

²⁹² Lienbacher, 2016a, 495f.

²⁹³ Siehe §§ 4-5 OÖ ROG 1994 StF LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 69/2015, § 10 Slbg ROG 2009 StF LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 96/2017, §§ 23-25 TROG 2016 StF LGBl. Nr. 101/2016 idF LGBl. Nr. 144/2018.

OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	Landesraumordnungsprogramme, Sachprogramme (§ 11)	Regionale Raumordnungsprogramme, Sachprogramme (§ 11) Interkommunale Raumentwicklungskonzepte (§ 6)
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	Landesentwicklungsprogramme, Sachprogramme (§ 8, § 9)	Regionalprogramme, regionale Entwicklungskonzepte (§§ 8, 10, 11)
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	Landesentwicklungsprogramm, Sachprogramm (§§ 11, 12)	Regionale und teilregionale Entwicklungsprogramme (§§ 11, 13)
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	Raumordnungspläne (§ 12) Landesraumordnungsprogramme u.a. für Sachbereiche (§ 7), Raumordnungsprogramme für Einkaufszentren (§ 8)	Regionalpläne, Regionalprogramme (§ 25)
VORARLBERG Vbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	Landesraumplan, Landesraumplan für Sachbereiche (§ 6)	Regionalplan, Regionalplan für Sachbereiche (§ 6)
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	Stadtentwicklungsplan ^b	Bezirkentwicklungspläne ^b
^a Im Zuge von Maßnahmen mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt		
^b Die Wiener Bauordnung sieht diese Instrumente nicht explizit vor, diese existieren aber bereits über Jahrzehnte hinweg		

Quelle: Eigene Darstellung aktualisiert nach ÖROK, 1998, 39

Aus der Aufstellung ist erkennbar, dass die Länder über verschiedene Möglichkeiten verfügen, um auf überörtlicher und regionaler Ebene sektorale Themen zu adressieren und damit eine Entwicklungsplanung zu betreiben. Es handelt sich dabei idR um eine gesetzliche Ermächtigung, im Rahmen derer die Länder entsprechend des Regelungsbedarfs vor allem Sachpläne erstellen. Die existierenden Landesraumordnungspläne und -programme unterscheiden sich dabei in Struktur, Inhalt und Umfang beträchtlich.

Das **Burgenland** verfügt etwa lediglich über das Landesentwicklungsprogramm LEP 2011²⁹⁴ und ein regionales Entwicklungsprogramm für das untere Pinka- und Stremtal.²⁹⁵ **Kärnten** hat kein landesweites Entwicklungsprogramm, dafür Entwicklungsprogramme aus den 70er/80er Jahren für verschiedene Landesteile und einige Sachprogramme. **Niederösterreich** verfügt über eine Vielzahl an sektoralen und regionalen Raumordnungsprogrammen sowie ein Landesentwicklungskonzept.²⁹⁶ In **Oberösterreich** gibt seit 2017 ein neues Landesraumordnungsprogramm²⁹⁷, einige wenige regionale Raumordnungsprogramme und bedarfsorientiert festgelegte Raumordnungsprogramme für Geschäftsgebiete. Das Bundesland **Salzburg** verfügt über eine Vielzahl von überörtlichen Plänen und Programmen in der Raumordnung. Vor allem gibt es eine ausgeprägte Regionalplanung und diverse Sachprogramme etwa zum Salzburger Zentralraum²⁹⁸ oder Schianlagen.²⁹⁹ Die **Steiermark** verfügt ebenfalls flächendeckend über regionale Entwicklungsprogramme, ein Landesentwicklungsprogramm³⁰⁰ und einige sektorale Programme. Insb. ist hier das

²⁹⁴ Burgenländisches Landesentwicklungsprogramm (LEP 2011), LGBl. Nr. 71/2011.

²⁹⁵ StF LGBl. Nr. 22/1977 idF LGBl. Nr. 51/2016.

²⁹⁶ NÖ Landesregierung, 2004.

²⁹⁷ OÖ LGBl. Nr. 21/2017.

²⁹⁸ Slbg LGBl. Nr. 13/2009.

²⁹⁹ Slbg LGBl. Nr. 49/2008.

³⁰⁰ LEP 2009, StF Stmk LGBl. Nr. 75/2009 idF LGBl. Nr. 37/2012.

Entwicklungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume³⁰¹ hervorzuheben. Dieses normiert insb. die Art und Weise einer hochwasserangepassten Weiterentwicklung des Siedlungsraumes. In **Tirol** wird ebenfalls eine intensive überörtliche und regionale Raumplanung verfolgt. Neben diversen Sachprogrammen (Schutz der Gletscher, Golfplätze, Seilbahn- und Schigebietsprogramm etc.) gibt es v.a. Regionalprogramme zur Freihaltung von landwirtschaftlichen Vorrangflächen und überörtlichen Grünzonen.³⁰² **Vorarlberg** verfügt über einige wenige überörtliche Planungen. Neben der „Grünzone“³⁰³ im Rheintal und überörtlichen Freiflächen in der Talsohle des Walgaus³⁰⁴ ist insb. die „Blauzone“ im Rheintal zu erwähnen. Dieser Landesraumplan legt überörtliche Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal³⁰⁵ fest, mit dem die bauliche Entwicklung sowie Widmungstätigkeit gesteuert wird. Einerseits sollen damit für den Hochwasserabfluss nachteilige Entwicklung und andererseits die Zunahme des Hochwasserrisikos verhindert werden. **Wien** verfügt aufgrund des Sonderstatus als Gemeinde und Bundesland über keine überörtliche Planungsebene.

Der Überblick über derzeit existierende Programme und Pläne der überörtlichen Raumplanung zeigt ein sehr vielschichtiges Bild. Einerseits nutzen die Länder die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten in unterschiedlicher Intensität und andererseits werden die sozusagen „klassischen“ Planungsthemen wie Siedlungsentwicklung sowie infrastrukturelle und wirtschaftliche Entwicklung beinahe überall auf überörtlicher Ebene adressiert. Dabei spielen auch Naturgefahren eine gewisse Rolle. Das Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003 formuliert dazu sogar gezielt Maßnahmen. So soll der Dauersiedlungsraum vor Naturgefahren gesichert werden und Abflussräume freigehalten werden. Durch Naturgefahren bedrohte Bereiche sind daher von Nutzungen freizuhalten, die eine weitere Erhöhung des Schadenspotentials bedeuten würden. Hochwasserabfluss- und Rückhalteräume sollen als vorrang- oder Vorsorgeflächen ausgewiesen und gesichert werden.³⁰⁶ Tirol hat mit dem ZukunftsRaum Tirol_2011 einen anderen Weg beschritten und einen Raumordnungsplan beschlossen, der nur behördenverbindlich ist. Aufgrund der Naturgefahrenexposition des Bundeslandes finden sich an mehreren Stellen Bezüge zum Umgang mit Naturgefahren. Hochwasserrückhalteräume sollen etwa gesichert sowie Gefahrenzonen ausgewiesen werden. Die Prävention von Naturgefahren wird dabei grundsätzlich als eine der Schwerpunkte der kommenden Jahre definiert und die Sicherung und der Schutz des Lebensraums damit verbunden.³⁰⁷

Bei der überblicksmäßigen Betrachtung der existierenden überörtlichen Planungen der Länder fällt auf, dass es lediglich in der Steiermark und in Vorarlberg spezielle Sachprogramme gibt, die sich dezidiert der Naturgefahrenprävention aus raumplanerischer Sicht annehmen. Absiedlungen als planerische Maßnahmen sind in den Programmen und Plänen auf überörtlicher Ebene derzeit nicht enthalten oder vorgesehen. Die überörtliche Raumplanung übernimmt damit derzeit keine Initiativrolle in der Ausweisung von Siedlungsbereichen, die aufgrund der Gefährdungssituation langfristig nicht für eine weitere Siedlungsentwicklung geeignet sind und in denen freiwillige Absiedlungen durchgeführt werden sollen bzw. können. Auf die Möglichkeiten und Limitationen der Instrumente der überörtlichen Raumordnung wird in Kapitel 5.2.4.2 eingegangen.

³⁰¹ Stmk LGBl. Nr. 117/2005.

³⁰² Gruber et al., 2018, 159.

³⁰³ StF VlbG LGBl. Nr. 8/1977 idF LGBl. Nr. 46/2016.

³⁰⁴ StF VlbG LGBl. Nr. 9/1977 idF LGBl. Nr. 6/2017.

³⁰⁵ VlbG LGBl. Nr. 1/2014.

³⁰⁶ Amt der Salzburger Landesregierung, 2003, 27.

³⁰⁷ Amt der Tiroler Landesregierung, 2011.

Eigener Wirkungsbereich der Gemeinden und örtliche Raumplanung

Der wesentliche Planungsträger der nominellen Raumplanung sind die Gemeinden in ihrem eigenen Wirkungsbereich. Während die Bundesverfassung die Raumplanung nicht eigens in Gesetzgebung und Vollziehung adressiert, wird die örtliche Raumplanung gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG den Gemeinden übertragen. Gemeinde besorgen ihre eigenen Angelegenheiten weitgehend unabhängig von der staatlichen Verwaltung. Dies erfolgt „...im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung frei von Weisungen...“³⁰⁸ Dieses Recht auf Selbstverwaltung wird beschränkt durch ein Aufsichtsrecht, dass die Bundesverfassung Bund und Ländern eingeräumt wird.³⁰⁹ Gemeinden können/müssen in der örtlichen Raumplanung nicht hoheitliche Aufgaben, insb. als Träger von Privatrechten, und hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Die örtliche Raumplanung umfasst neben der unterschiedlich umgesetzten örtlichen Entwicklungsplanung im Wesentlichen die kommunale Nutzungsplanung und Bebauungsplanung. Diese ist dabei eine eminente politische Gestaltungsaufgabe und daher auch „...den Gesetzmäßigen und Unwägbarkeiten des politischen Prozesses ausgesetzt“.³¹⁰ Tabelle 3 gibt einen grundsätzlichen Überblick über die Verankerung der wesentlichen hoheitlichen Instrumente der örtlichen Raumplanung in den einzelnen Bundesländern.

Tabelle 3: Instrumente der örtlichen Raumplanung

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	STRATEGISCHES INSTRUMENT	FLÄCHENWIDMUNG	BEBAUUNGSPLAN
BURGENLAND BglG RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	nicht im BglG RplG; über LEP 2011 sind örtliche Entwicklungskonzepte (ÖEK) für Gemeinden entsprechend gewisser Eigenschaften erforderlich	Flächenwidmungsplan (§§ 12-20)	Bebauungsplan und Teilbebauungsplan (§§ 21-27)
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	Örtliches Entwicklungskonzept (§ 2)	Flächenwidmungsplan (§ 1)	Bebauungsplan (§§ 24-31b)
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	Örtliches Raumordnungsprogramm (§ 13) Flächenwidmungsplan (§§ 14-22), Örtliche Entwicklungskonzepte (§ 13 Abs. 2 und 3)		Bebauungsplan (IV Abschnitt, §§ 29-36)
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	Flächenwidmungsplan mit örtlichem Entwicklungskonzept (§§ 18-30a)		Bebauungsplan (§§ 31-38)
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	Räumliches Entwicklungskonzept (§§ 23-26)	Flächenwidmungsplanung (§§ 27-49)	Bebauungsplanung (§§ 50-64)
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	Örtliches Entwicklungskonzept (§§ 21-24) Gemeinsames örtliches Entwicklungskonzepte (§ 23)	Flächenwidmungsplan (§§ 25-39) Bebauungsplanzonierungsplan (§ 26 Abs. 4)	Bebauungsplan (§§ 40, 41)
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	Örtliches Raumordnungskonzept (§§ 31-34)	Flächenwidmungsplan (§§ 35-53)	Bebauungspläne (§§ 54-62)

³⁰⁸ Art. 118 Abs. 4 B-VG 1930.

³⁰⁹ Pernthaler, Fend, 1989, 17.

³¹⁰ Berka, 1996, 69.

VORARLBERG Vlbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	Räumliches Entwicklungskonzept (§ 11)	Flächenwidmungsplan (§§ 12-27)	Bebauungsplan (§§ 28-38)
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018		Flächenwidmungspläne und der Bauungsplan (§§ 2-12)	

Quelle: Eigene Darstellung nach Kanonier, Schindelegger, 2018b, 103

Räumliches Entwicklungskonzept: Das räumliche Entwicklungskonzept (auch örtliches Entwicklungskonzept, örtliches Raumordnungskonzept) dient als strategische Planungsinstrument und Grundlage zur Erstellung von Flächenwidmungsplänen. IdR werden in Plandarstellungen mit ergänzenden Textteilen Entwicklungsziele und -maßnahmen festgelegt. Teilweise werden diese Konzepte als Verordnungen erlassen oder ohne unmittelbare Bindungswirkung auch nachgereichte Planungsinstrumente lediglich auf kommunaler Ebene beschlossen. Einige Bundesländer sehen eine generelle Verpflichtung zur Erstellung vor. In anderen Bundesländern ist es ein optionales Instrument. Überwiegend ist es als eigenständiges Instrument vorgesehen und nur in NÖ und OÖ werden örtliche Entwicklungskonzepte gemeinsam mit den Flächenwidmungsplänen beschlossen.³¹¹ Räumliche Entwicklungskonzepte können insb. dazu genutzt werden langfristig strategische Überlegungen in der kommunalen Raumentwicklung festzulegen.

Flächenwidmungsplanung: Die tatsächliche Planung der Flächennutzung auf örtlicher Ebene erfolgt über Flächenwidmungspläne, die parzellenscharf zukünftig zulässige Nutzungen festlegen. Grundlage für diese Festlegungen stellt dabei eine hinreichende Grundlagenforschung und Abwägung im Hinblick auf die final determinierten Ziele der (örtlichen) Raumplanung dar. Die Ersterstellung der Flächenwidmungspläne erfolgte flächendeckend überwiegend ab den 1970er-Jahren, so dass FWP's mittlerweile in allen österreichischen Gemeinden existieren. Da im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Gemeindegebietes die einmalige Festlegung der Flächennutzung unzureichend wäre, ist die Möglichkeit von Planabänderungen vorgesehen. Planungen sind aber auf eine gewisse Bestandskraft angewiesen und einzelne ROG und RplG legen die Änderungsgründe für Pläne dementsprechend detailliert fest. Dabei werden obligate und optionale Änderungsgründe unterschieden.³¹² Änderungen von Flächenwidmungsplänen sind als Verordnungen der Gemeinden zu beschließen und aufsichtsbehördlich durch das Land zu genehmigen. Die Widmungsfestlegungen stellen im Sinn einer „Negativplanung“ eine Berechtigung über die Realisierung konkreter widmungskonformer Nutzungen dar, während rechtmäßig bestehende Nutzungen weiterhin zulässig sind. Bewilligungs- bzw. anzeigepflichtige Bauvorhaben müssen in ihrer geplanten Nutzung dem Flächenwidmungsplan entsprechen.

Bebauungsplanung: Gemeinden haben auf Grundlage des Flächenwidmungsplans Bauungspläne als Verordnungen zu erlassen. Diese legen die bauliche Nutzung von gewidmeten Baulandflächen (u.a. auch Sonderflächen, Vorbehaltsflächen) im Detail fest. Sie dürfen dabei dem Flächenwidmungsplan nicht widersprechen und konkretisieren in diesem Sinn die mit der Widmung getroffenen Festlegungen. Die Bundesländer haben hier unterschiedliche Systeme entwickelt, die allerdings alle eine zweckmäßige Bebauung im Sinn der jeweiligen Raumplanungsziele zum Gegenstand haben.³¹³ Eine Verwendung von Bauungsplänen zur vollständigen Freihaltung von gewidmeten Baulandflächen von einer Bebauung entspricht nicht der grundsätzlichen Regelungsabsicht des Instruments und ist – da es eine Baulandwidmung im Flächenwidmungsplan

³¹¹ Lienbacher, 2016a, 503f.

³¹² Berka, 1996, 74f.

³¹³ Pernthaler, Fend, 1989, 48. Kanonier, Schindelegger, 2018b, 114f.

komplett konterkariert – nicht zulässig.³¹⁴ Eine Freihaltung von Teilbereichen gewidmeter Baulandgrundstücke ist jedoch – sofern sachlich gerechtfertigt – denkbar.

5.1.2 Kompetenzverteilung und Systematik im Baurecht

Ähnlich wie für die Raumordnung kennt das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) keinen eigenen Kompetenztatbestand zum öffentlichen Baurecht. Aufgrund der Generalklausel des Art 15 Abs. 1 B-VG fällt das Baurecht somit in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder. Wie für die örtliche Raumplanung auch, ist gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG die örtliche Baupolizei durch die Gemeinden im eignen Wirkungsbereich zu besorgen. Ausnahmen vom Geltungsbereich des Baurechts als Landeskompetenz sind in den jeweiligen Materiengesetzen der Länder angeführt. Grundsätzlich fallen etwa bundeseigene Gebäude, die öffentlichen Zwecken dienen, nicht in den Regelungsbereich der Bauordnungen. Hier liegt der Vollzug beim Bund. Im Zusammenhang mit Bundesmaterien ist immer zu klären, in wie weit die Bestimmungen aus bundes- und landesrechtlichen Vorschriften im Sinn der **Gesichtspunktetheorie** (z.B. Gewerberecht) nebeneinander anzuwenden sind, oder eine alleinige Regelung durch die jeweiligen Materiengesetze erfolgt. Die Rechtsprechung des VfGH hat hier die **Wesenstheorie** etabliert, dass von bestimmten Bundeskompetenzen auch das Baugeschehen umfasst wird. Insb. gilt das für das Verkehrswesen (Eisenbahnen, Schifffahrt, Luftfahrt etc.), Bergwesen, Forstwesen, Wasserrecht und militärische Angelegenheiten.³¹⁵

Obwohl die EG keine direkte Zuständigkeit für das Bauwesen als solches hat, wirken sich viele Richtlinie, wie etwa die Energiesparrichtlinie RL 93/76/EWG oder die Gebäuderichtlinie RL 2002/91/EG durch die unionsrechtliche Verpflichtung zur Implementierung in das nationale Recht auf die Bauordnungen aus.³¹⁶

Die örtliche Baupolizei unterliegt gemäß Art. 119a Abs. 1 B-VG dem Aufsichtsrecht der Länder. **Verwaltungsstrafverfahren** und **Vollstreckungsverfahren** werden nicht durch die Gemeinde, sondern die jeweilig zuständige **Bezirkshauptmannschaft** vollzogen.³¹⁷ In diesem Sinn kann die Gemeinde auch keine Enteignungen unter Zugrundelegung eines öffentlichen Interesses im eigenen Wirkungsbereich vornehmen.

Die Baubehörde fungiert als Verwaltungsorgan der Gemeinde. Die **Baubehörde erster Instanz** ist dabei idR der/die BürgermeisterIn (Bgm.). In Städten mit eigenem Statut sowie Wien erfüllt diese Aufgabe der Magistrat. Die Baubehörde zweiter Instanz ist nicht zuletzt aufgrund der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2014 sehr verschieden geregelt bzw. wurde die zweite Instanz innerhalb der Gemeinde teilweise abgeschafft und durch die Beschwerdemöglichkeit an das Landesverwaltungsgericht ersetzt. Der Instanzenzug unterscheidet sich nunmehr in den Bundesländern deutlich und wurde trotz Reform unübersichtlicher.³¹⁸

Die Bauordnungen und Baugesetze der Länder regeln in erster Linie die Abwicklung der Genehmigung von Bauvorhaben und enthalten baupolizeiliche Normen. Bautechnische Aspekte werden zumeist in eigenen Gesetzen geregelt. Bauvorhaben lassen sich in **bewilligungspflichtige**, **anzeigepflichtige** sowie **bewilligungsfreie Bauvorhaben** unterteilen, wobei die Zuordnung per Definition in den einzelnen Bauordnungen vorgenommen wird. Bewilligungspflichtige Bauvorhaben bedürfen eines Baubewilligungsbescheides. Anzeigepflichtige Bauvorhaben können von der

³¹⁴ VfSlg 14.155/1995.

³¹⁵ *Jahnel*, 2016, 521.

³¹⁶ *Kneihls* et al., 2011, 92.

³¹⁷ § 26 Abs. 1 VwStG 1991, BGBl. Nr. 52/1991 idF BGBl. Nr. 58/2018. *Schulev-Steindl*, 2018, 533ff.

³¹⁸ *Eisenberger* et al., 2014a, *Eisenberger* et al., 2014b.

Baubehörde zur Kenntnis genommen werden oder gelten per Ablauf der gesetzlich festgelegten Frist als genehmigt. Bewilligungsfreie Bauvorhaben können jederzeit unternommen werden.³¹⁹

Baubewilligungsverfahren für bewilligungspflichtige Bauvorhaben sind in allen Bundesländern nach gleichem Schema strukturiert. Der Bauwerber/die Bauwerberin hat bei der Baubehörde einen schriftlichen Antrag mit entsprechenden Planunterlagen einzureichen. Dieser wird seitens der Behörde geprüft und mangelhafte bzw. unvollständige Unterlagen können über einen Auftrag zur Mängelbehebung nach erfolgter Antragstellung noch ergänzt oder adaptiert werden. Innerhalb eines gesetzlich vorgegebenen Zeitraumes oder entsprechend der allgemeinen Bestimmungen des AVG 1991³²⁰ hat die Behörde eine mündliche Bauverhandlung durchzuführen bzw. kann diese unter bestimmten Umständen entfallen. In dieser haben insb. die Parteien (Nachbarn, Anrainer) die Möglichkeit im Rahmen der ihnen zustehenden Rechte Bedenken zu äußern und eine Stellungnahme abzugeben. Parteien müssen dementsprechend zeitgemäß zu solchen Verhandlungen geladen werden. Die Baubehörde hat danach über das Bauansuchen per Bescheid zu entscheiden. Dieser Bescheid kann u.a. diverse bautechnische Auflagen enthalten. So können etwa Änderungen im Hinblick auf die Erhöhung des Schutzniveaus gegen Naturgefahren auf Basis von Sachverständigengutachten enthalten sein.³²¹ Gegen einen Baubewilligungsbescheid sind ordentliche Rechtsmittel entsprechend der länderspezifischen Regelung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit zulässig.³²² Die Fertigstellung des Bauvorhabens ist der Baubehörde anzuzeigen und eine Benützungsbewilligung abzuwarten. Der Abbruch von Gebäuden stellt idR ebenfalls ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben dar.³²³

5.2 Planungsrechtliche Überlegungen zu Absiedlungsprozessen

Weder im Bau- noch im Raumordnungsrecht findet sich das Konzept der staatlich geplanten und begleiteten Absiedlung als eigenständiges Rechtsinstrument. Eine hoheitlich gesteuerte und langfristige Freihaltung von durch Naturgefahren gefährdeten Flächen, die ggf. auch den Abbruch bestehender baulicher Objekte umfasst, benötigt jedoch zwingend planerische Instrumente und baurechtliche Verfahren zur Umsetzung. Zuerst ist aber zu klären, was eine Absiedlung aus planungsrechtlicher Sicht bedeutet.

Grundsätzlich betrachtet waren sämtliche für Siedlungsflächen zu einem in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt baulich nicht genutzt. *Weber* entwickelte dahingehend das Modell der Baulandtreppe, dass in einer normativen Sichtweise eine schrittweise Entwicklung von Flächen in einen Zusammenhang mit der Wertsteigerung stellt.³²⁴ Diese vereinfachte Abbildung der Realität lässt sich für die Darstellung der planerischen Ausgangszustände von Einzelflächen bzgl. einer Absiedlung heranziehen. Adaptiert lässt sich wie in Abbildung 12 gezeigt der raumplanerische Ablauf der Entwicklung von Grundstücken in Stufen über die Widmung, Baureifmachung etc. in Zusammenhang mit den Nutzungsmöglichkeiten und der baulichen Substanz darstellen. So werden Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken insb. durch eine Umwidmung verändert und in weiterer Folge entsprechend der Bauführungen. Die wesentliche baulich Substanz – abgesehen von

³¹⁹ *Jahnel*, 2016, 530ff.

³²⁰ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG 1991). StF BGBl. Nr. 51/1991 idF BGBl. Nr. I 58/2018.

³²¹ *Wagner*, 2008, 58.

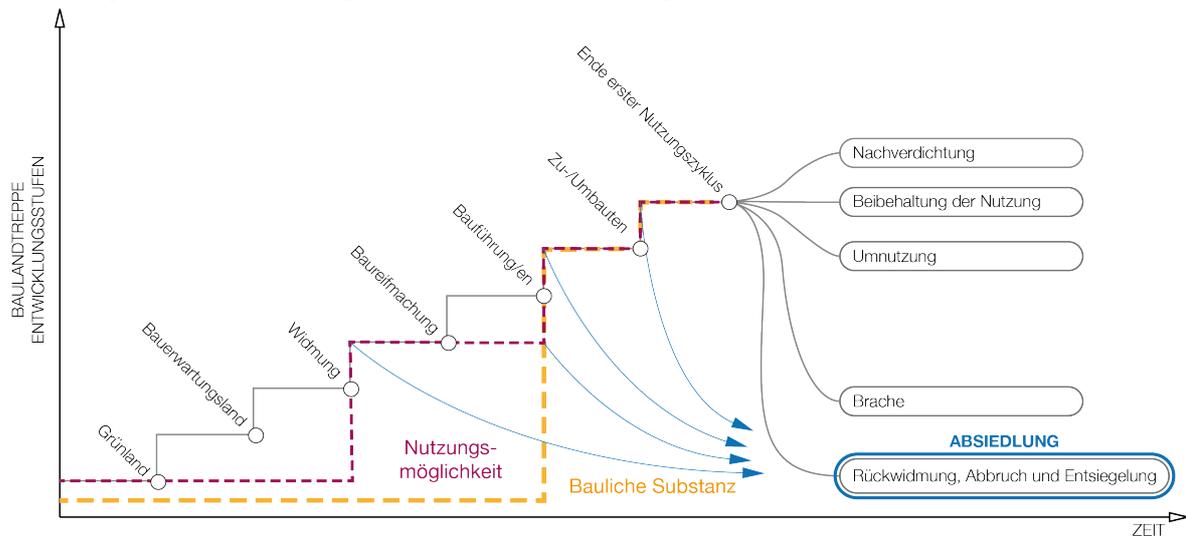
³²² Zu den länderspezifischen Regelungen zu den ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmitteln im Bauverfahren siehe insbesondere *Eisenberger et al.*, 2014a, *Eisenberger et al.*, 2014b.

³²³ *Jahnel*, 2016, 517ff.

³²⁴ *Weber*, 2009, 126.

bewilligungsfreien und im Grün-/Freiland zulässigen Bauführungen – wird idR erst nach erfolgter Baubewilligung erstellt. Dies erfolgt zeitversetzt zu einer Umwidmung. Danach ist davon auszugehen, dass jede erstmalige Bebauung trotz Adaptierungen, Zu- und Umbauten zu einem gewissen Zeitpunkt das Ende eines ersten Nutzungszyklus erreicht. Planerisch sind hier verschiedene weitere Nutzungsmöglichkeiten denkbar. Neben Nachverdichtungen, Sanierungen unter Beibehaltung der aktuellen Nutzung, Nutzungsänderungen können Flächen und Gebäude auch brach fallen (Leerstände) oder abgebrochen werden. Dies kann in Kombination mit einer Entsiegelung und Rückwidmung stattfinden.

Abbildung 12: Maß der Nutzung von Grundstücken bzw. Bauplätzen



Quelle: Eigene Darstellung

Werden Bereiche aufgrund der Gefährdung für Absiedlungen vorgesehen, weisen die einzelnen Flächen unterschiedliche Entwicklungsstadien auf – von *Weber* als Reifestadien bezeichnet. **Land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen** verfügen idR weder über umfangreiche Nutzungsmöglichkeiten im Sinn einer Negativplanung noch einen Baubestand – abgesehen von Gebäuden, die für die Bewirtschaftung erforderlich sind. Absiedlungsprojekte bedeuten für derartige Flächen keine Veränderung in der Nutzung.

Flächen, die für eine **bauliche Nutzung gewidmet** aber **noch unbebaut** sind, können Absiedlungsprojekte eine Einschränkung der bestehenden Rechte in Form einer Rückwidmung bedeuten. Absiedlungsprojekte werden idR mit der Zielsetzung der Risikoreduktion und langfristigen Freihaltung gefährdeter Bereiche vorgenommen. Neben dem Abbruch von Bestandsbauten, bedeutet dies insb. die Einschränkung der weiteren baulichen Entwicklung, die in erster Linie über Flächenwidmungspläne erfolgen kann. Von Rückwidmungen können daher neben bereits bebauten, auch unbebaute Bauland- und Sonderflächen betroffen sein.

Fokus in Absiedlungsprojekten liegt jedenfalls auf dem **Abbruch von Bestandsbauten** im Zusammenhang mit der Gefährdungssituation oder der Herstellung von Schutzprojekten. Neben der physischen Komponente des Abbruchs, ist abhängig von der Widmung (Bauland, Sonderflächen, Erhaltenswerte Gebäude im Grünland etc.) die Anpassung der Planungsnormen von Bedeutung.

Absiedlungsprojekte sind in einem planerischen Verständnis daher nicht nur in Bezug auf Bestandsbauten zu diskutieren. Vielmehr sind räumlich abgegrenzte Bereiche für Absiedlungen zu identifizieren und festzulegen. Werden bestehende Nutzungsmöglichkeiten – etwa durch eine Rückwidmung in Frei-/Grünland – eingeschränkt und diese nicht entschädigt, ist eine umfassende

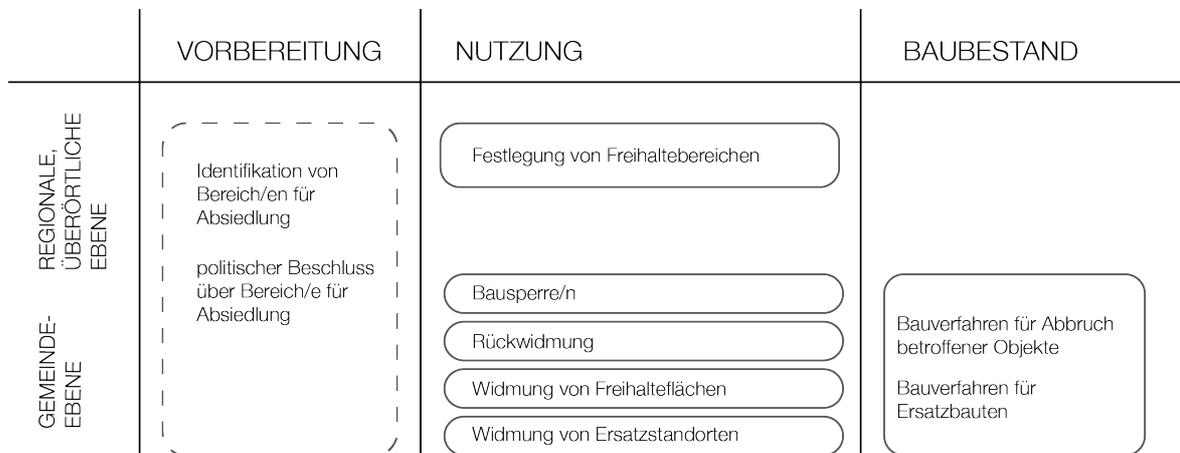
sachliche Begründung erforderlich, die einen derartig gravierenden Eigentumseingriff rechtfertigt.³²⁵ Die ROG der Länder sehen teilweise eine entschädigungslose Rückwidmung von Baulandflächen im Zusammenhang mit einer Gefährdung durch Naturgewalten vor.³²⁶ Inwiefern das Vorliegen einer Gefährdung tatsächlich als ausreichende sachliche Begründung für entschädigungslose Rückwidmungen taugt, ist noch nicht höchstgerichtlich geklärt.

Obwohl es in Österreich in den letzten Jahren eine weitreichende Diskussion zur Rolle der Raumplanung im Naturgefahrenmanagement gegeben hat, wurden, abgesehen von einer knappen Analyse von Fallbeispielen,³²⁷ keine grundsätzlichen Überlegungen zu Absiedlungen als präventive Maßnahme in der Raumplanung angestellt. Existierende Konzepte und Programme, wie allen voran die **Vorarlberger Blauzone**³²⁸ und das **Steiermärkische Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume**,³²⁹ nehmen zwar Managementgedanken auf, beziehen sich jedoch in erster Linie auf die Risiko-angepasste Weiterentwicklung von Siedlungsbereichen. Der mitunter sinnvolle geordnete Siedlungsrückzug in ausgewählten Teilbereichen wurde bisher nicht aufgegriffen und diskutiert.

Aus baurechtlicher Sicht stellen Absiedlungsvorhaben keinen besonderen Regelungstatbestand dar. Baurechtliche Bestimmungen sind hier vor allem im Hinblick auf den Bestandsschutz, den Abbruch sowie den Abbruch und Wiederaufbau von Gebäuden relevant. Da das Baurecht im Hinblick auf die Nutzungsfestlegungen in Flächenwidmungsplan lediglich konkrete Ansuchen behandeln kann, sind hier keine Steuerungsmöglichkeiten gegeben.

Im Hinblick auf die der Arbeit vorangestellte Überlegung des Ablaufs von Absiedlungsprojekten (siehe Abbildung 1) kann bezüglich der Relevanz raumplanerischer Instrumente und der Stellung von Bauverfahren ein grundsätzlicher Überblick gegeben werden.

Abbildung 13: Stellung raumplanerischer Instrumente und des Baurechts in Absiedlungsprozessen



Quelle: Eigene Darstellung

Die Identifikation von und politische Beschlussfassung über Bereiche, die für Absiedlungsprojekte in Frage kommen, können auf lokaler oder überörtlicher Ebene, ebenso wie in Kooperation von EntscheidungsträgerInnen (z.B. Gemeinden, Abteilungen für Schutzwasserwirtschaft etc.) getroffen werden und stellen eine wesentliche Voraussetzung für die sachliche Begründung, wie Finanzierung derartiger Projekte dar. Auf überörtlicher Ebene können theoretisch in erster Linie Bereiche für eine

³²⁵ Siehe Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes Mauerbach, VfSlg 13.282/1992.

³²⁶ Kanonier, 2018, 169ff.

³²⁷ Seher et al., 2009.

³²⁸ VlbG LGBl. Nr. 1/2014.

³²⁹ Stmk LGBl. Nr. 117/2005.

langfristige Freihaltung – z.B. zum Hochwasserabfluss – ausgewiesen werden. Auf kommunaler Ebene haben in der Projektabwicklung Bausperren eine gewisse Relevanz, das zentrale Instrument im Hinblick auf die Steuerung der zukünftigen Nutzung ist aber jedenfalls der Flächenwidmungsplan. Bauverfahren zum Abbruch, wie zur Errichtung von Ersatzgebäuden an Ersatzstandorten sind entsprechend der baurechtlichen Verfahrensbestimmungen bei der kommunalen Baubehörde abzuwickeln.

Die folgende textliche Darstellung und Analyse ist eine abstrakte Evaluierung der relevanten planungsrechtlichen Bestimmungen und Instrumente zur Umsetzung von Absiedlungsvorhaben, die im ersten Entwurf auf den Abbildung 13 aufgeschlüsselten Elementen basierte und im Sinn der iterativen Arbeitsweise auf basierend auf Erkenntnissen aus Interviews etc. redigiert wurde.

5.2.1 Planerische Ziele im Zusammenhang mit Absiedlungen und Zugriff auf private Liegenschaften

Die Raumplanung hat ihre Entscheidungen meist nicht nach konditionalen Normen zu richten, sondern ist ihrem Wesen nach final, das heißt im Hinblick auf bestimmte zu erreichende Planungsziele, determiniert.³³⁰ Die ROG und RplG der Länder enthalten daher Zielkataloge sowie Grundsätze, die das öffentliche Interesse normieren. Planungsziele sind in der Planungsentscheidung einer Abwägung zu unterziehen während Planungsgrundsätze jedenfalls zu beachten sind.³³¹ In Bezug auf Naturgefahren wird dieses Planungsprinzip durchbrochen und die ROG und RplG der Länder sehen weitreichende konditionale Bestimmungen insb. im Hinblick auf die Baulandeignung in Gefährdungsgebieten vor.

Im Hinblick auf Absiedlungsprojekte in der Naturgefahrenprävention sind daher **Grundsätze** und **Ziele** relevant, die auf Naturgefahren Bezug nehmen. Die RplG und ROG der Länder kennen stellen Formulierungen hier nicht konkret auf Absiedlungsmaßnahmen ab, sondern nennen Naturgefahren bzw. -gewalten als zu berücksichtigenden Aspekt in der überörtlichen wie örtlichen Planung.

Tabelle 4: Planungsgrundsätze und -ziele zum Umgang mit Naturgefahren

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	ZIELE
BURGENLAND Bglld RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	§ 1 Abs. 2 Z 5 Die Bevölkerung ist vor Gefährdung durch Naturgewalten (...) durch richtige Standortwahl dauergenutzter Einrichtungen insbesondere unter Berücksichtigung der Siedlungsstruktur bestmöglich zu schützen.
KÄRNTEN Ktn ROG 1969 idF LGBl. Nr. 10/2018	§ 2 Abs. 1 Z 4 Die Bevölkerung ist vor Gefährdungen durch Naturgewalten (...) außergewöhnlichen Umfanges (...) durch eine entsprechende Standortplanung bei dauergenutzten Einrichtungen zu schützen.
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	§ 1 Abs. 2 Z 1 lit. i Vermeidung von Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung. Sicherung bzw. Ausbau der Voraussetzungen für die Gesundheit der Bevölkerung insbesondere durch (...) Berücksichtigung vorhersehbarer Naturgewalten bei der Standortwahl für Raumordnungsmaßnahmen.
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	§ 2 Abs. 1 Z 2a Die Raumordnung hat insbesondere folgende Ziele (...) die Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehende und künftige Siedlungsräume.

³³⁰ VfSlg 8.280/1978.

³³¹ Kanonier, Schindelegger, 2018a, 57.

SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	§ 2 Abs. 1 Z 3 Die zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Freiräume sollen erhalten bleiben, wobei auf bestehende Dauersiedlungs- und Wirtschaftsräume Bedacht zu nehmen ist. § 2 Abs. 1 Z 7 lit. f Das Siedlungssystem soll derart entwickelt werden, dass (...) die Bevölkerung vor Gefährdung durch Naturgewalten (...) außergewöhnlichen Umfangs (...) durch richtige Standortwahl dauergenzutzter Einrichtungen und durch Schutzmaßnahmen bestmöglich geschützt wird.
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	§ 3 Abs. 2 Z 2 lit. j Entwicklung der Siedlungsstruktur (...) unter Vermeidung von Gefährdung durch Naturgewalten und Umweltschäden durch entsprechende Standortauswahl.
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	§ 1 Abs. 2 lit. d Ziele der überörtlichen Raumordnung sind insbesondere (...) die Sicherung des Lebensraumes , insbesondere der Siedlungsgebiete und der wichtigen Verkehrswege, vor Naturgefahren unter besonderer Beachtung der Auswirkungen des Klimawandels. § 27 Abs. 2 lit. a Ziele der örtlichen Raumordnung sind insbesondere (...) die Erhaltung und Entwicklung des Siedlungsraumes und die Verhinderung der Zersiedelung durch die bestmögliche Anordnung und Gliederung der Bebauung, insbesondere des Baulandes im Hinblick auf die Erfordernisse des Schutzes des Landschaftsbildes, der Sicherung vor Naturgefahren .
VORARLBERG VlbG RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	§ 2 Abs. 3 lit. d Bei der Planung sind insbesondere folgende weitere Ziele zu beachten: (...) Die Siedlungsgebiete sind bestmöglich vor Naturgefahren zu schützen; die zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Freiräume sollen erhalten bleiben; die zum Schutz vor Naturgefahren notwendigen Freiräume sollen erhalten bleiben.
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	-

Quelle: Eigene Darstellung

Naturgefahren werden bis auf Wien in allen Bundesländern in den Zielkatalogen der RplG und ROG adressiert. Sie nehmen dabei aber weitgehend Bezug auf das Verständnis von Raumplanung als Negativplanung. So sind Gefährdungen durch Naturgefahren/-gewalten für die richtige bzw. entsprechende Standortwahl zu berücksichtigen. Teilweise wird auch Bezug auf die Freihaltung von Freiräumen/Flächen zum Schutz vor Naturgefahren genommen (Slbg, VlbG). Oberösterreich verfügt als einziges Bundesland in den Zielbestimmungen über einen Bezug zu Risiko, das beides vermieden und verringert werden soll.

Absiedlungsprojekte sind keine ordnungsplanerischen Maßnahmen im Sinn einer Negativplanung. Lediglich für Ersatzstandorte in solchen Prozessen gelten u.a. die Ziele und standörtlichen Kriterien mit Naturgefahrenbezug. Die Zielbestimmungen bedeuten generell keinen Auftrag Absiedlungsprojekte in gefährdeten Bereichen vorzunehmen. Eine Ausnahme bildet hier die Zielbestimmung im OÖ ROG, die dezidiert auch die Verringerung von bestehenden Risiken nennt. Absiedlungsprojekte sind zweifelsfrei Projekte die eine Risikoreduktion mit sich bringen.

Aus den **gesetzlichen Zielsetzungen** ergibt sich jedoch **kein dezidiertes Auftrag** zur Durchführung von **Absiedlungsprojekten**, sondern lediglich die Verpflichtung Naturgefahren adäquat in der Raum-/Siedlungsentwicklung zu berücksichtigen und hier Katastrophenprävention zu betreiben.³³² Der Abbruch von Gebäuden und die Freihaltung von Flächen kann aber im öffentlichen Interesse stehen, um damit ein bestehendes Risiko zu reduzieren oder einen adäquaten Schutz herzustellen und

³³² Bußjäger, 2007, 14.

auch im Hinblick auf planerische Zielsetzungen argumentiert werden. Der unmittelbare hoheitliche Eingriff in die Eigentumsfreiheit ist insb. zum Schutz von Leib und Leben in der Katastrophenbewältigung gedeckt. So sind Sicherheitsbehörden verpflichtet, bei einer gegenwärtigen oder unmittelbar bevorstehenden Gefährdung, die Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Menschen bedroht im Rahmen ihrer gesetzlichen Ermächtigung tätig zu werden.³³³ Ein abstrakte Gefährdung und die planerische Zielsetzung Naturgefahren/-gewalten in Planungsentscheidungen zu berücksichtigen, reicht im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit keinesfalls für den Eingriff in die Eigentumsfreiheit aus. Im Sinn der Negativplanung kann die Planung etwa ein sachlich ausreichend begründete Freihaltung von Flächen von baulichen Nutzungen festlegen, in Bestandsnutzungen aber nicht eingreifen.

Das Beispiel aus Weggis/Schweiz zeigt, dass in der Schweizer Rechtsordnung eine zwangsweise Evakuierung mit Entschädigung und der Abbruch von Gebäuden, anders als in Österreich, rechtlich gedeckt ist. Absiedlungen, die nicht im Rahmen von Schutzprojekten für Stand- oder technischen Retentionsflächen benötigt werden, erfolgen daher auf freiwilliger Basis.

De lege lata kennt das WRG 1959 keine Möglichkeit zur zwangsweisen Enteignung von Retentionsflächen. Somit können Retentionsräume nur mit Zustimmung der betroffenen LiegenschaftseigentümerInnen eingerichtet werden. Zum hier relevanten § 63 lit. b WRG 1959 und der Bedeutung des Begriffs der Wasserbauvorhaben gibt es auch kontroverse Rechtsmeinungen, eine abschließende Judikatur fehlt derzeit aber noch.³³⁴

5.2.2 Planerische Ausweisung von potentielle Absiedlungszonen

Welche räumlichen Bereiche für Absiedlungen in Frage kommen und schlussendlich ausgewählt werden, basiert grundsätzlich auf einer politischen Entscheidungsfindung auf überörtlicher bzw. kommunaler Ebene. Derartige Beschlüsse können im Sinn einer politischen Rationalität nur auf Basis fundierter Grundlagen und fachlicher Untersuchungen getroffen werden. Die tatsächliche Durchführung stellt einen Eingriff in die Eigentums- und Nutzungsrechte dar und ist somit insb. an die Prinzipien der Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit gebunden.³³⁵ In Bezug auf die Gefährdung durch Naturgefahren braucht es somit jedenfalls eine ausreichende Untersuchung der Gefahrenprozesse in ihren Intensitäten und Ausbreitungen, um Effekte auf die bestehende Bebauung oder Infrastrukturen abschätzen zu können. Auf Basis solcher Analysen können Maßnahmen(-kombinationen) zur Naturgefahrenprävention entwickelt und bewertet werden. Diese Bewertung kann ggf. zur Auswahl von Bereichen für die Durchführung von Absiedlungen führen.

Durch die notwendige **parzellenscharfe Abgrenzung** von Bereichen, wird ein hoher Anspruch an die **sachliche Begründung** der Entscheidung gestellt. Die Auswahlkriterien sind entsprechend der örtlichen Situation unterschiedlich und nicht generell-abstrakt über gesetzliche Bestimmungen festzulegen. Die Abgrenzung von Bereichen für eine Absiedlung kann daher nicht konditional erfolgen, sondern muss im Sinn der finalen Determinierung aus den Zielsetzungen und einer ausreichenden sachlichen Argumentation abgeleitet werden.

Die Entscheidung über eine Absiedlung ist im Sinn eines integralen Naturgefahrenmanagements jedenfalls unter **Abwägung** zu alternativ möglichen **Schutzmaßnahmen** zu treffen und einerseits

³³³ § 19 Abs. 1 Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG), StF BGBl. Nr. 566/1991 idF BGBl. Nr. I 56/2018.

³³⁴ Wagner, 2018, 310.

³³⁵ Siehe etwa: VfSlg 13.282/1992, VfSlg 14.155/1995.

die kosteneffizienteste Maßnahme wie andererseits eine verhältnismäßige Maßnahme umzusetzen. Absiedlungen werden daher tendenziell nur in jenen Bereichen relevant sein, die sich mit alternativen Schutzmaßnahmen zu ökonomisch nicht vertretbaren Kosten schützen lassen, oder wenn Flächen für Retentionsbereiche benötigt werden. In der planerischen Umsetzung von Absiedlungszonen, sind diese zuallererst planlich darzustellen und sofern möglich oder notwendig über geeignete Planungsinstrumente festzulegen.

Die Auswahl von Bereichen für die **langfristige Umsetzung von Absiedlungen** in einer planerischen Perspektive im Zusammenhang mit einer konkret existierenden Gefährdungssituation, ist dabei grundsätzlich denkbar, wenn auch realpolitisch kaum wahrscheinlich. Ohne ein konkretes Schutzvorhaben oder Schutzprojekt, in das die Festlegung eingebettet wird, würde es sich in erster Linie um eine politische Absichtserklärung zu einem begleiteten Siedlungsrückzug mit unsicherer staatlicher Finanzierung handeln. Ohne Leidensdruck und dem Wunsch nach Absiedlung von Betroffenen, sind derartige Entscheidungen politisch – wenn auch fachlich begründbar – wohl nur schwer zu argumentieren.³³⁶ Insb. auf kommunaler Ebene würde die Identifikation von Absiedlungszonen nicht nur eine durch den Grad an existierender Gefährdung ohnehin bestehende räumliche Entwicklungslimitation, sondern in weiterer Folge eine zusätzliche Einschränkung für die Entwicklung des Baubestands bedeuten. Gerade nach Schadereignissen und im Zusammenhang mit der Ausarbeitung konkreter Schutzprojekte, können jedoch aufgrund etablierter Parameter Bereiche identifiziert werden, die meist durch die Intensität oder Häufigkeit der erwarteten Naturereignisse, für eine weitere dauerhafte Nutzung zu Siedlungszwecken nicht in Frage kommen und auch nicht sinnvoll technisch geschützt werden können. Zusätzlich kann allerdings auch die Erreichbarkeit von gefährdeten Objekten im Schadensfall ein Kriterium darstellen.³³⁷ Die tatsächliche Auswahl von Bereichen für Absiedlungen kann dann durch **politische Beschlüsse** und hier in erster Linie durch die jeweiligen Landtage und Gemeinderäte erfolgen. Die Beschlussfassung über Absiedlungszonen ist aber nicht zwingend erforderlich und wird, wie die untersuchten Beispiele zeigen, idR mit dem Beschluss über die Finanzierung der Maßnahme verknüpft. Werden einzelne Objekt im Zuge von Schutzprojekten mit einer Finanzierung aus ebendiesen abgelöst, steckt die politische Abstimmung in der Beantragung und ggf. Co-Finanzierung des Schutzprojekts.

Die Auswahl von **Bereichen für potentielle Absiedlungsprojekte** muss auf **sachlichen Kriterien** basieren. Aus den RplG und ROG der Länder lassen sich solche nicht unmittelbar ableiten. So weisen (massiv) gefährdete bereits bebaute Flächen idR zwar keine Baulanddeignung auf, das bedingt aber nicht, dass solche Flächen langfristig für eine Absiedlung in Frage kommen, da auch andere Schutzprojekte realisiert werden könnten. Mögliche Kriterien sind:

- **Gefährdung:** Aufgrund einer vorliegenden Gefährdung ist eine permanente Nutzung ausgeschlossen bzw. kann nur durch einen unverhältnismäßig hohen finanziellen bzw. technischen Aufwand sichergestellt werden.
- **Siedlungsform:** Bei solitären Einzellagen bzw. Streusiedlungsformen sind aktive Schutzmaßnahmen verhältnismäßig teuer und aufwendig. Bei einer Kosten-Nutzen-Analyse kann eine Absiedlung im Hinblick auf die Risikoreduktion und Verringerung der Vulnerabilität die favorisierte Maßnahme darstellen.
- **Lage/Erreichbarkeit:** Ein weiteres Kriterium kann die fehlende Erreichbarkeit von Gebäuden auf dem Straßenweg im Ereignisfall sein. Die ausreichende Versorgung bzw. Evakuierung werden dadurch deutlich erschwert.

³³⁶ Unmittelbar nach Schadereignissen fordern Betroffene u.U. die Möglichkeit zur Absiedlung. So etwa auch von Murgängen betroffene BewohnerInnen im Sellrain/Tirol. Siehe: <https://tirol.orf.at/news/stories/2723446/>, 01.12.2018.

³³⁷ Absiedlungs-/Förderrichtlinien: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 2018. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2017.

- **Nutzung:** Die Art der baulichen Nutzung ist wesentlich für das bestehende Naturgefahrenrisiko. Einzelne Nutzungen mit einer hohen Vulnerabilität sind tendenziell eher abzusiedeln als solche mit einer geringen Vulnerabilität. In erster Linie kommen für Absiedlungen somit Wohnnutzungen oder gewerbliche Nutzungen in Frage, während Nebengebäude bzw. Gebäude, die für die Bewirtschaftung von Flächen erforderlich sind, mitunter bestehen bleiben können.

Als einziges Auswahlkriterium etwa die Lage in einer roten Gefahrenzone heranzuziehen ist jedenfalls verfehlt. So müssen standortgebundene Gebäude mitunter trotz einer bestehenden Gefährdung errichtet und betrieben werden können.³³⁸ Außerdem können Bestandsbauten so adaptiert werden, dass im Fall eines Schadereignisses nur mit geringen Schäden zu rechnen ist (z.B. Verlegung von Wohnräumen in das 1. Obergeschoß). Somit wird eine Kombination von Kriterien insb. auf Wohnnutzungen auf extremen gefährdeten Standorten und die Funktion der Flächen z.B. für den Hochwasserabfluss oder die Retentionswirkung Bezug nehmen. Eine intensive Abstimmung mit der WLVB bzw. den schutzwasserwirtschaftlichen Abteilungen wird daher unerlässlich sein.

In einem ersten Schritt wird lediglich die Ausweisung von möglichen betroffenen Bereichen, ohne unmittelbare Rechtswirkung sinnvoll sein. Erst im Rahmen konkreter Absiedlungsprozesse werden die weiteren Instrumente und Schritte zur Anwendung kommen.

Umsetzung in Planungsinstrumenten

Für die konkrete Ausweisung potentieller Absiedlungszonen in Planungsinstrumenten gibt es verschiedene Möglichkeiten. Einerseits kann die Festlegung in Zuge der Planung und Vorbereitung zu Schutzprojekten auf Basis der wasserrechtlichen bzw. forstrechtlichen Bestimmungen erfolgen. Andererseits kann eine Ausweisung über Planungsinstrumente auf überörtlicher/regionaler oder kommunaler Ebene erfolgen. Ein wesentlicher Unterschied ergibt sich in der Wirkung der zwei Umsetzungsmöglichkeiten. So bedeutet die Ausweisung im Hinblick auf bzw. im Zuge von Schutzprojekten lediglich, dass in den gegenständlichen Bereichen Finanzmittel für eine freiwillige Absiedlung bereitgestellt werden. Die Kriterien für die Gewährung dieser Mittel sind in einem weiteren Schritt festzulegen. Für den rechtskonform bestehenden Baubestand ergibt sich durch eine solche Festlegung keine unmittelbare Rechtswirkung, da laufende Planungen von Schutzprojekten lediglich als Teil der Grundlagenforschung in der überörtlichen bzw. örtlichen Raumplanung zu berücksichtigen sind. Bauverfahren bleiben von Schutzprojektplanungen ebenfalls unberührt. Werden Absiedlungszonen über Planungsinstrumente umgesetzt so entfalten diese insb. als Verordnungen eine unmittelbare Wirkung. Untergeordnete Instrumente sind entsprechend der gebotenen Widerspruchsfreiheit³³⁹ anzupassen und je nach inhaltlicher Festlegung kann die zulässige Entwicklung im Baubestand adressiert werden.

Im Hinblick auf die Festlegung von Absiedlungszonen im Zusammenhang mit konkreten wasserwirtschaftlichen Schutzprojekten kann grundsätzlich das im WRG 1959 vorgesehene Instrument der **wasserwirtschaftlichen Regionalprogramme**³⁴⁰ genannt werden. Das 2011³⁴¹ im WRG 1959 eingeführte Instrument der Regionalprogramme, wurde bisher allerdings nicht im Zusammenhang mit Gefährdungen verordnet. Wasserwirtschaftliche Regionalprogramme gibt es derzeit in Niederösterreich für das Grundwasservorkommen im Marchfeld sowie den Erhalt

³³⁸ z.B. Sonderflächen im Sinn des § 43 Abs. 4 TROG 2016.

³³⁹ *Kanonier, Schindelegger*, 2018b, 76f.

³⁴⁰ § 55g Abs. 1 Z1 WRG 1959. *Baumgartner*, 2016, 320.

³⁴¹ BGBl. Nr. 14/2011.

wertvoller Gewässerstrecken.³⁴² In der Steiermark gibt es ebenfalls ein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm für ausgewiesene Gewässerstrecken.³⁴³

Konkret sieht das WRG 1959 vor, dass „...zur Verringerung hochwasserbedingter nachteiliger Folgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten...“ der „...Landeshauptmann mit Verordnung für bestimmte (...) Überflutungsgebiete...“³⁴⁴ wasserwirtschaftliche Regionalprogramme zu erlassen hat. Solche Regionalprogramme können für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke, bzgl. der Vergabe von Wasserrechten, Gesichtspunkten der Handhabung entsprechend der gesetzlichen Enumeration, zur Beibehaltung eines bestimmten Zustandes oder im Zusammenhang mit der Anerkennung wasserwirtschaftlicher Interessen bestimmter Beteiligter erlassen werden.³⁴⁵ Was laut WRG 1959 als Überflutungsgebiet zu verstehen ist geht nicht unmittelbar aus dem Gesetzestext hervor. Das Hochwasserabflussgebiet wird hingegen eindeutig als das „...bei 30jährlichen Hochwässern überflutete Gebiet“ definiert.³⁴⁶ Die Grenzen der Hochwasserabflussgebiete sind verpflichtend auszuweisen und die Errichtung und Abänderung von Brücken, Stegen, Bauten an Ufern sowie anderen Anlagen bedürfen hier einer wasserrechtlichen Bewilligung.³⁴⁷ Wie aus § 38 Abs. 1 WRG 1959 sinngemäß hervorgeht, ist unter dem Überflutungsgebiet nicht nur das Hochwasserabflussgebiet zu verstehen. Wasserwirtschaftliche Regionalprogramme können auch in Gebieten mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko erlassen werden. Bis zum ersten HWRMP sind derartige Programme auf Grundlage von Planungen, die den Gefahrenzonenplanungen gleichwertig sind zu erlassen.³⁴⁸ Mithilfe wasserwirtschaftlicher Regionalprogramme wäre es damit insb. möglich jegliche genehmigungspflichtige Bauführung, die sich im Geltungsbereich des Programms befindet einer wasserrechtlichen Genehmigungspflicht im Hinblick auf eine einschlägige Zielsetzung zu unterwerfen. Mit dem Ziel einer langfristigen baulichen Freihaltung von Bereichen, die für eine Absiedlung vorgesehen ist könnte somit mit einer adäquaten Abstufung unmittelbar auf baurechtliche Aspekte durch das kumulative Genehmigungsprinzip eingewirkt werden. Angesichts der gesetzlichen Diktion ist die Widmung von Retentionsräumen im Rahmen wasserwirtschaftlicher Regionalprogramme möglich. Damit wäre auch eine Bindung der überörtlichen und örtlichen Raumplanung möglich, wobei hier die Frage der ausreichenden sachlichen Begründung sowie etwaiger Entschädigungsansprüche zu klären ist.³⁴⁹ Bisher gibt es in Österreich kein wasserwirtschaftliches Regionalprogramm im Zusammenhang mit Absiedlungsprojekten. Derzeit wird angedacht, dieses Planungsinstrument zu nutzen um die wasserrechtliche Genehmigungspflicht nach § 38 Abs. 1 WRG 1959 auf HQ100-Flächen auszudehnen.³⁵⁰

Eine weitere wasserrechtlich Möglichkeit Absiedlungszonen festzulegen, besteht über die konkrete Maßnahmenzuordnung in APSFR im **Hochwasserrisikomanagementplan**. In der graphischen Ausweisung der Bereiche kann eine entsprechende Grundlage für die weitere Planung konkreter Schutzprojekte, die auch Absiedlungen umfassen können, bereitgestellt werden. Durch diese Ausweisung entsteht jedoch keine Bindungswirkung weder für planungsrechtliche Instrumente noch

³⁴² NÖ LGBl. Nr. 42/2016, NÖ LGBl. Nr. 72/2016, Wasserwirtschaftliches Regionalprogramm für das Marchfeld.

³⁴³ Stmk LGBl. Nr. 40/2015, Gewässerschutzverordnung.

³⁴⁴ § 55 Abs. 1 WRG 1959.

³⁴⁵ § 55 Abs. 1 Z 1 WRG 1959.

³⁴⁶ § 38 Abs. 3 WRG 1959.

³⁴⁷ § 38 Abs. 1 WRG 1959.

³⁴⁸ § 42 Abs. 2 Z 2 WRG 1959.

³⁴⁹ Wagner, 2018, 308.

³⁵⁰ Neuhold, 2018.

baurechtliche Verfahren. Die zugeordneten Maßnahmen sind idR lediglich auf die Umsetzbarkeit zu prüfen. Die Ausweisung erfolgt somit im Sinn einer konzeptionellen Absichtserklärung.³⁵¹

Die bisher wohl meistgenutzte Möglichkeit, um Bereiche für Absiedlungen zu identifizieren und auszuweisen ist jene der **Variantenstudien für Schutzprojekte**,³⁵² die auf eine Maßnahmenkombination abzielt. Diese von den zuständigen wasserwirtschaftlichen bzw. forstwirtschaftlichen Behörden vorgenommenen Vorprojekte, können aufgrund der konkreten Gefährdungssituation Bereiche ausweisen, in denen die Förderung für eine freiwillige Absiedlung aus Mitteln gemäß WBFG 1985 möglich sein soll. Wie beim HWRMP auch, entsteht durch solche Vorprojekte keine unmittelbare Bindungswirkung im Bau- oder Raumordnungsrecht. Auch während der tatsächlichen Abwicklung kann aus Schutzprojekten heraus eine Bebauung in freiwilligen Absiedlungszonen nicht verunmöglicht werden. Hierfür sind insb. raumordnungsrechtliche Instrumente (Bausperren, Rückwidmungen etc.) zu verwenden.³⁵³ **Absiedlungen** sind daher idR **in Schutzprojekte eingebunden** und werden auch aus öffentlichen Mitteln, die für solche Projekte zur Verfügung gestellt werden, finanziert. Die Durchführungsbestimmungen für die RIWA-T werden derzeit aktualisiert³⁵⁴ und sollen die aktuelle Logik gewissermaßen durchbrechen. Eine Bereitstellung von öffentlichen Mitteln nach dem WBFG 1985 soll für Absiedlungsmaßnahme aufgrund bestehender Gefährdungen auch ohne die Durchführung eines Schutzprojektes möglich sein. **Gefahrenzonenpläne** nach Forst- wie Wasserrecht sind lediglich Fachgutachten. Insb. die Ausweisung von rot-gelb schraffierten Bereichen für die Freihaltung von Retentionsflächen können zwar für die Identifikation von potentiellen Absiedlungszonen herangezogen werden, aber keine Aussage zum Umgang mit dem Baubestand enthalten.³⁵⁵

Für die Ausweisung von Absiedlungszonen mithilfe von **Instrumenten der Raumordnung und Raumplanung** kommen grundsätzlich sowohl unverbindliche, wie verbindliche Instrumente auf überörtlicher bzw. regionaler und kommunaler Ebene in Betracht. In erster Linie ist fachlich zu klären, inwieweit die derzeitigen Regelungen solche Planungsinhalte überhaupt ermöglichen und damit eine (nicht-)parzellenscharfe Ausweisung im Hinblick auf ein konkretes Absiedlungsprojekt oder zur langfristigen Freihaltung von gefährdeten Bereichen möglich ist.

Tabelle 5: Ausweisung von potentiellen Absiedlungszonen in Planungsinstrumenten

PLANUNGSINSTRUMENT	ABSIEDLUNGZONEN	NORMATIVE WIRKUNG
Landesentwicklungskonzepte (unverbindlich)	für regionale Bereiche; nicht parzellenscharf; als Absichtserklärung	keine
Landesentwicklungsprogramme (Verordnungen)		regional Festlegungen, örtliche Raumplanung
Sektorale unverbindliche Konzepte (landesweit/Landesteile)	für regionale Bereiche; nicht parzellenscharfe Absichtserklärung für Bereiche	keine
Sektorale Verordnungen (landesweit/Landesteile)	für regionale Bereiche; kann parzellenscharf auf Basis von Gutachten über Gefährdungsgrad sein	örtliche Raumplanung

³⁵¹ ebd.

³⁵² Die Technische Richtlinie des Forsttechnischen Dienstes für WLW sieht ein „Angemessenes Variantenstudium“ im Generellen Projekt vor (BMLFUW, 2006b); Die RIWA-T-BWS sieht in generellen Projekt ebenfalls eine Variantenuntersuchung als wesentliche Grundlage vor (BMVIT, 2010), Die RIWA-T folgt ebenfalls der Logik der Analyse verschiedener Varianten im generellen Projekt. Diese sind vor allem bei komplexen Fragestellungen erforderlich und nach Bedarf mit dem BMLFUW abzustimmen (BMLFUW, 2015).

³⁵³ Neuhold, 2018.

³⁵⁴ Stand 02/2019.

³⁵⁵ §§ 1 und 10 WRG-GZPV 2014.

Örtliche Entwicklungskonzepte	als Festlegung mit Maßnahmen für die Flächenwidmung	ja (wenn als Verordnung erlassen) sonst nein
Flächenwidmungsplan	insb. Kenntlichmachung von Zonen anhand überörtlicher/wasserwirtschaftlicher Planungen; konkrete Widmungen insb. für tatsächliche Freihaltung geeignet	
Bebauungsplan	keine generelle Eignung; Freihaltung von Teilbereichen von Grundstücken möglich	

Quelle: Eigene Darstellung

Die Ausweisung von potentiellen Absiedlungszonen in Planungsdokumenten ist als Negativplanung zu verstehen. Mit einer Ausweisung derartiger Bereiche erwachsen keine unmittelbaren Rechtsfolgen im Hinblick auf die Entwicklung des Baubestandes, sofern solche Bereiche nicht zugleich mit normativ einschränkenden Festlegungen ausgewiesen werden. Auf **überörtlicher Ebene** ist eine derartige Festlegung jedenfalls nur denkbar, wenn überörtliche Interessen betroffen³⁵⁶ sind und können grundsätzlich in Verordnungen wie Konzepten stattfinden. Landesweite Konzepte oder Programme erscheinen aber nur bedingt geeignet. Hier ist wohl lediglich eine Ausweisung von Bereichen im Sinn einer Absichtserklärung zur Umsetzung integraler Schutzprojekte (in denen Absiedlungen einen Teilaspekt darstellen) sinnvoll.

Sektorale Konzepte die Siedlungsentwicklung und den Schutz vor Naturgefahren zum Thema haben, können grundsätzlich Bereiche in denen Absiedlungen im Sinn einer Anpassung an eine gegebene Gefahrensituation vorgesehen sind, ausweisen. Unverbindliche Konzepte bedeuten dabei in erster Linie eine Selbstbindung der Landesbehörden, während durch verordnete Bereiche die örtliche Planung und damit die Flächenwidmungsplanung gebunden werden kann.

Gemeinden können im Rahmen der **örtlichen Raumplanung** und hier insb. in den strategischen Konzepten auch selbst Bereiche für Absiedlungsvorhaben aufgrund der Gefährdungssituation in Kombination mit anderen Kriterien identifizieren und ausweisen. Existieren überörtliche Festlegungen, müssen diese in strategischen Konzepten berücksichtigt werden und ggf. im Flächenwidmungsplan kenntlich gemacht werden.

Als bisher einzige planliche Darstellung einer Absiedlungszone, der auch unmittelbar als parzellenscharfe Grundlage für Festlegungen in der örtlichen Raumplanung herangezogen wurde, ist die „**Absiedlungszone**“ des Modul 1 des **Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken** nach dem Hochwasserereignis 2013 zu nennen (siehe Abbildung 63). Durch den Beschluss des Landtages vom 21. Oktober³⁵⁷ wurde die von der Abteilung Schutzwasserwirtschaft erstellte graphische Abgrenzung jener Bereiche, in der Absiedlungsvorhaben mit Mitteln aus dem WBFG 1985 gefördert werden sollten, als „Zone für die freiwillige Absiedlung“ festgelegt. Von den Gemeinden wurde seitens der Landespolitik verlangt, dass die langfristige Freihaltung dieser Bereiche im Flächenwidmungsplan auf geeignete Weise herzustellen sei, bevor Fördermittel an Weichende Absiedler ausbezahlt werden können. Eine unmittelbare Umsetzungspflicht dieser Zone in der örtlichen Raumplanung aufgrund dieses Beschlusses bestand jedoch nicht.

Egal auf welcher räumlichen Ebene die Identifikation und Ausweisung von Bereichen für eine Absiedlung stattfindet, ist für derartige Festlegungen erstens eine ausreichende Planungsabsicht aus den Zielen und Grundsätzen der ROG und RplG abzuleiten und zweitens eine hinreichende Grundlagenforschung und Interessensabwägung³⁵⁸ durchzuführen, die eine derartig gravierende langfristige Einschränkung der Entwicklung im Siedlungsbestand rechtfertigt. Deutlich

³⁵⁶ Lienbacher, 2016, 499f.

³⁵⁷ GZ: OGW-SW-830353/1-2013, 21.10.2013.

³⁵⁸ Siehe dazu etwa: VfSlg 13.282/1992, VfSlg 19.819/2013, VfGH 25.09.2014, V 65/2014.

hervorzuheben ist der Umstand, dass für die Umsetzung von Schutzprojekten die Festlegungen in der Raumordnung keine Relevanz haben und laufende Schutzprojekte wiederum planerische Verordnungen nicht binden. Technische Schutzbaumaßnahmen sind entsprechend der jeweiligen materiell rechtlichen Bestimmungen zu genehmigen und nicht von den BauO und BauG der Länder umfasst.

Dass **Absiedlungszonen** ohne konkreten Projekthintergrund auf strategischer Ebene ausgewiesen werden, ist sehr unwahrscheinlich und wird wohl auch in Zukunft auf einige Ausnahmefälle beschränkt stattfinden. Neuwidmungen von Bauland und Bauführungen in bekannten Gefährdungsbereichen sind durch die mittlerweile sehr umfangreichen einschlägigen Bestimmungen der ROG, RplG und BauG stark eingeschränkt.³⁵⁹ Hinzu kommt bei strategischer Ausweisung von Absiedlungszonen für Gemeinden das Problem einer räumliche Entwicklungslimitation, die voraussichtlich auch eine Wertminderung der umfassten Grundstücke bewirkt. Gefahrenbeurteilungen als wesentliche Grundlage solcher Festlegungen können sich dabei ändern, womit ohne realistische Finanzierungsaussichten für ein Projekt realpolitisch wohl Abstand von solchen inhaltlichen Festlegungen genommen wird.

Derzeit existieren in Österreich ex-lege keine Festlegungen von Absiedlungszonen. Die dargestellte Diskussion ist somit eine hypothetische. Im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken wurden jedoch planerische Festlegungen von Absiedlungszonen in der überörtlichen Raumplanung im Amt der OÖ LReg diskutiert.³⁶⁰

Ein Aspekt, der mit der Ausweisung von Absiedlungszonen in planerischen Dokumenten relevant wird, ist die Frage, ob dadurch ein individueller Anspruch entsteht mit einer staatlichen Entschädigung absiedeln zu können. Der Schutz vor Naturgefahren ist in Österreich eine Staatsaufgabe, wobei diese Tätigkeit in einem relativ großen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum erfolgen kann.³⁶¹ Handelt es sich um konzeptionelle Überlegungen, die lediglich eine Planungsabsicht darstellen, erwachsen hier keine Rechtsansprüche. Anders ist hier die Situation bei Verordnungen (insb. wasserwirtschaftliche Regionalprogramme, Flächenwidmungspläne) zu beurteilen. Hier können durch den unmittelbaren Eingriff in die individuelle Rechtssphäre einerseits Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit Wertverlusten und andererseits eine Kompensationspflicht durch normkonformes Verhalten entstehen.

Zusammenfassend können daher für die langfristige konzeptionelle Ausweisung von Absiedlungszonen die folgenden zentralen Aspekte zusammengefasst werden.

- **Bereiche für Absiedlungsvorhaben** können über verschiedene wasserrechtliche Planungsinstrumente und Instrumente der Raumplanung grundsätzlich ausgewiesen werden. **Kriterien** dafür **existieren derzeit nicht**.
- Für eine **Umsetzung von Schutzprojekten** mit Absiedlungen wird im Vorfeld **keine planerische Festlegung** benötigt.
- Die Festlegung von Bereichen für eine Absiedlung muss auf einer hinreichenden **Grundlagenforschung** und **Interessensabwägung** beruhen.
- In der österreichischen Praxis kommt der **strategischen Ausweisung** von Absiedlungszonen **derzeit (noch) keine Relevanz** zu.

³⁵⁹ Kanonier, 2018, 169ff.

³⁶⁰ Mandlbauer, 2016.

³⁶¹ Weber, 2018, 125.

5.2.3 Einschränkung der baulichen Entwicklung

Werden Bereiche für Absiedlungsvorhaben anhand von einfachen politischen Beschlüssen oder mithilfe planerischer Instrumente festgelegt, benötigt die tatsächliche Planung wie **Umsetzung** je nach Größenordnung der Projekte **mitunter mehrere Jahre**. Es wäre kontraproduktiv in diesem Zeitraum eine dem Planungsziel zuwiderlaufende bauliche Entwicklung zuzulassen, die im Zuge einer Absiedlung mitunter abgelöst und entschädigt werden müsste und damit die Kosteneffizienz der Maßnahme reduzieren würde. Abgesehen von Instrumenten der Raumplanung, die eine langfristig überlegte Entwicklung in Absiedlungszonen festlegen, sind hier Instrumente von Bedeutung, mit der zeitlich begrenzt eine Einschränkung der Baufreiheit vorgenommen werden kann. Eine zeitliche Einschränkung erfolgt im besten Fall in unmittelbarem Zusammenhang mit der Auswahl und Festlegung von Absiedlungszonen. Alle ROG und RplG der Länder sehen Mechanismen vor, die es im Vorfeld von Ordnungsänderungen ermöglichen den aktuellen baulichen Status quo sozusagen einzufrieren, um positive Genehmigung von Bauansuchen ausschließen. Diese sogenannten Bausperren umfassen idR die von der geplanten Ordnungsänderung umfassten Bereiche.³⁶² Da Bauansuchen immer anhand der zum Einreichungszeitpunkt gültigen Rechtslage zu beurteilen sind,³⁶³ können Gemeinden sonst mit „strategischen“ Bauansuchen oder Bauanzeigen konfrontiert sein, die die Zielsetzung geplanter Änderungen des Flächenwidmungs- oder Bebauungsplans unterlaufen.

Die Regelungen der Bundesländer decken sich weitgehend. So sind **Bausperren** für größere Bereich, wie einzelne Grundstücke per Verordnung idR für eine Dauer von 2 Jahren festzulegen. Meist besteht die Möglichkeit einer Verlängerung sofern besondere Umstände erfüllt sind. In Wien gilt für das vom Bebauungsplan noch nicht erfasste Stadtgebiet ex lege eine Bausperre.³⁶⁴

Bausperren treten somit mit Ablauf der Gültigkeitsdauer automatisch außer Kraft. Die Verordnung ist allerdings bei Wegfall der Veranlassung seitens der Gemeinde aufzuheben. Bausperren bedingen, dass Bescheide, die den Zweck der Bausperre zuwiderlaufen nicht erlassen werden dürfen.³⁶⁵ Je nach länderspezifischer Regelung sind daher, wenn überhaupt, nur anzeigepflichtige Vorhaben oder mit Ausnahmebestimmungen gesondert geregelte Bauvorhaben innerhalb verordneter Bausperren zulässig.

Tabelle 6: Bausperren in den ROG, RplG und der WBauO

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	INSTRUMENT	Überörtliche Planungen	ÖEK, REK	FWP	BPL
BURGENLAND BglG RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	§ 26 BglG RplG, Befristete Bausperre Dauer max. 2 Jahre mit einjähriger Verlängerungsoption; keine Bauplatzerklärungen und Baubewilligungen			x	x
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	§ 23 Ktn GplG, Befristete Bausperre Dauer max. 2 Jahre mit einjähriger Verlängerungsoption		x	x	x
NIEDERÖSTERREI CH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	§ 26 und § 35, NÖ ROG, Bausperre Dauer max. 2 Jahre mit einjähriger Verlängerungsoption; für unbebaute gefährdete Baulandflächen unbefristet		x	x	x

³⁶² *Jahnel*, 2016, 528.

³⁶³ *ebd.*, 529ff.

³⁶⁴ § 8 WBauO 1930.

³⁶⁵ *Jahnel*, 2016, 528.

OBERÖSTERREICH OÖ BauO 1994 idF LGBl. Nr. 95/2017	§ 45 OÖ BauO, Neuplanungsgebiete Dauer max. 2 Jahre mit 2-facher einjähriger Verlängerungsoption		x	x	x
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	§ 13 Slbg ROG, überörtliche Bausperre, § 21 Slbg ROG, behördliche Bausperre Dauer max. 3 Jahre	x	x	x	x
STIEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	§ 9 Stmk ROG, Bausperre Dauer max. 2 Jahre mit einjähriger Verlängerungsoption	x	x	x	x
TIROL TROG 2016	§ 74 TROG, Bausperre Dauer max. 2 Jahre		x	x	x
VORARLBERG Vlbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	§§ 9, 25 und 37, Bausperre Dauer max. 2 Jahre mit einjähriger Verlängerungsoption	x		x	x
WIEN WBauO 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	§ 8, Bausperre für Stadtgebiete ohne Bebauungspläne gilt grundsätzlich eine Bausperre; zeitlich begrenzte Bausperre durch GR Beschluss mit Dauer von max. 3 Jahren mit Verlängerungsoption von 3 Jahren			x	x

Quelle: Eigene Darstellung

Die Aufstellung in Tabelle 6 zeigt deutlich, dass bis auf Oberösterreich alle Bundesländer den Begriff der Bausperre für die Einschränkung der Bautätigkeit in von Planänderungen umfassten Bereichen kennen. Oberösterreich hat mit der Festlegungsmöglichkeit von Neuplanungsgebieten³⁶⁶ allerdings ein inhaltlich gleichorientiertes Instrument.

In **Salzburg**, der **Steiermark** und **Vorarlberg** sind Bausperren auch im Zuge der Erstellung oder Änderung von **überörtlichen bzw. regionalen Planungsverordnungen** möglich. Das bedeutet einen vergleichsweise gravierenden Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden und benötigt daher entsprechende Grundlagen, die ein überörtliches Interesse rechtfertigen.

Im Großteil der Bundesländer sind mittlerweile auch Bausperren im Zusammenhang mit den strategischen Planungsinstrumenten der Gemeinden möglich. Lediglich das Burgenland, Vorarlberg und Wien sehen diese Möglichkeit nicht dezidiert in ihren Gesetzen vor.

Üblich ist die Festlegung von Bausperren in erster Linie im Zusammenhang mit der Änderung von Flächenwidmungsplänen oder der Erstellung von Bebauungsplänen. Alle Bundesländer kennen daher die zeitlich befristete Einschränkung der Bebaubarkeit im Zusammenhang mit Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen. In Wien gilt – wie bereits erwähnt – für Bereiche ohne Bebauungspläne eine pauschale Bausperre.³⁶⁷

Niederösterreich hat als einziges Bundesland das Instrument der Bausperre explizit mit Naturgefahren verknüpft und auch die Befristung eingeschränkt. So sind **unbefristete Bausperren** seitens der Gemeinde für gewidmete und unbebaute Flächen festzulegen, die von einer Gefährdung bedroht sind.³⁶⁸ Also solche gelten Flächen, die bei 100-jährlichen Hochwässern überflutet werden, die eine ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes aufweisen, durch Grundwasser bedroht sind oder die rutsch-, bruch-, steinschlag-, wildbach- oder lawinengefährdet sind.³⁶⁹

³⁶⁶ § 45 Oberösterreichische Bauordnung 1994 (OÖ BauO). StF OÖ LGBl. Nr. 66/1994 idF LGBl. Nr. 95/2017.

³⁶⁷ § 8 Abs. 1 WBauO 1930.

³⁶⁸ § 26 Abs. 2 lit. b NÖ ROG 2014. *Kleewein*, 2018, 213.

³⁶⁹ § 15 Abs. 3 Z 1-4 NÖ ROG 2014.

Bausperren schließen abhängig von ihrer Zielsetzung und dem einschlägigen Wortlaut idR **nicht pauschal jegliche Bebauung** von Flächen aus. Insb. durch bewilligungsfreie Bauführungen kann es in solchen Bereichen daher zu einer **Erhöhung des Schadenspotentials** kommen.

Im Hinblick auf **Absiedlungsvorhaben** sind **Bausperren kein zentrales Instrument**, ohne das Absiedlungen unmöglich wären. Sie sind vielmehr ein ergänzendes Instrument mit Blick auf eine nachteilige Erhöhung des Schadenspotentials in gefährdeten Bereichen bis zur Umsetzung entsprechender Schutzmaßnahmen. Relevant können im Zusammenhang mit Absiedlungen insb. Bausperren im Zuge von überörtlichen Planungen sein. Sollen etwa Freihaltebereiche oder ähnliches verordnet werden, kann hier die Gemeindeautonomie in der Planung eingeschränkt werden.

Fraglich ist inwieweit die Bausperren mit einer Dauer von 2 Jahren mit einer limitierten Verlängerungsoption im Hinblick auf Schutzprojekte geeignet sind. Die Erhebung relevanter Grundlagen, Variantenstudien und ggf. die Durchführung von Umweltprüfungen nimmt idR bereits mehr Zeit in Anspruch. Einzige Ausnahme bildet die Regelung in Niederösterreich, die Bausperren in gefährdeten Bereichen auch unbefristet ermöglicht. Dahingehend lassen sich folgende Aspekte kurz zusammenfassen:

- **Bausperren** können im Zuge von Absiedlungsprozessen **in allen Bundesländern** eingesetzt werden, um den Baubestand in betroffenen Gebieten „einzufrieren“.
- Bausperren weisen idR eine **Laufzeit von 2 Jahren** mit einmaliger Verlängerungsoption, was im Hinblick auf die Planung und Umsetzung von Absiedlungsprojekten **vergleichsweise kurz** ist.

5.2.4 Freihaltung von Absiedlungsflächen

Neben der Abgrenzung von Bereichen für eine Absiedlung sowie die umfassenden Einschränkung einer weiteren baulichen Entwicklung während der Vorbereitungen für eine Umsetzung, stellt die langfristige Freihaltung von betroffenen Flächen von einer zukünftigen baulichen Entwicklung einen zentralen raumplanerischen Beitrag in Absiedlungsprozessen dar. Neben bebauten Flächen sind in dieser Betrachtung auch sämtlichen unbebauten Flächen, die etwa für land- und forstwirtschaftliche Zwecke genutzt werden, umfasst.

Vereinfacht können zwei Typen unterscheiden werden:

- **Unbebaute Flächen:** Die Zielsetzung für unbebaute Flächen in Absiedlungszonen ist idR die grundsätzliche Unterbindung von zukünftigen baulichen Entwicklungen. Eine solche würde einerseits das Schadenspotential erhöhen und kann andererseits die Gefahrenprozesse nachteilig beeinflussen. Gewisse standortgebundene, oder für die Bewirtschaftung der Flächen erforderliche Gebäude, werden dabei mittels Ausnahmebestimmungen, je nach örtlichem Kontext, ausgenommen.
- **Bebaute Flächen:** Bei der Betrachtung bebauter Flächen gilt es ebenfalls über die Flächenwidmungsplanung (oder ggf. andere Instrumente und Mechanismen) eine zukünftige bauliche Entwicklung einzuschränken. Gleichzeitig sind Regelungen bzgl. der Weiterentwicklung für den existierenden – rechtskonformen – Baubestand festzulegen, wenn dieser nicht abgebrochen wird. Der Abbruch von Gebäuden selbst und die Entsiegelung von Flächen sind gemäß den jeweiligen baurechtlichen Bestimmungen abzuwickeln.

In der örtlichen Raumplanung ist im Hinblick auf die hier erforderliche Festlegung der Nutzungen der Flächenwidmungsplan das zentrale Steuerungsinstrument. Es können aber auch Instrumente auf

überörtlicher Ebene oder weitere Instrumente der örtlichen Raumplanung zum Einsatz kommen. Denkbar ist auch die Freihaltung von Flächen insb. unter Einbeziehung privatrechtlicher Verträge und Reallasten, die im Grundbuch verbüchert werden.³⁷⁰

In der folgenden Darstellung soll daher die Kapazität der existierenden planerischen Instrumente für eine langfristigen Freihaltung von gefährdeten Flächen evaluiert werden. Ergänzt wird diese Darstellung, um Möglichkeiten zur Flächenfreihaltung aus dem Wasserrecht. Das Forstrecht bietet hier keine geeigneten Instrumente mit normativer Wirkung.

5.2.4.1 Wasser- und forstrechtliche Instrumente

Die bereits genannten **wasserwirtschaftlichen Regionalprogramme**³⁷¹ sind nicht nur für die Festlegung von Bereichen für Maßnahmen im Zusammenhang mit Hochwassergefahren einsetzbar, sondern können in diesen auch konkrete Einschränkungen für Regelungsgegenstände, die im Regelungsbereich des WRG 1959 liegen, normieren. So ist etwa die Einschränkung bei der Erteilung von Wasserrechten möglich.³⁷² Diese kann insb. für wasserrechtliche Genehmigungen im Hochwasserabfluss eingesetzt werden. Eine grundsätzliche Freihaltung von jeglicher Bebauung ist mit wasserrechtlichen Planungsinstrumenten jedoch kaum möglich; vielmehr aber eine hochwasserangepasste zukünftigen baulichen Entwicklung.

Eine hocheffiziente aber zugleich kostspielige Möglichkeit im Zuge von Absiedlungen, ist die Übernahme von Flächen in das **öffentliche Wassergut**. Das öffentliche Wassergut ist eine Art „qualifiziertes Eigentum“, dass unter Bedachtnahme auf den Gemeingebrauch u.a. dem Rückhalt und der Abfuhr von Hochwasser, Geschiebe und Eis dient.³⁷³ Eine wesentliche Eigenschaft des öffentlichen Wassergutes besteht darin, dass durch Ersitzung kein Eigentum oder andere dingliche Rechte erworben werden können.³⁷⁴ Mit dem Aufkauf von bebauten und unbebauten Flächen in Absiedlungszonen kann insb. deren optimale Nutzung zum Schutz vor Naturgefahren sichergestellt werden. Ebenso ist damit eine Bebauung oder Landnutzung, die nachteilig für den Hochwasserabfluss wäre ausgeschlossen.

International gesehen gibt es in erster Linie in Australien und den USA große staatlich finanzierte „Buyout Programme“, bei denen Betroffenen nicht nur abgebrochene Gebäude, sondern auch die Grundstücke entschädigt werden und für Retentionszwecke, wie auch ökologische Aufwertungen von Flussabschnitten genutzt werden können.³⁷⁵ Auch in österreichischen Absiedlungsprojekten wurden bereits Flächen abgelöst und in das öffentliche Wassergut überführt.³⁷⁶ Ein solches Vorgehen bedeutet eine deutliche größere finanzielle Belastung der öffentlichen Hand, als ein Verbleiben der Absiedlungsflächen im Eigentum der Betroffenen. Damit ist davon auszugehen, dass Grundstücke nur ins öffentliche Wassergut übernommen werden, wenn diese auch tatsächlich für die Herstellung von Schutzmaßnahmen benötigt werden.

Insb. im Hinblick auf die Berücksichtigung in der örtlichen Raumplanung sind an dieser Stelle Gefahrenzonenpläne, Abflussuntersuchungen etc. nach WRG 1959 und ForstG 1975 zu nennen. Gefahrenzonenpläne gelten als Fachgutachten und haben als solche keine normative Wirkung.³⁷⁷ Die ROG und RpIG nehmen aber weitgehend auf diese Grundlagen Bezug und knüpfen teilweise

³⁷⁰ z.B. Richtlinie für Absiedler in Niederösterreich: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1999.

³⁷¹ § 55g Abs. 1 Z1 WRG 1959.

³⁷² § 55g Abs. 1 Z 1 WRG 1959.

³⁷³ § 4 Abs. 2 lit. c WRG 1959. *Hattenberger*, 2006, 79.

³⁷⁴ § 4 Abs. 6 WRG 1959.

³⁷⁵ *De Vries, Fraser*, 2012. *Fraser et al.*, 2003. *Handmer*, 1987.

³⁷⁶ z.B. Schildried/Gemeinde Göfis.

³⁷⁷ *Weber*, 2018, 128.

Widmungsverbote und -einschränkungen daran.³⁷⁸ Rote Zonen sind bereits per Definition nicht für eine permanente bauliche Nutzung – mit Ausnahmen – geeignet. Dementsprechend bewirken sie ein weitgehendes Widmungsverbot für Bauland und schränken die Zulässigkeit von Bauführungen im Frei- und Grünland ein. Gefahrenzonenpläne leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Freihaltung hochgradig gefährdeter Bereiche.

5.2.4.2 Überörtliche Raumplanung

Den Ländern stehen in der überörtlichen Raumplanung eine Vielzahl verschiedener Plantypen zur Verfügung. So unterscheiden sich Pläne in der inhaltlichen Ausrichtung, in der räumlichen Abdeckung sowie der Verbindlichkeit.³⁷⁹ „Die von den zuständigen Landesregierungen erlassenen **überörtlichen Raumordnungsprogramme binden die Landesregierungen** einerseits selbst und richten sich andererseits an die **örtliche Raumplanung der Gemeinden**.“³⁸⁰ Dementsprechend müssen örtliche Pläne widerspruchsfrei bzgl. der Inhalte von verordneten überörtlichen Plänen sein.³⁸¹ Die ROG und RplG der Länder nehmen kaum unmittelbar auf Naturgefahren als mögliche Inhalte für überörtliche Pläne Bezug. Lediglich Tirol sieht im TROG vor, dass „...Maßnahmen zum Schutz vor Lawinen, Hochwasser, Wildbächen, Steinschlag, Erdbeben oder anderen gravitativen Naturgefahren...“ sowie „...für Hochwasserabflussbereiche oder -rückhalteräume“ in Raumordnungsprogrammen festgelegt werden können.³⁸² Aber auch ohne demonstrative Aufzählungen sind Festlegungen im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Schutz vor Naturgefahren nicht ausgeschlossen.³⁸³

Derzeit gibt es dennoch kaum überörtliche Planungen, die von Naturgefahren (intensiv) betroffene Bereiche in Plänen abgrenzen und mit Maßnahmen zur Freihaltung bzw. Einschränkungen der baulichen Entwicklung versehen würden.³⁸⁴ Aus einer planerischen Perspektive erscheinen hier insb. sektorale Verordnungen für das gesamte Landesgebiet oder Teilgebiete als sinnvoll. Diese haben gegenüber konzeptionellen Instrumenten den klaren Vorteil, dass die örtliche Raumplanung in der Festlegung von Widmungen unmittelbar gebunden wird.

Allgemeine Bestimmungen zum Umgang mit Naturgefahren gibt es in mehreren Landesentwicklungskonzepten. Das **Bgld Landesentwicklungsprogramm 2011**³⁸⁵ bestimmt etwa, dass Baulandwidmungen in Hochwasserabflussgebieten (HQ100) unzulässig sind. Das **Salzburger Landesentwicklungsprogramm 2003**³⁸⁶ führt in einer Maßnahmentabelle zu Naturgefahren etwa an, welche Aspekte in Regionalprogrammen konkretisiert werden sollen.

Diverse Beispiele im Bereich der Flächenvorsorge zeigen, dass Freihalteflächen im Zusammenhang mit einem überwiegenden überörtlichen Interesse festgelegt werden können. Dies existiert in mehreren Bundesländern für landwirtschaftlich wertvolle Flächen sowie für Grünräume und in Vorarlberg über der sogenannten „Blauzone“³⁸⁷ auch für Hochwassergefahrengebiete.

Die Festlegung von freizuhaltenden Bereichen für unterschiedliche Zwecke, ist in überörtlichen Programmen der Länder bereits seit Jahrzehnten etabliert und eine wesentliche Aufgabe und Regelungsmöglichkeit der überörtlichen Raumordnung. Festlegungen erfolgen idR in Kombination

³⁷⁸ Kanonier, 2018, 179.

³⁷⁹ Kanonier, Schindelegger, 2018b, 91ff.

³⁸⁰ Kanonier, 2018, 175.

³⁸¹ Leitl, 2006, 111.

³⁸² § 7 Abs. 2 lit. a Z4 und 5 TROG 2016.

³⁸³ Kanonier, 2018, 176.

³⁸⁴ Kleewein, 2018, 205.

³⁸⁵ LEP 2011, LGBl. Nr. 71/2011.

³⁸⁶ Amt der Salzburger Landesregierung, 2003, 27.

³⁸⁷ Kanonier, Schindelegger, 2018b, 101f.

mit anderen planerischen Bestimmungen als Teil gesamtheitlicher Konzepte³⁸⁸ oder werden einzeln als Freihalteflächen ausgewiesen. In **Tirol** gibt es etwa Regionalprogramme für **landwirtschaftliche Vorrangflächen**³⁸⁹ und Regionalprogramme für **überörtliche Grünzonen**.³⁹⁰ Derartige Festlegungen schließen insb. die Widmung von Bauland aus.

Im Hinblick auf die bestehende Hochwassergefahr sind etwa im **Regionalprogramm Pinzgau (Slbg) Freihaltezonen** ausgewiesen. Im Bereich des Zeller Beckens ist ein Teil des natürlichen Retentionsraums als eine Freihaltezone ausgewiesen, in der in gemeindeübergreifender Abstimmung die konkreten Nutzungen festgelegt werden sollen und in der örtlichen Raumplanung vor Nutzungen, die einer funktionsgerechten Sicherung widersprechen, freigehalten werden. Die Festlegung der notwendigen Flächen für Hochwasserschutz ist dabei prioritär zu behandeln. Mit der Verordnung der Salzburger Landesregierung wurden diese Bestimmungen für verbindlich erklärt.³⁹¹ Damit wurde auf überörtlicher Sicht eine deutliche Entwicklungsabsicht verordnet und die örtliche Raumplanung entsprechend gebunden.

Vorarlberg verfügt derzeit als einziges Bundesland über in einer Verordnung ausgewiesene überörtliche Freihalteflächen im Zusammenhang mit Hochwassergefahren. Die im Rheintal zur Flächenvorsorge für den Hochwasserschutz verordnete „**Blauzone**“ verfolgt drei zentrale Ziele:

- Schutz des Siedlungsraumes bei Hochwasserereignissen, insb. von Personen und Sachwerten,
- Erhaltung und Sicherung von Flächen für den Hochwasserabfluss oder -rückhalt,
- Sicherung von Flächen zu zukünftigen schutzwasserbaulichen Maßnahmen.³⁹²

Auslöser für die Aufstellung dieser Verordnung ist vor allem die räumliche Situation des Vorarlberger Rheintals. Aufgrund der dynamischen Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung mit einer hohen Flächeninanspruchnahme, sind bereits Retentions- und Abflussflächen verloren gegangen.³⁹³ Die Schutzbauten des Rheins sind basierend auf einem 100-jährlichen Bemessungsereignis dimensioniert, bei Extremereignissen sind daher aber Schäden im Siedlungsgebiet zu erwarten, wenn nicht entsprechende Abflussbereiche freigehalten werden. Die in der Verordnung ausgewiesenen blauen Zonen für den Hochwasserabfluss bzw. die Hochwasserretention (Abbildung 14) sind daher von den Gemeinden als Freifläche-Freihaltegebiete gemäß § 18 Abs. 5 VlbG RplG 1996 zu widmen.³⁹⁴ Ausnahmen gibt es insb. für bestehende landwirtschaftliche Betriebe, Sondergebiete, Vorbehaltsflächen und Verkehrsflächen.

³⁸⁸ z.B. Regionalprogramme in Salzburg, Online: <https://www.salzburg.gv.at/themen/bauen-wohnen/raumplanung/ueberoertliche-raumplanung/regionalplanung>, 04.12.2018.

³⁸⁹ LGBl. für Tirol Nr. 40/1194 idF 62/2018, 45/2016, 76/2013 idF 36/2018, 69/2016, 13/2017, 108/2017, 67/2017, 92/2017, 4/2018, 15/2018, 56/2018.

³⁹⁰ LGBl. für Tirol Nr. 41/1994 idF 126/2015, 93/2014 idF 55/2018, 60/2013 idF 121/2017.

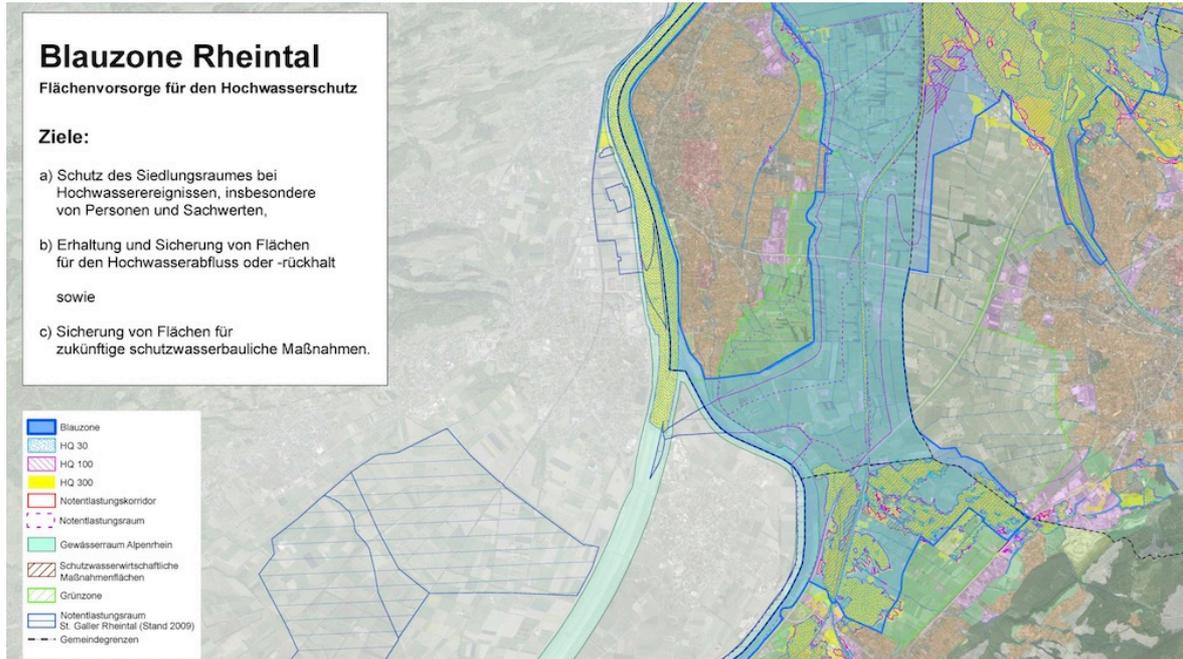
³⁹¹ Slbg LGBl. Nr. 18/2014.

³⁹² § 1 Verordnung der Landesregierung über die Festlegung von überörtlichen Freiflächen zum Schutz vor Hochwasser im Rheintal (Blauzonenverordnung), LGBl. Nr. 1/2014.

³⁹³ Amt der Vorarlberger Landesregierung, 2013, 2.

³⁹⁴ § 2 Abs. 1 Blauzonenverordnung 2014.

Abbildung 14: Ausschnitt aus dem Planteil der Blauzonenverordnung Rheintal



Quelle: Amt der Tiroler Landesregierung, LGBL Nr. 1/2014

Durch die Blauzonenverordnung werden die Gemeinden somit unmittelbar in der örtlichen Raumplanung und hier in erster Linie in der Flächenwidmungsplanung gebunden. Die weitere bauliche Entwicklung wird somit deutlich eingeschränkt. Es gibt aber keine Nutzungseinschränkungen oder baulichen Auflagen über die bestehenden Widmungsgebote hinaus.³⁹⁵ Die festgelegten Freihalteflächen sind eng mit der seit 1977 bestehenden Grünzone im Rheintal verbunden und weitgehend deckungsgleich.³⁹⁶ Einen Eingriff in die bestehenden Siedlungskörper sieht die Blauzonenverordnung nicht vor und zielt damit primär auf die Freihaltung der überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen ab. Die Festlegung der „Blauzone“ beseitigt jedoch nicht jene Probleme, die durch Nutzungen entstehen, die keiner baurechtlichen Genehmigung bedürfen. Insb. bewilligungsfreie Bauvorhaben oder die Lagerung von landwirtschaftlichen Produkten können im Ereignisfall zu negativen Effekten (Schäden durch Treibgut, Verklausungen) führen.

Die **Steiermark** hat einen anderen Zugang gewählt und ein **Programm zur hochwassersicheren Entwicklung von Siedlungsräumen**³⁹⁷ verordnet. Ohne eine räumliche Abgrenzung vorzunehmen, werden darin umfassende Widmungsverbote sowie erforderliche Ausnahmebestimmungen (Arrondierungen, Erweiterungen im öffentlichen Interesse etc.) festgelegt.³⁹⁸

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich überörtliche Raumpläne grundsätzlich für die bauliche Freihaltung von Flächen eignen, sofern ein ausreichendes überörtliches Interesse vorhanden ist. Die bestehenden überörtlichen Raumpläne enthalten vergleichsweise selten planliche Darstellungen und Abgrenzungen hinsichtlich Gefährdungsbereichen.³⁹⁹ Im Hinblick auf Naturgefahren kommen hier aufgrund der regionalen Dimension in erster Linie Hochwassergefahren als Regelungsebene in Betracht. Lawinen, Wildbäche, Rutschungen etc. können aufgrund der lokalen Möglichkeit der Abgrenzung, von Gemeinden in Entwicklungskonzepten und dem

³⁹⁵ Seher, Löschner, 2018a, 453.

³⁹⁶ StF VlbG LGBL Nr. 8/1977 und LGBL Nr. 9/1977.

³⁹⁷ Stmk LGBL Nr. 117/2005.

³⁹⁸ Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2008, 7.

³⁹⁹ Kanonier, 2018, 176.

Flächenwidmungsplan adressiert werden. Insgesamt handelt es sich bei der Ausweisung von Gefährdungsbereichen und der Verknüpfung mit planerischen Maßnahmen um eine **Verbundaufgabe**. Dahingehend hält die aktuelle ÖROK-Empfehlung Nr. 57 zum Hochwassermanagement auch fest, dass eine verbesserte Abstimmung zwischen überörtlicher Raumordnung und Wasserwirtschaft erforderlich ist.⁴⁰⁰

Generell ist das **überörtliche Steuerungspotential**, und insb. im Hinblick auf die langfristige Freihaltung von Flächen vor einer baulichen Entwicklung, noch **nicht ausgeschöpft**. Bereiche von Absiedlungsprojekten können bei einer entsprechenden regionalen Dimension und/oder bei öffentlichem Interesse, vor allem über folgende Inhalte adressiert werden:

- **überörtliche Freihalteflächen** in verordneten sektoralen Programmen mit Einschränkung der Widmungsfreiheit der betroffenen Gemeinden,
- generelle **Widmungsverbote für Bauland** in planlich abgegrenzten Gebieten (HQ100 o.ä.),
- Kriterien für eine **gefahrenangepasste Widmungstätigkeit und Nutzung** zzgl. allfälliger Ausnahmen.

Die wesentlichen Prozessaspekte des Abbruchs, der Entsiegelung von Standflächen oder etwa der Erschließung von Ersatzstandorten bei Absiedlungsprojekten, können mittels überörtlicher Raumpläne nur bedingt adressiert werden. Einerseits kann ein Abbruch über Instrumente der Negativplanung nicht durchgesetzt werden und ein derartiger Detaillierungsgrad weist wohl nur in Ausnahmefällen ein überwiegendes überörtliches Interesse auf. Die Auswahl und Bereitstellung von Ersatzstandorten kann z.B. durch die betroffenen Gemeinden erfolgen.

5.2.4.3 Örtliche Entwicklungskonzepte

Örtliche bzw. räumliche Entwicklungskonzepte auf kommunaler Ebene haben sich gemeinhin als wesentliche strategische Instrumente in der örtlichen Raumplanung etabliert. Die ROG und RplG sehen dabei eine durchaus unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei den Inhalten und eine fakultative bzw. optionale Erstellung solcher Konzepte vor.⁴⁰¹

Für die Änderung von Flächenwidmungsplänen bilden örtliche strategischen Konzepte – sofern vorhanden – eine zentrale Grundlage für die fachliche Begründung von Festlegungen. Eine Widmung von Flächen zur Freihaltung von baulichen Entwicklungen etwa, muss unter Beachtung des Stufenbaus der Rechtsordnung eine Entsprechung (Zielsetzung, räumliche Abgrenzung) in einem Entwicklungskonzept haben. In der nachstehenden Tabelle werden die Möglichkeiten der Bundesländer solche Freihalteflächen auf strategischer Ebene auszuweisen aufgeschlüsselt.

⁴⁰⁰ ÖROK, 2017, 6.

⁴⁰¹ Lienbacher, 2016, 503f.

Tabelle 7: Möglichkeiten zur Flächenfreihaltung in örtlichen Entwicklungskonzepten

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	STRATEGISCHES INSTRUMENT	FLÄCHENFREIHALTUNG
BURGENLAND LEP 2011 LGBl. Nr. 71/2011 Bgl. LReg. 2012.	nicht im Bgl. RplG; über LEP 2011 sind örtliche Entwicklungskonzepte (ÖEK) für Gemeinden entsprechend gewisser Eigenschaften erforderlich	Bereiche, die von jeglicher Bebauung freizuhalten sind (Freihaltezonen, Hochwasserabflussgebiete) (4.1.1.2 LEP 2011)
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	Örtliches Entwicklungskonzept (§ 2)	Festlegung von Gebieten, die zur Erhaltung der freien Landschaft von einer Bebauung freizuhalten sind (§ 2 Abs. 3 lit. g)
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	Örtliches Raumordnungsprogramm (§ 13)	<i>Keine spezifischen Bestimmungen zu Freihaltung im örtlichen Entwicklungskonzept</i>
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	Flächenwidmungsplan mit örtlichem Entwicklungskonzept (§§ 18-30a)	Frei- und Erholungsflächen (§ 18 Abs. 3 Z 3 lit. c)
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	Räumliches Entwicklungskonzept (§§ 23-26)	<i>keine spezifischen Bestimmungen zu Freihaltung im räumlichen Entwicklungskonzept</i>
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	Örtliches Entwicklungskonzept (§§ 21-24)	im Entwicklungsplan sind festzulegen (...) besonders schützenswerte Bereiche (z.B. Freihaltezonen) (§ 22 Abs. 5 Z 4)
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	Örtliches Raumordnungskonzept (§§ 31-34)	Freihaltegebiete für landwirtschaftliche Flächen, Waldgebiete, ökologisch wertvolle Flächen und Erholungsflächen (§ 27 Abs. 2 lit. h, i, j, k)
VORARLBERG Vlbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	Räumliches Entwicklungskonzept (§ 11)	zu sichernde Räume zum Schutz vor Naturgefahren (§ 11 Abs. 1 lit. e)
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	-	-

Quelle: Eigene Darstellung

Das **Burgenland** weist mit der Verankerung des örtlichen Entwicklungskonzeptes (ÖEK) im LEP 2011⁴⁰² ein in der österreichischen Raumordnung einzigartige Konstruktion auf. In den Grundsätzen für die örtliche Raumordnung wird das Instrument des ÖEK in lediglich 2 Punkten in seiner inhaltlichen Anforderung festgelegt. So sind darin Ziele unter Berücksichtigung der Landes- und Regionalplanung für die örtliche Entwicklung der Gemeinde festzulegen. Es definiert weiter in einem Plan- und Textteil die räumliche Gliederung der Gemeinde. Darin können auch Bereiche ausgewiesen werden, die von jeglicher⁴⁰³ Bebauung freizuhalten sind, wobei lediglich Freihaltezonen und Hochwasserabflussgebiete als Beispiele angeführt werden.⁴⁰⁴ Eine solche Ausweisung ist aufgrund der lediglich selbstbindenden Wirkung der ÖEKs dann mit konkreten Widmungen umzusetzen. **Kärnten** verfügt über das Instrument des örtlichen Entwicklungskonzeptes.⁴⁰⁵ Diese werden vom Gemeinderat beschlossen und können aufgrund der

⁴⁰² Verordnung über das LEP 2011, LGBl. Nr. 71/2011.

⁴⁰³ Die getroffene Formulierung muss hier wohl als unglücklich und unrichtig bezeichnet werden. Eine Freihaltung von Flächen von jeglicher Bebauung ist der Raumplanung im Burgenland mit Blick auf von der Wirkung der Flächenwidmungspläne ausgenommenen Bauvorhaben keinesfalls möglich.

⁴⁰⁴ Siehe 4.1.1.2 Anlage A des LEP 2011.

⁴⁰⁵ § 2 Ktn GplG 1995.

Bestimmungen zur Aufstellung, wie durch ihre generell abstrakte Wirkung als Verordnung qualifiziert werden. Die Bestimmungen des Ktn GplG sehen vor, dass im ÖEK Gebiete festgelegt werden können, die zur Erhaltung der freien Landschaft von einer Bebauung freizuhalten sind.⁴⁰⁶ In **Niederösterreich** sind örtliche Entwicklungskonzepte (nunmehr) optionaler Bestandteil von örtlichen Raumordnungsprogrammen, deren Verordnungsteil der Flächenwidmungsplan ist. Für örtliche Entwicklungskonzepte sind dabei die Planungsrichtlinien für Flächenwidmungspläne sinngemäß anzuwenden.⁴⁰⁷ Dabei gibt es keine spezifischen Bestimmungen, die eine Freihaltung gewisser Bereiche von einer Bebauung zum Gegenstand haben. Entsprechende Vorgaben für die Flächenwidmung können aber jedenfalls getroffen werden. Im Bundesland **Oberösterreich** werden das örtliche Entwicklungskonzept und der Flächenwidmungsplan ebenfalls in einer gemeinsamen Verordnung zusammengefasst. Freihalteflächen im Zusammenhang mit Naturgefahren werden nicht angeführt, aber die im verpflichtenden Grünlandkonzept vorgesehenen „Frei- und Erholungsflächen“⁴⁰⁸ zielen auf eine Freihaltung vor einer Bebauung ab. Eine klare Bezugnahme auf die Wirkung muss wohl in der inhaltlichen Determinierung einer solchen Freifläche erfolgen. In **Salzburg** existiert das räumliche Entwicklungskonzept (REK), das die Gemeinden in der örtlichen Raumplanung selbst bindet.⁴⁰⁹ Der im REK vorgesehene Entwicklungsplan sieht keine explizite Festlegung von Freihalteflächen vor. Lediglich Flächen für eine Baulandausweisung, grünlandgebundene Einrichtungen, zur Freiraumentwicklung sowie Siedlungsschwerpunkte werden genannt.⁴¹⁰ Eine langfristige Freihaltung kann aber wohl über Bereiche zur Freiraumentwicklung mit entsprechender funktionaler Beschreibung erzielt werden. Örtliche Entwicklungskonzepte in der **Steiermark** werden als Verordnungen erlassen. Im Entwicklungsplan⁴¹¹ ist dabei die räumliche Gliederung des Gemeindegebietes vorgesehen. Hier können besonders schützenswerte Bereiche festgelegt werden. Exemplarische werden dabei auch Freihaltezonen aufgezählt.⁴¹² Bzgl. deren Wirkung bzw. Umsetzung im Flächenwidmungsplan sind keine Bestimmungen enthalten. Das örtliche Raumordnungskonzept in **Tirol** ist seitens aller Gemeinden verpflichtend zu erstellen und zu verordnen. Freihaltegebiete werden im Gesetzestext zwar als Bestandteil von örtlichen Raumordnungskonzepten genannt⁴¹³ aber nur in Zusammenhang mit zusammenhängenden landwirtschaftlichen Gebieten, Waldgebieten, ökologisch wertvollen Flächen und Erholungsräumen gesetzt.⁴¹⁴ Ein Konnex zu Naturgefahren wird im TROG nicht hergestellt, womit eine Ausweisung von Freihaltflächen für Gefährdungsbereiche nicht dezidiert möglich ist. Das in **Vorarlberg** existierende räumliche Entwicklungskonzept war bis vor kurzem lediglich ein optionales Instrument und ist daher nicht flächendeckend vorhanden.⁴¹⁵ Mittels REK sollen u.a. zu sichernde Freiräume zum Schutz vor Naturgefahren ausgewiesen werden.⁴¹⁶ Im Rahmen der Selbstbindung der Gemeinden sind solche Freiräume auch mit Freihalteflächen in der Flächenwidmungsplanung umzusetzen. Die Stadt **Wien** kennt auf Basis der WBauO kein Instrument zur räumlich strategischen Entwicklung, auch wenn ein solches mit dem Stadtentwicklungsplan existiert.⁴¹⁷

⁴⁰⁶ § 2 Abs. 3 lit. g Ktn GplG 1995.

⁴⁰⁷ §§ 13 Abs. 3, 14 Abs. 2 NÖ ROG 2014.

⁴⁰⁸ § 18 Abs. 3 Z3 lit. c OÖ ROG 1994.

⁴⁰⁹ § 23 Abs. 3 Slbg ROG 2009.

⁴¹⁰ § 25 Abs. 3 Slbg ROG 2009.

⁴¹¹ § 21 Abs. 2 Stmk ROG 2010.

⁴¹² § 22 Abs. 5 Z 4 Stmk ROG 2010.

⁴¹³ § 28 Abs. 4 TROG 2016.

⁴¹⁴ § 27 Abs. 2 lit. h, i, j, k TROG 2016.

⁴¹⁵ § 11 Abs. 1 VlbG RplG 1996. Zur Verpflichtung zur REK-Erstellung siehe: Regierungsvorlage LGBl. Nr. 77/2018 und Novelle LGBl. Nr. 4/2019.

⁴¹⁶ § 11 Abs. 1 lit. 3 VlbG RplG 1996.

⁴¹⁷ Stadt Wien, 2014.

Zusammenfassend existieren in den Bundesländern somit unterschiedliche Möglichkeiten abgegrenzte Bereiche langfristig vor einer baulichen Entwicklung im Hinblick auf die existierende Gefährdung mittels örtlicher Entwicklungskonzepte auszuschließen. Deziert Bezug auf Naturgefahren nehmen lediglich die einschlägigen Bestimmungen im Burgenland sowie in Vorarlberg, Niederösterreich und Salzburg sehen nicht explizit die Möglichkeit der Ausweisung von Freiflächen bzw. Freihaltebereichen vor, während dies in den Bestimmungen zu den örtlichen Entwicklungskonzepten der anderen Bundesländer – außer Wien – für unterschiedliche Zielsetzungen vorgesehen ist. Im Großteil der Bundesländer ist es somit bereits auf strategischer Ebene möglich, innerhalb des Planungshorizonts von 10⁴¹⁸ bis ca. 25 Jahren⁴¹⁹ eine Freihaltung von Flächen vor einer – weiteren – Bebauung vorzusehen. Festlegungen können dabei in den Planteilen, oder aber auch nur textlich erfolgen und so Vorgaben für die Widmungspraxis formulieren.

Die Ausweisung von Bereichen und Flächen für eine Freihaltung aufgrund einer bestehenden Gefährdungssituation, ist über örtliche Entwicklungskonzepte jedenfalls möglich. Damit kann unter Bezug auf eine sachliche Argumentation, im Sinn einer Negativplanung, vor allem die weitere bauliche Entwicklung eingeschränkt werden. Auf einer strategischen Ebene ist es Gemeinden ebenso möglich für bestimmte Bereiche auch eine Einschränkung der möglichen Zu- und Umbauten bei Bestandsgebäuden vorzusehen. Dies naturgemäß unter Beachtung der planerischen Ziele und Grundsätze sowie der Verhältnismäßigkeit solcher restriktiven Bestimmungen. Die eigentliche Umsetzung hat auch hier über die Flächenwidmungsplanung zu erfolgen, da diese die zentrale Prüfungsgrundlage im Rahmen von Bauverfahren darstellt.

Bereiche für die Durchführung einer Absiedlung können ebenso planlich wie textlich in örtlichen Entwicklungskonzepten vorgesehen werden. Dies bedeutet jedoch keine unmittelbare Umsetzung, da entsprechende hoheitliche Instrumente zu einer derartigen Positivplanung fehlen. Vielmehr kann auch hier in erster Linie die Flächenwidmungsplanung gebunden werden. Örtliche Entwicklungskonzepte sind in diesem Zusammenhang somit eng mit der Flächenwidmungsplanung verschränkt.

5.2.4.4 Flächenwidmungsplanung

Der Flächenwidmungsplan stellt das **zentrale Instrument der örtlichen Raumplanung** mit der Festlegung der zulässigen Flächennutzung dar. Der Flächenwidmungsplan ist dabei Grundlage für anzeige-/genehmigungspflichtige Bauvorhaben entsprechend der jeweiligen Baugesetze bzw. Bauordnungen der Länder.⁴²⁰ Werden Gebäude im Zuge von Absiedlungsvorhaben abgebrochen, ist eine langfristige Freihaltung der betroffenen Flächen von zukünftigen Bauführungen unter anderem durch den Flächenwidmungsplan möglich.

⁴¹⁸ Siehe etwa § 31 Abs. 1 TROG 2016.

⁴¹⁹ Siehe etwa § 25 Abs. 1 Slbg ROG 2009.

⁴²⁰ *Kanonier, Schindelegger*, 2018b. 106ff.

Für diese Sicherstellung einer eingeschränkten Bebauung gibt es zwei verschiedene Herangehensweisen im Flächenwidmungsplan:

- **Widmungen**, die **aktiv eine Freihaltung von baulichen Entwicklungen** bedingen; dafür eignen sich unterschiedliche Widmungskategorien, die in den ROG und RplG der Bundesländer vorgesehen sind,
- **Widmung** von Flächen als **residuales Frei-/Grünland**, dass grundsätzlich einer land- und forstwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung steht; eine Einschränkung der Bebaubarkeit besteht dann insb. für Flächen im 30-jährlichen Hochwasserabfluss oder aufgrund von Gefahrenzonenplänen.

Neben der Freihaltung von unbebauten Flächen gilt es jedoch auch den Baubestand mitzudenken. Eine bloße Rückwidmung von Bauland in Frei-/Grünland bedingt nicht per se ein „einfrieren“ des Baubestands. Wird eine solche Einschränkung beabsichtigt, können Bereiche mitunter mit Widmungen überlagert werden, die dies bedingen. Auch eine Rückwidmung in Aufschließungsgebiete bzw. -zonen⁴²¹ ist in manchen Bundesländern möglich und würde eine Bebaubarkeit (vorerst) einschränken. Sämtliche Widmungsänderung können im Sinn der finalen Determinierung⁴²² der Raumplanung nur im Hinblick auf existierende überörtliche und örtliche Ziele der Raumordnung nach entsprechender Abwägung und unter Einhaltung des Sachlichkeitsgebotes erfolgen. Ein weiterer Aspekt zur Praxis der Flächenwidmungsplanung im Zusammenhang mit Absiedlungsprojekten, ist die Frage nach einer möglichen Positivplanung. Sprich, ob der Abbruch von Gebäuden etwa über eine eigene „Absiedlungskategorie“ vorgeschrieben werden kann.

Im Folgenden soll daher überblicksmäßig dargestellt werden, welche Widmungen dezidiert für die langfristige Freihaltung von Flächen geeignet sind, welche baulichen Entwicklungen in Frei- bzw. Grünlandwidmungen zulässig sind und welche Aspekte für die Änderung von Flächenwidmungsplänen insb. im Hinblick auf Rückwidmungen relevant sind. Ergänzend wird die Möglichkeit der Positivplanung im Flächenwidmungsplan zur Realisierung von Absiedlungsvorhaben untersucht.

(a) Widmungen zur Freihaltung vor einer weiteren baulichen Entwicklung

Die Bundesländer nutzen ihre Gesetzgebungskompetenz in der Raumplanung, um die langfristige Freihaltung von Flächen über unterschiedlich differenzierte Widmungskategorien bzw. -zusätze abzusichern. Dabei gibt es Widmungskategorien, die allgemein gehalten sind, und wieder andere, die spezifisch in den Kontext mit einer existierenden Gefährdung gesetzt werden. Ebenso sehen manche ROG und RplG explizit keine Widmungen zur Freihaltung vor.

Tabelle 8: Widmungen zur Freihaltung von baulicher Entwicklung

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	WIDMUNG	WIRKUNG
BURGENLAND Bgld RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	§ 16 Abs. 2	Grünflächen nicht landwirtschaftlicher Nutzung sind im Flächenwidmungsplan entsprechend ihrer Verwendung gesondert auszuweisen .
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	§ 5 Abs. 6	Flächen im Grünland, die aus Gründen nach § 3 Abs. 1 lit. a bis lit. d von einer Bebauung freizuhalten sind, sind (...) nicht für die Errichtung von Gebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen bestimmt.

⁴²¹ § 14 Abs. 2 Bgld RplG 1969, § 4 Ktn GplG 1995, § 16 Abs. 4 NÖ ROG 2014, § 37 Slbg ROG 2009, § 29 Abs. 3 Stmk ROG 2010, § 17 VlbG RplG 1996.

⁴²² Zur finalen Determinierung siehe insb. VfSlg 8.280/1978.

NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	§ 20 Abs. 2 Z 18	Freihalteflächen: Flächen, die aufgrund öffentlicher Interessen (Hochwasserschutz, (...)) von jeglicher Bebauung freigehalten werden sollen.
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	§ 30 Abs. 2 Z 5	Als Flächen des Grünlandes, die nicht für die Land- und Forstwirtschaft bestimmt sind und nicht zum Ödland gehören, sind im Flächenwidmungsplan je nach Erfordernis insbesondere gesondert auszuweisen: (...) sonstige Flächen des Grünlandes (...) Nach Maßgabe der natürlichen Gegebenheiten (wie (...) Hochwassergefahr, Steinschlag, Bodenbeschaffenheit, Rutschungen, Lawinengefahr) ist die Errichtung von Bauwerken einzuschränken oder auszuschließen .
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	-	-
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	§ 33 Abs. 2	Als Freihaltegebiete können solche Flächen festgelegt werden, die im öffentlichen Interesse, insbesondere (...) wegen der natürlichen Verhältnisse wie (...) Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag- und Rutschgefahr (...) von einer Bebauung freizuhalten sind.
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	§ 43 Abs. 1 lit. b	Als Sonderflächen (...) können auch Grundflächen, die von baulichen Anlagen aller Art freizuhalten sind (...) gewidmet werden.
VORARLBERG Vlbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	§ 18 Abs. 5	Als Freihaltegebiete sind Freiflächen festzulegen, die im öffentlichen Interesse, insbesondere ... wegen der natürlichen Verhältnisse (...), Lawinen-, Hochwasser-, Vermurungs-, Steinschlag- und Rutschgefahr usw.) von einer Bebauung freizuhalten sind. Alle Freiflächen, die nicht als Landwirtschaftsgebiete oder Sondergebiete gewidmet sind, sind Freihaltegebiete.
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	-	-

Quelle: Eigene Darstellung

Im **Burgenland** sieht das Bgld RplG keine eigenen Kategorien zur Freihaltung von baulichen Entwicklungen vor. Jedenfalls sind alle Flächen, die nicht als Bauland, Verkehrsflächen oder Vorbehaltsflächen als Grünflächen auszuweisen.⁴²³ Grünflächen, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden, sind entsprechend ihrer Verwendung gesondert auszuweisen. Die Planzeichenverordnung⁴²⁴ führt hier verschiedene Grünlandwidmungen an, wobei für Grünland-Sondernutzungen, aufgrund einer fehlenden taxativen Aufzählung, ggf. auch die Freihaltung festgelegt werden kann. Im Entwicklungsprogramm für das Untere Pinka- und Stremtal gibt es – auf regionaler Ebene – z.B. solche Grünland-Freihaltezone.⁴²⁵

Im Bundesland **Kärnten** sind Flächen, die aufgrund ihrer Gefährdung durch u.a. Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren⁴²⁶ nicht für eine Bebaulandwidmung geeignet sind, als Flächen im Grünland festgelegt, die von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen freizuhalten sind.⁴²⁷

⁴²³ § 16 Abs. 1 Bgld RplG 1969.

⁴²⁴ Planzeichenverordnung für Digitale Flächenwidmungspläne 2008, StF LGBl. Nr. 33/2009 idF 2/2016.

⁴²⁵ LGBl. Nr. 22/1977 idF 51/2016.

⁴²⁶ § 3 Abs. 1 lit. b Ktn GplG 1995.

⁴²⁷ § 5 Abs. 6 Ktn GplG 1995.

Das **Niederösterreichische** ROG 2014 kennt Freihalteflächen als Widmungszusatz für Grünlandwidmungen und sieht dezidiert auch eine Anwendung im Zusammenhang mit Naturgefahren (Hochwasserschutz u. dgl.) vor.

In **Oberösterreich** nennt das ROG nicht unmittelbar eine Widmungskategorie für Freihaltezwecken. Je nach Erfordernis, sind im Flächenwidmungsplan aber Grünlandflächen mit einer spezifischen Nutzung festzulegen. Die taxative Aufzählung ist nicht abschließend und weist dezidiert auf natürlich Gegebenheiten hin, aufgrund derer die Errichtung von Bauwerken einzuschränken oder auszuschließen ist.⁴²⁸ Bei Grünflächen mit besonderer Widmung und einem speziellen Schutzzweck, ist dieser gesondert in der Legende zu umschreiben.⁴²⁹ Diese Festlegungsmöglichkeit wurde insb. bei Absiedlungen entlang der Donau für sogenannte „Schutzzonen Überflutungsgebiet“ genutzt.

Salzburg verfügt über keine eigene Freihalte-kategorie und sieht auch in der Differenzierung der Grünlandwidmungen keinen Zusatz für Freihaltezwecke vor.⁴³⁰

Die **Steiermark** hat spezifische Bestimmungen ins ROG im Hinblick auf die Freihaltung von Flächen aufgenommen. So können im Freiland zusätzlich Freihaltegebiete ausgewiesen werden, die aufgrund der Gefährdungssituation nicht für eine Bebauung geeignet sind.⁴³¹

In **Tirol** gibt es im Flächenwidmungsplan keine explizite Freihalte-kategorie. Es ist aber zulässig Sonderflächen für spezifische Nutzungen auszuweisen, die eine Freihaltung von baulichen Anlagen aller Art bewirkt. Das TROG 2016 führt hier exemplarisch Grünstreifen und Windschutzgürtel an, lässt aber auch andere Gründe für eine Freihaltung zu.⁴³²

Im Bundesland **Vorarlberg** gibt es eine vergleichsweise spezifische und strenge Bestimmung zu Freihaltegebieten. Diese sind insb. bei einer Gefährdung durch Naturgefahren von einer Bebauung freizuhalten. Bemerkenswert ist der Umstand, dass alle Freiflächen, die nicht als Sondergebiete oder für land- bzw. forstwirtschaftliche Zwecke gewidmet sind als Freihaltegebiete gelten.⁴³³

Für die Möglichkeiten zur baulichen Freihaltung von Bereichen mittels der Flächenwidmungsplanung lassen sich grundsätzlich drei Regelungsansätze unterscheiden:

- **Zusätze zu Frei-/Grünlandwidmungen**, die eine bereichsweise Abgrenzung und Festlegung auf Basis einer konkreten Gefährdungssituation erlaubt (Bgld, OÖ, NÖ, Stmk, Vlb),
- Ein **ex lege Verbot** von Bauführungen im Frei-/Grünland bei Vorliegen einer Gefährdung (Ktn),
- **keine spezifische Möglichkeit** eine Freihaltung im Flächenwidmungsplan umzusetzen (Slbg, Tirol, Wien).

Die Einschränkung der Bebaubarkeit bei solchen Widmungen bezieht sich immer auf die von den jeweiligen BauO und BauG umfassten Bauvorhaben. Standortgebundene Bauten, die in anderen Kompetenzbereichen liegen (Forstwesen, Straßenbau etc.) werden dadurch nicht berührt.

Die Kärntner Regelungen stellt einen Sonderfall dar. So sind alle Flächen im Grünland bei Vorliegen einer Gefährdung nach § 3 Abs. 1 lit. a bis lit. d Ktn GplG von einer Bebauung freizuhalten. Es gibt vom Gesetzgeber keine Differenzierung bezüglich des Grades der Gefährdung. Daraus wäre zu schließen, dass auch Restrisikobereiche (HQ300) aus Gefahrenzonenpläne von einer Bebauung freizuhalten sind.

⁴²⁸ § 30 Abs. 2 Z 5 OÖ ROG 1994.

⁴²⁹ Anlage A, Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 2016, LGBl. Nr. 26/2016.

⁴³⁰ § 36 Slbg ROG 2009.

⁴³¹ § 33 Abs. 2 Stmk ROG 2010.

⁴³² § 43 Abs. 1 lit. b TROG 2016.

⁴³³ § 18 Abs. 5 VlbG RplG 1996.

Mittels der Verwendung von Widmungszusätzen bzw. durch die ex lege Bestimmung des Ktn GplG ist es jedenfalls möglich Absiedlungszonen, die eine Gefährdung aufweisen, langfristig von einer Bebauung freizuhalten. Durch detaillierte Bestimmungen, wie etwa jene in Oberösterreich, ist eine zusätzliche Differenzierung möglich, die neben der Freihaltung notwendige Bauführungen für eine Bewirtschaftung berücksichtigt. Die Bundesländer Salzburg, Tirol und Wien können die langfristige Freihaltung von Flächen nicht unmittelbar mittels einschlägiger Widmungskategorien erreichen. Hier muss die Bebauung unter Berücksichtigung der Information bzw. Gutachten zum Gefährdungsgrad eingeschränkt werden.

(b) Frei- und Grünland – Freihaltung und zulässige Bauführungen

Die Widmung von Frei- oder Grünland wird in den ROG und RplG idR residual zu Widmungen als Bauland, Verkehrsflächen und teilweise zu Sonderflächen und Vorbehaltsflächen definiert. Derartige Widmungen bedingen eine deutlich geringere bauliche Nutzbarkeit gegenüber Baulandflächen. Ohne Zusätze zur Einschränkung von Nutzungen, können auf derartigen Flächen in erster Linie Bauführungen für land- und forstwirtschaftliche Zwecke vorgenommen werden. Die ROG und RplG weisen mittlerweile eine starke Ausdifferenzierung in dieser Widmungskategorie auf und regeln damit eine Vielzahl von Sondernutzungen, die abseits der geschlossenen Siedlungsbereiche stattfinden. Die Rückwidmung von Baulandflächen in „einfaches“ Frei- oder Grünland im Zuge von Absiedlungsprojekten, bedeutet somit per se keine Freihaltung von einer Bebauung. Tabelle 9 schlüsselt überblicksmäßig die relevanten Bestimmungen zu Bauführungen im Frei-/Grünland in den ROG und RplG der einzelnen Bundesländer auf.

Tabelle 9: Grundsätzlich zulässige Bauführungen im Frei- bzw. Grünland

BUNDESLAND Rechtsgrundlage	PARAGRAPH	ZULÄSSIGE BAUFÜHRUNG (Auszug)
BURGENLAND BglD RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015 BglD BauG 1997 idF 79/2013	§ 16 Grünflächen, § 20 Wirkung des FWP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geringfügige Bauvorhaben nach § 16 Abs. 1 BglD BauG 1997 ▪ Baumaßnahmen, die für die der Flächenwidmung entsprechenden Nutzung notwendig sind ▪ Baumaßnahmen für Wasser-/Energieversorgung, Fernmelde-/Sendewesen, Sicherheitswesen, vorübergehende Zwecke
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	§ 5 Grünland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ landwirtschaftliche Hofstellen und Betriebe mit Intensivtierhaltung ▪ bauliche Anlagen auf gesondert festgelegten Grünlandflächen (Campingplätze, Sportanlagen, Erwerbsgärtnereien, Bienenhäuser, Friedhöfe etc.) ▪ bauliche Anlagen für elektrische Leitungsanlagen, Wasserversorgungsanlagen, Kapellen etc.
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	§ 20 Grünland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ umfangreiche Unterteilung in Widmungsarten für land- und forstwirtschaftliche Gebäude bzw. Hofstellen, Erhaltenswerte Gebäude im Grünland, Sportstätten, Spielplätze, Parkanlagen, Photovoltaikanlagen etc. – Bauführungen nur zulässig, wenn für Nutzung gem. FWP erforderlich
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	§ 30 Grünland	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bauwerke und Anlagen, die nötig sind, um Grünland bestimmungsgemäß zu nutzen (für Land- und forstwirtschaftliche Zwecke oder gesondert anzuführende Nutzungen)

SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	§ 36 Grünland, § 40 Lücken im Grünland, § 46 Einzelbewilligung, § 48 Land- und Forstwirtschaftliche Bauten	<ul style="list-style-type: none"> gliedert sich in Unterkategorien nach Nutzungen (ländliches Gebiet, Sportanlagen, Schipisten etc.) Wohnbauten zur Schließung von Lücken zwischen bestehenden nichtlandwirtschaftlichen Bauten Einzelbewilligungen für Bauten im Grünland und bestimmten Voraussetzungen ungeachtet der Bestimmungen des FWP möglich über die Zulässigkeit von land- und forstwirtschaftlichen Bauten Grünland-ländliches Gebiet (Betriebsgebäude, Hofstelle etc.)
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	§ 33 Freiland	<ul style="list-style-type: none"> Gebäude für land- und forstwirtschaftliche Zwecke Bauten nach Maßgabe der ausgewiesenen Sondernutzung Auffüllungsgebiete für Wohnbauten in Lücken zwischen bestehenden Bauten
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	§ 41 Freiland, § 42 Um- und Zubauten, Änderung des Verwendungszweckes und Wiederaufbau von Gebäuden im Freiland	<ul style="list-style-type: none"> es dürfen Städel in Holbauweise, Bienenhäuser, Jagdhütten, Kapellen, Nebengebäude und Nebenanlagen etc. unter Größenbeschränkungen errichtet werden Um- und Zubauten sind im Bestand mit gewisser m² bzw. m³ Deckelung zulässig. Wiederaufbau ist grundsätzlich auch in unmittelbarer Nähe des Standortes zulässig
VORARLBERG Vbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	§ 18 Freiflächen	<ul style="list-style-type: none"> FF-Landwirtschaftsgebiet: Gebäude und Anlagen für land- und forstwirtschaftliche Nutzung FF-Sondergebiet: Gebäude und Anlagen, die gemäß der Widmung an bestimmten Standort gebunden sind FF-Freihalteflächen: Sind von Bebauung (mit Ausnahmen) grundsätzlich freizuhalten
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	§ 4 Abs. 2 Grünlandflächen	<ul style="list-style-type: none"> ländliche Gebiete; land-/forstwirtschaftliche Bauwerke, Bauwerke für berufsgärtnerische Zwecke Erholungsgebiete: Parkanlagen, Kleingartengebiete, Sport- und Spielplätze, Freibäder etc. Schutzgebiete: Wald- und Wiesengürtel, Parkschutzgebiete

Quelle: Eigene Darstellung

Die ROG und RplG der Länder unterscheiden bei Frei-/Grünlandwidmungen grundsätzlich drei verschiedene Typen:

- Grün-/Freilandflächen für **land- oder forstwirtschaftliche Nutzung**:
Hier sind insb. Bauführungen, die für die Bewirtschaftung der Flächen erforderlich sind zulässig.
- Grün-/Freilandflächen mit Zusätzen über zulässige **Sondernutzungen**:
Hier sind entsprechend der detaillierten Bestimmungen der einzelnen ROG und RplG jene Bauführungen zulässig, die der ausgewiesenen Sondernutzung entsprechen.
- Grün-/Freilandflächen, die **von einer baulichen Nutzung freizuhalten** sind:
Dies kann aufgrund von Gefährdungen oder aber auch zu Erholungszwecken etc. erfolgen.

Die jeweiligen Regelungen zur Bebaubarkeit von Frei-/Grünlandflächen im Rahmen einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung, fallen grundsätzlich umfassend und spezifisch im Hinblick auf die vorherrschenden Bewirtschaftungsformen aus. Verständlicherweise treten österreichweit beachtliche Unterschiede je nach Dominanz großflächiger Ackerlandwirtschaft oder kleinteiliger Grünlandwirtschaft, wie sie etwa in Berggebieten betrieben wird, auf.

Grundsätzlich sind auf Grün- bzw. Freilandflächen all jene Gebäude zulässig, die für die Bewirtschaftung erforderlich sind. Dies sind in erster Linie Lagergebäude (Garagen, Piller etc.). Je nach getroffener Regelung ist auf derartigen Flächen auch die Errichtung von Wohngebäuden bzw.

Hofstellen zulässig. Diese Wohngebäude dürfen teilweise auch gewerblich für Privatzimmervermietung oder Buschenschenken, Heurigenbetriebe etc. genutzt werden. Die Wiener Bauordnung etwa sieht bei der Aufschlüsselung der Widmungskategorien des Flächenwidmungsplans Grünland-ländliche Gebiete vor.⁴³⁴ Die bauliche Ausnutzbarkeit kann dann über die Erlassung von Bebauungsplänen geregelt werden,⁴³⁵ wobei in ländlichen Gebieten nur land- und forstwirtschaftliche sowie berufsgärtnerische Nutzungen zulässig sind. Diese umfassen betriebsbedingt notwendige Bauwerke, wobei darunter auch Wohngebäude verstanden werden.⁴³⁶ Weiters sind in land- oder forstwirtschaftlichen Frei-/Grünlandwidmungen idR Bauvorhaben zulässig, die aufgrund infrastruktureller Erfordernisse (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energieversorgung etc.) notwendig sind sowie untergeordnete Bauwerke (Kapellen, Bildstöcke, Wartehäuschen, Telefonzellen etc.).

Die meisten ROG und RplG der Länder haben aus der Notwendigkeit heraus auch Sondernutzungen außerhalb der Kernsiedlungsbereiche zu regeln abgestufte Frei-/Grünlandkategorien, meist mit Widmungszusätzen, in ihrer Flächenwidmungsplansystematik eingeführt. Zulässige Kategorien folgen weitgehend dem Enumerationsprinzip und werden dezidiert in den Gesetzestexten ausgewiesen.⁴³⁷ Übliche Kategorien für solche Festlegungen von Sondernutzungen im Frei-bzw. Grünland sind etwa div. Sportanlagen, Gärtnereien, Friedhöfe, Parkanlagen, Abfallbeseitigungsanlagen etc. Tirol kennt als einziges Bundesland diese Regelungssystematik nicht, da hier verschiedenste Sonderflächenwidmungskategorien eingeführt wurden.⁴³⁸

Für Absiedlungsvorhaben ist es insb. von Bedeutung, ob und inwieweit bei einer Rückwidmung von Baulandflächen in Frei-/Grünland eine langfristige Einschränkung der Bebauung ohne die dezidierte Ausweisung einer Freihaltung über Widmungszusätze erreicht werden kann. Diese **Einschränkung der Bebaubarkeit** erfolgt in erster Linie unter **Bezugnahme** auf den **Grad der vorliegenden Gefährdung**. Die ROG und RplG sowie BauO und BauG der Bundesländer verweisen dabei in erster Linie auf die Eignung von Flächen für eine Bebauung.

Im **Burgenland** nehmen weder das Baugesetz noch die Bestimmungen zu den Grünflächen unmittelbar Bezug auf Naturgefahren. Lediglich die Bgld BauVO⁴³⁹ sieht die Berücksichtigung von Hochwasserereignissen zum Schutz vor Feuchtigkeit (§ 15) und bei der Festlegung der Niveaus von Räumen (§ 21) vor. In **Kärnten** gilt durch die fehlende Differenzierung ex lege für alle durch Naturgefahren gefährdeten Grünlandflächen ein Bauverbot.⁴⁴⁰ In **Niederösterreich** darf entsprechend der NÖ BauO ein Bauwerk unbeschadet der widmungsrechtlichen Bestimmungen „...nicht errichtet oder vergrößert werden, wenn der Bestand oder die dem Verwendungszweck entsprechende Benützbarkeit des Bauwerks durch Hochwasser, Steinschlag, Rutschungen, Grundwasser, ungenügende Tragfähigkeit des Untergrundes, Lawinen (...) nicht gewährleistet ist.“⁴⁴¹ In **Oberösterreich** wurde über das Bautechnikgesetz eine umfassende Regelung eingeführt. So sind „Neu-, Zu- und Umbauten von Gebäuden (...) im 100-jährlichen Hochwasserabflussbereich sowie in der roten oder gelben Gefahrenzone im Sinn forst- oder wasserrechtlicher Vorschriften des Bundes hochwassergeschützt zu planen und auszuführen.“⁴⁴² Diese angepasste Bauweise wird in weiterer

⁴³⁴ § 4 Abs. 2 WBauO 1930.

⁴³⁵ § 5 Abs. 4 lit. e WBauO 1930.

⁴³⁶ § 6 Abs. 1 WBauO 1930.

⁴³⁷ § 16 Abs. 2-3 Bgld RplG 1969, § 5 Abs. 2 Ktn GplG 1995, § 20 Abs. 2 NÖ ROG 2014, § 30 Abs. 2-4 OÖ ROG 1994, § 36 Abs. 1 Slbg ROG 2009, § 33 Abs. 2-3 Stmk ROG 2010, § 28 Abs. 2-5 VlbG RplG 1996.

⁴³⁸ §§ 43, 44, 45, 46, 47 TROG 2016.

⁴³⁹ Bauverordnung 2008 (Bgld BauVO). StF LGBl. Nr. 63/2008 idF 17/2017.

⁴⁴⁰ § 5 Abs. 6 Ktn GplG 1995.

⁴⁴¹ § 55 Abs. 2 Niederösterreichische Bauordnung 2014 (NÖ BauO). StF LGBl. Nr. 1/2015 idF 50/2017.

⁴⁴² § 47 Abs. 1 Oberösterreichisches Bautechnikgesetz 2013 (OÖ BauTG). StF LGBl. Nr. 53/2013 idF 38/2017.

Folge definiert. In **Salzburg** bezieht sich das Bautechnikgesetz ebenfalls auf die Beachtung von Hochwasser zum Schutz vor Feuchtigkeit⁴⁴³ und legt fest, dass das Fußbodenniveau mindestens 15 cm über der höchstbekanntesten Hochwasserkote seit 1900 bzw. dem 100-jährlichen Hochwasser liegen muss.⁴⁴⁴ Im Baubewilligungsbescheid können auch Auflagen zum Schutz vor Hochwasser, Lawinen, Murgängen, Steinschlag u.dgl. Vorgeschrieben werden.⁴⁴⁵ In der **Steiermark** werden Gefährdungen durch Lawinen, Hochwasser, Grundwasser, Vermurungen, Steinschlag, Rutschungen udgl. als Widerspruch zu einer Bauplatzzeichnung angeführt.⁴⁴⁶ Damit sind bei entsprechender Gefährdung im Freiland keine Bauvorhaben möglich. In **Tirol** wird die Bauplatzzeichnung bei Vorliegen einer Gefährdung durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdbeben oder andere gravitative Naturgefahren als eingeschränkt betrachtet.⁴⁴⁷ Die Eignung kann durch bauliche oder organisatorische Maßnahmen, wie insbesondere durch ein Sicherheitskonzept, hergestellt werden.⁴⁴⁸ In **Vorarlberg** dürfen Baugrundstücke nur so bebaut werden, „...dass weder das Bauwerk selbst noch Nachbargrundstücke durch Lawinen, Wasser, Vermurungen, Steinschlag, Rutschungen u.dgl. gefährdet werden.“⁴⁴⁹

Werden im Zuge von Absiedlungsvorhaben Flächen als Frei- oder Grünland ohne spezielle Bestimmungen zur Freihaltung gewidmet oder als solche belassen, kann für Bauführungen verallgemeinert festgestellt werden:

- allgemeine **Frei- oder Grünlandwidmungen bewirken per se keine Freihaltung von Bauführungen**, die entsprechend der einschlägigen raumordnungsrechtlichen Bestimmungen zulässig sind,
- die Bebaubarkeit von Frei- und Grünlandwidmungen wird bei **Vorliegen konkreter Gefährdungen** (Gefahrenzonenpläne, Abflussuntersuchungen) insb. über **baurechtliche Bestimmungen eingeschränkt** bzw. ausgeschlossen,
- die Bebaubarkeit kann insb. durch die Genehmigungspflicht⁴⁵⁰ von Bauführungen **im 30-jährlichen Hochwasserabflussgebiet** nach WRG 1959 eingeschränkt werden.

Da etwa rote Zonen in Gefahrenzonenplänen lediglich als Fachgutachten gelten, bewirken diese nicht automatisch ein generelles Bauverbot. Dies besteht nur, wenn die raumordnungs- und baurechtlichen Bestimmungen dies normieren.

(c) Änderung von Flächenwidmungsplänen im Zuge von Absiedlungsvorhaben

In identifizierten Absiedlungszonen bestehen idR unterschiedliche Widmungen. Vor allem der Baubestand ist dabei nicht nur innerhalb von Bauland- oder Sonderwidmungen situiert, sondern kann ebenso in Frei- oder Grünlandkategorien liegen. Auch wenn landesrechtlichen Regelungen die Widmungsfähigkeit sowie die Bebaubarkeit von gefährdeten Bereichen, wie oben dargestellt, einschränken, wird es im Zuge von Absiedlungsprojekten idR erforderlich sein die Flächenwidmungspläne der betroffenen Gemeinden abzuändern. Eine Absiedlung und anschließende langfristige Freihaltung von gefährdeten Bereichen würde durch die Beibehaltung von Baulandwidmungen konterkariert werden. Dahingehend sind die Änderungsbestimmungen der einzelnen ROG und RplG zu berücksichtigen.

⁴⁴³ § 19 Salzburger Bautechnikgesetz 2015 (Slbg BauTG). StF LGBl. Nr. 1/2016 idF 19/2018.

⁴⁴⁴ § 25 Abs. 2 Z 3 Slbg BauTG 2015.

⁴⁴⁵ § 9 Abs. 2 Salzburger Baupolizeigesetz 1997 (Slbg BauPolG). LGBl. Nr. 410/1997 idF 19/2018.

⁴⁴⁶ § 5 Abs. 1 Z 5 Steiermärkisches Baugesetz 1995 (Stmk BauG). LGBl. Nr. 59/1995 idF 63/2018.

⁴⁴⁷ § 3 Abs. 2 Tiroler Bauordnung 2018 (TBO). LGBl. Nr. 28/2018 idF LGBl. Nr. 144/2018.

⁴⁴⁸ Kleewein, 2018, 2019.

⁴⁴⁹ § 4 Abs. 4 Vorarlberger Baugesetz 2001 (Vlbg BauG). StF LGBl. Nr. 52/2001 idF 37/2018.

⁴⁵⁰ § 38 WRG 1959.

Grundsätzlich wird bei Flächenwidmungsplänen als Gemeindeverordnungen in **optionale** und **fakultative Änderungsbestimmungen** unterschieden.⁴⁵¹ Für Absiedlungen sind in erster Linie die optionalen Bestimmungen relevant, da aufgrund veränderter Rahmenbedingungen eine Anpassung gewisser Widmungen erforderlich sein kann. Einige ROG und RplG bezeichnen die Umwidmung von Bauland in Grün-/Freiland oder Rückführung in die vormals bestehende Widmung als sogenannte **Rückwidmung**. Diese Kategorisierung erfolgt idR im Zusammenhang mit der Aufschlüsselung zu Entschädigungsbestimmungen bei Widmungsänderungen.⁴⁵² Im Zuge von Absiedlungen kann neben Rückwidmungen insb. auch die Umwidmung von Grün- bzw. Freilandkategorien in Freihaltekategorien relevant sein.

Rückwidmungen werden durch die allgemeinen Bestimmungen über die Zulässigkeit der Änderung des Flächenwidmungsplans und die mittlerweile weitgehend implementierten Entschädigungsregelungen inhaltlich und formal determiniert und rechtlich nur in sehr engen Grenzen zulässig.⁴⁵³ Rückwidmungen können insb. zur Reduktion des Baulandüberhangs oder aufgrund einer vorliegenden Gefährdung, die die Nutzung als Bauland verunmöglicht bzw. unverhältnismäßig einschränkt erfolgen.⁴⁵⁴ Allerdings verfügt lediglich das Ktn GplG über einen eigenen Rückwidmungsparagrafen, der in erster Linie auf den Abbau des Baulandüberhangs abgestellt ist. Dabei sind vorrangig größere zusammenhängende Gebiete rückzuwidmen, die keine Baulandeignung gem. § 3 Abs. 1 lit. a-c Ktn GplG aufweisen. Dies sind vor allem Flächen, „die im Gefahrenbereich von Hochwasser, Steinschlag, Lawinen, Muren (...) gelegen sind“.⁴⁵⁵ Die Kärntner Bestimmung bezieht sich allerdings ausdrücklich auf unbebaute Baulandreserven und nimmt nicht explizit auf bebaute Baulandflächen Bezug, wie sie im Zuge von Absiedlungsvorhaben relevant sind.

Um- und Rückwidmungen von bebauten wie unbebauten Grundstücken im Rahmen von Absiedlungsprozessen basieren somit auf den allgemeinen Änderungsbestimmungen in den einzelnen ROG und RplG. Optionale Änderungen sind idR insb. zulässig, wenn diese der Erreichung der Ziele der örtlichen Raumplanung dienen. Tabelle 10 schlüsselt überblicksmäßig die Änderungsbestimmungen der ROG und RplG im Hinblick auf Um- und Rückwidmung auf.

Tabelle 10: Änderungsbestimmungen der ROG und RplG im Hinblick auf Rückwidmungen (Auszug)

	ZWINGENDE ÄNDERUNG	ZULÄSSIGE ÄNDERUNG
BURGENLAND BglG RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	§ 19 Abs. 1: bei Änderung von Landesentwicklungsprogramm; Vollziehung von Landes-/Bundesgesetzen	§ 19 Abs. 2: wenn sich Planungsgrundlagen wesentlich geändert haben
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	§ 15 Abs. 2: wenn überörtliches Entwicklungsprogramm oder örtliches Entwicklungskonzept Anpassung verlangen; wenn sich wesentliche wirtschaftliche, soziale, ökologische oder kulturelle Verhältnisse geändert haben § 15 Abs. 4: wenn Baulandflächen den Bedarf für die nächsten 10 Jahre übersteigen; Rückwidmung entsprechend § 20	§ 15 Abs. 1: der FWP darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden § 15 Abs. 2: nur wenn Baulandbedarf besteht oder gleichzeitig eine entsprechende Baulandfläche in Grünland rückgewidmet wird

⁴⁵¹ Kanonier, 1998.

⁴⁵² z.B. § 20 Ktn GplG 1995, § 27 Abs. 3 NÖ ROG 2014, § 49 Abs. 1 Z 2 Slbg ROG 2009, § 36 Abs. 5 Stmk ROG 2010.

⁴⁵³ Klewein, 2018, 210.

⁴⁵⁴ Siehe z.B.: § 25 Abs. 2 NÖ ROG 2014.

⁴⁵⁵ § 3 Abs. 1 lit. b Ktn GplG 1995.

NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	§ 25 Abs. 2: wenn Flächen von Gefährdungen nach § 15 Abs. 3 Z 1 bis 3 und 5 betroffen sind und eine Sicherstellung innerhalb von 5 Jahren nicht möglich ist	§ 25 Abs. 1: Anpassung an Raumordnungsprogramm des Landes oder überörtliche Planung; wesentliche Änderung der Grundlagen ; Rückwidmung im Einvernehmen mit Eigentümer etc.
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	§ 36 Abs. 1: bei Änderung der maßgeblichen Rechtslage; wenn das Gemeinwohl es erfordert	§ 36 Abs. 2: wenn öffentliches Interesse oder Interesse an einer ökologischen Energienutzung vorliegt; wenn Änderung den Planungszielen der Gemeinde nicht widerspricht
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	§ 44 Abs. 1: Anpassung an Planungen und Maßnahmen nach anderen Gesetzen und Vorschriften; Anpassung an Entwicklungsprogramme des Landes	§ 44 Abs. 2: wenn die Änderung dem räumlichen Entwicklungskonzept entspricht §44 Abs. 3: Umwidmung von Bauland in Grünland ist nur zulässig, wenn seit letztmaliger Ausweisung 5 Jahre verstrichen sind (Ausnahmen § 44 Abs. 1 Z 2 und 3)
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	<i>keine Änderungsbestimmungen</i>	<i>keine Änderungsbestimmungen</i>
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	§ 36 Abs. 1: wenn Anpassung an örtliches Raumordnungskonzept erforderlich ist; zur Vermeidung von Widersprüchen mit Raumordnungsprogrammen des Landes bzw. Planungen oder Maßnahmen des Bundes	§ 36 Abs. 2: wenn den Zielen der örtlichen Raumordnung und dem örtlichen Raumordnungskonzept nicht widersprochen wird; Abrundung von Widmungsbereichen; zur Widmung von Freizeitwohnsitzen
VORARLBERG Vbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	„Der Flächenwidmungsplan darf nur aus wichtigen Gründen geändert werden: a) Er ist zu ändern bei Änderung der maßgebenden Rechtslage oder b) bei wesentlicher Änderung der für die Raumplanung bedeutsamen Verhältnisse .“ (§ 23 Abs. 1 Vbg RplG 1996)	
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	<i>Keine unmittelbaren Änderungsbestimmungen</i>	<i>Keine unmittelbaren Änderungsbestimmungen</i>

Quelle: Eigene Darstellung

Die Bestimmungen zur Änderung der Flächenwidmungspläne in den ROG und RplG ermächtigen die Gemeinden generell zu Um- und Rückwidmungen für die Erreichung der Raumplanungsziele. Teilweise liegen entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen Verpflichtungen zur Änderung vor. Um- und Rückwidmungen können immer dann vorgenommen werden, wenn sich wesentliche Grundlagen für die örtliche Raumplanung geändert haben oder dadurch die Zielerreichung in der örtlichen Raumordnung gegeben ist. Dabei ist zu beachten, dass der/die EigentümerInnen grundsätzlich auf den Fortbestand der bestehenden Widmung vertrauen darf (Bestandsgarantie) und damit Eingriffe, die eine Verschlechterung bedeuten eine ausreichende sachliche Argumentation benötigt bzw. zu entschädigen sind.⁴⁵⁶ (Zur Rückwidmung und Entschädigungspflicht siehe: Kapitel 5.2.7)

⁴⁵⁶ Kleewein, 2018, 2010.

Durch die Planung und Umsetzung von **Absiedlungsvorhaben zur Risikoreduktion** und Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung, im Zusammenhang mit einer entsprechenden Gefährdungsintensität, kann davon ausgegangen werden, dass ein **ausreichender Änderungsgrund für Flächenwidmungspläne** vorliegt. Zentrale Grundlagen für die Zulässigkeit einer Änderung sind:

- **planerische Zielsetzungen** auf örtlicher Ebene, die durch die Um- bzw. Rückwidmung erreicht werden,
- **geänderte Grundlagen**, die eine Änderung von Flächenwidmungsplänen zulassen (Durchführung eines Absiedlungsprojektes),
- ein **Widerspruch** bei bestehenden Baulandwidmungen zu den Kriterien über die **Baulandeignung** in den ROG bzw. RplG.

(d) Rahmenbedingungen einer Widmungskategorie für Absiedlungen

Nach der Besprechung der Widmungskategorien der Länder zu einer langfristigen Freihaltung von Absiedlungszonen sowie der Zulässigkeit im Zuge solcher Projekte Flächenwidmungsplanänderungen durchzuführen, stellt sich die zentrale Frage, ob nicht eine Widmungskategorie möglich wäre, die den Abbruch der Bestandsgebäude bewirkt und gleichzeitig ein absolutes Bauverbot festlegt? Damit wäre einerseits eine Intervention in eine existierende rechtskonforme Nutzung und andererseits die Einschränkung der künftig zulässigen baulichen Nutzung umfasst.

Die Flächenwidmungsplanung ist Teil der Querschnittsmaterien der Raumordnung⁴⁵⁷ und entsprechend der Kompetenzverteilung den Gemeinden zugeordnet. Die Landesplanung kann nur bei ausreichendem überörtlichen Interesse Vorgaben und Einschränkungen der örtlichen Planungshoheit vornehmen.⁴⁵⁸ Die Flächenwidmungsplanung folgt dabei grundsätzlich dem Prinzip der Negativplanung. Im Hinblick auf die Zielbestimmungen (finale Determinierung) und durch die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, wird die Argumentation für eine Widmungsentscheidung erstellt.⁴⁵⁹ Die tatsächliche Realisierung der Nutzung obliegt dann dem jeweiligen/der jeweiligen EigentümerIn. Für die Durchsetzung einer Absiedlung, sprich dem Abbruch von Gebäuden, braucht es aber eine **Positivplanung**, also Festlegungen, die zur Nutzungsrealisierung verpflichten.

Allen voran ist hier das Instrument der **Vertragsraumordnung** zu nennen, dass die Gemeinden im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung nutzen können.⁴⁶⁰ Dabei gilt, dass Gemeinden für den Abschluss privatrechtlicher Verträge, die im Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben stehen, jedenfalls eine gesetzliche Ermächtigung benötigen.⁴⁶¹ Die Vereinbarung der Überlassung von Grundstücken zu Gunsten der Gemeinden ist in den meisten Bundesländern möglich (siehe Tabelle 11). Damit sollen aber in erster Linie unbebaute Grundstücke im Rahmen der Baulandmobilisierung erreicht werden. Es ist jedoch auch denk möglich bebaute Grundstücke mit Überlassungsverträge zu versehen. Wesentlicher Gegenstand solcher Verträge muss jedenfalls eine zivilrechtlich konforme Ablöse über Grundstücke, wie Immobilien, sein. Der Verwendung der Vertragsraumordnung wird zwar idR mit Planungsakten (Umwidmungen, Erstellung von Bebauungsplänen) gekoppelt, bei Absiedlungsprojekten ist diese Möglichkeit der Privatwirtschaftsverwaltung aber wohl kaum relevant. Vertragspartner ist neben dem/der/den betroffenen EigentümerInnen die jeweilige Standortgemeinden, die damit auch für Ablösen aufkommen muss. Ein ausschließlich durch eine

⁴⁵⁷ VfSlg 2674/1954.

⁴⁵⁸ *Leitl*, 2006, 109. VfSlg 11.626/1988.

⁴⁵⁹ *Lienbacher*, 2016a, 496.

⁴⁶⁰ *Klewein*, 2003.

⁴⁶¹ *Eisenberger, Steineder*. 2011.

Gemeinde finanziertes Absiedlungsprojekt kann mit Blick auf die entstehenden Kosten aber als sehr unrealistisch angenommen werden.

Ein weiteres Instrument der Positivplanung im Zusammenhang mit der Flächenwidmungsplanung stellt die Kategorie der „**Vorbehaltsflächen**“ dar. Derartige Widmungen zielen darauf ab, dass die öffentliche Hand die jeweilige „...Fläche innerhalb einer bestimmten Frist durch entgeltlichen Vertrag (Kauf) oder erforderlichenfalls durch entschädigungspflichtige Enteignungen erwirbt und sie dem Vorbehaltszweck zuführt.“⁴⁶² Wird die Fläche nicht fristgerecht erworben, erlischt der Vorbehalt bzw. wird der Zweck nach Erwerb nicht verwirklicht, ist die Fläche an den/die früheren EigentümerInnen zurückzustellen. Alle Bundesländer – bis auf Wien – haben mittlerweile Vorbehaltsflächen in ihre Widmungskataloge aufgenommen.⁴⁶³ Dabei sind solche Vorbehaltsflächen in erster Linie für Bauten und Einrichtungen im öffentlichen Interesse (Schulen, öffentliche Bauten etc.) und vermehrt für geförderten/förderbaren Wohnbau vorgesehen.⁴⁶⁴ Im Zusammenhang mit der Naturgefahrenvorsorge wären sie wohl in erster Linie für die Realisierung von Schutzmaßnahmen (z.B. innerörtliches Retentionsbecken) denkbar. Derzeit setzen die ROG und RplG der Länder Vorbehaltsflächen nicht in einen Kontext mit Naturgefahren. Zentrale Eigenschaft der Vorbehaltsflächen ist jedenfalls, der erleichterte Zugriff der öffentlichen Hand auf privates Eigentum.

Eine **eigene Widmungskategorie für Absiedlungen**, oder genereller gesprochen den Abbruch eines rechtskonformen Baubestandes, gibt es derzeit nicht, würde sich aber denselben Mechanismen, wie Vorbehaltsflächen bedienen müssen. Zentrale Aspekte dabei wären:

- ausreichendes **öffentliches Interesse am Abbruch** der Gebäude,
- **Verhältnismäßigkeit des Eigentumseingriffes**,
- **Entschädigung** durch die öffentliche Hand.

Eine solche hypothetische Widmungskategorie ist somit jedenfalls eng im Hinblick auf grundrechtliche Bestimmungen zu diskutieren. Sie würde geradezu auf Kollisionskurs mit ebendiesen gehen. Widmungsakte würden bei einer solchen Umwidmung jedenfalls einen erheblichen Eingriff in das Privateigentum bedeuten. So entsteht bereits durch die Umwidmung selbst, eine entsprechende Wertminderung und eine faktische Beschränkung der Verfügungsbefugnisse.⁴⁶⁵ Das wirft die Frage nach dem Verhältnis zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsschutz auf.⁴⁶⁶ Einschränkungen müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein. Daher muss bei Umwidmungen eine dokumentierte Interessensabwägung stattfinden, die die Benachteiligung des Einzelnen in Verhältnis zum Nutzen der Allgemeinheit setzt. Der Gesetzgeber sieht hier daher Entschädigungsbestimmungen zum Ausgleich der erlittenen Nachteile vor. Die VfGH beurteilte derartige Fragen unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes und ob sachlich gerechtfertigte Eingriffe ins Eigentum wertmäßig ausgeglichen wurden.⁴⁶⁷

Die Umwidmung insb. von Baulandflächen in eine „Absiedlungszone“ würde im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeiten einer Rückwidmung gleichkommen. Hinzu kommt die Verpflichtung bestehende Gebäude abzurechen. Damit würde eine solche Widmungskategorie eine faktische Enteignung bedeuten, die entsprechend entschädigungspflichtig wäre. Die ROG und RplG sehen

⁴⁶² Kleewein, 2018, 212.

⁴⁶³ §§ 2b, 17 Bgld RplG 1969, § 7 Ktn GplG 1995, § 22 NÖ ROG 2014, § 19 OÖ ROG 1994, §§ 41, 42 Slbg ROG 2009, § 37 Stmk ROG 2010, §§ 52, 52a, TROG 2016, § 20 VlbG RplG 1996.

⁴⁶⁴ Kanonier, 2014, 38f.

⁴⁶⁵ Lienbacher, 2016a, 494.

⁴⁶⁶ Art. 5 StGG, StF RGBL. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988 iVm Art 1 1. Zusatzprotokoll EMRK, BGBl. Nr. 59/1964.

⁴⁶⁷ Lienbacher, 2016a, 494f.

gerade aber in von Naturgefahren gefährdeten Bereichen weitgehend entschädigungslose Rückwidmungen vor.⁴⁶⁸ Das zentrale Problem einer solchen Widmungskategorie ist aber wohl das Fehlen eines ausreichenden öffentlichen Interesses für einen derart gravierenden Eigentumseingriff.

Sollen etwa Gebäude aus Gefährdungsbereichen zur Risikoreduktion abgesiedelt werden und entsteht dadurch lediglich ein individueller und kein allgemeiner Nutzen, ist der Eigentumseingriff als unverhältnismäßig zu beurteilen. Die öffentliche Hand hat ohne Zweifel Aufgaben des Naturgefahrenmanagements übernommen, es liegt aber auch eine Verantwortung bei den Rechtsunterworfenen.⁴⁶⁹ Diese können selbst Schutz- bzw. Anpassungsmaßnahmen unternehmen, die ebenfalls zu einer Risikoreduktion führen. Die Verhältnismäßigkeit des Eigentumseingriffs wird somit auch bei entsprechender Entschädigung aufgrund des schwer zu argumentierenden öffentlichen Interesses nicht gegeben sein. Hinzu kommt, dass die Standortgemeinden als örtliche Planungsbehörde für Entschädigungszahlungen aufkommen müssten.

Eine **Widmungskategorie** „Absiedlungszone“ im Sinn einer Positivplanung ist aus planungsrechtlicher Sicht eine theoretische Überlegung, deren Anwendbarkeit als nicht realistisch angesehen werden muss.

5.2.5 Bauverbote mittels Vertragsraumordnung

Die Diskussion der langfristigen Freihaltung von Absiedlungsflächen wurde bisher überwiegend auf die öffentlich-rechtlichen Instrumente abgestellt. Zu prüfen ist hier aber auch, inwiefern die Bestimmungen zur Vertragsraumordnung der einzelnen Bundesländer eine Bebauung langfristig unterbinden und damit eine Freihaltung garantieren können.

Nicht zuletzt wegen immanenter Schwächen der hoheitlichen Planungsinstrumente, v.a. in Bezug auf die tatsächliche Realisierung von Nutzungen, hat der Gesetzgeber seit den 1990er-Jahren die Vertragsraumordnung in den ROG und RplG eingeführt.⁴⁷⁰ Als Anwendungsgebiete wurden insb. **Verwendungsverträge, Überlassungsverträge, Aufschließungsverträge, Umlegungsverträge, Planungskostenverträge** und **Förderungsverträge** vorgesehen.⁴⁷¹ Das Slbg ROG 1998 sah eine zwangsweise Verknüpfung zwischen privatrechtlichem Vertrag und öffentlich-rechtlichen Widmungsakten zur Erreichung der Entwicklungsziele vor.⁴⁷² Diese obligatorische Verknüpfung der Vertragsraumordnung mit hoheitlichen Planungsinstrumenten hob der Verfassungsgerichtshof wegen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, den Eigentumsschutz, den Gleichheitssatz sowie die Kompetenzbestimmungen als verfassungswidrig auf.⁴⁷³ Dementsprechend reagierten die weiteren Bundesländer mit Novellierungen der relevanten Bestimmungen und sehen nunmehr eine grundsätzliche Ermächtigung der Gemeinden zur Anwendung der Vertragsraumordnung, aber keine Verpflichtung mehr vor.

⁴⁶⁸ Zu Rückwidmungen im Zsh mit Naturgefahren siehe: *Kanonier*, 2005, 64.

⁴⁶⁹ *Weber*, 2018, 124.

⁴⁷⁰ z.B.: Bgl d RplG 1969 Novelle LGBl. Nr. 64/2000, OÖ ROG 1994, LGBl. Nr. 114/1993, Slbg ROG 1992, LGBl. Nr. 98/92; TROG 1994, LGBl. Nr. 81/1993.

⁴⁷¹ *Kleewein*, 2003, 47.

⁴⁷² *Lienbacher*, 2016a, 512.

⁴⁷³ VfSlg 15.625/1999.

Im Hinblick auf die Durchführung von Absiedlungen kann die Vertragsraumordnung insb. im Hinblick auf die Absicherung der Nicht-Bebauung relevant sein. Inwieweit derartige Regelungen auf Basis der bestehenden gesetzlichen Ermächtigungen seitens Gemeinden mit EigentümerInnen getroffen werden können, ist im Detail zu prüfen. In Tabelle 11 sind dementsprechend die inhaltlichen Bestimmungen zur Vertragsraumordnung mit den enthaltenen Ermächtigungen der einzelnen ROG bzw. RplG aufgeschlüsselt.

Tabelle 11: Anwendungsgebiete der Vertragsraumordnung

FUNDSTELLEN		VERTRÄGE ZU/ZUR
BURGENLAND BglG RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	Maßnahmen zur Baulandmobilisierung § 11a Abs. 3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überlassung von Grundstücken ▪ Bebauungsfristen ▪ Erschließungskosten ▪ Zusammenlegung zur Verbesserung der Grundstücksstruktur
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	Privatwirtschaftliche Maßnahmen § 22 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherstellung der Verfügbarkeit von Grundflächen ▪ Sicherstellung der widmungsgemäßen Verwendung ▪ Beteiligung an Aufschließungskosten
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	Befristetes Bauland, Vertragsraumordnung § 17 Abs. 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bebauungsfristen ▪ Nutzungen durchzuführen oder zu unterlassen ▪ Maßnahmen zur Erreichung oder Verbesserung der Baulandqualität
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	Privatwirtschaftliche Maßnahmen zur Baulandsicherung § 15 Abs. 2, § 16 Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstellung der Nutzung ▪ Infrastrukturkosten ▪ Überlassung von Grundstücken (Optionen) ▪ Sicherung des förderbaren Wohnbaus
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	Ermächtigung zu privatwirtschaftlichen Maßnahmen § 18 Abs. 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zur Sicherung der Entwicklungsziele, insb. zur ▪ Verwendungen von Grundstücken ▪ Überlassung von Grundstücken ▪ Tragung von Infrastrukturkosten
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	Privatwirtschaftliche Maßnahmen § 35	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwendung von Grundstücken ▪ Sicherung von Grundstücken für den förderbaren Wohnbau
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	Maßnahmen der Gemeinden als Träger von Privatrechten § 35	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherung ausreichender Flächen für den Wohnbau, gewerbliche und industrielle Zwecke ▪ Verwendung von Grundstücken ▪ Überlassung von Grundstücken (Bodenfonds, geförderter Wohnbau, verkehrsmäßige Erschließung, infrastrukturelle Einrichtungen)
VORARLBERG Vbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	Privatwirtschaftliche Maßnahmen § 38 Abs. 1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Widmungsgemäße Verwendung von Bauflächen ▪ Überlassung von Grundstücken (Gemeinde, Dritte) ▪ Vereinbarungen über Infrastrukturmaßnahmen
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	Maßnahmen der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten § 1a	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorsorge ausreichender Flächen für den Wohnraum, Arbeits- und Produktionsstätten, des Gewerbes-, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeglicher Art ▪ Beteiligung der Grundeigentümer an Kosten der Infrastruktur

Quelle: Eigene Darstellung.

Lediglich im **NÖ ROG** wird dezidiert darauf hingewiesen, dass im Sinne der Vertragsraumordnung auch die **Unterlassung von Nutzungen** festgelegt werden kann. Eine Einschränkung der Bebaubarkeit über Verträge von Grundstücken, die seitens der Gemeinde im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgeschlossen werden ist somit de facto nicht möglich. Raumordnungsverträge dürfen **nur bei Vorliegen** einer **gesetzlichen Ermächtigung** abgeschlossen werden und sind inhaltlich durch die einschlägigen Bestimmungen determiniert.⁴⁷⁴ Das Erwirken einer Unterlassung der Bebauung schränkt u.a. die Baufreiheit ein und stellt einen Sonderfall der Vertragsraumordnung dar, mittels der idR die Realisierung und nicht die Unterlassung von Nutzungen angestrebt wird.

Mittels Raumordnungsverträgen kann somit insb. die Nutzung von Flächen entsprechend den der jeweiligen Widmung eigenen Bestimmungen zzgl. der Berücksichtigung einer Gefährdung vertraglich vereinbart werden. Die einseitige Einschränkung zum Verzicht auf eine Bebauung ist demnach aber nicht zulässig. Der in im NÖ ROG enthaltenen Bestimmung zur Vereinbarung von Unterlassungen von Nutzungen sind enge Grenzen gesetzt, da das Prinzip der Gleichbehandlung nicht verletzt werden darf.⁴⁷⁵

Generell verfügen Gemeinden somit aus den ROG und RplG heraus über **keine Rechtstitel**, die sie zum Abschluss von **Verträgen** ermächtigen würden, in denen für Flächen, entgegen der über die Widmung vorgesehenen Nutzungsfestlegung, eine **bauliche Nutzung mittels Bauverbot verunmöglicht** wird. Im Zusammenhang mit Baulandwidmungen würden solche Verträge ohnehin die Widmung selbst konterkarieren und bei Widmungen die eine Freihaltung bedingen, ist demnach keine zusätzliche vertragliche Absicherung erforderlich.

Wird die Freihaltung von Absiedlungszonen jedoch nicht über überörtliche Festlegungen oder entsprechende Widmungen abgesichert, wird es jedoch von Nöten sein, Bauverbote privatrechtlich abzusichern. Hier bietet sich insb. die Möglichkeit an Bauverbote im Zusammenhang mit Förderzahlungen zu erwirken und diese als Voraussetzungen für den Anspruch auf Fördermittel festzulegen. Damit handelt es sich aber nicht um Maßnahmen die zur Raumordnung im engeren Sinn gezählt werden können. Mit Förderrichtlinien/-kriterien können allerdings nur jene Parteien erreicht werden, die tatsächlich Fördergelder für den Abbruch ihrer Immobilien in Absiedlungszonen in Anspruch nehmen. Weichende Parteien können hier zu Gunsten des Vertragspartners ein Bauverbot als Dienstbarkeit einräumen. IdR wird als Vertragspartei der Fördergeber und damit nicht die Standortgemeinde auftreten. Da Absiedlungen in Österreich in erster Linie über Mittel aus dem Katastrophenfonds finanziert werden, sind hier insb. die jeweiligen Landesverwaltungen involviert.

Auch wenn es über die Vertragsraumordnung möglich wäre die Unterlassung der Bebauung von Flächen abzusichern, ist damit nicht das Problem des Vertragsabschlusses gelöst. Für Betroffene gibt es de facto keine Anreize hier eine Vertragsverhältnis mit der Gemeinde einzugehen, dass die aktuell bestehenden Nutzungsmöglichkeiten einschränkt.

⁴⁷⁴ Kleewein, 2014, 101.

⁴⁷⁵ Kleewein, 2003, 207ff.

5.2.6 Abbruch von Gebäuden im Baurecht

Ein Absiedlungsprojekt im Zusammenhang mit Naturgefahren hat schlussendlich das Ziel den gefährdeten Baubestand im betroffenen Bereich abzurechnen. Fragen der Widmung, Entschädigung oder zukünftigen baulichen Entwicklung sind insb. mittels der raumordnungsrechtlichen Bestimmungen und Festlegungen zu klären. Der Abbruch von Gebäuden dahingegen ist auf Basis der baurechtlichen Bestimmungen abzuwickeln, da aus den raumordnungsrechtlichen Bestimmungen heraus de facto keine Verpflichtung zum Abbruch von Gebäuden festgelegt werden kann. Hoheitliche Raumordnungsinstrumente sind weitgehend der Negativplanung zuzurechnen und können daher die beabsichtigten räumlichen Nutzungszustände nicht unmittelbar herbeiführen.⁴⁷⁶

Der **Abbruch** von Gebäuden stellt gemeinhin ein **bewilligungspflichtiges (Bau-)Vorhaben** dar. Die einzelnen Bauordnungen/-gesetze der Länder kennen hier unterschiedlich detaillierte Bestimmungen und Abstufungen. Dabei ist im Detail auf den konkreten Hintergrund und Zusammenhang des beabsichtigten Abbruchs zu achten. Eine Beseitigung von Bauwerken kann aufgrund bautechnischer Mängel von der Baubehörde aufgetragen werden⁴⁷⁷, auf Antrag des/der EigentümerInnen erfolgen oder im Zusammenhang mit konsenslosen oder konsenswidrigen Gebäuden oder -teilen stehen. Die ROG und RplG kennen teilweise Bestimmungen, die den Wiederaufbau von Gebäuden nach einem Abbruch an selber Stelle oder in unmittelbarer Nähe ermöglichen. Insb. nach Elementarereignissen kann aufgrund der aufgetretenen Schäden ein Abbruch und Wiederaufbau kosteneffizienter als eine Sanierung sein.

Die BauO und BauG der Bundesländer sehen alle sehr ähnliche Bestimmungen zum Abbruch von Gebäuden vor. Dieser gilt dabei ebenso als Bauvorhaben⁴⁷⁸, wie die Neuerrichtung von Gebäuden, da verschiedene öffentliche und subjektiv-öffentliche Rechte berührt werden (können).⁴⁷⁹ Wäre der Abbruch von Gebäuden generell anzeige- und bewilligungsfrei könnte dies v.a. der geordneten Siedlungsentwicklung zuwiderlaufen und zum Verlust kulturell wertvoller Baustrukturen führen.⁴⁸⁰ Die Bestimmungen der BauO und BauG differenzieren die Anzeige- bzw. Bewilligungspflicht grundsätzlich nach dem Umgang des Abbruchs.

Tabelle 12: Baurechtliche Bestimmungen zum Abbruch von Gebäuden

ABBRUCH von Gebäuden	FUNDSTELLE	BESTIMMUNG
BURGENLAND Bglld BauG 1997 idF LGBl. Nr. 79/2013	§ 20 Abbruch von Gebäuden	Der beabsichtigte Abbruch von Gebäuden ist, sofern dieser nicht im Zusammenhang mit der Errichtung oder Änderung von Bauten steht, der Baubehörde (...) schriftlich mitzuteilen . Wird der Abbruchwerber nicht binnen vier Wochen von der Baubehörde wegen baupolizeilicher Interessen aufgefordert , um Abbruchbewilligung anzusuchen, darf der Abbruch vorgenommen werden. Für das Abbruchbewilligungsverfahren ist § 18 sinngemäß anzuwenden.

⁴⁷⁶ Lienbacher, 2016, 499.

⁴⁷⁷ § 45 Abs. 1 Kärntner Bauordnung 1996 (Ktn BauO), LGBl. Nr. 62/1996 idF 66/2017, § 24 Abs. 2 Oberösterreichische Bauordnung 2014 (OÖ BauO), LGBl. Nr. 66/1994 idF 95/2017, § 21 Slbg BauPolG 1997, § 39 Abs. 4 Stmk BauG 1995, § 27 Abs. 2 TBO 2018

⁴⁷⁸ z.B. § 2 Abs. 4 Burgenländisches Baugesetz 1997 (Bglld BauG), LGBl. Nr. 10/1998 idF 79/2013, § 6 lit. d Ktn BauO 1996.

⁴⁷⁹ Janel, 2016.

⁴⁸⁰ z.B. § 35 Abs. 1 Z 3 OÖ BauO 2014, § 49 Abs. 4 TBO 2018, § 17 Abs. 3 VlbG BauG 2001.

KÄRNTEN Ktn BauO 1996 idF LGBl. Nr. 66/2017	§ 6 Bewilligungspflicht § 7 bewilligungsfreie, mitteilungspflichtige Vorhaben	(...) bedarf einer Bewilligung (...) der Abbruch von Gebäuden , Gebäudeteilen, sonstigen baulichen Anlagen oder Teilen von solchen; Gebäude bis zu 25 m ² Grundfläche und 3,50 m Höhe; Auflistung weiterer Ausnahmen § 7 Abs. 1 lit. b-w Ktn BauO
NIEDERÖSTERREICH NÖ BauO 2014 idF LGBl. Nr. 12/2018	§ 14 Z 8 bewilligungspflichtige Vorhaben § 15 Abs. 1 Z 3 lit. a anzeigepflichtig § 16 Abs. 1 Z 5 Meldepflichtig	(...) wenn Bauwerke am Nachbargrundstück angebaut, wenn Rechte von Nachbarn/Parteien verletzt werden könnten Abbruch von Gebäuden in Schutzzonen Abbruch von Bauwerken (wenn nicht oben umfasst)
OBERÖSTERREICH OÖ BauO idF LGBl. Nr. 95/2017	§ 24 Abs. 1 Z 4 bewilligungspflichtige Bauvorhaben § 25 Abs.1 Z 12 anzeigepflichtige Bauvorhaben	der Abbruch von Gebäuden (Gebäudeteilen) oder sonstigen Bauwerken (...) oder Teilen hiervon, wenn sie an der Nachbargrundgrenze mit anderen Gebäuden zusammengebaut sind; Abbruch von Gebäuden (wenn nicht oben umfasst)
SALZBURG Slbg BauPoIG idF LGBl. Nr. 96/2017	§ 2 Abs. 1 Z 6 bewilligungspflichtige Maßnahmen	der Abbruch von Bauten , ausgenommen von freistehenden Bauten mit einem umbauten Raum von weniger als 500 m ³
STEIERMARK Stmk BauG idF LGBl. Nr. 117/2017	§ 19 Z 7 bewilligungspflichtige Vorhaben § 21 Abs. 2 Z 4 baubewilligungsfreie Vorhaben § 32 Abbruch von Gebäuden	der Abbruch von Gebäuden , ausgenommen Nebengebäude; Abbruch aller nicht mit § 19 Z 7 umfasster baulicher Anlagen
TIROL TBO 2018 idF LGBl. Nr. 144/2018	§ 49 Anzeigepflicht , Unzulässigkeit des Abbruchs, § 50 Abbruchanzeige, § 51 Ausführung des Abbruchs	Der Abbruch von Gebäuden ist (...) anzeigepflichtig . Der Abbruch von denkmalgeschützten Gebäuden und charakteristischen Gebäuden nach dem Ortsbildschutzgesetz 2003 ist unzulässig
VORARLBERG Vlbg BauG 2001 idF LGBl. Nr. 37/2018	§ 19 lit. k anzeigepflichtige Bauvorhaben	Abbruch von Gebäuden und Gebäudeteilen
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 8/2015	§ 60 Ansuchen um Baubewilligung § 62a baubewilligungsfreie Vorhaben	Bei folgenden Bauvorhaben ist (...) vor Beginn die Bewilligung der Behörde zu erwirken (...) d) der Abbruch von Bauwerken in Schutzzonen und Gebieten mit Bausperre . (1) Bei folgenden Bauverfahren ist weder eine Baubewilligung noch eine Bauanzeige erforderlich (...) 2. der Abbruch von Bauwerken außerhalb von Schutzzonen und Gebieten mit Bausperre

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Zusammenschau der einschlägigen Bestimmungen zum Abbruch von Gebäuden und Bauwerken in den BauG und BauO der Länder ist der Abbruch entweder grundsätzlich genehmigungspflichtig oder es wird im Zusammenhang mit der Größe des Abbruchvorhabens, der Lage oder baukulturellen Bedeutung eine Unterscheidung in genehmigungs-, anzeige- oder freie Abbruchvorhaben getroffen. Sind Gebäude in ihrer Bausubstanz nur mehr mit unverhältnismäßigem Mitteleinsatz sanierbar bzw. besteht Gefahr im Verzug, kann der Abbruch auch von der Baubehörde per Bescheid angeordnet werden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass der/die **EigentümerInnen** hier **vor einem Abbruch** tätig werden muss/müssen und einen **entsprechenden Antrag** nach den jeweiligen Rechtsvorschriften zu stellen hat.

Im Zusammenhang mit Absiedlungsvorhaben kann davon ausgegangen werden, dass in erster Linie Wohn- und Wirtschaftsgebäude Gegenstand baurechtlicher Abbruchverfahrens sind, und hier idR eine Bewilligung bzw. Anzeige erforderlich ist. Für die Förderung der Absiedlung wird idR eine Frist festgelegt innerhalb derer der vollständige Abbruch der betroffenen Gebäude zu erfolgen hat. Eine Frist ist auch für Abbruchbescheide üblich. Bewilligungen für Bauvorhaben unterscheiden in den BauG und BauO der Länder idR nicht zwischen der Natur der Bauvorhaben, womit meist die allgemeinen Fristen für die Ausführung von Bauvorhaben gelten.⁴⁸¹ Verlängerungen sind entsprechend der spezifischen landesgesetzlichen Bestimmungen möglich.

Im Zuge von Absiedlungsvorhaben können auch Gebäude in Absiedlungszonen zu liegen kommen, die über einen Schutztitel verfügen. Insb. sind hier Objekte, die unter **Denkmalschutz**⁴⁸² stehen relevant, da deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt. Bei derartigen Objekten wird es notwendig sein eine entsprechende Abklärung im Hinblick auf die Erhaltung des jeweiligen Schutzaspekts (gesamtes Gebäude, Fassadenteile, Wandgemälde etc.) mit dem Bundesdenkmalamt vorzunehmen und hier nach einer individuellen Lösung zu suchen. Ein weiterer Schutztitel kann etwa durch die jeweiligen Ortsbildschutzgesetze der Bundesländer bestehen. Da von Absiedlungen aber idR solitär gelegene Baukörper bzw. Rotten und Weiler betroffen sein werden, sind hier kaum Konflikte zu erwarten.

Bei durch Naturgefahren gefährdeten Gebäuden hat die Baubehörde zwar die Möglichkeit nachträgliche Schutzmaßnahmen zu veranlassen, einen Abbruch aufgrund einer (abstrakten) Gefährdung kann sie jedoch nicht anordnen.⁴⁸³

Insgesamt stellt der Abbruch von Gebäuden und Bauwerken in Absiedlungszonen keinen wesentlichen planerischen Aspekt in der Projektabwicklung dar. Der Abbruch von Gebäuden kann entsprechend der baurechtlichen Bestimmungen beantragt, genehmigt und durchgeführt werden.

5.2.7 Entschädigungsansprüche im Zusammenhang mit Absiedlungen

Die Eigentumsverfassung im Staatsgrundgesetz sieht vor, dass das Eigentum unverletzlich ist. Enteignungen gegen den Willen des/der EigentümerInnen sind nur in den Fällen welche das Gesetz bestimmt zulässig.⁴⁸⁴ Bei dieser **Eigentumsgarantie** handelt es sich um ein verfassungsrechtlich gewährleistetes Grundrecht, das entsprechend der Rechtsprechung des VfGH alle vermögenswerten Privatrechte umfasst. **Eingriffe** in das Eigentum durch den Staat können in Form einer **Enteignung** oder durch **Eigentumsbeschränkungen** erfolgen. Diese Eingriffe sind idR entschädigungspflichtig.⁴⁸⁵

Im Hinblick auf Absiedlungsvorhaben ist daher klarzustellen inwieweit überhaupt ein Enteignungstitel besteht und für welche Wertminderungen oder Einschränkungen der Eigentumsfreiheit eine Entschädigungspflicht besteht.

⁴⁸¹ *Jahnel*, 2016, 541.

⁴⁸² Denkmalschutzgesetz (DMSG). StF BGBl. Nr. 533/1923 idF BGBl. I Nr. 92/2013. Denkmalverzeichnis des BDA. Online: <https://bda.gv.at/de/denkmalverzeichnis/>, 07.12.2018.

⁴⁸³ *Giese*, 2009.

⁴⁸⁴ Art. 5 StGG. Art. 1.1 ZProtEMRK.

⁴⁸⁵ *Berka*, 2018, 543ff.

(a) Entschädigungspflicht bei Um-/Rückwidmung

Die von Absiedlungsprojekten umfassten Bereiche, sollen naturgemäß langfristig von einer baulichen Nutzung freigehalten werden. Wie bereits dargestellt ist hier im Bereich der örtlichen Raumplanung vor allem der Flächenwidmungsplan ein zentrales Instrument (Kapitel 5.2.4.4). So können mit dem Ziel der Freihaltung Flächen um- bzw. rückgewidmet werden. Unter dem Begriff **Rückwidmung** wird dabei gemeinhin die Umwidmung von Bauland in Grün- bzw. Freiland verstanden, die mit einem entsprechenden Wertverlust einhergeht.⁴⁸⁶ Auch **Umwidmungen** von allgemeinen Grün- bzw. Freilandkategorien in solche mit eingeschränkter Bebaubarkeit bedeuten idR einen Wertverlust. Im Hinblick auf die Eigentumsgarantie handelt es sich dabei um **Eigentumsbeschränkungen**. Das sind alle „...nicht als Enteignung zu qualifizierenden Eingriffe in das Eigentum, das heißt jede Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die der Gesetzgeber aus Gründen des Gemeinwohls verfügt.“⁴⁸⁷

Die ROG und RplG der Bundesländer kennen teilweise spezifische Bestimmungen zu Rückwidmungen, wobei grundsätzlich gilt, dass unter Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes Rückwidmungen nur für Flächen vorgenommen werden dürfen, bei denen aus bestimmten sachlichen Gesichtspunkten heraus oder durch bestimmte Planungsziele und -grundsätze eine solche gedeckt ist.⁴⁸⁸ Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner ständigen Rechtsprechung Schranken abgeleitet, die diese planerische Gestaltungsfreiheit einschränken. So geht der Gerichtshof davon aus, dass durch Rückwidmungen Nutzungsmöglichkeiten der EigentümerInnen und wirtschaftliche Interessen unter Umständen erheblich beeinträchtigt werden können. Derartige Nachteile können seitens des Gesetzgebers durch entsprechende **Entschädigungsregelungen** ausgeglichen werden. Gibt es keine Regelungen über die Entschädigung, sind derartige wirtschaftliche Interessen bei der Beurteilung der Planänderung in der Abwägung zu berücksichtigen.⁴⁸⁹ Rückwidmungen können idR im Zusammenhang mit der Reduktion des Baulandüberhangs, oder bei Eintreten eines Umstandes, der die Nutzung als Bauland verunmöglicht bzw. stark beeinträchtigt, vorgenommen werden.

Die ROG und RplG der Länder haben in den letzten Dekaden durchwegs Bestimmungen zur Entschädigung von Vermögensnachteilen, die insb. durch die Änderung von Flächenwidmungsplänen entstehen können aufgenommen. Diese Bestimmungen wurden vor allem als Folge der Judikatur der Höchstgerichte erforderlich. Im Folgenden schlüsselt Tabelle 13 die grundsätzlichen Entschädigungsbestimmungen der Länder überblicksmäßig auf.

⁴⁸⁶ Lienbacher, 2016, 509.

⁴⁸⁷ Berka, 2018, 545.

⁴⁸⁸ Berka, 1996, 81.

⁴⁸⁹ ebd., 83.

Tabelle 13: Entschädigungsregelungen in Raumordnungsgesetzen

BUNDESLAND		ENTSCHÄDIGUNG					
		automatisch/ auf Antrag Betroffener	FWP	BPL	Baureifmachung	Minderung Verkehrswert	Aufschließungsabgaben
BURGENLAND BglG RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	§ 27 BglG RplG	-/x	x	x	x	x	
KÄRNTEN Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	§§ 20,21 Ktn GplG	-/x	x		x	x	
NIEDERÖSTERREICH NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	§ 27 und § 36 NÖ ROG	x/x	x	x	x	x	x
OBERÖSTERREICH OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015	§ 38 OÖ ROG	-/x	x	x	x	(x)	
SALZBURG Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017	§ 49 Slbg ROG	-/x	x	x	x	x	
STEIERMARK Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017	§ 44 Stmk ROG	-/x	x	x	x	(x)	
TIROL TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018	§ 73 TROG	-/x	x		x	x	
VORARLBERG Vlbg RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019	§ 27 Vlbg RplG	-/x	x		x	x	
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	§ 57 und § 58 WBauO	-/x	x	x	x	x	

Quelle: Eigene Darstellung

Die Aufschlüsselung der **Entschädigungsregelungen** zeigt, dass die Länder mittlerweile weitgehend analoge Regelungen getroffen haben. Wird allgemein gesprochen durch Umwidmungen oder Bebauungspläne die Bebaubarkeit von Grundstücken eingeschränkt und entsteht dadurch vermögensrechtliche Nachteile, so entsteht für EigentümerInnen ein Anspruch auf Entschädigung von Vermögensnachteilen. Die Regelungen der ROG und RplG sind im Hinblick auf die Geltendmachung dieses Anspruches überwiegend passiv formuliert. Lediglich in Niederösterreich ist die unmittelbare Verpflichtung der Gemeinde zur Leistung der näher bestimmten Entschädigung vorgesehen. In den weiteren ROG und RplG der Länder (ausgenommen Wien) sind Bestimmungen enthalten, wonach die EigentümerInnen Anträge auf Entschädigung an die jeweilige Gemeinde stellen können. Dies hat je nach Regelung innerhalb von 1 Jahr (BglG, Ktn, OÖ, Stmk, T, Vlbg), 3 Jahren in Salzburg oder 5 Jahren in Niederösterreich nach Kundmachung des Flächenwidmungsplans oder der Rechtskraft der Aufstellung oder Änderung des FWP (bzw. BPL) zu erfolgen.

Die ROG der Länder nennen dementsprechend Tatbestände unter denen ein Entschädigungsanspruch besteht bzw. solche, die eine Entschädigung jedenfalls ausschließen. Grundsätzlich sind Widmungsänderungen zu entschädigen, die eine Rückwidmung darstellen und die Bebaubarkeit von

Grundstücken ausschließen oder weitgehend verhindern. Gleichzeitig sind im Zusammenhang mit Rückwidmungen teilweise auch Ausnahmeregelungen formuliert. Insb. im Hinblick auf Absiedlungsvorhaben sind die Entschädigungsbestimmungen daher im Detail zu betrachten, da derartige Flächen idR Gefährdungen durch Naturgefahren aufweisen. Tabelle 14 schlüsselt die dafür relevanten Bestimmungen der Bundesländer auf.

Tabelle 14: Veranlassung zur Rückwidmung und Entschädigung von gefährdeten Grundstücken

BUNDESLAND Fundstelle	RÜCKWIDMUNG ZSH. GEFÄHRDUNG	RÜCKWIDMUNG ALLG. BAULANDEIGNUNG
BURGENLAND § 14 Bgld RplG 1969 idF LGBl. Nr. 44/2015	-	wegen Widerspruch zu Baulandeignung keine Entschädigung ; von § 27 Bgld RplG ausgenommen
KÄRNTEN § 15 Abs. 4 Ktn GplG 1995 idF LGBl. Nr. 24/2016	von Grundflächen in Gefährdungsbereichen; wenn nicht innerhalb von zehn Jahren entsprechende Maßnahmen gem. § 21 entschädigungspflichtig	-
NIEDERÖSTERREICH § 25 Abs. 2 NÖ ROG 2014 idF LGBl. Nr. 71/2018	von unbebautem Bauland in Gefährdungsbereichen, wenn nicht innerhalb von 5 Jahren sichergestellt gem. § 27 Abs. 1 lit. c entschädigungslos	
OBERÖSTERREICH § 21 OÖ ROG 1994 idF LGBl. Nr. 69/2015		Flächen im 30-jährlichen Hochwasserabfluss und Flächen in roten Zonen der GZP dürfen nicht als Bauland gewidmet werden gem. § 38 Entschädigung von Kosten der Baureifmachung
SALZBURG § 49 Slbg ROG 2009 idF LGBl. Nr. 96/2017		Nachträgliches Eintreten einer Gefährdung (§ 28 Abs. 3 Z 2) gem. § 49 Abs. 1 Z 1 keine Entschädigung
STEIERMARK § 28 Stmk ROG 2010 idF LGBl. Nr. 117/2017		wegen Widerspruch zur Baulandeignung (§ 28 Abs. 2 Z 1) gem. § 44 keine Baulandeignung und damit keine Entschädigung
TIROL § 75 TROG 2016 idF LGBl. Nr. 144/2018		keine Eignung als Bauland im Sinn des § 37 Abs. 1 mehr gegeben gem. § 75 Abs. 3 lit. a keine Entschädigung
VORARLBERG § 27 VlbG RplG 1996 idF LGBl. Nr. 4/2019		keine Eignung als Baufläche im Sinn des § 13 gegeben Gem. § 27 Abs. 2 lit. a keine Entschädigung
WIEN Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch 1930 idF LGBl. Nr. 37/2018	-	-

Quelle: Eigene Darstellung

Lediglich im NÖ ROG und Ktn GplG ist der **unmittelbare Auftrag** zur **Rückwidmung** von **gefährdeten Baulandflächen** enthalten. In den weiteren Bundesländern stellt die Gefährdung von Grundflächen grundsätzlich einen Ausschlussgrund für die Baulandeignung dar. Das Maß der Gefährdung, dass hier in Betracht gezogen wird, weist jedoch Unterschiede auf. So enthalten die ROG und RplG teilweise lediglich allgemeine Bezüge zur Gefährdung durch Hochwasser, Muren, Lawinen, Steinschlag und Rutschungen oder beziehen sich explizit auf 30 bzw. 100-jährliche

Hochwasserereignisse oder Gefahrenzonen enthalten in den GZP der WLW oder der BWV. **Rückwidmungen**, insb. unbebauter Flächen, **aufgrund der Kenntnis** über die **Gefährdungssituation**, sind somit möglich. In den Bestimmungen über die Entschädigung der Wertminderung bzw. Eigentumseinschränkung im Zuge einer Rückwidmung, werden gefährdete Baulandflächen überwiegend separat adressiert. In Oberösterreich sind in solchen Fällen Kosten der Baureifmachung zu ersetzen, in Kärnten die Aufwendungen für die Baureifmachung sowie der Wertverlust und in den weiteren Bundesländern (ausgenommen Wien) besteht aus den raumordnungsrechtlichen Bestimmungen heraus kein Entschädigungsanspruch.

Die Bestimmungen zu Rückwidmungen und Entschädigungspflichten sind in den ROG und RplG in erster Linie auf unbebautes Bauland abgestellt. Bebautes Bauland wird generell nur in wenige Fällen rückgewidmet, da hier Ziele wie die Minimierung des Baulandüberhangs oder die Vermeidung von baulichen Entwicklungen in Gefährdungsbereichen nicht oder lediglich marginal erreicht werden können. Bei Absiedlungsvorhaben kann davon ausgegangen werden, dass bebaute Bau- und Grün-/Freilandflächen, ebenso wie unbebaute Baulandflächen betroffen sind. Im Detail ist für Absiedlungsvorhaben zu prüfen, ob im Zuge von Rückwidmungen Entschädigungspflichten bestehen. Grundsätzlich sehen die ROG und RplG aber auch die Möglichkeit des **schriftlichen Verzichts auf Entschädigung** durch die EigentümerInnen vor, wobei hier nach Meinung von *Raschauer* eine entsprechende öffentlich-rechtliche Verzichtserklärung erforderlich ist.⁴⁹⁰ Gemeinhin kann davon ausgegangen werden, dass im Zuge von Absiedlungsprojekten, die auch die Rück- bzw. Umwidmung Baulandflächen oder anderen bebaubaren Widmungskategorien umfassen, nach derzeitiger Rechtslage (ausgenommen Kärnten) keine Entschädigungsansprüche für die Wertminderung im Zusammenhang mit einer (ausreichend gravierenden) Gefährdungssituation bestehen.

Grundsätzlich gilt, Vermögensschäden ebenso wie Wertminderungen sind „...nur dann ersatzfähig, wenn der Einzelne das vorhandene Gefahrenpotential nicht selbst abschätzen kann, sondern auf das Wissen der Behördenorgane angewiesen ist und auf die Rechtmäßigkeit der Widmung vertrauen darf.“⁴⁹¹ Insgesamt sind die generellen Regelungen über eine entschädigungslose Rückwidmung beachtlich, da hier jegliche Differenzierung fehlt. Derzeit fehlen zu den Ausnahmen der raumordnungsrechtlichen Entschädigungsregelungen der Länder noch entsprechende höchstgerichtliche Erkenntnisse.

(b) Enteignungstitel und Absiedlungen

„Eine Enteignung liegt vor, wenn durch Gesetz oder Verwaltungsakt das Eigentum an einer Rechtsposition entzogen und (im Regelfall) auf ein anderes Rechtssubjekt übertragen wird.“⁴⁹² Um privates Eigentum enteignen zu können benötigt es damit einerseits einen entsprechenden gesetzlichen Titel und andererseits ein überwiegendes öffentliches Interesse, dass in der Abwägung mit den privaten Interessen diesen Eingriff rechtfertigt. Im Zusammenhang mit der Naturgefahrenvorsorge gibt es derartige **Enteignungstitel insb. im Wasserrecht**.

Grundsätzlich gibt es etwa keine gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung von Schutz- und Regulierungswasserbauten gem. § 42 WRG 1959.⁴⁹³ Die Initiative hat prinzipiell von den Betroffenen auszugehen und diese können aus einer vermeintlichen Unterlassung von Vorkehrungen gegen Naturgefahren keine Schadensersatzansprüche ableiten. Auch aus dem WBF 1985 lässt sich

⁴⁹⁰ *Raschauer*, 2008.

⁴⁹¹ *Kleewein*, 2018, 211.

⁴⁹² *Berka*, 2018, 545.

⁴⁹³ *Oberleitner, Berger*, 2011, 399.

keine Verpflichtung zur Herstellung von Schutz- und Regulierungswasserbauten ableiten.⁴⁹⁴ Im Zuge der Realisierung von Schutzbauwerken sieht der Gesetzgeber aber sowohl Enteignungstitel⁴⁹⁵ sowie die Zulässigkeit der zeitlich begrenzten Benützung von Fremdgrundstücken vor. Der Enteignungstitel ist insb. notwendig, da der für ein Projekt erforderliche Grund mitunter nicht anders als durch ein Zwangsrecht zu beschaffen ist. Als Maßstab für die Zulässigkeit gilt dabei, dass der vorgesehene Zweck im Interesse des öffentlichen Wohls notwendig sein muss.⁴⁹⁶ Unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit ist dabei das gelindeste Mittel zur Zielerreichung zu wählen. Wenn etwa ein Servitut ausreichen würde, ist eine Enteignung nicht zulässig.⁴⁹⁷

Die Anwendung der **Enteignungsbestimmungen** des **WRG 1959** ist im Hinblick auf Absiedlungsvorhaben aber nur bei gewissen Rahmenbedingungen zulässig. Absiedlungsvorhaben können zwar auf Basis des WBFVG 1985 mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, es handelt sich allerdings meist um passive Schutzmaßnahmen und damit zwar um Maßnahmen im Sinn des integralen Hochwasserrisikomanagements, aber nicht um Schutzprojekte im engeren Sinn. Insb., wenn es sich um freiwillige Absiedlungen auf Basis von Förderverträgen handelt, ist die Maßnahme nicht in schutzwasserwirtschaftlichen Projekten erfasst. Generell muss davon ausgegangen werden, dass eine Enteignung von Objekten nach § 63 WRG 1959 nur zulässig ist, wenn die Flächen als Standflächen für technische Bauwerke oder ggf. für technische Retentionszwecke benötigt werden.

Für die Naturgefahrenabwehr von im Forstrecht umfassten Gefahrenprozessen, bilden die Bestimmungen zur forstlichen Raumplanung die zentrale Grundlage der Tätigkeit des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung.⁴⁹⁸ Ein Enteignungstitel findet sich allerdings bereits im Wildbach-Verbauungsgesetz 1884.⁴⁹⁹ Gem. § 4 ist eine Enteignung im Zuge von Projekten zulässig und dafür eine angemessene Entschädigung gem. § 5 zu leisten. Werden im Zuge von Projekten (bebaute) Grundstücke benötigt, sind diese über den Enteignungsweg unter Begründung des öffentlichen Interesses und Einhaltung der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich zugänglich.

5.2.8 Ersatzstandorte

Im Zuge von Absiedlungsprojekten stellt sich unweigerlich die Frage, wo die Betroffenen eine neue Existenz im Sinne eines adäquaten Wohnumfeldes aufbauen können. Dabei gibt es bei Absiedlungen auf freiwilliger Basis, ebenso wie bei solchen, die als Zwangsmaßnahme vollzogen werden, **keine Verpflichtung** der öffentlichen Hand **Ersatzgrundstücke oder Ersatzwohnungen** bereitzustellen. Hinzu kommt, dass bei Absiedlungen, die im Zuge von Schutzprojekten erfolgen, im Zusammenhang mit der Projektlogik keine gesamtheitliche planerische Perspektive durch den Projektträger eingenommen werden kann.

⁴⁹⁴ Hecht, 2009, 3.

⁴⁹⁵ Enteignungen von Liegenschaften und Bauwerken: § 63 WRG 1959.

⁴⁹⁶ Oberleitner, Berger, 2011, 507. VwGH 21.12.1995, 93/07/0096.

⁴⁹⁷ Damit Enteignungen für Schutz- und Regulierungsbauten vorgenommen werden dürfen, ist es erforderlich, dass sie selbst und als solche im öffentlichen Interesse liegen, während ein im öffentlichen Interesse liegender Nebenzweck dafür nicht hinreicht. VwGH 22.06.1981, 07/3271/80.

⁴⁹⁸ §§ 6-11 ForstG 1975.

⁴⁹⁹ Gesetz vom 30. Juni 1884, betreffend Vorkehrungen zur unschädlichen Ableitung von Gebirgsgewässern, StF RGBl. Nr. 117/1884 idF BGBl. Nr. 54/1959.

Wie österreichische⁵⁰⁰ aber auch internationale⁵⁰¹ Studien zeigen, spielt die Bereitstellung von Wohnungen oder Flächen für die Errichtung von Ersatzbauten für die Betroffenen eine wesentliche Rolle in der Entscheidungsfindung über eine Absiedlung. Ersatzflächen oder -wohnungen werden dabei anhand unterschiedlicher **Kriterien** als **attraktiv wahrgenommen**. Aus der Perspektive von Betroffenen sind solche insb.:

- **Wohnsituation** soll sich insgesamt **nicht verschlechtern**,
- **Leistbarkeit** (Kauf-/Mietkonditionen unter Marktpreisen),
- **Wohngemeinde** und **soziales Umfeld** soll bestehen bleiben.

Aus Sicht der politischen EntscheidungsträgerInnen auf kommunalpolitischer Ebene stellen Ersatzflächen jedenfalls ein zentrales Anliegen in Absiedlungsprojekten dar. Sind landwirtschaftliche Betriebe betroffen, so soll an den neuen Standorten nach wie vor die Bewirtschaftung der Eigenflächen möglich sein. Betroffene insgesamt, sollen in der Gemeinde gehalten werden, um hier einen Bevölkerungsrückgang zu vermeiden. Aus einem kommunalpolitischen Blickwinkel werden die Bemühungen Ersatzstandorte bereitzustellen größer sein, wenn ein bedeutender Anteil der Gemeindebevölkerung von einer Absiedlung betroffen ist. Das Ansinnen ist jedoch insofern schwierig zu realisieren, da bei der Suche und Ausweisung von Ersatzstandorten raumplanerische Ziele und Grundsätze zu beachten und auch Kosten der kommunalen Infrastruktur zu berücksichtigen sind. Aspekte die Gemeinden in ihre Betrachtungen miteinschließen müssen wären etwa die:

- raumplanerische **Eignung von Ersatzstandorten** (Lage, Bebaubarkeit, Gefährdung, Erschließung, ÖV Anschluss etc.),
- **Kosten von Ersatzgrundstücken** für Absiedler,
- **Kosten der Erschließung** mit Verkehrsanlagen sowie Ver- und Entsorgungsanlagen sowie laufende Betriebskosten,
- **zeitlich abgestimmte Bereitstellung**.

Gemeinden nehmen in der Suche und Bereitstellung von Ersatzgrundstücken oder -wohnungen in erster Linie eine **Vermittlerrolle** zwischen Absiedlern und EigentümerInnen ein, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit abgewickelt werden kann. Insb. können angebotsseitige Informationen zu Wohnungen oder verfügbaren Grundstücken an die Betroffenen weitergegeben und diese auch beraten werden.

Eine zentrale Herausforderung für betroffene Gemeinden ist aber vielmehr die Bereitstellung von Grundstücken oder Wohnungen zu „**leistbaren**“ **Preisen**. Kaum eine Landgemeinde verfügt über eigene Wohnungen oder Grundstücke, die sich für Absiedler eignen. Damit müssen Betroffene Ersatz meist am freien Markt suchen. Bedenkt man die steigenden Bauland- und Wohnungspreise in Eigentum wie Miete, ist es teilweise nur schwer möglich mit erhaltenen Ablösen Ersatzwohnraum anzuschaffen. Gewidmetes Bauland kann – wenn überhaupt verfügbar – idR nur zu marktüblichen Preisen gekauft werden. Das bedeutet, dass in erster Linie Bereiche im Frei- und Grünland, die nicht oder marginal infrastrukturell erschlossen sind, als Ersatzstandorte in Frage kommen. Da der Baulandbedarf aber abstrakt abzuschätzen ist, können hier argumentative Schwierigkeiten in der Widmung der Flächen bei gleichzeitig bestehenden Baulandüberhang entstehen. Hinzu kommen die hohen Kosten der Aufschließung.⁵⁰²

⁵⁰⁰ Seebauer, Babicky, 2016. Seher et al., 2009.

⁵⁰¹ Siehe z.B.: Perry, Lindell, 1997. De Fries, Fraser, 2012.

⁵⁰² Seher et al., 2009, 37f.

Ein finanziell kritischer Aspekt entsteht, wenn nicht alle vorgesehenen Haushalte absiedeln. Die Gemeinden sind dann nach wie vor verpflichtet, die bestehende kommunale Infrastruktur zu erhalten und zu betreiben. In diesen Sinn können Absiedlungsprojekte für Gemeinden eine Zunahme der langfristigen finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit **Infrastrukturkosten** bedeuten, während die Bevölkerungszahl nicht zunimmt.⁵⁰³

Eine weitere Herausforderung stellt die **zeitlich abgestimmte Bereitstellung** von **Ersatzgrundstücken** oder -wohnungen dar. Absiedlungsentscheidungen werden individuell und zeitlich unabhängig voneinander getroffen. Gemeinsame Planungs- und Bauleistungen können aus kommunaler Sicht nur bei einer entsprechenden Bereitschaft der Betroffenen in Anspruch genommen werden. Eine zeitliche Planung der Absiedlung auf der einen Seite und zeitlich gestufte Erschließung wie Bebauung von Ersatzflächen wird dadurch deutlich erschwert.

Die Ordnungsplanung ist gegenüber den individuellen Anliegen der Betroffenen und politischen Agenden an und für sich blind. Der Siedlungskörper und dessen Entwicklung ist als abstrakte Aufgabe zu verstehen, die entsprechend der gesetzlich normierten Ziele und Grundsätze zu erfolgen hat. Planerisch ungeeignete Standorte abseits der Hauptsiedlungskörper, werden damit auch trotz günstiger Grundstückspreise kaum als Ersatzstandort vorgesehen werden können. Ebenso können zusätzliche Baulandwidmungen bei hohem Baulandüberhang nicht ohne weiteres unter dem Argument vorgenommen werden, dass die Betroffenen günstigere Grundstücke erhalten sollen. Da im Sinn einer guten Eignung vor allem zentrale Lagen anvisiert werden müssen, bieten sich – sofern vorhanden – brachgefallene Flächen oder Baulücken an, deren zeitgerechte Mobilisierung jedoch ebenfalls schwierig sein kann. Den Gemeinden kommt bei der Suche nach Ersatzgrundstücken jedenfalls eine bedeutende Rolle zu. Neben Hilfestellungen und Beratungsleistungen für Betroffene, sind insb. die Instrumente der örtlichen Raumplanung wichtig, um solche Standorte zu identifizieren und für eine Bebauung zu widmen.

Ersatzstandorte für Absiedler können in einer gesamtheitlichen Betrachtung dann als attraktiv bezeichnet werden, wenn sie folgende Aspekte in sich vereinen:

- **planerisch günstige Standorte**, die zur Erfüllung der raumplanerischen Zielsetzungen beitragen (zentral, gut erschlossen, ÖV Erreichbarkeit, soziale Infrastrukturen, geringe/keine Gefährdung durch Naturgefahren etc.),
- **geringe zusätzliche Kosten** für die Standortgemeinden im Hinblick auf die Neuerrichtung und den Betrieb kommunaler Infrastrukturen,
- **Leistungsfähigkeit** im Hinblick auf eine durchschnittliche Entschädigung von Absiedlern im lokalen Kontext.

In Absiedlungsprozessen ist die Suche nach und Bereitstellung von Ersatzstandorten ein zentrales Element.⁵⁰⁴ Dabei handelt es sich um eine **kooperative Planung**, die idR durch die betroffenen Gemeinden vorgenommen wird. Ersatzstandorte in guten in planerisch guten Lagen zu leistbaren Preisen lassen sich nicht erzwingen und können idR nur ausgehend von Gesprächen und Verhandlungen mit GrundstückseigentümerInnen bzw. Verfügungsberechtigten bereitgestellt werden.

⁵⁰³ Seebauer et al., 2018.

⁵⁰⁴ UNHCR, 2015.

5.2.9 Verbleibender Baubestand

Im Zuge von Absiedlungsprojekten ist davon auszugehen, dass auch bei finanziell guten Angeboten kein Abbruch aller gefährdeten baulichen Objekte erreicht werden kann bzw. mitunter planerisch auch nicht angestrebt wird. Hier spielen diverse individuelle Überlegungen der Betroffenen eine Rolle, wie etwa die Generationenthematik. So wollen ältere Menschen oft ihr Elternhaus bzw. selbst gebaute Häuser nicht mehr verlassen.⁵⁰⁵

Während Wohngebäude aufgrund ihrer infrastrukturellen Erfordernisse und der Risikosituation bei bewohnten Objekten idR Entschädigungsangebote erhalten, müssen Wirtschaftsgebäude nicht zwingend von Absiedlungsangeboten umfasst sein. Im Gegenteil, kann deren Fortbestand sogar eine wirtschaftliche Notwendigkeit für die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen darstellen. In diesem Sinn ist im Zuge der Gestaltung von Absiedlungsprojekten insb. festzulegen, wie mit dem verbleibenden Baubestand umzugehen ist und welche weiteren baulichen Entwicklungen zulässig sind.⁵⁰⁶

Für Gebäude, die entsprechend zum Zeitpunkt der Genehmigung geltenden Rechtslage konform errichtet wurden, gilt weitgehend ein **baurechtlicher Bestandsschutz**. Das bedeutet, dass genehmigte und rechtskonforme Bauführungen von geänderten baurechtlichen Bestimmungen unberührt bleiben. Bei Gebäuden, die aufgrund ihres Alters bereits vor dem geltenden baurechtlichen Regelungsregime errichtet wurden, wird idR ex lege ein Konsens angenommen.⁵⁰⁷ Wird etwa eine Widmung geändert und wäre ein bestehendes Objekt aufgrund des nunmehrigen Widerspruchs zum Flächenwidmungsplan nicht mehr genehmigungsfähig, bleibt die bisher durchgeführte Nutzung von der Änderung unberührt. Das bedeutet im Hinblick auf Absiedlungsvorhaben, dass der konsensuale Baubestand trotz Rückwidmungen und vorliegender Gefährdung als solcher fortbestehen kann und genutzt werden darf. Die ROG und RplG haben aber insb. Bestimmungen zu Um-/Zu- und Neubauten bei Bestandsbauten im Frei- und Grünland aufgenommen, um hier bei Bauvorhaben auf die Gefährdungssituation reagieren zu können. „Das öffentliche Interesse am Bestandsschutz ist aber ein relatives und kann bei Vorliegen und Überwiegen anderer öffentlicher Interessen bei einer Gewichtung auch nachgeordnet werden.“⁵⁰⁸

Bestandsbauten in Frei-/Grünland

Bestandsbauten im Frei- und Grünland stellen in den ROG und RplG meist einen eigenen Regelungsgegenstand dar. Historisch bedingt liegen nicht nur eine Vielzahl von **Betriebsgebäuden**, sondern auch **Wohngebäude in Einzel- und Streulagen**. Diese werden in den Flächenwidmungsplänen meist als Frei- bzw. Grünland mit entsprechenden Zusätzen ausgewiesen. Dabei wird idR zwischen land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden und nichtlandwirtschaftlichen Gebäuden unterschieden und dahingehend auch unterschiedliche Regelungen formuliert.

Das Bgld RplG kennt z.B. keine eigenen Bestimmungen zum Umgang mit Bestandsbauten in Grünflächen, unterscheidet aber Grünflächen für die Errichtung von landwirtschaftlichen Bauwerken, solche mit bestehenden landwirtschaftlichen Gebäuden sowie Grünflächen mit nichtlandwirtschaftlichen Gebäuden.⁵⁰⁹ Baumaßnahmen sind grundsätzlich zulässig, wenn sie entsprechend der im Flächenwidmungsplan festgelegten Nutzung notwendig sind. Damit können unter der Einhaltung der Kriterien gemäß § 20 Abs. 5 Bgld RplG Bestandsbauten auch erweitert

⁵⁰⁵ Seebauer, Babicky, 2016.

⁵⁰⁶ Weingraber, Schindelegger, 2018.

⁵⁰⁷ z.B. § 23 Bgld BauG 1997.

⁵⁰⁸ Kanonier, 2009, 54.

⁵⁰⁹ § 16 Abs. 2 Bgld RplG 1969, § 54 Abs. 1 Ktn BauO 1996, § 40 Abs. 1 Stmk BauG 1995.

werden. In Niederrösterreich wurde eine eigene Kategorie für Bestandsbauten unter der Bezeichnung „Erhaltenswerte Bauten im Grünland“⁵¹⁰ geschaffen. Bauliche Erweiterungen sind insoweit zulässig, wenn diese erforderlich sind, in einem untergeordneten Verhältnis stehen und die Nutzung nicht durch Adaptierung bestehender Gebäude erreicht werden kann. Bei Wohngebäuden ist eine Erweiterung der Bruttogeschoßfläche auf höchstens 300 m² zulässig. Durch Elementarereignisse zerstörte Gebäude dürfen wiedererrichtet werden.⁵¹¹ In Tirol wird im Zuge der Freilandbestimmungen zwischen den unterschiedlichen Gebäuden nach Nutzung im Freiland unterschieden. Eine Erweiterung von existierenden Wohngebäuden ist dabei mit 25 % der Baumasse, jedenfalls aber um 300 m³ zulässig. Die Wohnnutzfläche darf auf höchstens 300 m² vergrößert werden.⁵¹² Gebäude dürfen dabei auch abgerissen und wiedererrichtet werden, wobei dies nicht zwingend am selben Standort, sondern lediglich in unmittelbarer Nähe erfolgen muss.

Die weiteren ROG und RplG verfügen über ähnliche Bestimmungen, was insgesamt dazu führt, dass **Bestandsbauten im Frei- bzw. Grünland** ein mitunter beträchtliches **Umnutzungs- und Erweiterungspotential** aufweisen. Die Regelungen sind dabei sehr komplex und weisen einen hohen Differenzierungsgrad auf. Eine Rückwidmung von Bauland bedingt idR, dass bei Bestandsbauten teilweise beträchtliche Um- bzw. Zubauten vorgenommen werden dürfen und gleichzeitig Neubauten, die für die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung erforderlich sind, errichtet werden können. Grundstücke, die von einer Absiedlung betroffen sind und entweder rückgewidmet werden oder bereits als Frei- bzw. Grünland gewidmet waren, bleiben somit entsprechend der raumordnungsrechtlichen Bestimmungen vorerst bebaubar und Bestandsbauten unberührt. Für Bestandsbauten in Absiedlungszonen gelten somit etwa die Erhaltungspflicht⁵¹³ oder die Bestimmungen zum Abbruch und Wiederaufbau von Gebäuden.⁵¹⁴

Gerade aber die Weiterentwicklung des Baubestandes in Gefährdungsbereichen bedeutet mitunter eine gravierende Risikozunahme und damit ist die nachträgliche Anpassung von Gebäuden bzw. gefahrenadaptierte Bebauung essentiell. Die Bundesländer haben dahingehend Bestimmungen in ihre BauG und BauO aufgenommen und verfügen damit auch in Absiedlungszonen über ein entsprechendes Regelwerk.

Gebäudeadaptierungen von Bestandsbauten in Absiedlungszonen

Verbleiben Gebäude im Zuge von Absiedlungsprojekten in gefährdeten Bereichen ist insb. zu klären, welche baulichen Veränderungen zulässig sind und inwiefern der Baubestand an die Gefährdungssituation, im Sinn einer Risikominimierung, angepasst werden kann.

Der Baubehörde ist es dabei insb. möglich, **Auflagen im Zuge von Bauvorhaben** selbst zu erlassen. Für Bestandsbauten können ohne anhängige Bauverfahren in erster Linie Anreize über Beratungen zur Gebäudeadaptierung und die Förderung von Maßnahmen gesetzt werden. Die Baubehörden sind allerdings auch teilweise auf Grundlage der BauG und BauO ermächtigt nachträgliche (Hochwasser)Schutzmaßnahmen zu veranlassen. Dies kann insb. zur Wahrung der bau- und raumordnungsrechtlich geschützten Interessen erforderlich sein. Es handelt sich dabei „... um eine bescheidmäßige „Korrektur“ bzw. „Anpassung“ rechtskräftiger Genehmigungen“⁵¹⁵, wenn an bestehende Bescheid anknüpfend bauliche Änderungen verlangt werden. In erster Linie soll in

⁵¹⁰ § 20 Abs. 2 Z 4 NÖ ROG 2014.

⁵¹¹ § 20 Abs. 5 NÖ ROG 2014.

⁵¹² § 42 Abs. 2-7 TROG 2016.

⁵¹³ Siehe § 43 Abs. 1 Ktn BauO 1996, § 47 Abs. 1 OÖ BauO 1994, § 39 Abs. 1 Stmk BauG, § 40 Abs. 1 TBO 2018, § 45 Abs. 1 VlbG BauG 2001.

⁵¹⁴ z.B. § 6 Abs. 11 TBO 2018.

⁵¹⁵ Giese, 2011.

Zusammenhang mit Hochwasser, das Eindringen von Oberflächen- oder Grundwasser verhindert werden. Dabei sind Maßnahmen unmittelbar am Gebäude oder Schutzanlagen im Außenbereich (Einfriedungen, Wälle etc.) möglich.⁵¹⁶

Exemplarisch können an dieser Stelle die einschlägigen Bestimmungen in NÖ und OÖ angeführt werden, die die Einbeziehung der lokalen Gefährdungssituation in die baurechtliche Beurteilung detailliert regeln. In Niederösterreich dürfen Bauwerke im Grünland nicht errichtet oder vergrößert werden, wenn die Benützbarkeit des Bauwerks durch Hochwasser, Steinschlag, Rutschungen, Grundwasser, Lawinen etc. gefährdet ist.⁵¹⁷ Gemäß des OÖ BauTG muss das Fußbodenniveau ebenfalls mit Bedacht auf Hochwasserereignisse geplant werden⁵¹⁸ und die hochwassergeschützte Gestaltung von Gebäuden wird umfassend geregelt. So sind „Neu-, Zu- und Umbauten von Gebäuden im 100-jährlichen Hochwasserabflussbereich sowie in roten oder gelben Gefahrenzonen im Sinn forst- und wasserrechtlicher Vorschriften des Bundes hochwassergeschützt zu planen und auszuführen.“⁵¹⁹ Dabei wird unter hochwassergeschützter Gestaltung etwa die Abdichtung des Baukörpers, Maßnahmen gegen den Wassereintritt über Gebäudeöffnungen, die Verwendung wasserbeständiger Baustoffe, die Planung der Fußbodenoberkante von Wohnräumen etc. mindestens 50 cm über dem Niveau des 100-jährlichen Hochwasserabflussbereichs verstanden.⁵²⁰ Diese Aspekte sind auch in technisch geschützten Gebieten, die nicht mehr im 100-jährlichen Hochwasserabflussbereich liegen zu berücksichtigen. Damit wird auch eine Aussage zu Revisionsflächen die im Zuge der Realisierung von Schutzmaßnahmen entstehen, getroffen.

In der Zusammenschau ist es also den Bau- und Planungsbehörden möglich die weitere **Entwicklung** von **gefährdeten Baubestand**, der ggf. im Zuge von Absiedlungsvorhaben zurückbleibt, mit dem Ziel der Risikominimierung zu steuern. Der Eingriff in den Baukonsens ist jedoch limitiert, da er rechtlich „...gedeckt, verhältnismäßig und auch tatsächlich durchführbar sein...“ muss.⁵²¹

Individuelle Maßnahmen durch die EigentümerInnen sowie organisatorische Maßnahmen, wie z.B. die Aufgabe von Wohnräumen in Geschoßen die im Hochwasserabflussbereich liegen, sind weitgehend ohne Beteiligung der kommunalen Baubehörde möglich.

⁵¹⁶ Giese, 2009. Giese, 2011.

⁵¹⁷ § 55 Abs. 2 NÖ BauO 2014.

⁵¹⁸ § 22 Abs. OÖ BauTG 2013.

⁵¹⁹ § 47 Abs. 1 OÖ BauTG 2013.

⁵²⁰ § 47 Abs. 4 OÖ BauTG 2013.

⁵²¹ Giese, 2009, 42.

5.3 Diskussion der planungsrechtlichen Rahmenbedingungen für Absiedlungen

Die Betrachtung von Absiedlungsprojekten aus bau- und raumordnungsrechtlicher Sicht entwirft ein komplexes Bild an Regelungsmöglichkeiten und -erfordernissen. Die starke Ausdifferenzierung der Regelungen der Bundesländer führt unweigerlich dazu, dass Absiedlungsprojekte im Detail länderspezifisch unterschiedlich umgesetzt werden können. Die zentralen Mechanismen der Planung sind aber insb. durch die verfassungsrechtlichen Prinzipien und die Judikatur der Höchstgerichte einheitlich. Zu den einzelnen bau- und raumordnungsrechtlichen Aspekten in Absiedlungsprozessen, die ausführlich aufgeschlüsselt werden, können folgende zentralen Aussagen zusammengefasst werden:

- **Planerische Sicherstellung von Absiedlungszonen:** Überlegungen zur strategischen und vorausschauenden Identifizierung von besiedelten Bereichen, die aufgrund der Gefährdungssituation ohne hinreichende aktive Schutzmaßnahmen für eine Absiedlung in Frage kommen sind derzeit theoretische. Im Sinn einer kooperativen Planung und einem integralen Naturgefahrenmanagement könnten Planungsbehörden insb. gemeinsam mit den schutzwasserwirtschaftlichen Abteilungen und der WLW solche Festlegungen aber durchaus treffen. Dabei käme in erster Linie Ausweisungen auf kommunaler oder regionaler Ebene in Frage. Unklar sind bei einer solchen **Auswahl von Bereichen für Absiedlungen** aber die zu verwendenden (sachlichen) **Kriterien**. Absiedlungen stellen nur eine mögliche Maßnahme im Naturgefahrenmanagement dar, deren Kombination idR erst durch konkrete Variantenuntersuchungen festgelegt werden. Unklar ist auch die planerische Wirkung einer konzeptionellen Ausweisung von Absiedlungszonen. Sinnvoll wäre in derartigen Bereichen wohl vor allem die Reduktion der Siedlungsentwicklungsdynamik über verbindliche Instrumente, um hier nicht Vermögenswerte zu erzeugen, die im Absiedlungsfall durch die Allgemeinheit zu entschädigen sind. Die Identifizierung solcher potentiellen Absiedlungszonen kann aber wohlgerne keine **Durchführung** auslösen, da diese insb. von der **politischen Bereitschaft** und **Finanzierungsmöglichkeit** abhängt. Für die strategische Ausweisung von Absiedlungszonen und die Formulierung von Zielen und Maßnahmen in solchen Bereichen kann das aktuelle **Raumordnungsinstrumentarium** als **ausreichend** angesehen werden. Wohlgerne gibt es aber keinen gesetzlichen Auftrag in der Raumplanung Absiedlungszonen auszuweisen und sicherzustellen.
- **Einschränkung der baulichen Entwicklung:** Die in den ROG und RplG vorhandenen Instrumente zur Bausperre sind in erster Linie für den Zeitraum vor einer unmittelbaren Verordnungsänderung gedacht (FWP, BPL). Dementsprechend ist auch nur eine vergleichsweise kurze Geltungsdauer von idR 2 Jahren mit einmaliger Verlängerungsoption üblich. Das längere „einfrieren“ des Baubestandes über Bausperren, die vergleichsweise einfach und schnell durch den Gemeinderat beschlossen werden können, ist somit nicht möglich.
- **Freihaltung von Absiedlungsflächen:** Für die langfristige bauliche Freihaltung von Absiedlungsflächen gibt es vielschichtige Instrumente, die teilweise ineinandergreifen. Damit ergibt sich auch eine entsprechend komplexe Situation, die raumordnungsrechtliche, baurechtliche, wasserrechtliche oder forstrechtliche Belange berührt. Aus dem Wasserrecht kann insb. die Festlegung einer Bewilligungspflicht (HQ30 Hochwasserabfluss, wasserwirtschaftliche Regionalprogramme) oder die Übernahme der betroffenen Flächen ins öffentliche Wassergut genutzt werden. Auf überörtlicher Ebene sind sektorale Programme, wie etwa die „Rheintal

Blauzone“ möglich. Örtliche Entwicklungskonzepte enthalten die strategische Ausrichtung der örtlichen Raumplanung und können für Absiedlungszonen Zielsetzungen und Maßnahmen definieren. Die tatsächliche Umsetzung erfolgt über den Flächenwidmungsplan und die Festlegung entsprechender Widmungen, die eine Bebauung einschränken bzw. verunmöglichen. Eine Steuerung der baulichen Entwicklung bzw. eine entsprechende Einschränkung in Absiedlungszonen ist somit über verschiedene Instrumente möglich. Problematisch ist dabei allerdings mitunter die starke Verantwortung der Planungsträger auf örtlicher Ebene, die gerade bei Hochwassergefahren über überörtliche Belange Beschlüsse fassen.

- **Bauverbote im Zivilrecht:** Über die Vertragsraumordnung, die mittlerweile in allen ROG und RplG der Länder eingeführt wurde, ergibt sich keine Möglichkeit die Unterlassung von Bauführungen abzusichern. Dieses Ansinnen konterkariert sogar die primäre Zielsetzung dieses Instruments Baulandflächen einer Bebauung und Nutzung zuzuführen. Bauverbote können zivilrechtlich insb. im Zuge der Gewährung der Förderungen von Absiedlungen als Reallast zugunsten des Fördergebers im Grundbuch verbüchert werden.
- **Abbruch von Gebäuden:** Der Abbruch von Gebäuden in Absiedlungszonen stellt in den meisten Bundesländern ein genehmigungs- bzw. anzeigepflichtiges Bauvorhaben dar. Stehen keine gravierenden Gründe einem Abbruch entgegen (insb. Erhaltungspflicht aufgrund eines Denkmalschutztitels), wird die Baubehörde diesen entsprechend positiv bescheiden.
- **Entschädigungsansprüche im Zuge von Absiedlungen:** Um- und Rückwidmungen von gefährdeten bebauten Flächen in Absiedlungszonen sind entsprechend der raumordnungsrechtlichen Bestimmung in den Bundesländern möglich und (weitgehend) entschädigungsfrei. Enteignungen sind lediglich im Zuge von (technischen) Schutzprojekten möglich und entsprechend entschädigungspflichtig.
- **Ersatzstandorte:** Das Angebot von Ersatzflächen für Absiedler verfolgt in erster Linie zwei Ziele: das Angebot von vergleichsweise günstigen Bauplätzen und deren Bereitstellung in der jeweiligen Standortgemeinde. Innergemeindliche Ersatzstandorte liegen vor allem im Interesse der Lokalpolitik und können durch hoheitliche Planungsmechanismen nicht zwangsweise bereitgestellt werden. Demensprechend sind kooperative Modelle unter Einbeziehung der GrundstückseigentümerInnen erforderlich. Alternativ zu Grundstücken für eine Bebauung sind auch die Bereitstellung bzw. Vermittlung von Wohnungen denkbar.
- **Verbleibender Baubestand:** Können im Zuge von freiwilligen Absiedlungsvorhaben nicht alle vorgesehenen Objekte abgebrochen werden, bleibt dieser Baubestand entsprechend dem Baukonsens bestehen. Eine weitere bauliche Entwicklung ist insb. entsprechend der Bestimmungen für Bestandsgebäude im Frei- und Grünland zulässig. Die Zulässigkeit von Zu-, Um- und Neubauten wird durch einschlägige Bestimmungen eingeschränkt, die eine Anpassung an die jeweilige Gefährdungssituation verlangen. Über Auflagen im Baubescheid kann so im Idealfall eine Risikominimierung erreicht werden.

Die Gesamtschau der raumordnungs- und baurechtlichen Aspekte in Absiedlungsprozessen illustriert v.a. deren Omnipräsenz und Bedeutung in solchen Projekten. Eine staatliche Absiedlung von Gebäuden kann zwar theoretisch auch lediglich aus einem geförderten Abbruch und der Entschädigung für den Gebäudezeit- oder Verkehrswert bestehen. Ohne Einbeziehung der Raumordnung wird jedoch kaum die Zielsetzung einer Nutzungseinschränkung aufgrund der Gefährdungssituation erreicht werden können. Dabei nimmt der **Flächenwidmungsplan** die **zentrale Rolle** ein, da er Bauführungen die in den Regelungsgegenstand der BauO und BauG der

Länder fallen, bindet. Somit sind für eine erfolgreiche Absiedlung neben den schutzwasserwirtschaftlichen Behörden bzw. der WLW vor allem die Planungsabteilungen der Länder und die betroffenen Gemeinden in die Planung solcher Prozesse miteinzubeziehen. Der Flächenwidmungsplan ist zwar für die langfristige Freihaltung essentiell, **kann aber keine Umsetzung von Absiedlungsvorhaben erwirken**. Für die eine vorausschauende Identifizierung und Ausweisung von Bereichen wären tendenziell die örtlichen bzw. regionalen Entwicklungskonzepte zu stärken, da bei deren Erstellung mit Varianten agiert werden kann und auch Überlegungen zur aktiven Umsetzung von Absiedlungen enthalten sein können.

Die **planungsrechtlichen Ziele und Grundsätze** kennen keine unmittelbare Verpflichtung zum Schutz von bestehenden Nutzungen vor Naturgefahren und damit auch keine Verpflichtung Absiedlungen durchzuführen. Diese Projekte ergeben sich in erster Linie im Rahmen von Schutzprojekten bzw. wenn kein technischer Schutz hergestellt wird. Damit ist idR nicht die Raumplanung Auslöser solcher Projekte, wird aber als wesentlicher Bestandteil in die Abwicklung einbezogen. Grundsätzlich kann in der Diskussion auch der Standpunkt eingenommen werden, dass es keinen Rechtsanspruch auf einen staatlich finanzierten Schutz vor Naturgefahren gibt.⁵²² Gefährdeter Baubestand wird zwar im Sinn einer Staatsaufgabe sofern möglich geschützt, eine Eigenverantwortung besteht jedoch trotzdem. Absiedlungen werden daher nicht aus einer Verpflichtung der öffentlichen Hand heraus durchgeführt, sondern stellen de facto ein Angebot an die Betroffenen dar. Die Entscheidung zu weichen ist eine zutiefst private. Zu unterscheiden sind aber jene Fälle, in denen Objekte für die Errichtung von Schutzbauwerken abgelöst werden, da hier auch entsprechende Zwangsmaßnahmen möglich sind.⁵²³

Das raumplanungsrechtliche Instrumentarium ist bislang weitgehend als Negativplanung ausgerichtet. Die Realisierung von Nutzungen obliegt damit den betroffenen EigentümerInnen. Die Möglichkeiten eine **Positivplanung im Zuge von Absiedlungen** vorzunehmen sind eingeschränkt. Die Verpflichtung Gebäude abzureißen und Flächen langfristig von einer Bebauung freizuhalten bedeuten einen gravierenden Eigentumseingriff, der kaum ausreichendes öffentliches Interesse in Abwägung mit Privatinteressen aufweisen wird.

Somit sind Absiedlungsprojekte unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen vor allem kooperativ durchzuführen. GrundstückseigentümerInnen sind entsprechend einzubinden und eine Absiedlung insb. über ausreichende Anreize zu erwirken. Die **Raumplanung** leistet dabei mit dem bestehenden Instrumentarium aktuell zwei **wesentliche Beiträge**:

- die **langfristige Freihaltung von Absiedlungszonen** von einer Bebauung (vor und nach einer Durchführung),
- die **Bereitstellung von Ersatzstandorten** für Absiedler.

Abgesehen von diesen beiden zentralen Aufgaben der Planung in Absiedlungsprozessen, kann der Abbruch von Gebäuden über raumplanerische Instrumente nicht erzwungen werden.

⁵²² Weber, 2018, 124f.

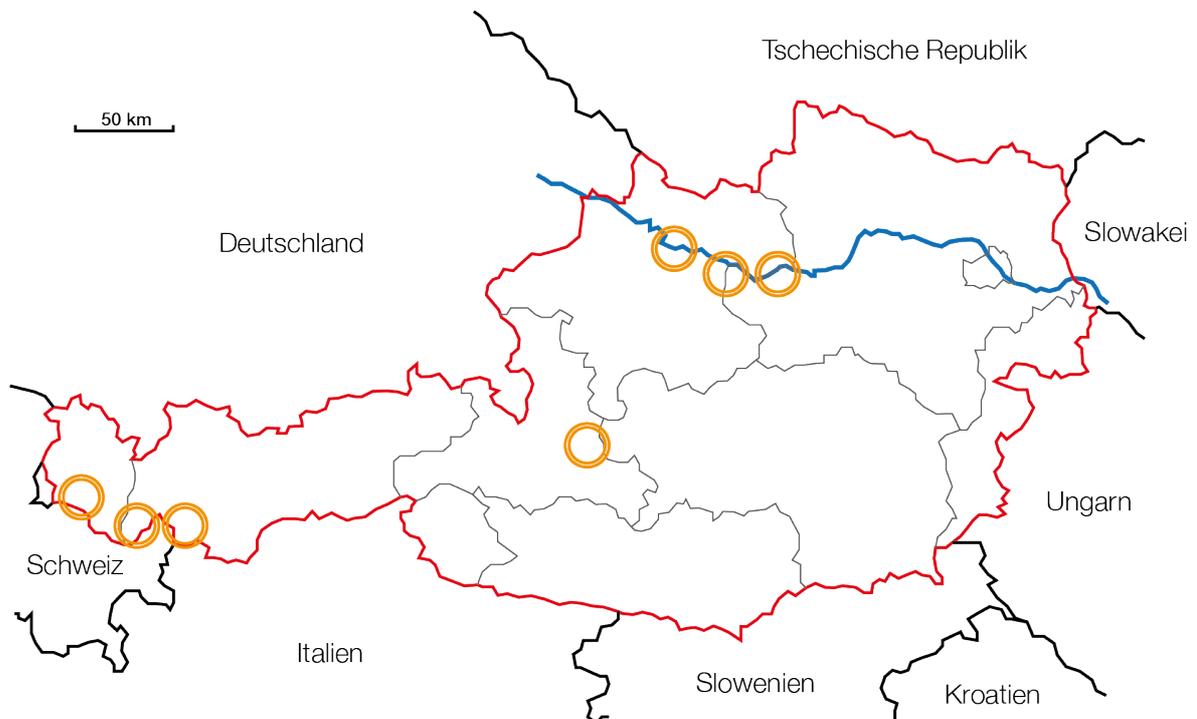
⁵²³ § 63 WRG 1959.

6 ABSIEDLUNGSPROJEKTE IN ÖSTERREICH

Die theoretische Besprechung von Absiedlungsprozessen in ihrer Verankerung in Rechtsnormen zeigt, dass hier offensichtlich für konkrete Projekte **individuelle und angepasste Lösungsstrategien** durch die involvierten AkteurInnen entwickelt werden müssen. Alleine aufgrund der Art des Schutzprojektes wie auch der räumlichen Ausdehnungen müssen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen und somit auch verschiedene Behörden befasst werden. Inwiefern die Raumplanung bei Absiedlungsprojekten im Zusammenhang mit Naturgefahren in Österreich eine Leitfunktion einnimmt, lässt sich durch eine komparative Analyse konkreter Fallbeispiele eruieren. Für eine derartige Betrachtung ist eine ausreichende Zahl an Beispielen und ein einheitlicher Analyserahmen erforderlich.

Im Folgenden werden insgesamt **acht Fallbeispiele** präsentiert, deren Auswahl aufgrund verschiedener Überlegungen getroffen wurde. Es sollten unterschiedliche Gefahrenprozesse (Hochwasser, Lawinen, Murgänge) und Schutzprojekte im Verantwortungsbereich des BMVIT, des BMNT und dessen mittelbaren Verwaltungsbehörden sowie der WLW repräsentiert sein. Hinzu kommt, dass die Beispiele aus unterschiedlichen Bundesländern (NÖ, OÖ, Slbg, T, VlbG) stammen sollten. Im Laufe der Recherche, Bearbeitung sowie durch Interviews wurden im Sinn eines iterativen Forschungsprozesses zusätzliche Beispiele aufgenommen und wieder andere verworfen, da kein ausreichend solides Datenmaterial gesammelt werden konnte. Abbildung 15 zeigt eine geographische Verortung der Fallbeispiele die schlussendlich aus einer individuell-fachlichen Perspektive in die Arbeit miteinbezogen wurden. Von Westen beginnend handelt es sich um die Beispiele Schildried/Göfis, Valzur, Pfunds, Altenmarkt, Eferdinger Becken, Enns sowie Machland (Nord und Süd).

Abbildung 15: Übersicht zur Lage der Fallbeispiele



Quelle: Eigene Darstellung

Die Darstellung und Analyse der einzelnen Fallbeispiele folgen einer einheitlichen Struktur:

- **Regionbild, Gefährdung:** Verortung des Fallbeispiels und räumlich-funktionale Beschreibung; Darstellung der relevanten Naturgefahrenprozesse und Gefährdungen bzw. der aktuellen Informationslage; relevante Schadereignisse.
- **Absiedlungszone:** Darstellung des Bereiches/der Bereiche, die für eine (freiwillige) Absiedlung ausgewählt wurden; Klärung, auf welcher Basis und von wem die Auswahl getroffen wurde.
- **Absiedlungsprozess:** qualitative Beschreibung der wesentlichen Schritte im Hinblick auf Schutzprojekte, Raumplanung und die Organisation informeller Aspekte (insb. Ersatzstandorte); Finanzierung; Steuerungsgremien; Richtlinien für die Absiedlung.
- **Raumordnungsinstrumente:** Instrumente der örtlichen bzw. überörtlichen Raumordnung, die im Zuge des Absiedlungsprozesses angewandt wurden; gibt es strategisch-langfristige Festlegungen; wurden Bausperren verordnet.
- **Analyse:** des Absiedlungsprozesses im Hinblick auf die Akteursgruppen Bund, Land, Gemeinden und Betroffene.

Durch die grundsätzlich deskriptive Darstellung der Fallbeispiele soll zuallererst eine Dokumentation der Beispiele in planerischer Hinsicht vorgenommen und verschiedene planerisch relevante Aspekte der Dimensionen von Absiedlungen (siehe Abbildung 4) herausgearbeitet werden. Insb. soll klargestellt werden:

- welche **Rolle öffentlich-rechtliche Instrumente** gegenüber zivilrechtlichen Vereinbarungen spielen,
- wie hoch **Entschädigungen** für abgelöste Objekte, Grundstücke oder Wertverluste durch Umwidmungen ausfallen,
- inwiefern soziale Aspekte und **Ersatzstandorte** im Absiedlungsprozess berücksichtigt wurden,
- wie die einzelnen **AkteurInnen** (Politik, Verwaltung, Betroffene) **Rahmenbedingungen verhandelt** und die Prozesskoordination eingerichtet haben,
- welche **Rolle raumplanerische Instrumente** auf überörtlicher und örtlicher Ebene für die Umsetzung gespielt haben.

Die gewählten Fallbeispiele haben sehr unterschiedliche mediale Aufmerksamkeit erhalten und dementsprechend gibt es nicht zuletzt aufgrund der marginalen wissenschaftlichen Aufbereitungen nur wenige solide publizierte Informationen. Daher sind insb. Interviews und Telefonate mit Schlüsselpersonen der Prozesse essentiell.

Die Fallbeispiele werden nach den relevanten Naturgefahrenprozessen und den zuständigen Landes- bzw. Bundesbehörden angeordnet. Vorangestellt werden kleinräumige Absiedlungsprojekte, die nur ein oder einige wenige Objekte umfassen und im Zuständigkeitsbereich der Bundeswasserbauverwaltung bzw. der Schutzwasserwirtschaftsabteilungen der Länder oder der Wildbach- und Lawinerverbauung liegen. Nachgestellt sind Fallbeispiele mit einer regionalen Dimension, die es in Österreich bisher in erster Linie entlang der Donau im Zuständigkeitsbereich des BMVIT (zzgl. der mittelbaren Verwaltungsbehörden) gegeben hat.

6.1 Valzur/Ischgl – Tirol

Im Bundesland Tirol sind viele Siedlungsbereiche aufgrund der topographischen Gegebenheiten von Hochwasser, Lawinen, Steinschlag, Wildbächen oder Rutschungen bedroht. In den meisten Fällen können gefährdete Bereiche mit verschiedenen technischen oder biologischen Schutzmaßnahmen ausreichend sichergestellt werden. Gerade im Zusammenhang mit Schadereignissen stellt sich aber die Frage, ob zerstörte bzw. beschädigte Gebäude an gleicher Stelle wiederaufgebaut werden sollen. Der Weiler **Valzur** in der **Gemeinde Ischgl** ist ein solches Beispiel.

Im Lawinenwinter 1999 kam es Ende Februar nach großen Neuschneemengen gepaart mit ungünstigen Windverhältnissen zur Katastrophenlawine von Galtür. Die mediale Berichterstattung ging um die Welt und das kleine Walserdorf erlangte traurige Berühmtheit. Kaum bekannt ist jedoch, dass am Folgetag (24. Februar 1999) der Ortsteil Valzur, talauswärts in der Gemeinde Ischgl gelegen, durch einen weiteren Lawinenabgang getroffen wurde und dort 7 Menschen zu Tode kamen und 3 weitere verletzt wurden. Die Fotostrecke in Abbildung 16 zeigt die Zerstörungen an den Gebäuden im Lawinenstrich.⁵²⁴

Abbildung 16: Zerstörungen in Valzur durch die Schadlawinen vom 24.02.1999



Quelle: Air Drössler, 1999[©], Online: http://air.droessler.at/berichte/Galtuer/Valzur/valzur_mbilder.htm, 08.12.2018

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Die Gemeinde Ischgl befindet sich im Tiroler Paznauntal, durch das die Trisanna fließt. Die ursprünglich agrarisch geprägte Gemeinde ist mittlerweile international für ihr skitouristisches Angebot bekannt. Neben dem Hauptort gibt es taleinwärts noch die Weiler Mathon, Valzur und Piel, die alte bäuerliche Siedlungen darstellen.⁵²⁵ Im Jahr 2017 zählte die Gemeinde 1.575 EinwohnerInnen und verzeichnet damit nach wie vor einen leichten Zuwachs.⁵²⁶ In Abbildung 17 lässt sich die räumliche Situation der Weiler im Gemeindegebiet gut erkennen. Die bewirtschaftbaren Talflächen sind im Vergleich zu Berghängen sehr gering. Die Gipfel an den Talhängen reichen bis über 2.500m Seehöhe und damit weit über die Baumgrenze. Dementsprechend gibt es eine Gefährdung durch **Wildbäche**, **Murgänge** und **Lawinen**, die v.a. durch Tobel bis zum Talboden gelangen können.

⁵²⁴ Thaler, 1999.

⁵²⁵ Online: https://ischgl.riskommunal.net/Ischgl_er_leben/Wissenswertes/Abriss_der_Chronik, 08.12.2018.

⁵²⁶ Statistik Austria, 2017.

Abbildung 17: Blick vom Talschluss nach Valzur und Mathon



Quelle: Eigene Aufnahme, 2015

Der Weiler Valzur wurde nicht wie ortsüblich kompakt auf einem Schüttkegel errichtet, sondern einige Objekte lagen entlang der alten Straßenverbindung zentral im Schüttbereich des Riefenbaches, der von den Hängen des Verwall kommend in die Trisanna entwässert (siehe Orthofoto 1954: Abbildung 18). Neben den Wohn- und Stallgebäuden befanden sich in der freien Flur vor allem Piller zur Lagerung des Heus. Der Riefenbach hatte sich östlich des Weilers ein Bachbett gegraben. Eine Gefährdung bestand daher seit jeher durch den Riefenbach sowie Lawinen, es sind aber vor 1999 keine Schadereignisse verzeichnet. Der 1999 betroffene Bereich war durch die WLW im Gefahrenzonenplan als gelbe Zone ausgewiesen worden. Die Schneebrettlawine vom 24. Februar 1999 brach um ca. 16:15 und stürzte durch den Graben des Inneren Riefenbaches zu Tal. Im Weiler Untervalzur wurden sechs Wohn- und ein Wirtschaftsgebäude zerstört. Ein weiteres Wohngebäude wurde schwer beschädigt. Zum Zeitpunkt des Ereignisses war die Evakuierung des Weilers bereits im Gange.⁵²⁷

Abbildung 18: Orthofoto des Weilers Valzur, 1954



Quelle: Laser- und Luftbildatlas Tirol, 2018

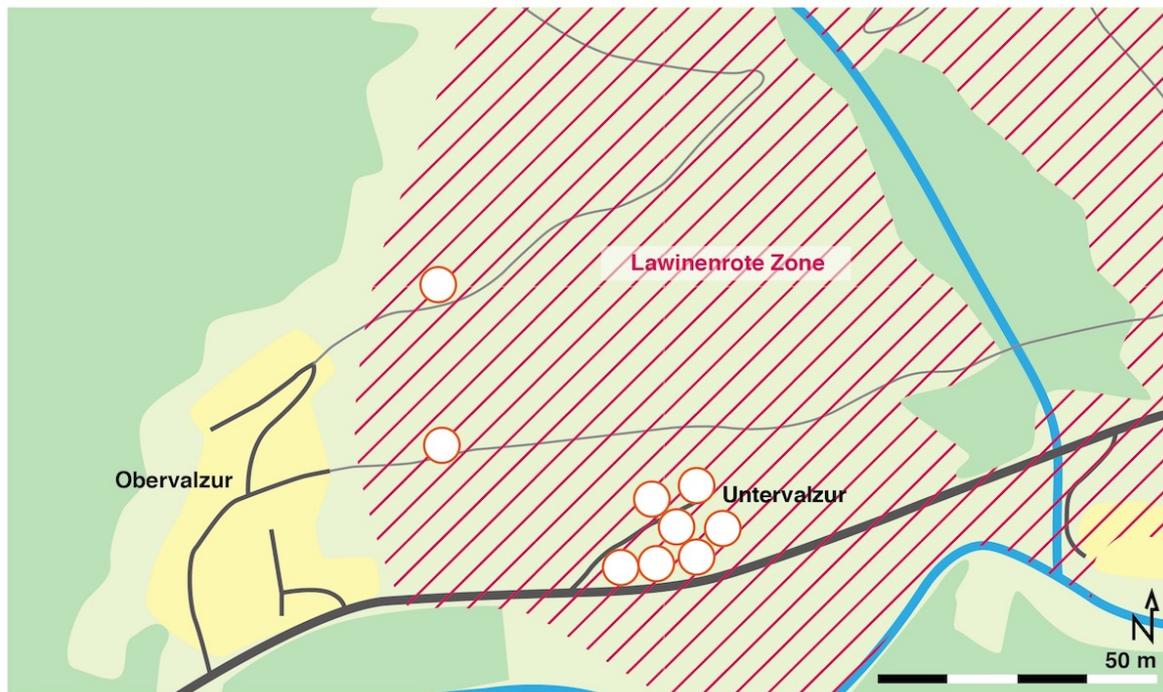
⁵²⁷ Thaler, 1999.

ABSIEDLUNGSZONE

Nach dem Lawineneignis im Februar 1999 stellt sich vorweg die Frage, ob die zerstörten und beschädigten Gebäude wiedererrichtet werden sollten. Während für Galtür sehr schnell klar war, dass finanzielle Mittel und Ressourcen für die Errichtung einer Verbauung in den Anbruchgebieten der Katastrophenlawine erforderlich sein werden, entschied man sich im Bereich Valzur aufgrund der exponierten Lage und der vergleichsweise geringen Zahl an betroffenen Objekten, keinen Wiederaufbau vorzunehmen. Die Identifikation der „verlorenen“ Objekte wurde durch die Sachverständigen der WLW vorgenommen.⁵²⁸

In Abbildung 19 ist die Absiedlungszone abgegrenzt, wobei hier die 1999 im Flächenwidmungsplan als landwirtschaftliches Mischgebiet gemäß § 40 Abs. 5 TROG 1997⁵²⁹ gewidmeten Baulandflächen ausgewiesen sind. Nicht alle als Bauland gewidmeten Flächen waren zu diesem Zeitpunkt auch bebaut. Das bedeutet, dass nicht nur Rückwidmungen im Zusammenhang mit dem Abbruch der zerstörten Gebäude, sondern auch Rückwidmungen von unbebauten Baulandflächen notwendig waren. Nördlich der zwei Siedlungsschwerpunkte lag noch ein Einzelgehöft, das ebenfalls für die Absiedlung vorgesehen wurde. Als Absiedlungszone wurde jener Bereich vorgesehen, der basierend auf der Einschätzung der Sachverständigen der WLW als rote Zone in der Überarbeitung des Gefahrenzonenplans ausgewiesen werden sollte.⁵³⁰

Abbildung 19: Skizze zur Lage der von der Absiedlung betroffenen Objekte (Kreise) in Unter- und Obervalzur



Quelle: Eigene Darstellung

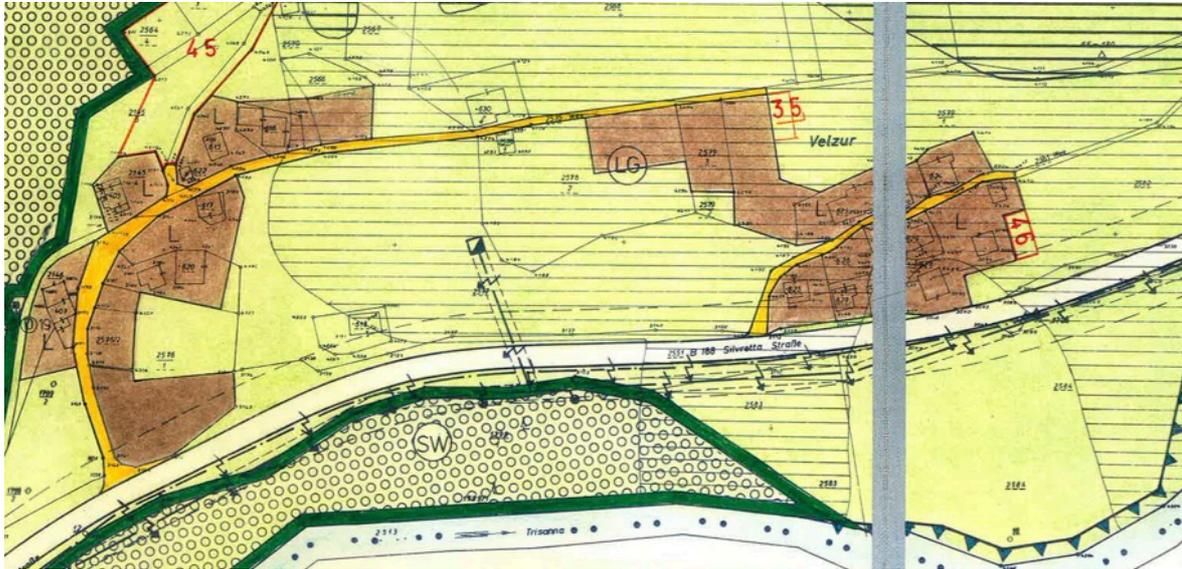
⁵²⁸ Walter, Weber, 2019.

⁵²⁹ Gesetz vom 12. Dezember 1996 über die Raumordnung in Tirol, Tiroler Raumordnungsgesetz 1997 (TROG 1997), LGBl. Nr. 10/1997.

⁵³⁰ Walter, Weber, 2019

Wie der Ausschnitt aus dem 1999 gültigen Flächenwidmungsplan der Gemeinde Ischgl im Bereich Valzur zeigt, befanden sich die von der Schadlawine betroffenen Gebäude im Bauland. Die Widmungsänderungen sind im Gesamtplan rot eingetragen und umfassen Erweiterungen der Baulandwidmung.

Abbildung 20: Baulandwidmungen in Ober- und Untervalzur



Quelle: Flächenwidmungsplan der Gemeinde Ischgl vom 02.06.1989 mit Anmerkungen der Umwidmungen in rot und nummeriert

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der eigentliche Absiedlungsprozess wurde extrem rasch von den örtlichen EntscheidungsträgerInnen in Angriff genommen. Dafür wurden die dazu wesentlichen Datengrundlagen erhoben und wichtige AkteurInnen an einen Tisch geholt. Bereits am 12. März 1999 traf sich der Gemeindevorstand mit Vertretern der Wildbach- und Lawinenverbauung,⁵³¹ dem Fraktionsvorstand, dem Obmann der Agrargemeinschaft Mathon sowie dem örtlichen Raumplaner und führte auch einen Lokalaugenschein durch. Ein Wiederaufbau der zerstörten Gebäude in Untervalzur wurde unmittelbar westlich im Bereich Obervalzur diskutiert. Als Vorbereitung wurde der Entwurf eines Siedlungskonzeptes durch den örtlichen Raumplaner vereinbart. Da die Agrargemeinschaft Mathon im gegenständlichen Bereich Grundeigentümerin war, sollte diese in die Bereitstellung von Ersatzflächen eingebunden werden. Nach Meinung der WLW waren in Untervalzur sämtliche Baulandflächen rückzuwidmen.⁵³²

In weiterer Folge wurde ein loses **Planungsgremium** mit einer flexiblen Besetzung für die Abklärung der Vorgangsweise eingerichtet, das anlassbezogen tagte. Die wesentlichen Mitglieder dieses Gremiums waren:

- **Lokale Akteure:** Bürgermeister, Gemeindevorstand,
- **Amt der Tiroler Landesregierung (AdTLR):** Abteilungen Dorferneuerung, Raumplanung, Bodenordnung, Agrarbehörde,
- **Sachverständige:** Raumplaner DI Reinhard Falch und Ing. Udo Gassner (PlanAlp), Sachverständige der WLW.⁵³³

⁵³¹ Weber Christian von der Gebietsbauleitung Oberes Inntal.

⁵³² Ischgl, 1999a.

⁵³³ Ischgl, 1999b.

Am 4. Mai 1999 wurde eine Koordinationssitzung des Planungsgremiums gemeinsam mit den betroffenen BewohnerInnen in Valzur vorgenommen. Dabei wurde in erster Linie die bauliche Ausnutzung der Ersatzgrundstücke im Hinblick auf das Konzept zur Gestaltung des Ortsbildes und die Erstellung des Bebauungsplans diskutiert.⁵³⁵ Bereits am 7. Mai tagte das „Planungsgremium Valzur“ wieder, um die Entwürfe der einzelnen Planer abzustimmen.⁵³⁶ Am 11. Mai traf sich das Gremium dann wieder in großer Runde mit den Vertretern des AdTLR um insb. die Regelung der Grundstücksverhältnisse zu klären. Die Gemeinde Ischgl bzw. die Agrargemeinschaft Mathon hatte bereits einige erforderliche Grundtäusche bzw. Ankäufe vorgenommen, die Grundstücksteilung basierend auf dem Siedlungskonzept mussten allerdings noch in einem weiteren Schritt durchgeführt werden. Um hier Kosten zu sparen und eine schnelle Abwicklung zu ermöglichen, wurde die **Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens** vereinbart. Für alle anfallenden Kosten der Erschließung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Verfahren (Naturschutz etc.) wurde vereinbart, dass das Land Tirol 80 % und die Gemeinde 20 % der Kosten übernimmt.⁵³⁷ Damit waren allen wesentlichen Aspekte, die einer Koordinierung durch das Planungsgremium bedurften, besprochen und die notwendigen Verfahren zur Flurbereinigung, Umwidmung etc. wurden vorgenommen. Die Betroffenen konnten im Sommer 1999 mit dem Bau der neuen Häuser beginnen und noch vor Jahreswechsel die Neubauten beziehen. Die WLW unternahm im Bereich der relevanten Plattental-Lawine in den Jahren 1999-2001 Sicherungsmaßnahmen mittels Stützverbauung durch Stahlschneebrücken und Aufforstungen. Dadurch wurde der Ersatzstandort der Absiedler soweit gesichert, dass lediglich ein akzeptables Restrisiko besteht.⁵³⁸

Der koordinative Prozess zur Absiedlung Valzur ist bemerkenswert. Die Gespräche zu einer Absiedlung der Betroffenen begannen lediglich 2 Wochen nach dem Lawinenereignis. Die zentrale **koordinative Rolle** übernahm der **Bürgermeister** der Gemeinde Ischgl gemeinsam mit dem Gemeindevorstand und bei allen Besprechungen im Planungsgremium war der **örtliche Raumplaner** anwesend. Die Besprechungen fanden in den Räumlichkeiten der Gemeinde bzw. direkt vor Ort statt und wurden von Beginn an unter der klaren Prämisse geführt, den Betroffenen möglichst rasch die Errichtung von Ersatzbauten zu ermöglichen. Da aufgrund der Aussagen und fachlichen Einschätzung der Sachverständigen der WLW ein Wiederaufbau ausgeschlossen wurde, musste umgehend nach Ersatzstandorten gesucht werden. Diese konnten unter Einbeziehung von Grundstücken der Agrargemeinschaft Mathon zur Verfügung gestellt werden. Die jeweiligen **Abteilungen des AdTLR** wurden je nach Bedarf zu den Sitzungen des Planungsgremiums hinzugezogen, um einzelne Aspekte abklären zu können. Da es sich hier um einen klar reaktiven Absiedlungsprozess handelt, gab es keine Diskussion zum planerischen Umgang mit den betroffenen Baulandflächen. Die Rückwidmung und der Abbruch der verbleibenden Bestandsgebäude wurden als Rahmenbedingungen offensichtlich akzeptiert. Die Zusammenarbeit der Akteure konzentrierte sich in erster Linie auf die Herstellung der Rechtsgrundlage für den Bau von Ersatzgebäuden, wobei die Finanzierung über den Katastrophenfonds sichergestellt wurde. Hervorzuheben ist jedenfalls, dass die Koordination in einer sehr kurzen Zeit vorgenommen wurde und die Kommunikation mit den Betroffenen transparent und auf kurzem Weg geführt wurde. Die beiden Fotos in Abbildung 22 zeigen den Blick auf den ehemaligen Standort des Weilers Untervalzur und den 1999 involvierten Planer Ing. Udo Gassner vor den Ersatzbauten, die in Obervalzur errichtet wurden.

⁵³⁵ Ischgl, 1999c.

⁵³⁶ Ischgl, 1999d.

⁵³⁷ Ischgl, 1999e.

⁵³⁸ *Walter, Weber*, 2019.

Abbildung 22: Blick auf den ehemaligen Standort des Weilers Untervalzur und Planer Ing. Udo Gassner vor den Neubauten in Obervalzur



Quelle: Eigene Aufnahmen, 2015

ROLLE DER RAUMORDNUNG

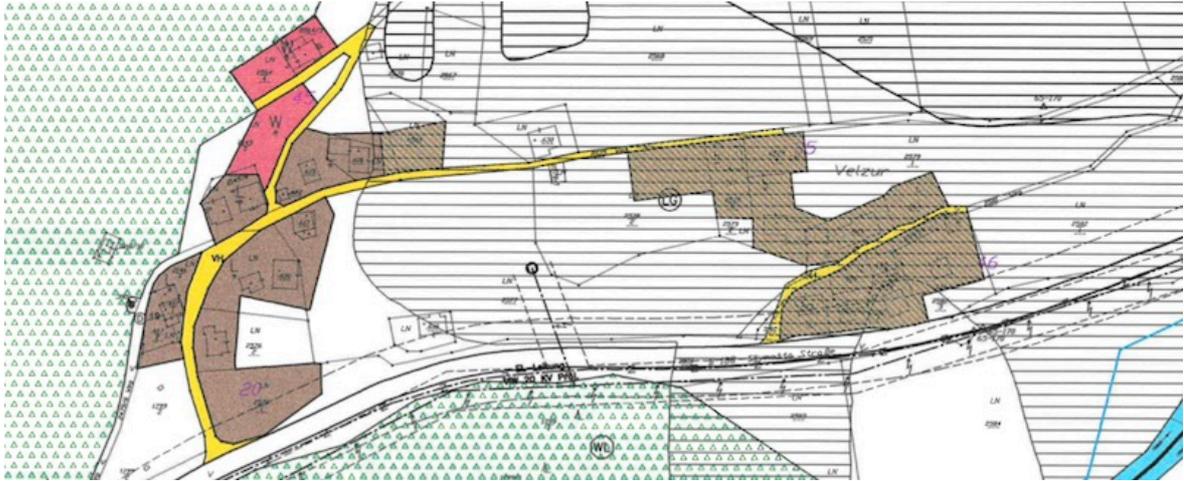
Die Rolle der Raumordnung ist im Beispiel der Absiedlung Valzur eine zweigeteilte. Einerseits wurden durch den örtlichen Raumplaner die erforderlichen Planunterlagen und Fachgutachten im Rahmen der erforderlichen Planänderungen erstellt, andererseits fungierte dieser aber auch als fachlicher Berater im Planungsgremium und trug damit wesentlich zur Gestaltung des Prozesses bei. Die erforderliche **Änderung des Flächenwidmungsplans** sowie die **Aufstellung eines Bebauungsplans** ergaben sich aus den im Planungsgremium geäußerten und diskutierten Aspekten. So verlangten die beteiligten Experten der WLW, dass die von der Lawine betroffenen Baulandbereiche rückgewidmet werden müssen, da diese in Zukunft jedenfalls in einer lawinenroten Zone zu liegen kommen werden. Das Siedlungskonzept wiederum bewirkte, dass die zulässige Bebauung über einen Bebauungsplan geregelt werden sollte, um auch die gestalterischen Aspekte, die von AdTLR eingebracht wurden, berücksichtigen zu können. Die vorgenommenen Ordnungsänderungen wurden damit keineswegs vom AdTLR verlangt, sondern ergaben sich aus der Diskussion über die Umsetzung des Projektes als einfache Notwendigkeit.

Die Gemeinde Ischgl verfügte 1999 noch über kein örtliches Raumordnungskonzept und im Bereich Valzur auch über keinen Bebauungsplan. Der Flächenwidmungsplan wies die betroffenen Bereiche als landwirtschaftliches Mischgebiet (siehe Abbildung 20) und damit als vollwertiges Bauland aus. Die laut Gefahrenzonenplan der WLW vorhandenen Gefährdungen durch den Wildbach und Lawinen wurden als gelbe Zonen im Flächenwidmungsplan kenntlich gemacht. Damit war die Baulandwidmung unter Beachtung spezifischer Auflagen für Bauvorhaben zulässig und es wurden seit der Erstaufstellung des Flächenwidmungsplans auch geringfügige Baulanderweiterungen im betroffenen Bereich vorgenommen.

In einem ersten Schritt nutzte die Gemeinde das Instrument der **Bausperre** gemäß § 70 TROG 1997 und beschloss eine solche am 18. Mai 1999. Wie der Begründung zur Bausperre zu entnehmen ist, wurde diese in erster Linie von der WLW verlangt. Dies unter der Begründung, dass aufgrund des Lawinenereignisses vom Februar 1999 der Bereich einer baulichen Nutzung nicht mehr zugänglich ist.⁵³⁹

⁵³⁹ PlanAlp ZT, 1999b.

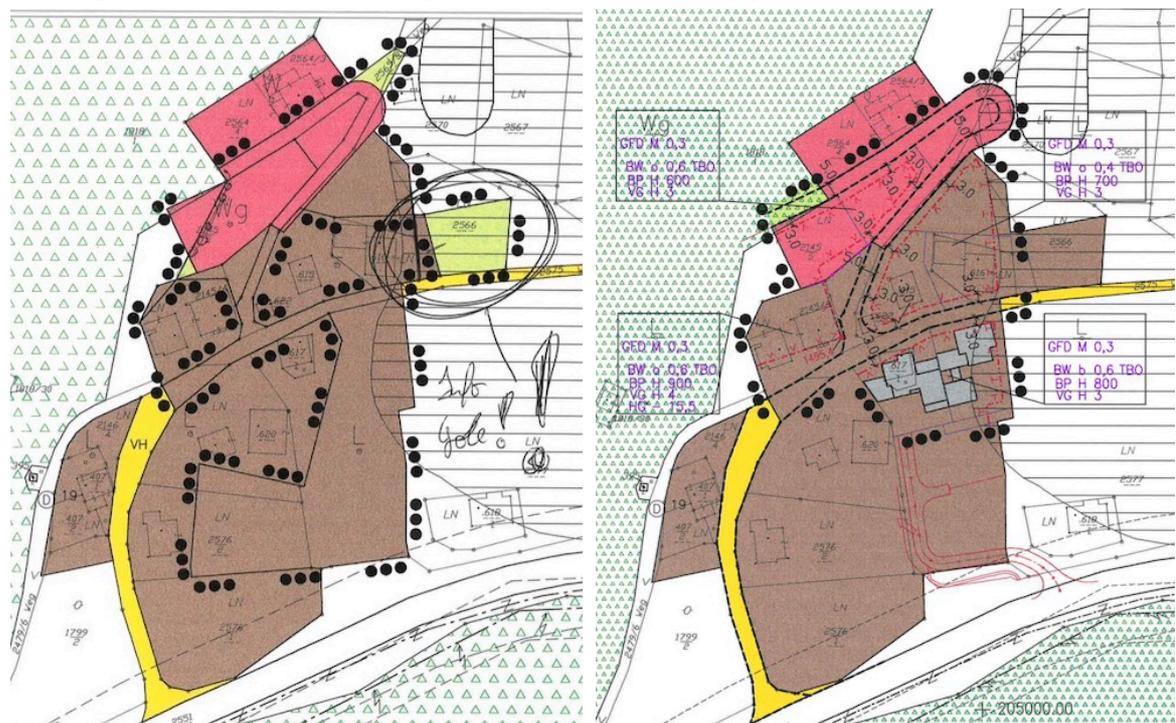
Abbildung 23: Bausperre im Bereich Valzur mit 18.5.1999 (gelb schraffiert).



Quelle: PlanAlp ZT GmbH, 1999b

In einem nächsten Schritt wurde die Änderung des Flächenwidmungsplans für den Bereich Obervalzur, also die Ersatzstandorte, und die Änderung des Bebauungsplans in Angriff genommen. Im Bereich Obervalzur wurde der südliche Bereich der als Bauland gemäß Siedlungskonzept vorgesehenen Flächen als landwirtschaftliches Mischgebiet gemäß § 40 Abs. 5 TROG 1997 gewidmet. Damit wurde den Betroffenen, die über einen Hof verfügen, ermöglicht, eine neue Hofstelle zu errichten. Im nordöstlichen Bereich des Weilers wurde der Teilbereich, der bereits mit einer Bausperre belegt war, in Freiland rückgewidmet. Nördlich wurde ein gemischtes Wohngebiet gemäß § 38 Abs. 2 TROG 1997 gewidmet. Damit wurden alle 7 betroffenen Haushalte mit Baugrundstücken versorgt. Die Widmungsänderung trat mit 7. Juli 1999 in Kraft. Der Bebauungsplan wurde für den Ersatzstandort der Absiedler in Obervalzur erstellt und regelt in erster Linie die Erschließung sowie zulässige Höhen und Dichten. Die Rückwidmung der Baulandflächen in Untervalzur erfolgte erst mit der Überarbeitung des Flächenwidmungsplans, die 2006 in Kraft trat.

Abbildung 24: Ausschnitte zur Änderung des FWP und des Bebauungsplans A35/E1



Quelle: PlanALP ZT GmbH, 1999c und 1999d

Im Absiedlungsprojekt Valzur wurden die verfügbaren Instrumente der örtlichen Raumplanung umfassend und bewusst zum Einsatz gebracht. Vorweg wurde eine **Bausperre** für die gefährdeten und als Bauland Mischgebiet ausgewiesenen Flächen beschlossen. Die Bausperre trat entsprechend § 70 Abs. 3 TROG 1997 ein Jahr nach ihrer Erlassung außer Kraft, da die 1. Auflage der FWP-Überarbeitung erst am 9. Februar 2004 erfolgte. Eine durchgängige Einschränkung der Bebaubarkeit mittels Bausperre auf den als Bauland gewidmeten Absiedlungsflächen fand also nicht statt. Die Baulandwidmung stand zu dem Zeitpunkt jedenfalls in Konflikt mit den Bestimmungen zur Baulandeignung des TROG 1997, wonach die Widmung von Bauland insb. für Grundflächen ausgeschlossen ist, soweit sie unter Bedachtnahme auf den Gefahrenzonenplan wegen einer Gefährdung nicht für eine widmungsgemäße Bebauung geeignet sind.⁵⁴⁰ Die Änderung des Flächenwidmungsplans in Obervalzur wurde für die Herstellung der erforderlichen Widmungssituation an den Ersatzstandorten vorgenommen und eine östliche Teilfläche des Baulandwidmungsbestandes aufgrund der Gefährdungssituation entschädigungslos rückgewidmet. Eine Entschädigung sah das TROG 1997 zu diesem Zeitpunkt insb. für entstandene Vermögensnachteile im Hinblick auf die Baureifmachung vor.⁵⁴¹ Die Flächen in Untervalzur wurden erst mit der Gesamtüberarbeitung des Flächenwidmungsplans in Freiland gem. § 41 TROG rückgewidmet. Die Unterbindung einer Bebauung über Planungsinstrumente war für die Gemeinde Ischgl offensichtlich kein zentraler Aspekt, da durch den Tausch von Flächen die Agrargemeinschaft Mathon Eigentum an den Flächen der Absiedler erlangt hatte und durch die Beurteilung der Sachverständigen der WLW eine Bebauung faktisch ausgeschlossen war. Eine **langfristige Freihaltung** der Absiedlungsflächen von einer Bebauung wurde über raumplanerische Instrumente nicht hergestellt. Mit der Überarbeitung und Anpassung des Gefahrenzonenplans im gegenständlichen Bereich wurde jedoch eine **lawinenrote Zone** ausgewiesen, die eine Bebaubarkeit weitgehend ausschließt. Das aktuelle TROG 2016 kennt hier jedoch einige Ausnahmebestimmungen.⁵⁴² Eine hundertprozentige Freihaltung der nunmehr vollständig als Freiland gewidmeten Bereiche in Untervalzur ist raumplanerisch somit nicht gegeben.

Planerische Aspekte wurden unmittelbar in der Ausverhandlung der Rahmenbedingungen für die Absiedlung berücksichtigt. So waren die örtlichen Raumplaner DI Falch bzw. Ing. Gassner bei allen wesentlichen Gesprächen des Planungsgremiums anwesend und im Hinblick auf die Planungen am Ersatzstandort sowie die Diskussion zum Umgang mit den Absiedlungsflächen beteiligt.

ZUSAMMENFASSUNG

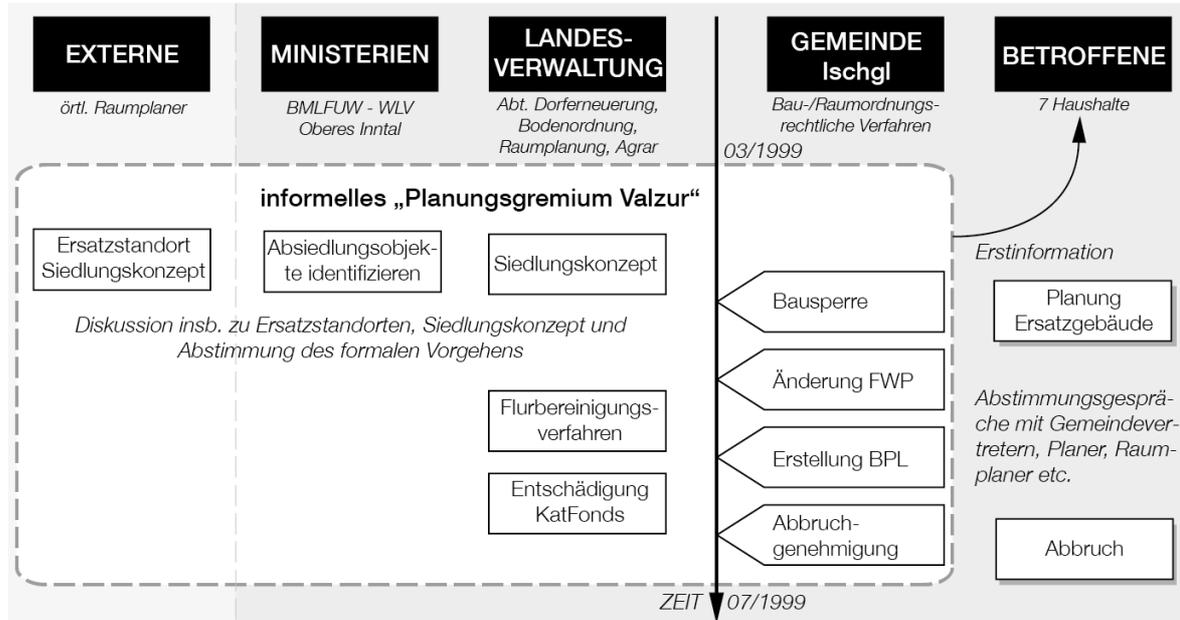
Valzur stellt eine reaktives Absiedlungsbeispiel dar, ausgelöst durch das Lawinenereignis im Februar 1999. Beachtlich ist der kurze Zeitrahmen der Diskussion und Konsensfindung. Die Absiedlung wurde dabei nicht in ein Schutzprojekt eingebettet und die Betroffenen mussten damit keinen Interessentenanteil leisten. Die Bereitstellung der Ersatzgrundstücke erfolgte in unmittelbarer Nähe durch die Agrargemeinschaft Mathon, die die betreffenden Grundstücke der Absiedler gegen Eigenflächen tauschte. Die Finanzierung der Ersatzbauten erfolgte mithilfe der Mittel aus dem Katastrophenfonds. In Abbildung 25 wird der Prozess überblicksartig dargestellt.

⁵⁴⁰ § 37 Abs. 1 lit. a TROG 1997.

⁵⁴¹ § 71 TROG1997.

⁵⁴² In § 37 Abs. 3 TROG 2016 werden für Flächen, die aufgrund ihrer Gefährdung durch Lawinen, Hochwasser, Wildbäche, Steinschlag, Erdbeben oder andere gravitative Naturgefahren keine Baulandeignung aufweisen, Ausnahmen normiert. So können Flächen, die gewisse Kriterien aufweisen (innerhalb bebauter Bereiche, keine Erweiterung in Bereiche mit erheblich höheren Gefährdungspotential, Hochwasserabflussbereiche und rückhalteräume werden nicht beeinträchtigt) als Bauland ausgewiesen werden, sofern entsprechende bauliche und organisatorische Maßnahmen (Sicherheitskonzept) getroffen werden.

Abbildung 25: Absiedlungsprozess Valzur – Akteure und Ablauf



Quelle: Eigene Darstellung

Nach Aussagen von Ing. Gassner liefen die unterschiedlichen Verfahren (Änderung des Flächenwidmungsplans, Aufstellung des Bebauungsplans, Flurbereinigung) parallel. Die Betroffenen haben auf Basis der mündlichen Zusagen der beteiligten Behörden bereits im Frühjahr 1999 mit den Bauvorbereitungen begonnen.⁵⁴³ Die zentrale Koordination der institutionellen Akteure im Diskussionsprozess hat die Gemeinde Ischgl übernommen und auch die Gespräche mit den Betroffenen geführt. Die involvierten Sachverständigen der WLW und des AdTLR waren darum bemüht, die geforderte schnelle Lösung für einen Ersatzstandort zu realisieren.

6.2 Pfunds – Tirol

Im oberen Inntal, nahe der Grenze zum Schweizer Engadin, liegt die Gemeinde Pfunds. Durch die Lage des Siedlungskörpers beiderseits des Inn auf Schwemmkegeln besteht eine Gefährdung durch Wildbäche (Stubner Bach, Pfundsertalbach) sowie den Inn. Im **August 2005** richtete der **Stubner Bach**⁵⁴⁴ große Schäden im orographisch linken Siedlungsbereich an. Daraufhin wurde seitens der WLW ein Schutzkonzept entwickelt und Schutzbauwerke errichtet. Als Folge des Murgangs wurde im Zuge der Realisierung eines Retentionsbeckens im Siedlungsbereich die Absiedlung einzelner Wohnhäuser erforderlich.

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Wie andere Siedlungen im oberen Inntal auch, liegen die Hauptsiedlungsbereiche der Gemeinde Pfunds auf Schwemmkegeln von Wildbächen. Dabei stellt der Stubner Bach für den Ort eine relevante Gefahr dar. Nachdem jahrelang kein großes Schadereignis auftrat, kam es in der Nacht auf 22. August 2005 aufgrund schwerer Regenfälle zu mehreren Murgängen, die den Siedlungsbereich trafen und beträchtliche Schäden anrichteten. Erst am Morgen wurde das Ausmaß des Ereignisses

⁵⁴³ Gassner, 2016.

⁵⁴⁴ Der *Stubner Bach* wird in der Literatur teilweise auch als *Stubenbach* bezeichnet.

sichtbar. Der im Siedlungsbereich regulierte und begradigte Stubner Bach war über die Ufer getreten. Der vorhandene Querschnitt konnte die Wasser- und Geschiebemassen nicht aufnehmen.

Den Menschen vor Ort war die Gefährdungssituation nicht explizit bewusst. Aufgrund historischer Begebenheiten befand sich der Abschnitt des Stubner Baches im Siedlungsbereich in der Zuständigkeit der Bundeswasserbauverwaltung und nicht in jener der Wildbach- und Lawinenverbauung. Daher gab es zum Ereigniszeitpunkt im August **2005 weder Anschlaglinien noch einen Gefahrenzonenplan.**⁵⁴⁵ Während des Ereignisses wurden etwa 70.000 m³ Geschiebematerial im Ortsteil Stuben abgelagert.⁵⁴⁶

Abbildung 26: Stubner Bach – Schadereignis 22. August 2005



BMVIT, 2012, 14



Alpines Sicherheits- und Informationszentrum ASI-Tirol, 2005

Nach dem Ereignis wurde rasch die Aufnahme der Schäden und der Abgrenzung der Versehrungsgrenzen durchgeführt. Insgesamt wurden ca. **80 Gebäude beschädigt** und in etwa 200 Personen waren direkt betroffen. Die **Schadenssumme** belief sich auf **mehr als € 10 Mio.**⁵⁴⁷ Nach dem Ereignis wurde rasch klargelegt, dass sich die Wildbach- und Lawinenverbauung im Rahmen einer **Sofortmaßnahme** für den Schutz der betroffenen Siedlungsbereiche verantwortlich zeigt und der Stubner Bach damit in die Zuständigkeit der WLV übergeben wird. Insgesamt wurden Mittel in der Höhe von € 600.000 sofort zur Verfügung gestellt. Mit der Sofortmaßnahme wurden wieder geordnete Abflussverhältnisse im Stubner Bach hergestellt und das Geschiebematerial fachgerecht deponiert. Aus Sicht der Sachverständigen der WLV war anhand des Ereignisses klar, dass für den zukünftigen Schutz Platz geschaffen werden musste. Diese Erkenntnis wurde dem Bgm. mitgeteilt. Als Schutzmaßnahmen wurden in weiterer Folge **zwei Geschieberückhaltebecken** geplant und schlussendlich auch errichtet – eines im Bereich oberhalb des Siedlungskörpers und der Schluchtstrecke des Stubner Baches bei der Wand’er Mühle und ein Becken unmittelbar im betroffenen Ortsteil Stuben. Im Zuge der Errichtung dieses Beckens wurden einzelne Objekte abgelöst und abgesiedelt.⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ Mark, 2018.

⁵⁴⁶ BMLFUW, 2006c, 91.

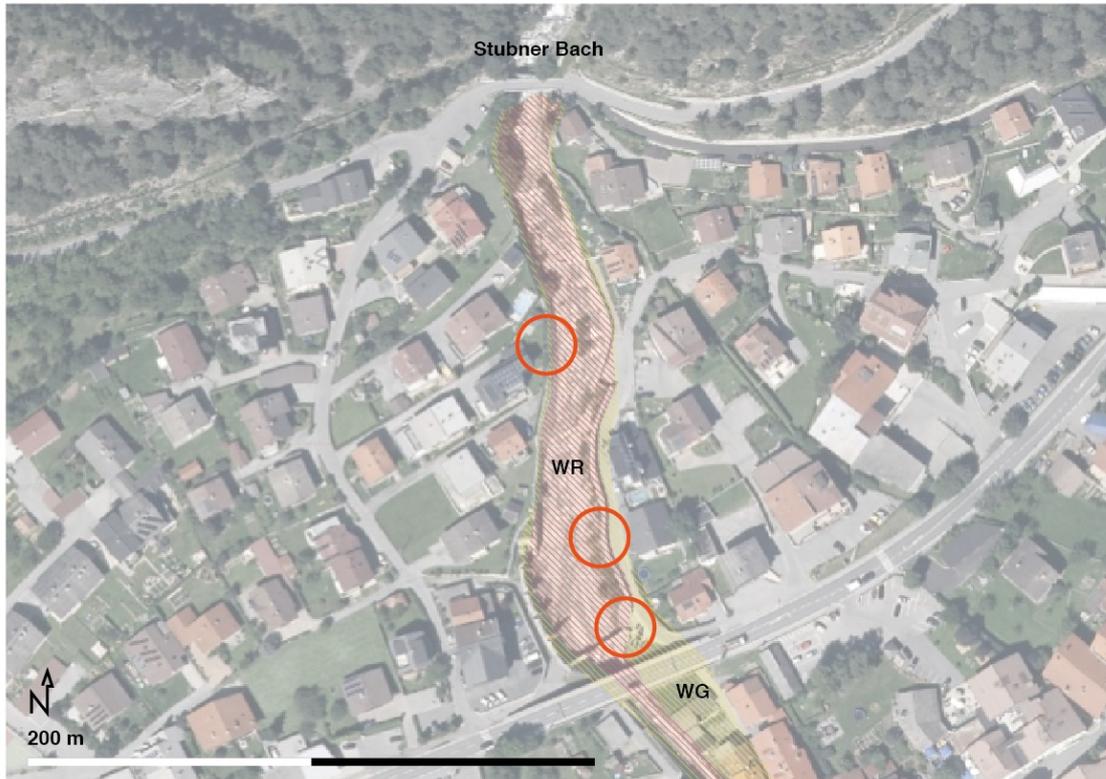
⁵⁴⁷ Ornetsmüller, 2011, 18.

⁵⁴⁸ Mark, 2018. Walter, Weber, 2019.

ABSIEDLUNGSZONE

Nach dem Ereignis wurde keine Zone für eine Absiedlung beschlossen. Der Bedarf vom Schadereignis 2005 betroffene Gebäude abzulösen und abzubauen ergab sich aus der Notwendigkeit ausreichend Fläche für die Errichtung eines Geschieberückhaltebeckens zur Verfügung zu stellen. Die Absiedlung ist daher unmittelbare Bestandteil des Schutzprojektes.

Abbildung 27: Skizze zu den abgesiedelten Objektstandorten (Zustand nach Verbauung, WR-Rote Zone, WG-Gelbe Zone)



Quelle: Eigene Darstellung. Kartengrundlage: TIRIS ©

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der Absiedlungsprozess hat unmittelbar nach dem Schadereignis im August 2005 mit der Diskussion über die Verbauung des Stubner Baches begonnen. Nach dem Ereignis wurden Sofortmaßnahmen durchgeführt und mit der Vorbereitung und Planung für ein umfassendes technisches Schutzprojekt begonnen. Neben Maßnahmen im Oberlauf (Bogensperre) erzwang der schluchtartige Mittellauf die Errichtung eines **Geschieberückhaltebeckens im Unterlauf**. Das projektierte Becken weist eine Länge von ca. 80 m, eine Breite von bis zu 32 m und Tiefe von 9,5 m auf.⁵⁴⁹

Im Bereich des geplanten Geschieberückhaltebeckens befanden sich drei Objekte, die abgelöst und abgebrochen werden sollten. Die **Gespräche** mit den Betroffenen **führte** hier die **Gemeinde** bzw. in erster Linie der/die **BürgermeisterIn**, da die benötigten Regulierungsflächen der WLW in Tirol idR durch die Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.⁵⁵⁰ Die Verhandlungen gingen aber nur langsam voran, da nur schwierig ein Konsens bzgl. der Ablöse sowie alternativer Standorte gefunden werden konnte. Das „Window of Opportunity“ konnte nicht genutzt werden und je länger das Ereignis zurücklag, desto schwieriger wurde es, zu einer Lösung zu kommen. Ein betroffenes Gebäude wurde

⁵⁴⁹ BMVIT, BMLFUW, 2012, 39.

⁵⁵⁰ Walter, Weber, 2019.

vor dem Ereignis bereits kaum benützt, weshalb für dieses kein unmittelbarer **Ersatz** notwendig war. Für die Söhne des Eigentümers konnten **Bauplätze auf Eigengrund** gewidmet werden. Der Eigentümer des zweiten betroffenen Objektes verfügte zwar über Ersatzflächen, die aber für eine Baulandwidmung nur bedingt geeignet waren. Daher musste eine **Baulandumlegung** durchgeführt werden. Eine im dritten Projekt betroffene Familie konnte kein vergleichbares Grundstück in entsprechend guter Lage finden und zog schlussendlich ab.⁵⁵¹ Die drei betroffenen Gebäude wurden durch das Schadereignis derart stark beschädigt, dass ein Abbruch unausweichlich war. Dieser wurde 2005 im Rahmen und auf Kosten der Sofortmaßnahmen durchgeführt.⁵⁵²

Nach den Sofortmaßnahmen „Stubenbach HW 2005“ wurde das Schutzprojekt „Stubenbach 2006“ mit dem Finanzierungsschlüssel Bund 62 %, Land Tirol 21 %, Gemeinde Pfunds 15 % und Landesstraße B 2 % umgesetzt. Für die Bogensperre im Oberlauf gab es das Folgeprojekt „Stubenbach 2009“ mit einem geringfügig anderen Finanzierungsschlüssel.⁵⁵³ Insgesamt wurden im gesamten Schutzprojekt € 8,3 Mio. investiert und die Schutzmaßnahmen 2013 endgültig fertiggestellt.

Der Abbruch der drei betroffenen Gebäude stand somit am Beginn der Absiedlungsmaßnahme, die als Bestandteil des anschließenden Schutzprojektes bezeichnet werden kann. Die Verhandlungen und Gespräche umfassten einerseits die Ablösen für die Grundstücke im Bereich des geplanten Geschiebebeckens und andererseits, wie oben dargestellt, die Suche und Bereitstellung von Ersatzstandorten für die Betroffenen. Über die Höhe der Entschädigung für die benötigten Grundstücke und die Gebäude liegen bei der WLVB, Gebietsbauleitung Oberes Inntal keine detaillierten Aufzeichnungen mehr vor.

ROLLE DER RAUMPLANUNG

Wie in Valzur auch, war der Ortsplaner bereits unmittelbar nach dem Ereignis in die Abklärung der weiteren Vorgangsweise eingebunden. Wie der Ortsplaner *Andreas Mark* berichtet, herrschte im Dorf Katastrophenstimmung. Der Bgm. bat ihn um eine Aufnahme der Schäden und des Ereignisausmaßes. Dabei wurden leicht/schwer beschädigte Gebäude kartiert und das Ausmaß der Vermurung kartographiert.⁵⁵⁴

In der erst später folgenden fachlichen Diskussion zur Umsetzung des Schutzprojektes wurde nicht nur der Umgang mit den von der Absiedlung betroffenen Flächen, sondern vielmehr auch jener mit den gewidmeten und bebauten gefährdeten Baulandflächen diskutiert. So war der Beschluss einer **Bausperre kein Thema**. Die WLVB hatte in einem ersten Gefahrenzonenplan die rote Zone im Siedlungsbereich basierend auf dem Schadereignis ausgewiesen. Rückwidmungen wurden auf Basis dieser Gefahrenzonenausweisung im Einvernehmen mit dem Abteilungsleiter der Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht *Dr. Spörr* vorerst nicht vorgenommen, da die Planung des Schutzprojektes bereits begonnen wurde und damit eine Neubewertung der Gefahrensituation einhergehen würde. **Um- und Rückwidmungen** wurden erst in Abstimmung mit dem Schutzprojekt vorgenommen. Diese Änderungen wurden im Zuge der Gesamtüberarbeitung des Flächenwidmungsplans 2006 durchgeführt und gleichzeitig das **örtliche Raumordnungskonzept** der Gemeinde Pfunds im Bereich des Geschieberückhaltebeckens angepasst.⁵⁵⁵

⁵⁵¹ *Mark*, 2018.

⁵⁵² *Walter, Weber*, 2018.

⁵⁵³ ebd.

⁵⁵⁴ *Mark*, 2018.

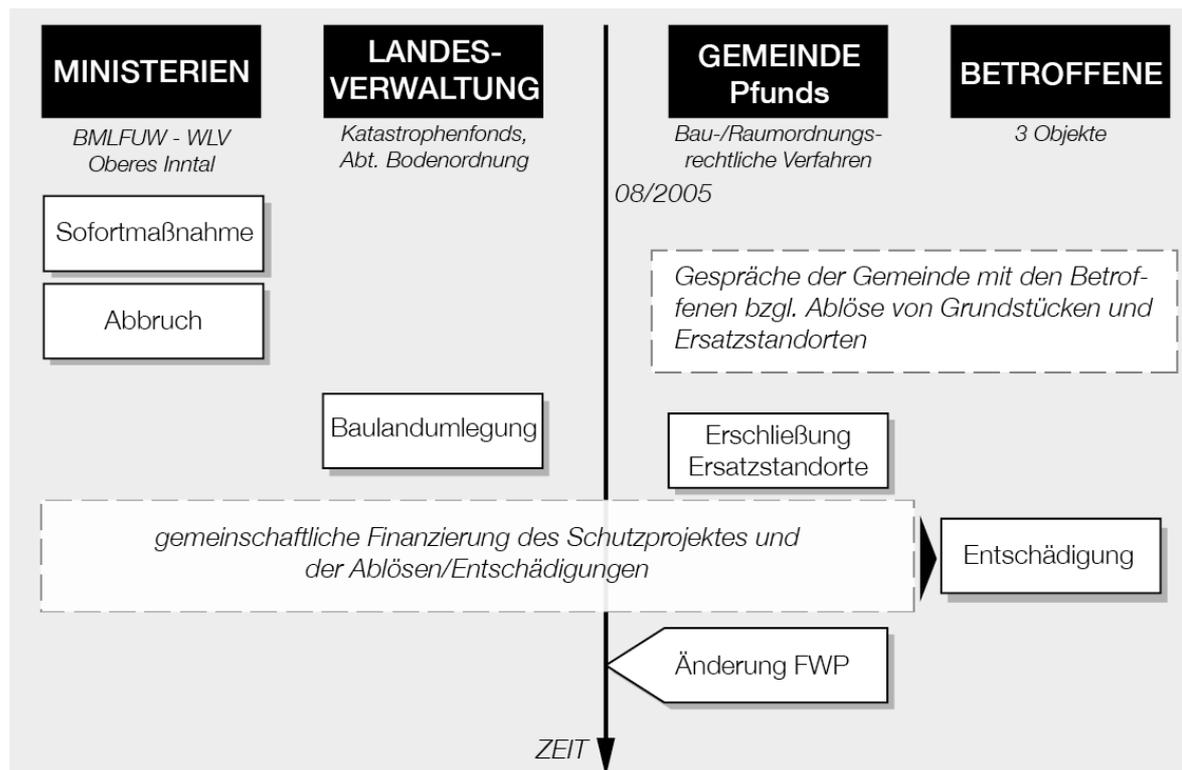
⁵⁵⁵ ebd.

Der Fokus in der planerischen Begleitung des Schutzprojektes lag nicht in der Absicherung der Freihaltung des Geschieberückhaltebeckens, da die betroffenen Flächen ohnehin ins öffentliche Wassergut übernommen wurden und aufgrund der Funktion und ausgewiesenen roten Zone keine Bebaubarkeit mehr gegeben ist. Wichtiger waren die Ersatzstandorte, die auch eine entsprechende planerische Expertise in der Mobilisierung der gegenständlichen Flächen verlangten.⁵⁵⁶

ZUSAMMENFASSUNG

Die Absiedlung in Pfunds kann als ein atypisches Absiedlungsbeispiel bezeichnet werden. Auslöser für den Abbruch der drei Objekte war eindeutig das Schadereignis vom August 2005. An den beschädigten Gebäuden wurden keine Instandsetzungsmaßnahmen durchgeführt, sondern diese im Rahmen der WLW-Sofortmaßnahme abgebrochen. Die Gemeinde übernahm die zentrale Rolle in den Gesprächen mit den Betroffenen über die Ablöse der für das Geschiebebecken benötigten Grundstücke und die Erschließung und Bereitstellung von Ersatzflächen. Die örtliche Raumplanung war daher in erster Linie mit den Ersatzflächen in den Prozess eingebunden. Die Standflächen der abgebrochenen Gebäude waren durch die bestehende Gefährdung nicht mehr bebaubar, weshalb der Flächenwidmungsplan erst in der Gesamtüberarbeitung nach Aufstellung des örtlichen Raumordnungskonzeptes bereinigt wurde. In Abbildung 28 ist der Absiedlungsprozess im Überblick dargestellt.

Abbildung 28: Absiedlungsprozess Pfunds – Akteure und Ablauf



Quelle: Eigene Darstellung

Der Abbruch der Gebäude im nunmehrigen Geschieberückhaltebecken war somit keine vorab geplante und strategische Absiedlung, sondern eine unmittelbare Reaktion auf das Schadereignis und die bestehende Gefährdung. Abbildung 29 zeigt die Verbauung im aktuellen Zustand und während eines Ereignisses 2012.

⁵⁵⁶ ebd.

Abbildung 29: Stubner Bach nach der Absiedlung und Verbauung und bei einem Ereignis 2012



Naturgefahren.at, 2018



ORF.at, 2012

6.3 Reiterhof/Altenmarkt – Salzburg

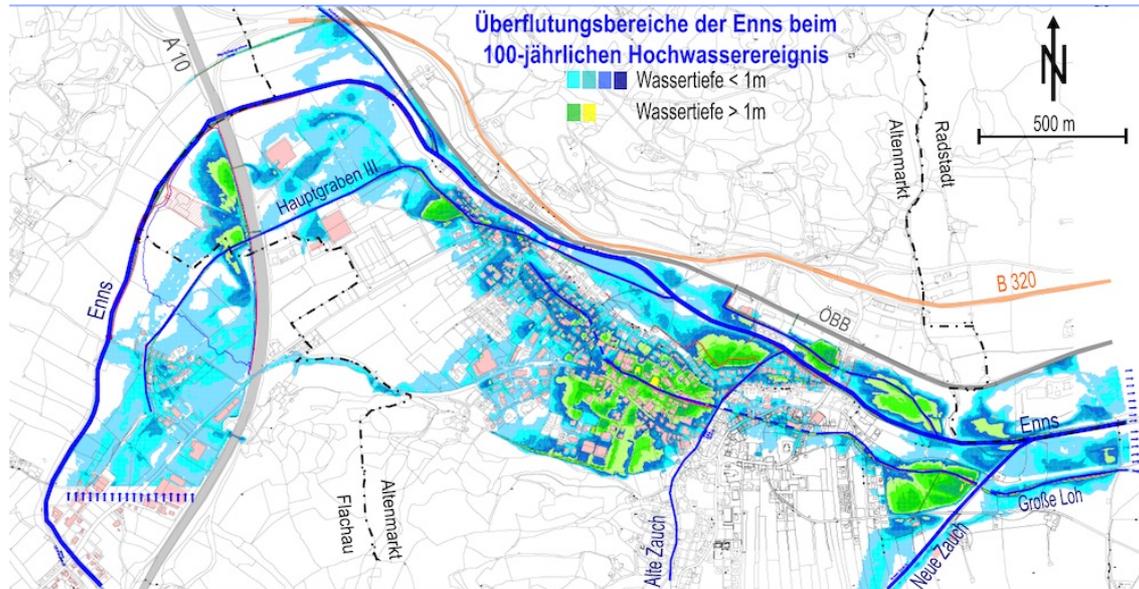
Die Enns ist einer der größten Binnenflüsse Österreichs und durchfließt in erster Linie ostwärts die Bundesländer Salzburg, Steiermark und Oberösterreich bevor sie bei Enns in die Donau mündet. Gerade der Oberlauf der **Enns** wurde **umfassend reguliert** und weitgehend in einen Trapezquerschnitt verlegt, um den Talboden entsprechend für landwirtschaftliche Zwecke und Siedlungstätigkeit nutzen zu können. Wie sich aus den Abflussuntersuchungen in Vorbereitung zur Erstellung von Gefahrenzonenplänen nach WRG 1959 herausstellte, wies insb. der **Bereich Altenmarkt** eine **gravierende Gefährdung** auf, weshalb hier ein Schutzprojekt realisiert wurde, im Zuge dessen die Absiedlung eines Reiterhofes erforderlich war.

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Die ca. 4.000 EinwohnerInnen zählende Gemeinde Altenmarkt (48,6 km²) liegt im Salzburger Pongau und erstreckt sich vom Ennstal über das Zauchtal nach Süden bis zum Talschluss Zauchensee. Der Hauptort am Oberlauf der Enns lag, wie einerseits Abflussuntersuchungen der Abteilung Schutzwasserwirtschaft (Referat 7/02) sowie Hochwasserereignisse zeigten, vor Umsetzung des Schutzprojektes mit großen Teilen des Siedlungsbereiches im Hochwasserabflussbereich. Das Einzugsgebiet der Enns beträgt im Bereich von Altenmarkt ca. 140 km² und bei Hochwasserereignissen ist mit Abflüssen von 63 m³/s (HQ30) bzw. 80 m³/s (HQ100) zu rechnen. Die letzten großen Hochwasserereignisse waren 1965 und 1966 zu verzeichnen.⁵⁵⁷

⁵⁵⁷ Amt der Salzburger Landesregierung, 2016, 6.

Abbildung 30: Überflutungsbereich der Enns bei einem 100-jährlichen Hochwasserereignis



Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung, 2016, 6f; Referat 7/02

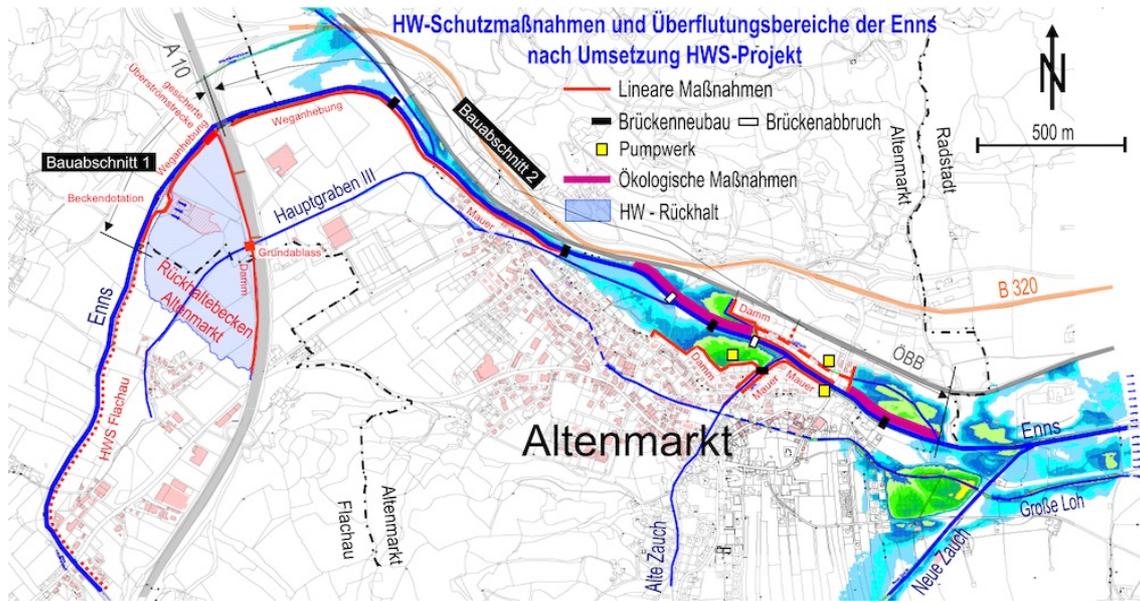
Anfang der 2000er wurde in Salzburg mit Abflussuntersuchungen begonnen und im **Jahr 2007** die **Erstellung von Gefahrenzonenplänen** für die drei Salzburger Gemeinden im Ennstal gestartet. Da einerseits die Autobahn A10 quer durch den Talboden zwischen den beiden Ortschaften Altenmarkt und Flachau führt und das Flussbett der alten Zauch Material im Talboden aufgeschüttet hat, gibt es zwei deutliche Staubereiche. Der besiedelte Talboden wird, wie die Untersuchungen zeigten, bereits ab einem HQ10 überflutet. Das hätte für den Gefahrenzonenplan bedeutet, dass ein großer Teil des Ortskerns von Altenmarkt als rote Zone bzw. gelb-rote Zone für den Hochwasserabfluss ausgewiesen hätte werden müssen.⁵⁵⁸

Aufgrund der vorliegenden Informationen wurde mit der **Planung eines Schutzprojektes** begonnen und 2010 die Detailplanung für ein Projekt mit einem 100-jährlichen Bemessungsereignis gestartet. Der Gefahrenzonenplan sowie die Planungen wurden der Öffentlichkeit vor Ort vorgestellt und auch eine Genossenschaft gem. WRG 1959 mit aktuell rund 1.230 Mitgliedern, um die Maßnahmen mitzufinanzieren, gegründet. Der Spatenstich für das Schutzprojekt fand im April 2013 statt. Im Bauabschnitt 1 wurde das Rückhaltebecken westlich des Straßendamms der A10 errichtet und im Bauabschnitt 2 lineare Maßnahmen im Siedlungsbereich durchgeführt. Die Planungskosten beliefen sich auf € 600.000 und die Baukosten einschließlich Grundablöse und Entschädigungen betrugen rund € 9,4 Mio. Die Baukosten wurden zu 84 % vom Bund und zu 16 % von der Marktgemeinde Altenmarkt sowie der gegründeten Genossenschaft getragen.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ ebd., 6f.

⁵⁵⁹ ebd., 8ff.

Abbildung 31: Überflutungsflächen nach der Realisierung des Schutzprojektes

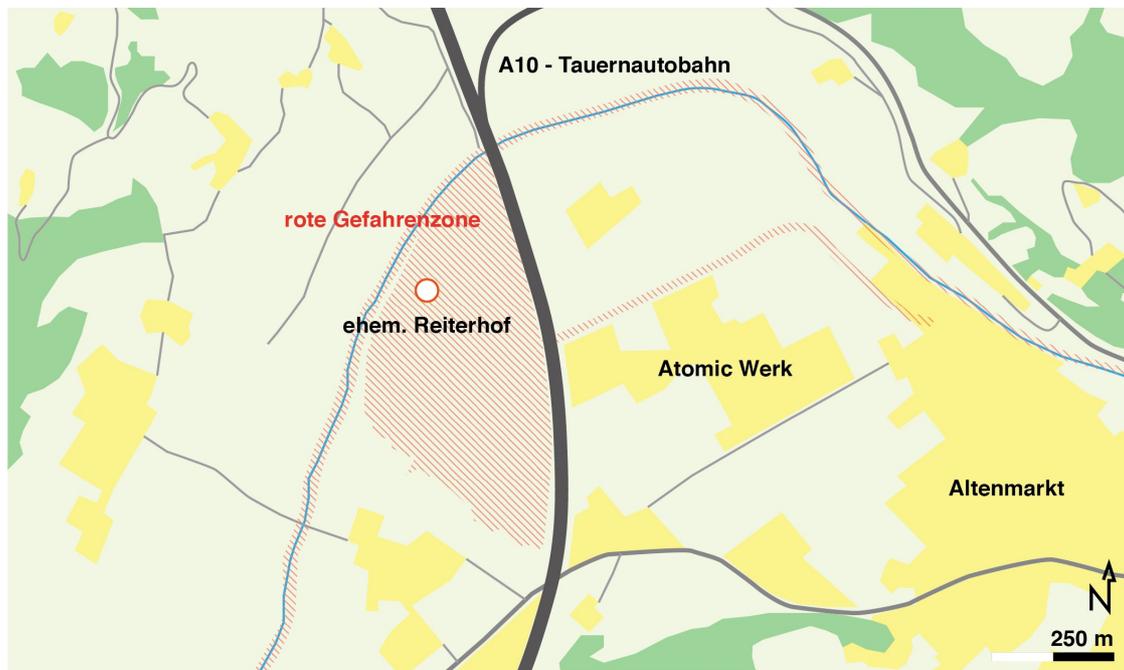


Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung, 2016,126f; Referat 7/02

ABSIEDLUNGSZONE

Im Zuge der Errichtung des Retentionsbeckens westlich des Straßendamms der A10 musste ein landwirtschaftliches Objekt abgelöst und abgebrochen werden. Dafür wurde politisch **keine Absiedlungszone beschlossen**. Diese ergab sich vielmehr aus den Überlegungen und Berechnungen zur Herstellung einer ausreichenden Retention, die im Schutzprojekt schließlich im Bauabschnitt 1 umgesetzt wurde.

Abbildung 32: Skizze – Absiedlungszone im Retentionsbecken (rote Gefahrenzone)



Quelle: Eigene Darstellung

Die **Lage des Retentionsbeckens** wurde aufgrund der bereits vorhandenen Retentionswirkung des Straßendamms der A10 ausgewählt. Im geplanten Retentionsbereich befanden sich außer einem Reiterhof keine weiteren baulichen Anlagen und lediglich geringer Bewuchs durch Bäume und Sträucher. Der Reiterhof lag laut Abflussuntersuchungen außerhalb des HQ100-Bereiches und wäre durch das Retentionsbecken im Hochwasserfall eingestaut worden. Daher wurde die Ablöse des Anwesens und der Abbruch der Baulichkeiten angestrebt und schlussendlich auch umgesetzt.

Abbildung 33: Reiterhof vor Abbruch und aktuelle Retentionsfläche



Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung, 2016, 17f; Referat 7/02

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der Absiedlungsprozess gestaltet sich aufgrund der Einbettung in das Schutzprojekt vergleichsweise formal und, da nur ein Objekt betroffen war, in der Organisation übersichtlich. Die Ablöseverhandlung mit dem Eigentümer des Reiterhofes wurde auf Basis des generellen Projektes gestartet. Die **Koordination** der involvierten Akteure, ebenso wie die Ablöseverhandlungen, wurde seitens der **Abteilung Schutzwasserwirtschaft** geführt. Der Bgm. der Marktgemeinde Altenmarkt, Rupert Winter, nahm gemeinsam mit seinen Mitarbeitern in der Realisierung des Schutzprojektes insgesamt eine wichtige Rolle in der Kommunikation mit den BürgerInnen ein. Im Hinblick auf die Ablöse des Reiterhofes war dieser aber nicht mit speziellen Aufgaben betraut. Da nur ein Eigentümer von der Absiedlung betroffen war, konnten die Gespräche seitens der Schutzwasserwirtschaft unter Beisein der Lokalpolitik vor Ort geführt werden. Dabei wurde zuallererst die Sachlage dargelegt und die Eckpunkte einer möglichen freiwilligen Absiedlung, die für die Errichtung des Retentionsbeckens eine Voraussetzung darstellte, abgeklärt. Die **Bereitschaft des Eigentümers** des Reiterhofes zur Absiedlung war **grundsätzlich gegeben**. Die Gemeinde Altenmarkt bemühte sich um die Bereitstellung einer Ersatzfläche, was sich aber als schwierig herausstellte, da im unmittelbaren Umfeld mit keinem Grundeigentümer eine Lösung gefunden werden konnte. Schlussendlich entschied der Eigentümer, den Hof nicht in der Nähe des bisherigen Standortes wieder zu errichten.⁵⁶⁰

Ein landwirtschaftlicher Sachverständiger nahm die Schätzung des **Verkehrswertes** des **Grundstücks** und **Zeitwerts** des **Gebäudes** vor. Nach Zustimmung des Eigentümers des Reiterhofes, wurden das Gebäude und das Grundstück abgelöst. Das Grundstück wurde in das Eigentum der Republik (öffentliches Wassergut) übernommen. Der Abbruch des Gebäudes wurde im Bauabschnitt 1 mitausgeschrieben und im Zuge der Errichtung des Retentionsbeckens durchgeführt.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ Zopp, 2018.

⁵⁶¹ ebd.

Die Einigung über die Absiedlung des Reiterhofes war im Zusammenhang mit dem technischen Schutzprojekt erforderlich und betraf lediglich die Gemeinde Altenmarkt. Es gab daher keinen speziellen politischen Abstimmungsbedarf auf interkommunaler oder regionaler Ebene.

ROLLE DER RAUMPLANUNG

Die Raumplanung nahm im Zusammenhang mit dem gesamten Schutzprojekt und im speziellen mit der Absiedlung des Reiterhofes eine deutlich **untergeordnete Rolle** ein. Die Auszahlung der Ablöse wurde an keinerlei planerische Voraussetzungen geknüpft. Da das Gebäude gemeinsam mit dem Grundstück abgelöst wurde, konnte ein Wiederaufbau nach dem Abbruch ausgeschlossen werden. Außerdem ist das 2013 errichtete Retentionsbecken als solches im aktuellen Gefahrenzonenplan ausgewiesen und damit sind aus wasserbaulicher Sicht keine Bauführungen mehr möglich. Eine weitere Freihaltung von baulichen Entwicklungen im Retentionsbereich mittels Sonderwidmungen o.ä. ist aus planerischer Sicht damit hinfällig.

Der **Gemeindeplaner** wurde nicht in die Planung und Abwicklung des Schutzprojektes eingebunden, da es aus schutzwasserwirtschaftlicher Sicht auch keinen Bedarf gab. Der Reiterhof befand sich als landwirtschaftliche Hofstelle in einer Einzellage und hatte keine Bauland- oder Sonderwidmung. Somit war **keine Änderung des Flächenwidmungsplanes** im Zuge der Absiedlung und Errichtung des Retentionsbeckens erforderlich. Für den Retentionsbereich wurde auch **keine Bausperre** erlassen. Die Gemeinde Altenmarkt verfügt bereits seit Jahren über eine räumliches Entwicklungskonzept (REK) gemäß Slbg ROG, dieses wurde aber in diesem Bereich ebenfalls nicht angepasst.⁵⁶²

Der Gemeindeplaner war im Zuge des Schutzprojektes vielmehr mit Fragen der Weiterentwicklung des Ortskerns befasst. Durch die Erstellung des Gefahrenzonenplans gab es vor Durchführung des Schutzprojektes aufgrund der Gefährdungssituation eine weitreichende faktische Bausperre. Mit dem Schutzprojekt konnten vormals gefährdete Flächen als Bauland ausgewiesen werden. Dementsprechend wurde hier das REK der Gemeinde sowie der Flächenwidmungsplan geändert. Raumplanerische Instrumente waren im Zusammenhang mit der Umsetzung des Schutzprojektes somit in erster Linie im Ortskern und den (stark) gefährdeten Bereichen von Bedeutung. Bezüglich der Absiedlung des Reiterhofes waren keine planerischen Maßnahmen erforderlich.⁵⁶³

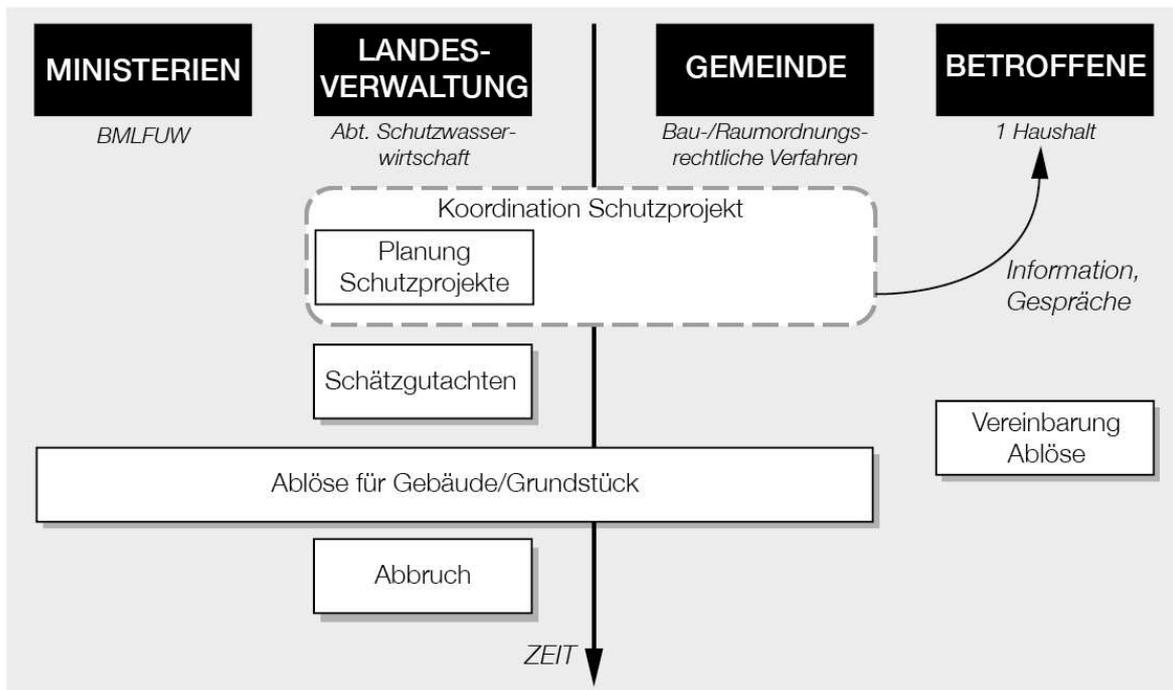
⁵⁶² *Sigl*, 2019.

⁵⁶³ ebd.

ZUSAMMENFASSUNG

Das Beispiel aus Altenmarkt nimmt im nationalen Vergleich eine Sonderrolle ein, da lediglich ein Objekt betroffen war. Dementsprechend konnte die Kommunikation mit dem Eigentümer sehr direkt gestaltet werden. Die Absiedlung war nicht aufgrund einer bestehenden Gefährdung, sondern ausschließlich für die Schaffung des Retentionsbeckens erforderlich. Damit war die Raumplanung de facto nicht in den Absiedlungsprozess eingebunden, der von Seiten der Abteilung Schutzwasserwirtschaft im Einvernehmen mit der Gemeinde Altenmarkt koordiniert und abgewickelt wurde. Dementsprechend linear und einfach stellt sich der Prozess für die Absiedlung dar.

Abbildung 34: Absiedlungsprozess Altenmarkt – Akteure und Ablauf



Quelle: Eigene Darstellung

6.4 Schildried/Göfis – Vorarlberg

Die Gemeinde Göfis befindet sich nordwestlich von Feldkirch im Vorarlberger Walgau. Der Großteil des Siedlungsgebietes liegt in einer Südhanglage und ist nicht durch die Hochwasser der Ill gefährdet. In den 1960er-Jahren wurde jedoch der direkt am Fluss gelegene **Ortsteil Schildried** gewidmet und teilweise bebaut. Dieser wurde über die Jahrzehnte immer wieder von verheerenden Hochwasserereignissen getroffen, weshalb sich die Planungsträger nach dem Auguthochwasser 2005 schlussendlich für eine Absiedlung des Ortsteils (16 Objekte, ca. 50 BewohnerInnen) entschieden. Gebäude sowie Grundstücke wurden abgelöst und die betroffenen Objekte abgebrochen.

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Der Vorarlberger Walgau ist ein wichtiges Verbindungstal zwischen dem Klostertal, Montafon, Großen Walsertal, Brandnertal sowie dem Rheintal. Dementsprechend verlaufen durch diesen Talabschnitt der Ill zentrale Verkehrsinfrastrukturen (A14, Vorarlbergbahn). Die Region hatte in den letzten Jahrzehnten ein stetiges Bevölkerungswachstum aufzuweisen. Die Gemeinde Göfis liegt

dabei am orographisch rechten Talausgang des Walgaus in einer Hanglage unmittelbar vor Feldkirch. Die EinwohnerInnenzahl der Gemeinde hat sich seit den 1950er-Jahren mehr als verdoppelt.⁵⁶⁴ Im Zuge dieses Wachstums wurden verschiedene neue Siedlungsgebiete erschlossen. So auch der bis in die 1960er-Jahre baulich kaum entwickelte Ortsteil Schildried am Nordufer der Ill.

Eine **Gefährdung** für Siedlungsbereiche und Infrastrukturen besteht im Walgau in erster Linie durch **Hochwasser der Ill**. Die Gemeinde Göfis ist davon lediglich im südlichen Gemeindegebiet im Ortsteil Schildried betroffen. Die dort in den 1960er- bis 1970er-Jahren errichteten Wohnhäuser wurden durch einen vergleichsweise einfachen Erddamm gegen Hochwasser geschützt. **Anfang der 2000er** wurde der **Damm prophylaktisch erhöht** und mit der Planung für eine umfassende Sicherstellung des Bereichs, bezogen auf ein 100-jährliches Ereignis, begonnen. So gab es vor dem Hochwasserereignis 2005 bereits Detailplanungen, die südlich der Ill ein Entlastungsgerinne im Gemeindegebiet Frastanz sowie einen Neu- bzw. Ausbau des Schutzdammes für den Ortsteil Schildried vorsahen. Dabei stellte aufgrund der **tiefen Lage der Bebauung** allerdings auch das **Grundwasser ein Problem** dar. Im August 2005 gab es insb. in den Ostalpen verheerende Hochwasserereignisse, die auch zu Überflutungen und massiven Schäden im Ortsteil Schildried durch die Ill führten. Die Dämme im Bereich Schildried wurden überströmt und brachen teilweise, wodurch es zu Überflutungstiefen von bis zu 2,80 m kam. Dabei war dieses Ereignis das **dritte Hochwasser** in Schildried **innerhalb von 6 Jahren**.⁵⁶⁵

Abbildung 35: Hochwasserereignis in Schildried – August 2005



Lampert, Weiß, 2010



VN, 2015

Die Gebäude waren nach dem Ereignis aufgrund der Feuchtigkeit im Mauerwerk vorerst nicht bewohnbar. Die Betroffenen konnten in Notwohnungen bzw. bei Freunden und Familienangehörigen untergebracht werden.

Die heute vorliegenden Abflussuntersuchungen und Gefahrenzonenpläne der BWV zeigen deutlich, dass der Bereich **Schildried** zum Großteil **im 30-jährlichen Hochwasserabfluss** der Ill liegt. Das Hochwasser im August 2005 war zwar ein Extremereignis, mit häufigen Überflutungen der Erdgeschoßlagen hätte aber ohne entsprechende Schutzbauwerke auch in Zukunft gerechnet werden müssen.

⁵⁶⁴ 1951 – 1.366 EW; 2018 – 3.312 EW. Statistik Austria, 2018.

⁵⁶⁵ Seher et al., 2009, 11f.

Abbildung 36: Aktuelle Gefährdung im Bereich Schildried



Quelle: vogis.cnv.at, 01.04.2018; (hellblau = HQ30, dunkelblau HQ100)

ABSIEDLUNGSZONE

Im Fall der Absiedlung Schildried wurden **keine eigenständigen Beschlüsse** über eine **Absiedlungszone** durch die Gemeinde Göfis oder die LReg gefasst. Diese ergab sich vielmehr bereits aus den topographischen Gegebenheiten. Jene Objekte, die unmittelbar in den zwei Siedlungsbereichen an der Ill lagen, wurden für eine Absiedlung vorgesehen. Diese Entscheidung wurde innerhalb weniger Tage nach dem Hochwasserereignis gefasst, um eine schnelle Abwicklung zu ermöglichen und eine Sanierung der Gebäude auszuschließen. Das Areal für die Absiedlung wies ca. 6,5 ha mit 14 Hauptgebäuden auf, wobei auch 3 Gebäuden in Hanglage miteinbezogen wurden. Insgesamt waren etwa 50 BewohnerInnen betroffen.⁵⁶⁶ In der untenstehenden Skizze (Abbildung 37) sind die bebauten Bereiche, die abgelöst wurden, abgegrenzt. Es wurden im Zuge der Absiedlung auch unbebaute Flächen abgelöst und ins öffentliche Wassergut übernommen.

Abbildung 37: Absiedlungszone in Schildried



Quelle: Eigene Darstellung, Basiskarte: vogis.cnv.at, Orthofoto 2001

⁵⁶⁶ Seher et al., 2009, 11f.

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der Absiedlungsprozess wurde unmittelbar nach dem Schadereignis im August 2005 eingeleitet. Wie dargestellt, waren zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses bereits Planungen für einen technischen Hochwasserschutz für den Ortsteil Schildried im Gange. Nach dem Bruch des bestehenden Dammes und den auftretenden Überflutungstiefen von bis zu 2,80 m musste rasch eine Entscheidung getroffen werden, da ansonsten mit den Mitteln des Katastrophenfonds eine individuelle Sanierung der Objekte erfolgt wäre und dies aufgrund der bestehenden Gefahrensituation problematisch gewesen wäre.

Der zuständige Landesrat Dieter Egger schlug als Vertreter der Landesregierung unmittelbar nach dem Ereignis eine Absiedlung für die 14 unmittelbar am Ufer der Ill gelegenen Objekte vor. Der Gölfner Bgm. Helmut Lampert, wie auch die Betroffenen, unterstützten diesen Vorschlag.⁵⁶⁷ Die Vorbereitung der Verhandlungen mit den Betroffenen, wie auch die Abklärungen bzgl. Finanzierungsschlüssel und Einbettung der Absiedlung in ein Schutzprojekt, wurde unter Einbeziehung verschiedener Abteilungen des Amtes der Vorarlberger LReg vorgenommen. Entgegen dem ursprünglichen technischen Hochwasserschutzprojekt, das vor dem Hochwasserereignis im August 2005 in Planung war und eine technische Sicherstellung des Ortsteils Schildried vorsah, wurde nunmehr ein **Retentionsprojekt vorgesehen**, im Zuge dessen einerseits die betroffenen Objekte und andererseits auch die Grundstücke abgelöst werden sollten. Damit konnten die Kosten für die Absiedlung in das Schutzprojekt eingebettet werden und insb. Mittel des Bundes und Landes entsprechend dem Finanzierungsschlüssel laut WBF 1985 aufgebracht werden. Dazu kamen Gelder des Katastrophenfonds. Bereits am 24. November 2005 konnte in der Sitzung der **Gemeindevertretung der Beschluss** über die Errichtung des „**Retentionsraumes Schildried**“ gefasst werden. Der größte Kostenpunkt von ca. € 3,8 Mio. entfiel auf die Ablöse der Gebäude und Grundstücke, bei veranschlagten Gesamtkosten von ca. € 4,5 Mio.⁵⁶⁸ Von den Gesamtkosten sollten 60 % auf den Bund, 30 % auf das Land und 10 % auf die Gemeinde Göfis entfallen. Für diesen Selbstbehalt wurde eine Bedarfszuweisung in der Höhe von 6 % durch das Land genehmigt. Für die Gemeinde Göfis waren damit ca. € 180.000 zu finanzieren.⁵⁶⁹

Die Verhandlungen über die Ablöse der Gebäude und Objekte begannen bereits unmittelbar nach dem Hochwasserereignis im September 2005. Dafür wurde ein **Verhandlungsteam eingerichtet**. Dieses bestand zu Beginn aus DI Martin Weiß von der Sektion Schutzwasserbau und Gewässerentwicklung, dem Leiter der Abteilung Wohnbauförderung, DI Wilfried Bertsch, dem Amtsvorstand der Agrarbezirksbehörde Bregenz DI Walter Vögel, der für den Katastrophenfonds zuständig war sowie dem Gölfner Bgm. Walter Lampert. Für die rechtliche Beratung wurde RA Dr. Karl Schelling aus Dornbirn hinzugezogen. Dieses Team führte dann Gespräche mit den Betroffenen aus Schildried.⁵⁷⁰ Bgm. Lampert schied aber aus diesem Verhandlungsteam nach kurzer Zeit wieder aus. Die Gespräche dürften bei den Betroffenen auch durchaus als adäquater Umgang empfunden worden sein.⁵⁷¹ Die Gebäude waren nach dem Hochwasser allesamt vorerst unbewohnbar und die Betroffenen wichen in Ersatzquartiere aus. Die Gemeinde Göfis stellte im Altenwohnheim Notwohnungen zur Verfügung. Für die Gespräche des Verhandlungsteams mit den Betroffenen wurden die Objekte von Sachverständigen geschätzt. Hochwasserschäden wurden dabei außer Betracht gelassen. Die **Ablösesumme** entsprach dem **Schätzwert der Gebäude**, ausgenommen bei

⁵⁶⁷ Baltzarek, 2010.

⁵⁶⁸ Gemeinde Göfis, 2005a.

⁵⁶⁹ ebd.

⁵⁷⁰ Seher et al., 2009, 11f.

⁵⁷¹ Simon, 2010.

Anlageobjekten.⁵⁷² Bereits im Oktober 2005 wurde im Gemeindevorstand berichtet, dass die Verhandlungen in der Endphase seien, jedoch noch keine Verträge unterzeichnet wurden. Seitens des Landes erging auch Angebote an die EigentümerInnen dreier bergseitig gelegener Häuser der Berggasse, ein Absiedlungsangebot in Anspruch nehmen zu können.⁵⁷³ Ende November 2005 waren dann bereits 14 der 16 Ablöseverträge unterzeichnet.⁵⁷⁴ Zusätzlich konnten den Betroffenen jeweils **Spendenmittel** in der Höhe von € 30.000-70.000 ausbezahlt werden. Bei der Zuweisung wurde die jeweilige soziale Situation berücksichtigt und dafür auch ein Gremium eingerichtet, um hier eine faire Einschätzung treffen zu können.

Die Verhandlungen und Gespräche mit Einzelnen brachten auch **Kritik** und den Vorwurf der **fehlenden Transparenz** und fehlender **einheitlicher Richtlinien** mit sich. Dies betraf insb. auch die Zuweisung der Spendengelder. So war auch Neid ein Thema, da die Grundstücke in Schildried in den 1960er-Jahren um ca. 4 Schilling/m² gekauft worden waren und nunmehr rund 70 €/m² Ablöse bezahlt wurden.⁵⁷⁵ Es wurde grundsätzlich ein kooperativer Ansatz für die Verhandlungen gewählt und nicht auf den Enteignungstitel, der im Wasserrecht bestehen würde, zurückgegriffen. Die abgelösten Grundstücke sollten ins öffentliche Wassergut übergehen und renaturiert werden. Ende 2005 waren alle Verhandlungen abgeschlossen und **16 Liegenschaften** wurden **abgelöst**. Die **Abbrucharbeiten** für die abgelösten Gebäude wurden ausgeschrieben und **an eine Baufirma vergeben**.⁵⁷⁶ Im August und September 2006 wurden die mittlerweile stark von Schimmel befallenen und teilweise geplünderten Gebäude abgebrochen.

Abbildung 38: Abbrucharbeiten im Sommer 2006 in Schildried



Quelle: Lampert, Weiß, 2010

In der Hanglage nördlich der Ill verblieben einige Gebäude und wurden in weiterer Folge über die Verlegung der Berggasse und die Errichtung eines Damms sichergestellt.⁵⁷⁷ Der Großteil des Hochwasserabflussbereiches der vormals bebauten Bereiche im Ortsteil Schildried wurde in das öffentliche Wassergut übernommen und stellt nunmehr eine Retentionsfläche dar. Östlich befindet sich nach wie vor das Grundwasserpumpwerk der Gemeinde Göfis auf einer Fläche im Gemeindeeigentum.

⁵⁷² Seher et al., 2009, 11f.

⁵⁷³ Gemeinde Göfis, 2005b.

⁵⁷⁴ Gemeinde Göfis, 2005a.

⁵⁷⁵ Baltzarek, 2010, 265.

⁵⁷⁶ Gemeinde Göfis, 2006a.

⁵⁷⁷ ebd.

Abbildung 39: Überblick der Eigentumsverhältnisse im Ortsteil Schildried



Quelle: Eigene Darstellung, Basiskarte: vogis.cnv.at

ROLLE DER RAUMORDNUNG

Die bauliche Entwicklung des Ortsteils Schildried kann aus heutiger Sicht kaum nachvollzogen werden, da die Naturgefahrenexposition offensichtlich ist. Der gefährdete Baubestand wurde allerdings bereits vor Inkrafttreten des ersten Vorarlberger RplG⁵⁷⁸ und damit auch vor der Aufstellung des Flächenwidmungsplans errichtet (siehe Abbildung 40). Der existierende Baubestand wurde daher trotz Gefährdung als Baufläche-Mischgebiet im Flächenwidmungsplan gewidmet. Eine detaillierte Untersuchung zum Hochwasserabfluss bzw. zu Anschlaglinien gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht und die Gebäude wurden auch vor Einführung der wasserrechtlichen Genehmigungspflicht entsprechend § 38 WRG 1959 im Hochwasserabfluss errichtet.

Abbildung 40: Bebauung im Ortsteil Schildried 1970er



Quelle: vogis.cnv.at

Rasch nach dem Hochwasserereignis im August 2005 wurde vom Göfner Gemeindevorstand eine **Bausperre** gem. § 25 Abs. 1 VlbG RplG 1996 für gekennzeichnete Teilbereiche der Parzelle Schildried beschlossen. Diese sollte insb. verhindern, dass bis zur Klärung des Vorgehens Bauführungen vorgenommen werden.⁵⁷⁹ Gleichzeitig wurde eine Bausperre für die Parzelle Stein beschlossen. Die BH Feldkirch kam im Zuge der Überprüfung der Verordnung zum dem Schluss,

⁵⁷⁸ LGBl. Nr. 15/1973.

⁵⁷⁹ Gemeinde Gofis, 2005b.

dass diese gesetzeswidrig ist, da die Erstellung eines räumlichen Entwicklungskonzeptes kein ausreichender Grund für die Erlassung einer Bausperre war. Die Bausperre für den Ortsteil Schildried musste daher im März 2006 erneut beschlossen werden.⁵⁸⁰

Da die Gemeinde Göfis im August 2005 noch über **kein räumliches Entwicklungskonzept (REK)** verfügte, wurde dessen Erstellung im Oktober 2005 bei einem Planungsbüro in Auftrag gegeben.⁵⁸¹ Dieses REK wurde im Zusammenhang mit dem interkommunalen REK Walgau überarbeitet. Für den verbleibenden Baubestand der Parzelle Schildried wird als Zielsetzung die Erhaltung und Weiterentwicklung des Gebäudebestandes entsprechend der Bestandsregelung des § 58 VlbG RplG vorgesehen – dies insb. im Hinblick auf die naturräumlichen Gegebenheiten.⁵⁸²

Der **Flächenwidmungsplan** im Bereich Schildried wurde im Zuge der Absiedlung vorerst nicht geändert. Der FWP wurde zwar in den Jahren nach dem Hochwasserereignis überarbeitet und 2008 beschlossen, die Widmungen in der Absiedlungszone blieben aber vorerst unverändert. Eine Bebauung zu Wohnzwecken war durch die Ablöse der Grundstücke und Übernahme in das öffentliche Wassergut ohnehin ausgeschlossen. 2011 wurde der Flächenwidmungsplan im Ortsteil Schildried dann schlussendlich geändert und die betroffenen Bauflächen-Mischgebiet sowie die Freihaltefläche Landwirtschaftsgebiet in Freihaltefläche Freihaltegebiet umgewidmet.

Abbildung 41: Ausschnitt Flächenwidmungsplan Göfis – Stand 02/2010



Quelle: vogis.cnv.at

In der Gemeinde Göfis wurden für die Absiedler keine neuen **Ersatzstandorte** erschlossen und gewidmet, die Betroffenen aber bei der Suche nach Grundstücken oder Wohnungen unterstützt.⁵⁸³

Insgesamt spielten die raumplanerischen Aspekte in der Organisation und Abwicklung der Absiedlung eine untergeordnete Rolle. Eine langfristige Freihaltung der Flächen ist einerseits durch das öffentliche Wassergut und andererseits aufgrund der Genehmigungspflicht von Bauführungen im 30-jährlichen Hochwasserabfluss gegeben. Mit der von der Gemeinde beschlossenen **Bausperre** konnten Bauführungen bis zur Abklärung und Durchführung der Absiedlung verhindert werden, die Anpassung des Flächenwidmungsplans wurde dann aber schlussendlich erst 6 Jahre nach dem Hochwasserereignis vorgenommen.

⁵⁸⁰ Gemeinde Göfis, 2006b.

⁵⁸¹ Gemeinde Göfis, 2005b.

⁵⁸² Gemeinde Göfis, 2015, 14.

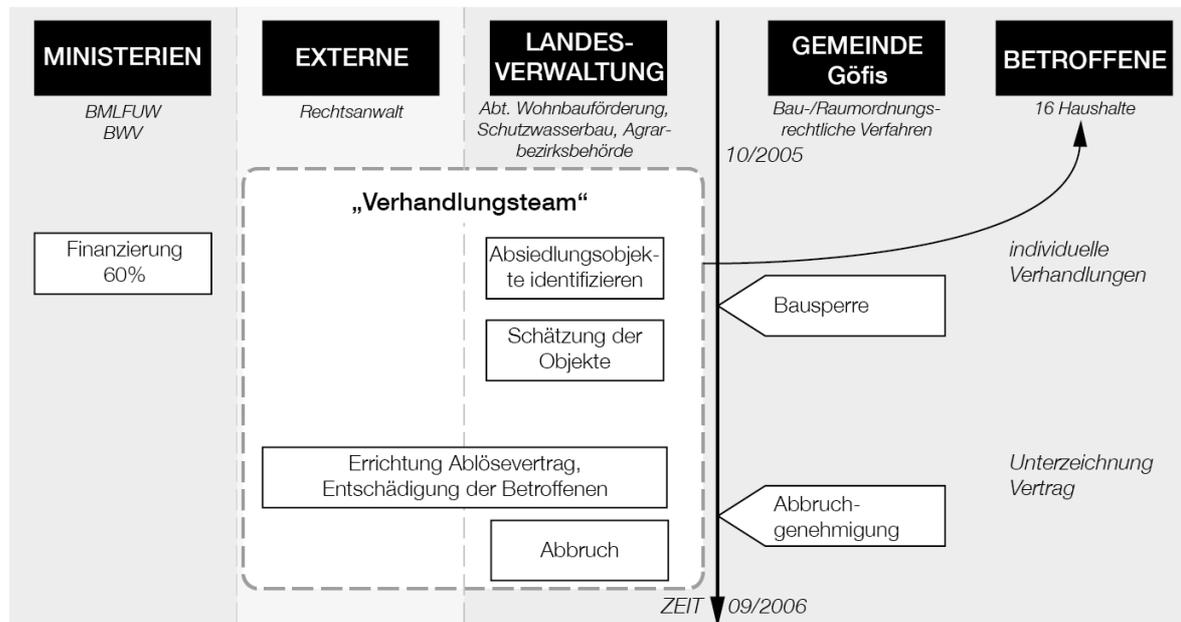
⁵⁸³ Seher et al., 2009, 15.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Absiedlung im Bereich Schildried der Gemeinde Göfis stellt klar eine **reaktive Maßnahme** aufgrund des Hochwasserereignisses vom August 2005 sowie der vorangegangenen Ereignisse dar. Konkrete Schutzmaßnahmen waren bereits in Planung, die vergleichsweise geringen Kosten für die Absiedlung zeigen jedoch, dass eine **Sicherstellung** des gefährdeten Bereiches wohl **kaum kosteneffizient möglich** gewesen wäre.

Die Absiedlung selbst wurde sehr rasch realisiert und von den politischen EntscheidungsträgerInnen auf Landesebene wie von der Lokalpolitik als sinnvolle Lösung für die BewohnerInnen im Ortsteil Schildried erachtet. Der Prozessablauf zeigt dabei, dass die Bundesebene de facto keine Rolle in der Organisation des Absiedlungsprozesses hatte und lediglich für einen Teil der Finanzierung verantwortlich zeichnete. Die konkrete **Organisation** der Absiedlung wurde innerhalb der relevanten **Landesabteilungen** und unter Beiziehung eines externen **Rechtsanwaltes** vorgenommen. Auffällig ist dabei die geringe Bedeutung raumplanerischer Instrumente. Nicht zuletzt durch die rasche Abwicklung und Ablöse der Grundstücke, wurde durch die Gemeinde Göfis lediglich eine Bausperre für die Absiedlungszone beschlossen. Der Abbruch der bereits abgelösten Gebäude erfolgte durch ein beauftragtes Bauunternehmen. Eine langfristige Absicherung der Freihaltung im Flächenwidmungsplan wurde über die Widmung nicht realisiert, ist aber durch den Gefährdungsgrad und die Eigentumsverhältnisse de facto gegeben.

Abbildung 42: Absiedlungsprozess Schildried/Göfis



Quelle: Eigene Darstellung

Nach dem Abbruch der abgelösten Objekte im Ortsteil Schildried wurden die Flächen weitgehend renaturiert. Das Grundwasserpumpwerk der Gemeinde im östlichen Bereich der Parzelle wurde mittels eines Dammes geschützt und saniert. Die Berggasse wurde auf die Krone eines neuen Schutzdammes für die bergseitig gelegenen verbleibenden Häuser verlegt. Raumplanerische Instrumente spielten im Projekt Schildried somit insgesamt eine sehr geringe Rolle und auch die Raumplanungsfachabteilung des Landes wurde nicht unmittelbar in die Organisation des Absiedlungsprozesses involviert.

Abbildung 43: Schildried nach der Absiedlung

Renaturierter Bereich



Berggasse mit Damm



Quelle: Eigene Aufnahmen

6.5 Absiedlungen an der Donau

Die Donau ist mit 2857 km Länge der bedeutendste Fluss Mittel- und Osteuropas und ist durch seine Schiffbarkeit seit Jahrhunderten eine wichtige Wasserstraße und ein zentraler Handelsweg. Aufgrund des großen Einzugsgebietes von 801.463 km² gibt es allerdings auch große Hochwasserereignisse, die viele Siedlungsräume entlang des Stroms betreffen.⁵⁸⁴ Die Donau durchfließt in Österreich die Bundesländer Oberösterreich, Niederösterreich sowie Wien. Von Passau bis Hainburg beläuft sich die Strecke auf 349 km, wobei sich eine Vielzahl von bedeutenden Städten und Kulturlandschaften entlang des Flusslaufes befinden. Beckenlagen (z.B. Eferdinger Becken, Machland) wechseln sich mit eingeschnittenen Tälern (z.B. Hößgang, Wachau) ab. Insb. in den **natürlichen Becken** lassen sich nur schwer umfassende technische Hochwasserschutzmaßnahmen herstellen, da es sich um **großflächige natürliche Retentionsbereiche** handelt, die für die landwirtschaftliche Nutzung und Verbesserung der Schiffbarkeit stark umgestaltet und reguliert wurden.⁵⁸⁵ Wiederkehrende Überflutungen begleiteten die Menschen entlang des Donaustroms seit Jahrhunderten und das Risiko wurde insb. aufgrund der fruchtbaren Böden und klimatisch günstiger Lagen in Kauf genommen. Mit der Automatisierung der Landwirtschaft überholte sich die Notwendigkeit der Lage der Betriebsstandorte in räumlich unmittelbarer Nähe zu den bewirtschafteten Flächen.

In den 1970er-Jahren kam es zu ersten staatlich organisierten Absiedlungen, wobei in erster Linie landwirtschaftliche Gebäude, die in ihren Streulagen mit wirtschaftlich vertretbaren technischen Maßnahmen nicht vor häufigen Hochwasserereignissen geschützt werden konnten, betroffen waren. Insb. seit dem Hochwasser 2002 werden Absiedlungen als passive Schutzmaßnahmen entlang der Donau in verschiedenen Schutzprojekten zur Anwendung gebracht.

⁵⁸⁴ via donau, 2013, 39.

⁵⁸⁵ Hohensinner, 2008.

Die Verantwortung für **Maßnahmen des Hochwasserschutzes** entlang der Donau trägt grundsätzlich das **Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)**,⁵⁸⁶ da die Donau als Wasserstraße in dessen Zuständigkeitsbereich fällt. Insb. seit den Hochwasserereignissen an der Donau in den Jahren 2002 und 2013, wurden viele Schutzprojekte vorangetrieben, die im Sinne eines integralen Managements auch Absiedlungen beinhalten. Da Absiedlungen idR im Rahmen von Schutzprojekten durchgeführt werden und deren Finanzierung damit entsprechend dem WBF 1985 erfolgt, sind sowohl vom Bund, den Ländern als auch den Betroffenen Finanzierungsteile zu tragen. Um hier eine zweigeteilte Förderabwicklung durch Bund und Länder und damit auch ein verwaltungsaufwendiges Parallelsystem zu vermeiden, hat der Bund seine Aufgaben per Verordnung an die Länder übertragen.⁵⁸⁷ Im Detail wurden 2006 mit der Übertragungsverordnung Hochwasserschutz (ÜV-HWS) Fördermaßnahmen im Bereich des Hochwasserschutzes an den Landeshauptmann von Niederösterreich, Oberösterreich sowie Wien und den ihnen jeweils unterstellten Behörden im Land abgegeben.⁵⁸⁸ Grundlage für die Durchführung der Fördermaßnahmen ist dabei das WBF 1985,⁵⁸⁹ die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln⁵⁹⁰ sowie die Richtlinien des BMVIT zur Förderung von Hochwasserschutzmaßnahmen. Für die Besorgung von Bundesaufgaben, u.a. betreffend Wasserbau und Wasserwirtschaft, wurde die via donau als Gesellschaft im Eigentum des BMVIT gegründet.⁵⁹¹

Die Planung und Abwicklung von Schutzprojekten wird somit von den jeweiligen Landesabteilungen für Schutzwasserwirtschaft betreut. Diese koordinieren „Generelle Projekte“ wie „Detailprojekte“, betreuen die Umsetzung und nehmen die Kollaudierung vor. Die Projektgenehmigung selbst erfolgt allerdings weiterhin auf Bundesebene. Für die Planung und Ausführung von wasserbaulichen Maßnahmen kommen unterschiedliche KonsenswerberInnen in Betracht. So kann die Republik Österreich selbst als Bewilligungswerberin auftreten oder auch die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz (DHK).⁵⁹² In allen sonstigen Fällen sind Gemeinden, Verbände oder Dritte Rechtsträger Konsenswerber.⁵⁹³

Die technischen Richtlinien der Bundeswasserstraßenverwaltung (BWS) listen dezidiert **Absiedlungen** als Maßnahmen des vorsorgenden Hochwasserschutzes zur Verringerung des Schadenspotentials.⁵⁹⁴ Sie stellen allerdings **keine wasserbaulichen Maßnahmen** dar und sind daher auch nicht als solche zu genehmigen. Die Finanzierung von Absiedlungen ist jedoch im Sinne des § 3 Abs. 1 Z 1 WBF 1985 zulässig, wenn den technischen Richtlinien entsprochen wird. Das bedeutet, dass hier eine **Förderung der Maßnahme auf Antrag des Interessenten** – sprich des einzelnen Absiedlers – möglich ist. Die Standortgemeinden spielen so gesehen in der Abwicklung der Förderung der Maßnahmen keine Rolle. Anders ist das bei wasserbaulichen Maßnahmen, für die Gemeinden eigenständig oder als Mitglieder in (Hochwasserschutz-)verbänden als Konsenswerber auftreten und nach Fertigstellung und Kollaudierung Pflichten zur Instandhaltung übernehmen. Die

⁵⁸⁶ § 34 Z 4 WBF 1985.

⁵⁸⁷ Hackel, 2016.

⁵⁸⁸ ÜV-HWS, BGBl. NR. 351/2006.

⁵⁸⁹ Mit § 7 Abs. 2 WBF 1985 wird für die Errichtung von Anlagen zum Schutz vor Donauhochwasser der Kostenschlüssel wie folgt festgelegt: Bund max. 50 %, Land mind. 30 %, Interessentenbeitrag max. 20 %.

⁵⁹⁰ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), StF BGBl. II Nr. 208/2014.

⁵⁹¹ § 4 WastG 2004.

⁵⁹² Die DHK wurde 1927 als Rechtsnachfolgerin der „Donau-Regulierungs-Commission“ gegründet. Sie ist für die Erhaltung von Schutz und Dammbauten, die zur Regulierung der Donau errichtet worden sind zuständig und besteht aus Bund, Land Niederösterreich und Stadt Wien, wobei die via donau die geschäftsführende Stelle darstellt. Online: <http://www.viadonau.org/unternehmen/organisation/dhk/>, 23.01.2018.

⁵⁹³ BMVIT, 2010, 8.

⁵⁹⁴ ebd., 14.

bisherigen Absiedlungsvorhaben entlang der Donau waren kein unmittelbarer Bestandteil wasserbaulicher Hochwasserschutzprojekte und wurden dementsprechend allesamt durch Direktförderungen an die Betroffenen via Förderverträgen abgesichert und finanziert.

Das BMVIT wird im Hinblick auf Projekte idR nicht selbstständig aktiv. Diese werden in erster Linie durch die Landespolitik initiiert. Danach gilt es die Finanzierung auf Landes- und Bundesseite zu klären und sicherzustellen. Dabei wurde in den letzten Jahren insb. auf Art 15a B-VG Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zurückgegriffen.⁵⁹⁵

6.5.1 Machland – Niederösterreich, 1972-1984 und ab 2000⁵⁹⁶

Die ersten Absiedlungen in der 2. Republik im Zusammenhang mit Naturgefahren wurden im Machland-Süd durchgeführt. Allen voran in den Gemeinden Ardagger⁵⁹⁷ und Strengberg wurden Gehöfte, die fast jährlich Hochwasserereignissen ausgesetzt waren, abgebrochen. Die Rückverfolgung der institutionellen Rahmenbedingungen gestaltete sich aufgrund des Zeitraumes seit der Durchführung der Absiedlungen als diffizil. Insb. konnten bei der Abteilung für Landwirtschaftsförderung (LF3), die Fördergesuche zu Absiedlungen abwickelt, keine Unterlagen oder Daten mehr ausgehoben werden.⁵⁹⁸ Die Rekonstruktion der Abwicklung stützt sich daher auf andere qualitative Quellen. Neben zugänglichen schriftlichen Quellen und einem Gespräch am AdNÖLReg⁵⁹⁹ sind dies insb. Leitfadeninterviews mit 3 Haushalten, die in den 1970er-Jahren aus dem Bereich Au – Gemeinde Ardagger – abgesiedelt sind und diese Entscheidung damals als landwirtschaftliche Betriebsführer bereits selbst getroffen haben.⁶⁰⁰

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Das Machland war ursprünglich eine Tieflandau beiderseits der Donau oberhalb des Strudengaus. Die auf der niederösterreichischen Seite des Machlandes verbleibenden Auwälder werden mittlerweile überwiegend forstwirtschaftlich genutzt und auf den Niederterrassen wird Ackerbau betrieben. Dementsprechend entstanden vor allem landwirtschaftliche Anwesen, die für die Bewirtschaftung der Flächen erforderlich waren, sich aber gleichzeitig im Hochwasserabflussbereich befinden. Der niederösterreichische Teil des Machlands liegt überwiegend in den Gemeinden Strengberg, Wallsee und Ardagger. Als Beckenlage hat es keinen großen Bekanntheitsgrad und zählt auch landschaftlich nicht zu den herausragenden Donauabschnitten, steht aber exemplarisch für die fundamentale Verwandlung der Donau während der letzten 200 bis 300 Jahre. Der in Bayern und Österreich gelegenen Oberlauf der Donau gilt aufgrund seines Gefälles grundsätzlich als Gebirgsfluss. Dies lässt sich aber heute kaum mehr erkennen. **Bis ca. 1850** verlief die **Donau** im Machland **weitgehend naturbelassen** und verlagerte im Zuge von Hochwasserereignissen auch immer wieder ihren Hauptarm. Danach begannen **umfangreiche Regulierungsmaßnahmen** und mit dem Bau der Donaukraftwerke Ybbs-Persenbeug (bis 1959) und Wallsee-Mitterkirchen (bis 1968) kam es zu den umfassendsten Veränderungen der Fließstrecke.⁶⁰¹ Wie sich auch an der

⁵⁹⁵ Hackel, 2016.

⁵⁹⁶ Zur Dauer der ersten Absiedlungsaktion gibt es unterschiedliche Angaben. Dr. Andreas Gellner (AdNÖLReg, LF3) spricht etwa vom Zeitraum 1972-1984. Auf dem „Absiedlerstein“ im Ortsteil Au der Gemeinde Ardagger ist die erste Absiedlungswelle bis 1992 angegeben. Ein genaues Enddatum konnte nicht mehr festgestellt werden.

⁵⁹⁷ Im Zuge der niederösterreichischen Gemeindefusionen der 1970er-Jahre wurden die Gemeinden Ardagger Markt, Ardagger Stift, Kollmitzberg und Stephanshart zur Gemeinde Ardagger 1971 zusammengelagt.

⁵⁹⁸ Gellner, 2016b.

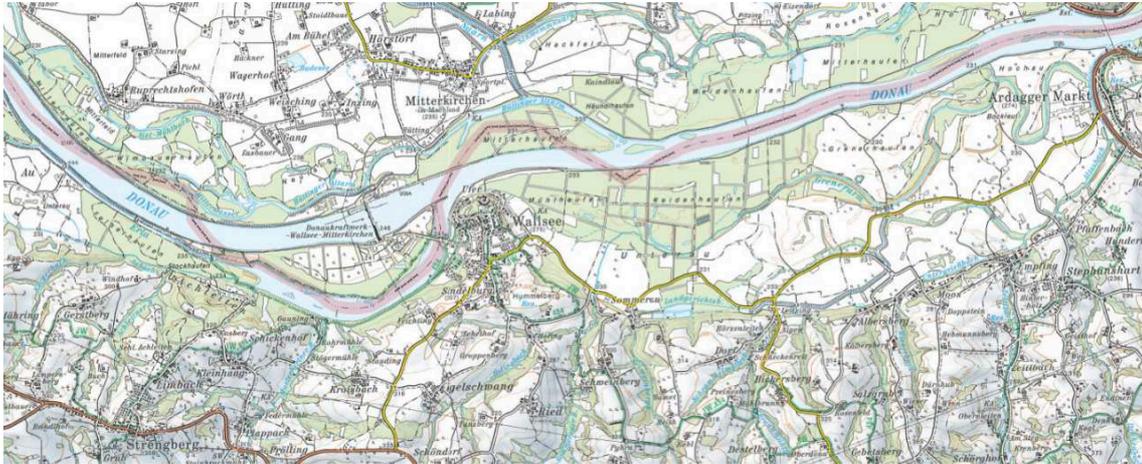
⁵⁹⁹ Interview am 07.06.2016, Dr. Andreas Gellner, Abteilung Landwirtschaftsförderung (LF3).

⁶⁰⁰ Interviews am 18.01.2018: Iganx Hehenberger, Alois Korndeuer und Karl Schmidthaler.

⁶⁰¹ Schmid, 2010, 21ff.

Landesgrenze zwischen Niederösterreich und Oberösterreich unschwer erkennen lässt, wurde die Donau im Bereich des Machlandes reguliert und deutlich begradigt.

Abbildung 44: Übersichtskarte – Östlicher Teil des südlichen Machlandes (ÖK50)



Quelle: www.doris.at, 10.05.2018. Maßstabslose Darstellung

Die Gefährdungssituation im südlichen Machland war in den tiefliegenden Bereichen nicht mit anderen Beckenlagen an der Donau vergleichbar. Wie etwa aus der Chronik der Marktgemeinde Ardagger hervorgeht, waren **Hochwasser** eine **regelmäßige Erscheinung**, die die Ernten vernichteten und zu erheblichen Sachschäden führten. Extremereignisse stellen dabei die Hochwasser von 1897 und 1954 dar, wo Häuser im Ortsteil Au mitunter bis zum Dach unter Wasser standen.⁶⁰² Die Gehöfte in der Au waren aber ohnehin beinahe jährlich vom Hochwasser betroffen. 1965 stand das Wasser im Ortsteil Au ganze drei Wochen und im Jahr 1966 gab es drei kurz aufeinanderfolgende Hochwasserereignisse.⁶⁰³ Die BewohnerInnen hatten ihren Lebensstil an die häufig wiederkehrenden Ereignisse angepasst und idR auch ausreichend Zeit, um Hab und Gut in höher gelegene Räume zu schaffen und Fenster wie Türen auszuhängen. Die Erdgeschoße der Bauernhäuser waren großteils aus groben Seinen gemauert und lediglich das Obergeschoß aus gebrannten Ziegeln. Die Gefahr war dementsprechend allen BewohnerInnen in den Tieflagen des südlichen Machlandes bewusst und es wurden dementsprechend individuelle Vorsorgemaßnahmen getroffen.⁶⁰⁴

Abbildung 45: Hochwasser 2002 im südlichen Machland



Quelle: Österreichisches Bundesheer ©

⁶⁰² Cerny et al., 2002, 171ff.

⁶⁰³ Hehenberger, 2018.

⁶⁰⁴ Korndeuer, 2018.

ABSIEDLUNGSZONE

Die Zone für freiwillige Absiedlungen seit Beginn der ersten Absiedlungen hat sich immer wieder verändert bzw. wurde sie auf Basis der Information über den 100-jährlichen Hochwasserabflussbereich festgelegt. Anders als im Machland-Nord befanden sich im Machland-Süd aufgrund der häufigen Hochwasserereignisse keine Dörfer und damit in erster Linie landwirtschaftliche Einzelgehöfte.

Da in den 1970er-Jahren noch keine verlässlichen Informationen zur Hochwassergefährdung und Jährlichkeiten vorlagen, wurde es allen **EigentümerInnen**, die **regelmäßig von Hochwasser betroffen** waren, ermöglicht, freiwillig abzusiedeln. Basierend auf den Hochwasserereignissen war in der Gemeinde Ardagger klar, dass der Bereich Au bis Bruch betroffen ist.⁶⁰⁵ Insgesamt handelte es sich hier um 35 Liegenschaften, die bis Mitte der 1980er auch tatsächlich abgesiedelt wurden.

Abbildung 46: Abgesiedelte Objekte in den Tieflagen der Gemeinde Ardagger 1972-1984



Quelle: Eigene maßstabslose Darstellung

Die stromaufwärts liegenden Gemeinden Strengberg und Wallsee verfügen ebenfalls über tiefliegende Gemeindegebiete, in denen sich in erster Linie Einzelgehöfte befanden. Absiedlungen wurden dort in erster Linie erst nach dem Hochwasserereignis 2002 durchgeführt.

Auch die Absiedlungszonen in den einzelnen Gemeinden für die zweite Absiedlungswelle ab dem Jahr 2000 wurden nicht politisch beschlossen. Abgestellt auf das allgemeine Schutzziel, wurde grundsätzlich die HQ100-Anschlaglinie als Abgrenzung für die Absiedlungszone herangezogen und den Betroffenen die Möglichkeit zur Absiedlung eingeräumt.⁶⁰⁶

⁶⁰⁵ Pressl, 2016.

⁶⁰⁶ ebd.

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der Absiedlungsprozess im Machland-Süd begann etwas unorthodox mit einem Blitzeinschlag im Jahr 1970 bei einem Hof im Ortsteil Au.⁶⁰⁷ Bereits in den 1960er-Jahren wurden unter dem damaligen Landeshauptmann Eduard Hartmann Überlegungen bezüglich eines Hochwasserschutzes angestellt und die Errichtung eines Dammes in Betracht gezogen. Der Blitzeinschlag 1970 führte zu einem Brand und warf die Frage auf, ob das Gebäude wiederinstandgesetzt werden sollte. Die Landespolitik stand im Gespräch mit der Gemeinde Ardagger und vor allem auf Initiative von Bgm. und LAbg. Karl Amon, wurde beschlossen, dass dem Betroffenen und in weiterer Folge weiteren Anrainern eine Absiedlung ermöglicht werden soll. Dieser Prozess stand **nicht im Zusammenhang mit einem schutzwasserwirtschaftlichen Projekt**, sondern wurde von der Bezirksbauernkammer Amstetten unter Karl Amon und Kammersekretär Franz Lederer in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und dem AdNÖLReg organisiert.⁶⁰⁸ Die BewohnerInnen der betroffenen Bereiche wurden in einer **Bürgerinformationsveranstaltung** von der Möglichkeit der Absiedlung in Kenntnis gesetzt, wobei diese Nachricht nicht nur positiv aufgenommen wurde. Insb. wurde erklärt, dass nunmehr ein Bauverbot gilt. Die Entscheidung über eine Absiedlung oblag aber jedem selbst und fand somit **auf freiwilliger Basis** statt.⁶⁰⁹

Die Schätzungen der Gebäude wurden von Kammersekretär Franz Lederer und dessen MitarbeiterInnen vorgenommen. Aus den Interviews geht hervor, dass dies fair und einheitlich vorgenommen wurde.⁶¹⁰ Die als Förderung gewährte Entschädigung für die Abbruchhäuser wurde in Teilbeträgen an die Betroffenen ausbezahlt und lag in der Abwicklung beim AdNÖLReg. Die Förderung erfolgte in der Höhe von **80 % des Schätzwertes** für die **Gebäude** (Bundes- und Landesmittel). Die **Grundstücke** wurden **nicht abgelöst** und die **Abbruchkosten** ebenfalls **nicht gefördert**. Die Auszahlung in Teilbeträgen wurde erforderlich, da einige der ersten Absiedler ihre verlassenen Häuser lange Zeit nicht abbrechen. Der Abbruch war selbst zu organisieren und finanzieren und wurde von den meisten Betroffenen selbstständig vorgenommen. Ersatzgrundstücke gab es in der Gemeinde Ardagger insb. in Empfung, Pfaffenbach und Albersberg, wo auch einige Absiedler Ersatzbauten errichteten. Das Land Niederösterreich bot den Absiedlern eine unentgeltliche Unterstützung bei der Planung von Ersatzbauten an.⁶¹¹ Für die politisch-fachliche Abstimmung der Vorgangsweise wurde zwar kein Gremium eingerichtet, aber es fanden immer wieder Treffen im Gasthof Kremslehner (Stephanshart) mit Landespolitikern statt.⁶¹² Bis Mitte der 1980er wurden in der Gemeinde Ardagger alle Gehöfte der Ortsteile Au und Bruch (35 Liegenschaften) abgesiedelt. Die Abwicklung und Organisation des Absiedlungsprozesses wies dabei bereits alle zentralen Prozesselemente neuerer Absiedlungsprojekte auf.

Parallel zur Absiedlung in der Au wurde 1976 mit der Errichtung eines Hochwasserschutzdammes für den Ortskern des Marktes begonnen. Nach 3-jähriger Bauzeit wurde dieser 1979, mit der Umfahrungsstraße auf der Dammkrone gelegen, dem Verkehr übergeben. Die erste Bewährungsprobe war das Hochwasser 1991, bei dem an einige Stellen sogar Wasser eindrang, der Damm den Wassermassen aber standhielt.⁶¹³

Nach dem Hochwasserereignis an der Donau 1991 wurde die Wiederaufnahme der Aussiedlungsaktion innerhalb der nunmehr bekannten HQ100-Bereiche diskutiert. Dabei waren aber

⁶⁰⁷ Zeiner, 2017.

⁶⁰⁸ Pressl, 2016.

⁶⁰⁹ Hehenberger, 2018. Korndeufer, 2018.

⁶¹⁰ Hehenberger, 2018.

⁶¹¹ Korndeufer, 2018.

⁶¹² Schmidthaler, 2018.

⁶¹³ Cerny et al., 2002, 176.

neben den bisher betroffenen Gemeinden Ardagger und Strengberg auch die beiden donanahen Gemeinden Wallsee und Neustadtl an der Donau betroffen. Auslöser für die Überlegungen war wiederum ein konkretes Ereignis, das – abgesehen von den bisher durchgeführten Absiedlungen in den hochgradig gefährdeten Bereichen – den Bedarf nach einem aktiven bzw. passiven Hochwasserschutz gegen bis zu 100-jährliche Ereignis einmal mehr deutlich machte.

Insb. aus der betroffenen Bevölkerung kam der Wunsch und Ruf rasch tätig zu werden und auch die Möglichkeit zur Absiedlung zu erhalten. Im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wurde die Abteilung Landwirtschaftsförderung (damals VI/12 – mittlerweile LF3) mit der Abklärung dieser Agenda betraut. Dies, weil der Katastrophenfonds in dieser Abteilung angesiedelt ist und entsprechende Kompetenzen im Hinblick auf die Verwaltung und Organisation von Förderungen bestanden. Es erfolgte eine Kontaktaufnahme mit den betroffenen Gemeinden im Machland-Süd sowie dem BMVIT und BMF. Auf Bundeseite bestand die prinzipielle Bereitschaft einen Finanzierungsanteil für Absiedlungsmaßnahmen zu leisten, wobei entsprechende **Kriterien zur Absicherung der langfristigen Wirkung** der Maßnahme entwickelt bzw. auf Basis der Erfahrungen seit den 1970er-Jahren weiterentwickelt werden sollten. Wesentliche Eckpunkte für die finanzielle Beteiligung des Bundes wurden darin gesehen, dass ein **Großteil der Betroffenen** in der anhand der **HQ100-Anschlaglinien** festgelegten Zone **tatsächlich abgesiedelt** und somit eine deutliche Reduzierung des zukünftigen Schadenspotentials erreicht werden kann. Zusätzlich sollten in Zukunft tatsächliche Hochwasserschäden dokumentiert und festgestellt werden. Die betroffenen Gebäude müssen jedenfalls abgerissen werden und, sofern die Grundflächen als Bauland oder Sonderflächen gewidmet sind, eine **Rückwidmung** in Grünland-Landwirtschaft durchgeführt werden.⁶¹⁴

Die **Vorgaben** wurden **den Gemeinden durch die Abteilung Landwirtschaftsförderung bekannt gegeben** und anschließend eine Begehung vor Ort gemeinsam mit den Bgm. durchgeführt. Die Gemeinden konnten danach Flächen, die für die Absiedlungen in Frage kamen, nennen und für die betroffenen Gebäude wurden anschließend Schätzungen des Zeitwertes durch das Gebietsbauamt St. Pölten vorgenommen. Die ersten Schätzgutachten konnten bereits im Frühjahr 1993 fertiggestellt werden. Danach wurden die notwendigen Unterlagen für die Beurteilung über die Finanzierungsfähigkeit der einzelnen Absiedlungen zwischen dem AdNÖLReg und den befassen Bundesministerien vereinbart. Die Kommunikation mit den Gemeinden und vor allem die Unterstützung bei der Klärung von Fragen zu Entschädigungssummen, Umwidmungen etc. erfolgte in der Zwischenzeit durch das AdNÖLReg, das somit die zentrale Koordinationsrolle im Prozess einnahm. Für die Gemeinde Wallsee wurde parallel eine Studie über (aktive) Hochwasserschutzmaßnahmen angefertigt und 1995 abgeschlossen, um die Kosten eines möglichen technischen Hochwasserschutzes mit der Absiedlungsmaßnahme in Relation zu setzen. Als nachträgliches **Kriterium** für die Finanzierung durch Bundesgelder wurde der **Beschluss eines Bauverbotes mit Ausweisung im Flächenwidmungsplan** zur langfristigen und großflächigen Absicherung der Freihaltung der Flächen für Retentionszwecke **seitens des Bundesministeriums** verlangt. Bis Ende 1998 wurden Zeitpläne mit 47 Familien über den Ablauf der Absiedlung als Grundlage für den Abschluss des Fördervertrages erarbeitet. Erst im **Dezember 1999** erfolgte der Beschluss der NÖ Landesregierung über die **Absiedlungsrichtlinien** und die Bereitstellung der Landesmittel für die seit 1991 vorbereitete Aktion für die Gemeinden Ardagger, Strengberg und Wallsee. Ab dem Jahr 2000 wurden dann Förderverträge mit Betroffenen abgeschlossen und nach dem Hochwasserereignis 2002 eine Erweiterung des Absiedlungsprogramms mit neuer Finanzierung vorgenommen.⁶¹⁵

⁶¹⁴ Gellner, 2016a.

⁶¹⁵ ebd.

Die 1999 durch die Landesregierung beschlossenen **Richtlinien** spezifizieren unter dem Ziel der langfristigen Absiedlung aller EigentümerInnen von baulichen Objekten einschließlich des Abbruchs ebendieser im Hochwasser-Abflussbereich der Gemeinden Strengberg, Wallsee, Ardagger und Neustadtl an der Donau die Rahmenbedingungen für eine Förderfähigkeit. Grundlage jeder Förderung bildet dabei ein Schätzgutachten zum Wert der abzulösenden Objekte und der Abbruch- und Deponierungskosten. Die Förderung beläuft sich dabei auf maximal 80 % der geschätzten Kosten und bezieht sich dabei auf das WBF 1985. 15 % der Gesamtförderung werden jedenfalls erst nach dem gänzlichen Abbruch des abzulösenden Objektes ausbezahlt. Die FörderwerberInnen müssen als Voraussetzung schriftliche Erklärungen abgeben. Zuallererst erfolgt die **Absiedlung auf freiwilliger Basis**, abgelöste Objekte müssen innerhalb von 5 Jahren nach Abschluss des Fördervertrages abgebrochen werden, in weiterer Folge dürfen keine weiteren Bauführungen erfolgen, wobei hier ein **Bauverbot verbüchert** wird (zzgl. 85 % der Bemessungsgrundlage als Pfandrecht bis zum vollständigen Abbruch zu Gunsten des Landes), und nach erfolgter Förderung werden keine Bundes- oder Landesmittel mehr für die Behebung von Hochwasserschäden ausbezahlt. Die Koordination der Maßnahmen und der Abschluss des Fördervertrages erfolgen dabei durch die Abteilung Landwirtschaftsförderung (LF3).⁶¹⁶ Die Rahmenbedingungen für die Absiedlungen haben sich mit den Richtlinien gegenüber dem ersten Projekt im Machland nur geringfügig verändert. Neu ist die Finanzierung der Abbruchkosten zu 80 % und die Verbücherung eines Bauverbotes. Zu Fördervoraussetzungen aus raumplanerischer Sicht (spezielle Widmung der Flächen, langfristige Freihaltung) enthält die Richtlinie keinerlei detaillierte Aussagen, obwohl hier von Seiten des BMVIT entsprechende Maßnahmen gefordert wurden.

Der konkrete **Wunsch aus allen betroffenen Gemeinden** war ein zentraler Erfolgsfaktor des Projektes. Das BMVIT gestaltete die Rahmenbedingungen für die Gewährung der Bundesförderung wesentlich mit, übernahm aber keine koordinative Rolle. Mit Informationsveranstaltungen vor Ort wurden die Rahmenbedingungen den Betroffenen erklärt. Nach den Schätzungen wurden die einzelnen Förderverträge aufgesetzt und die Beträge in Raten ausbezahlt. Der Kontakt der Absiedler mit dem AdNÖLReg war daher vergleichsweise gering. Auch innerhalb des AdNÖLReg gab es nur eine marginale Abstimmung. So fanden zwar Abstimmungstreffen – insb. mit dem BMVIT – statt, die aber nicht institutionalisiert bzw. politisch besetzt wurden. Es gab v.a. aufgrund der klaren Rahmenbedingungen keine abteilungsübergreifende Kommunikation im Hinblick auf die Abwicklung der Absiedlungen.⁶¹⁷ Den Hauptteil der Überzeugungs- und Aufklärungsarbeit vor Ort leisteten die Gemeinden und hier insb. die Bgm. selbst.⁶¹⁸

In der Gemeinde **Strengberg** etwa waren insgesamt 5 Landwirte mit Viehwirtschaft, 15 Kleinlandwirte und 20 Wohnhäuser von der Absiedlungsaktion in der Au betroffen. Der Großteil der Betroffenen konnte unmittelbar südlich im Ortsteil Thürnbuch mit Ersatzflächen versorgt werden.⁶¹⁹ Die Abwicklung des Absiedlungsprozesses erfolgte nach denselben Kriterien wie in den anderen Machlandgemeinden.

⁶¹⁶ Richtlinie online abrufbar unter: <http://www.noef.gv.at/noef/Katastrophenschutz/Absiedle.pdf>, 13.05.2018.

⁶¹⁷ Gellner, 2016b.

⁶¹⁸ Pressl, 2016.

⁶¹⁹ Schedlmayer, s.a.

Das Absiedlungsprojekt im HQ100-Bereich in der Gemeinde **Neustadtl an der Donau** wurde erst 2006 gestartet und basierte in der Finanzierung bereits auf der zwischen Land und Bund nach dem Hochwasser 2002 geschlossenen Art. 15a Vereinbarung. Das Projekt hatte im Gegensatz zu den vorherigen Absiedlungen einen klaren Zeitplan bis 2012, was auch einen gewissen Druck auf die Betroffenen erzeugte. Insgesamt wurden hier schlussendlich ca. 15 Objekte abgesiedelt.⁶²⁰ Im Ortsteil Wiesen, der direkt an der Donau liegt, konnten die betroffenen Gebäude zum Großteil einfach hochgesiedelt werden und es handelte sich daher vielmehr um eine lokale Umsiedlung als eine Absiedlung.

Abbildung 47: Ortsteil Wiesen – lokale Umsiedlung



Quelle: NÖ Atlas (Orthofoto 1999-2005, aktuell), 16.12.2018

ROLLE DER RAUMPLANUNG

Die Rolle der Raumplanung in der ersten Absiedlungswelle 1972-1984 in Ardagger konnte nicht erhoben werden, kann aber als sehr gering – bis nicht existent – angenommen werden. Das erste ROG in Niederösterreich stammt aus dem Jahr 1968⁶²¹ und wurde 1976⁶²² wiederverlautbart. Die Ersterstellung der örtlichen Raumordnungsprogramme und Erlassung der Flächenwidmungspläne gem. § 11 NÖ ROG 1968 nahm allerdings mehrere Jahre in Anspruch. Weder das Instrumentarium der Raumordnung noch die Judikatur waren zu diesem Zeitpunkt bereits so weit gediehen, als Aspekte wie eine langfristige Freihaltung von Flächen oder Fragen zur Rückwidmung und Entschädigung bereits mit einer entsprechenden Rechtssicherheit beantwortet werden hätten können. Es ist außerdem davon auszugehen, dass die Flächen der betroffenen Gehöfte als Grünland gewidmet waren und daher planungsrechtliche Fragen zur Rückwidmung und Entschädigung nicht relevant waren. Die Flächen der betroffenen Gehöfte sind im aktuellen Flächenwidmungsplan durchwegs als Grünland gewidmet.

In den nach dem Hochwasser 1991 ausverhandelten Richtlinien und Rahmenbedingungen zu Absiedlungen nehmen Raumordnungsinstrumente eine bedeutendere Rolle ein. Die notwendigen raumplanerischen Schritte und **Änderungen der örtlichen Raumordnungsprogramme** wurden als **Fördervoraussetzung** von Seiten des BMVIT definiert. Von Seiten des AdNÖLReg mussten daher keine zusätzlichen Lösungen/Strategien im Hinblick auf die raumplanerischen Aspekte im Absiedlungsprozess entwickelt werden. So wurde etwa der Beschluss von Bausperren für die Absiedlungszonen vom BMVIT verlangt und von den Gemeinden auch vorgenommen.

⁶²⁰ Gellner, 2016b.

⁶²¹ Gesetz vom 9. Mai 1968 über die Raumordnung (NÖ Raumordnungsgesetz). LGBl. Nr. 20/1968.

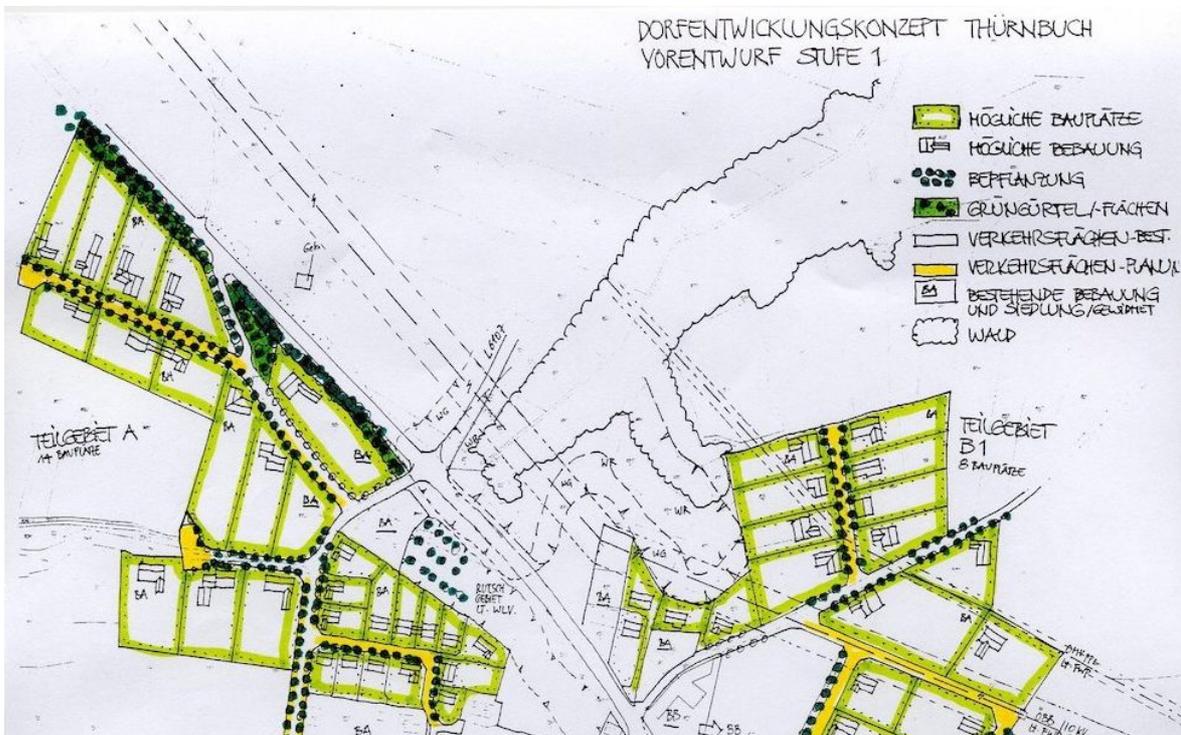
⁶²² Gesetz vom 18. Februar 1977 über die Raumordnung (NÖ ROG 1976). 8000-0. LGBl. Nr. 13/1977.

Erforderliche Rückwidmungen wurden ebenfalls im Vorfeld der Förderung durch die Gemeinden beschlossen und die Unterlagen vom AdNÖLReg dem BMVIT weitergeleitet.⁶²³

Die Suche nach **Ersatzstandorten** im Rahmen des zweiten Absiedlungsprojektes lag alleine im Verantwortungsbereich der betroffenen Gemeinden. Die Abteilung Agrarförderung beschränkte sich in ihrer Tätigkeit alleine auf die Bearbeitung und Abwicklung der Förderansuchen und war auch sonst nicht in einen gesamtheitlich planerischen Prozess eingebunden.⁶²⁴ Die Gemeinde und insb. die Bgm. tragen hier die Hauptlast Ersatzstandorte zu suchen und Gespräche zu führen. Die Raumplanungsbüros sind hier lediglich für das Erstellen der Pläne verantwortlich, betreuen aber nicht den Prozess vor Ort.⁶²⁵

Im Rahmen der Suche und Bereitstellung der Ersatzstandorte in der Gemeinde Strengberg wurde versucht die weichenden Absiedler im Ortsteil Thürnbuch zu versorgen. Informelle Voraussetzung für jede Baulandwidmung war dabei die Verfügbarkeit zu einem vertretbaren Preis (20-25 €/m²).⁶²⁶ Der Ortsplaner DI Dr. Herbert Schedlmayer fertigte ein 2-stufiges Dorfentwicklungskonzept für den Bereich Thürnbuch an, das als Grundlage für die Erschließung der Ersatzstandorte diente.

Abbildung 48: Ausschnitt – Dorfentwicklungskonzept Thürnbuch, Stufe 1



Quelle: DI Dr. Herbert Schedlmayer[©]

Die konkrete Erschließung der Ersatzstandorte erfolgte mithilfe einer Kommassierung der Grundstücke und einer anlassbezogenen Widmung als Bauland Agrargebiet⁶²⁷ bzw. Grünland-Hofstelle⁶²⁸ für Betriebe mit Viehhaltung und größerem Flächenbedarf.

⁶²³ Gellner, 2016b.

⁶²⁴ ebd.

⁶²⁵ Pressl, 2016.

⁶²⁶ Schedlmayer, s.a.

⁶²⁷ § 16 Abs. 1 Z 5 NÖ ROG 2014.

⁶²⁸ § 20 Abs. 2 Z 1b NÖ ROG 2014.

Abbildung 49: Orthofoto Thürnbuch, Siedlung für Absiedler und Hofstellen



Quelle: Eigene Bearbeitung, maßstabslose Darstellung, Kartengrundlage: NÖ Atlas

Zur Absicherung der langfristigen Freihaltung von Flächen in der Absiedlungszone wurde in der Gemeinde Neustadt das erste Mal die Widmung der betroffenen Flächen als **Grünland-Freihalteflächen**,⁶²⁹ die von jeglicher Bebauung freizuhalten sind, für eine positive Förderabwicklung verlangt.⁶³⁰

Die Gemeinde Ardagger verfügt etwa erst seit 2015 über ein örtliches Entwicklungskonzept und damit planerisch-strategische Überlegungen auf kommunaler Ebene. Im Hinblick auf die Absiedlung war das Entwicklungskonzept daher nicht relevant. Die Bereinigung/Anpassung von Widmungen erfolgte mit der FWP-Gesamtüberarbeitung.⁶³¹

ZUSAMMENFASSUNG

Die Absiedlungen im Machland-Süd wurden nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit schutzwasserwirtschaftlichen Projekten oder aufgrund eines einzigen großen Schadereignisses entwickelt und durchgeführt. Vielmehr war es mit modernen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmethoden nicht mehr erforderlich, die Höfe unmittelbar vor Ort zu haben und die sehr häufigen Hochwasserereignisse waren nicht mehr mit einer wohlstandsorientierten Lebensführung vereinbar. Dementsprechend wurden die ersten Projekte unter starkem Zutun der Bezirksbauernkammer Amstetten ermöglicht und betrafen ausschließlich Landwirte. Erst mit dem Hochwasser 1991 wurde die Diskussion über eine Absiedlungszone, die sich an Anschlaglinien orientiert, begonnen. Einheitliche mit dem BMVIT abgestimmte Richtlinien wurden in Niederösterreich 1999 beschlossen und nach dem Hochwasserereignis 2002 erfolgte die Finanzierung aus per Art. 15a B-VG Vereinbarung aufgestellten Mitteln. Die Rahmenbedingungen für Absiedlungen wurden über die Jahrzehnte somit weiterentwickelt und insbesondere vermehrt auf die Absicherung der Wirkung der Fördermittel geachtet. So waren **ab 2000 Bauverbote** auf den

⁶²⁹ § 20 Abs. 2 Z 18 NÖ ROG 2014.

⁶³⁰ Pühringer, 2018.

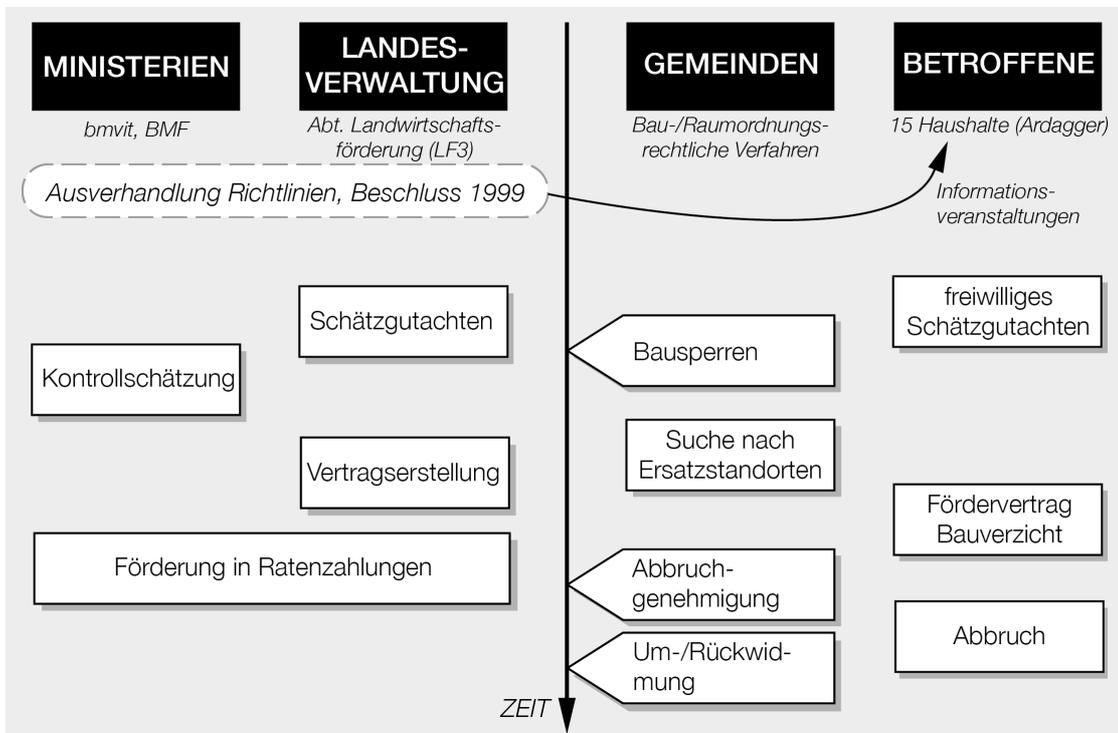
⁶³¹ ebd.

Standortflächen zu verbüchern und die örtliche Raumplanung musste eine entsprechende **Rückwidmung und langfristige Freihaltung** sicherstellen.

In der ersten Absiedlung in Ardagger 1972-1984 entstand für die Betroffenen trotz der Freiwilligkeit ein gewisser Druck. Durch das allgemeine Bauverbot konnten die Standorte nicht mehr weiterentwickelt werden und weder die Projektlaufzeit noch die finanzielle Ausstattung waren transparent. Somit konnte aus einer individuellen Perspektive nur schwer eine zeitliche Planung der Absiedlung vorgenommen werden.⁶³² Größte Herausforderung für die Absiedlung war vor allem die Generationsthematik, da sich die Elternteile idR nur schwer von den Häusern trennen konnten.⁶³³

Die Absiedlungsprojekte bis zum Abschluss der Art 15a B-VG Vereinbarung zwischen Oberösterreich, Niederösterreich, Wien und dem Bund zur Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen waren nicht in eine schutzwasserwirtschaftliche Projektlogik eingebettet und auch nicht mit klaren Laufzeiten versehen. Vielmehr handelte es sich um Förderungen, die bei Erfüllung konkreter Voraussetzungen gewährt wurden. Damit gab es für die Betroffenen einerseits keinen zeitlichen Druck zur Entscheidungsfindung aber andererseits auch keine Gewissheit über die Fortdauer der Fördermöglichkeit. Nach dem Hochwasser 2002 und der ersten Art. 15a B-VG Vereinbarung zur Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen wurden klare Laufzeiten und Maximalbeträge für förderbare Kosten festgesetzt. Insgesamt lag die **Hauptverantwortung** für die **Koordination** des Prozesses und für die Suche nach Ersatzflächen stark **bei den Gemeinden**. Das BMVIT hielt sich als Fördergeber zurück und verwies auf die ausverhandelten Richtlinien. Das Land NÖ zog sich ebenfalls auf die Rolle als Fördergeber und Förderstelle zurück. Dies war in dieser Konstellation nur möglich, da es keine Alternativen zur Absiedlung gab und der Wunsch nach den Ereignissen direkt von den Betroffenen und Gemeinden kam.

Abbildung 50: Absiedlungsprozess Ardagger Machland-Süd (nach dem Hochwasser 1991)



Quelle: Eigene Darstellung

⁶³² Hehenberger, 2018.

⁶³³ Schmidthaler, 2018.

Die Absiedlungen im Machland-Süd nehmen eine gewisse Sonderstellung bei den Projekten entlang der Donau ein, da hier **keine aktiven Hochwasserschutzmaßnahmen** als Alternative **überlegt** und diskutiert wurden und die Absiedlung sozusagen eine unumstößliche Tatsache war. Außerdem setzten sich die Gemeinden und die gewählten politischen VertreterInnen stark für ein Gelingen der Projekte ein.

Im Hinblick auf die Aufarbeitung der Absiedlung im gemeinschaftlichen Gedächtnis wurden verschiedene Aktionen unternommen. In Ardagger befindet sich etwa im Ortsteil Au der sogenannte „Aussiedlerstein“ mit einer Lagekarte der Höfe und einer Liste der betroffenen Familien. Die örtliche Landjugend hat sich ebenfalls mit der örtlichen Geschichte beschäftigt und an den **ehemaligen Hofstandorten** Holzpfosten mit den Hofnamen aufgestellt. Im Jahr 2010 wurde die **Ausstellung** „Donau. Fluch&Segen“ organisiert und die Thematik auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht.⁶³⁴

Abbildung 51: Kennzeichnung der ehemaligen Höfe und Aussiedlerstein in der Au (Ardagger)



Quelle: Eigene Aufnahmen

⁶³⁴ Winiwarter, Schmid, 2010.

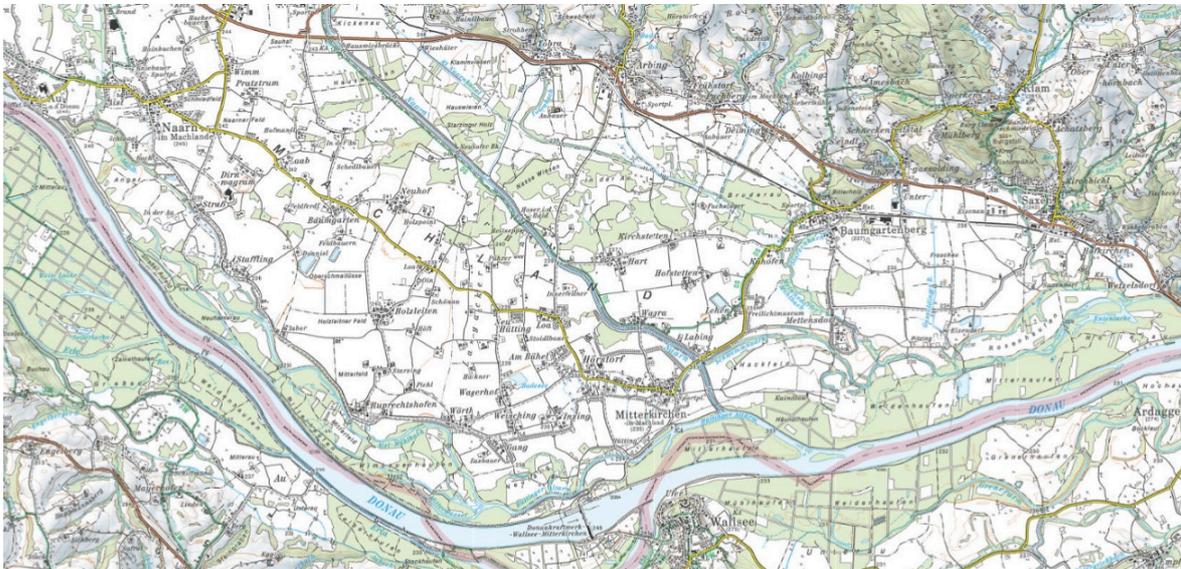
6.5.2 Machland – Oberösterreich

Das Absiedlungsprojekt im Machland-Nord ist das bisher größte an der Donau. Anders als im Machland-Süd, wo bereits in den 1970er-Jahren erste Einzelgehöfte abgebrochen wurden, begann die Diskussion im Machland-Nord erst nach dem Hochwasser 1991. Nach der Ausverhandlung der Richtlinien und Finanzierung mit dem Bund konnte in den 1990ern mit der Absiedlung begonnen werden, die durch das Hochwasser 2002 nochmals stärker in den Mittelpunkt des Schutzprojektes rückte. Schlussendlich konnten fast alle Objekte abgebrochen werden, die nicht vor einem 100-jährlichen Hochwasser geschützt werden konnten und deren EigentümerInnen wurden entschädigt. Für die Recherche wurde insb. mit im Prozess beteiligten Personen beim AdOÖLReg,⁶³⁵ dem Bgm. und Amtsleiter der Gemeinde Baumgartenberg⁶³⁶ sowie Vertretern des BMVIT⁶³⁷ gesprochen.

REGIONSBIKD – GEFÄHRDUNG

Das Machland ist eine große Beckenlage der Donau im östlichen Grenzbereich Oberösterreichs mit Niederösterreich und ein natürlicher Retentionsbereich unmittelbar vor dem als Strudengau bezeichneten Donauabschnitt. Historisch betrachtet wies die Donau in diesem Bereich wie bereits dargestellt eine weitreichende Verzweigung in verschiedene Flussarme auf, die sich im Zuge von Hochwasserereignissen immer wieder veränderten. Von diesen Veränderungen war auch der Schifffahrtsweg betroffen. Ab dem 19. Jhd. wurde die Donau im Bereich des Machlands zunehmend reguliert und Nebenarme vom Hauptstrom getrennt.⁶³⁸ Der Auwald wurde weitgehend zurückgedrängt und die Tieflagen landwirtschaftlich genutzt. Anders als im Machland-Süd, befanden sich im nördlichen Teil nicht nur Einzelgehöfte, sondern Dörfer (Eizendorf, Sachsendorf etc.) mit einer längeren Siedlungsgeschichte.

Abbildung 52: Übersicht – Nördliches Machland (ÖK50)



Quelle: Maßstabslose Darstellung, www.doris.at, 10.05.2018

⁶³⁵ Haderer, 2016. Maier, 2016. Stöttinger, 2016.

⁶³⁶ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶³⁷ Grill, 2016. Hackel, 2016.

⁶³⁸ Hohensinner, 2008.

Das nördliche Machland war in den Siedlungsbereichen ebenfalls immer wieder von Hochwasserereignissen betroffen, wobei dies vor allem bei den großen Ereignissen (1954, 1991, 2002) der Fall war und nicht wie in den Bereichen Au und Bruch der Gemeinde Ardagger beinahe jährlich.

Abbildung 53: Hochwasser 2002 im Machland-Nord



Quelle: nmsbgb, 2002

ABSIEDLUNGSZONE

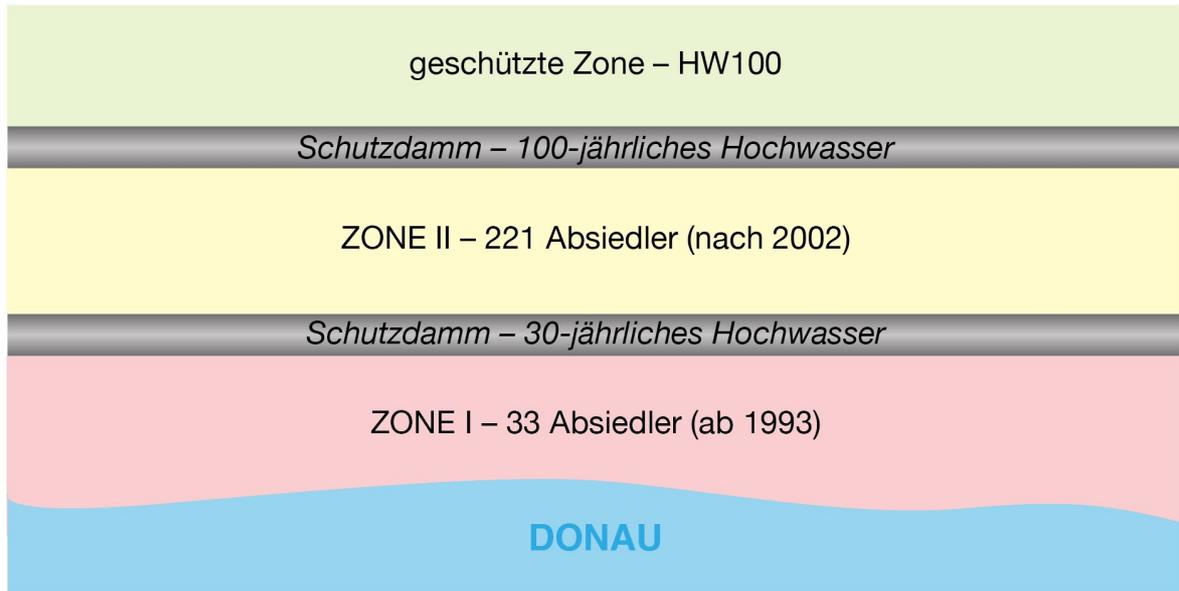
Die konkreten Diskussionen, Überlegungen und Studien zu einem Hochwasserschutzprojekt im Machland-Nord nahmen ihren Ausgang nach dem Hochwasserereignis im Juli 1991. Für die Planung eines Schutzprojektes wurde ein **Hochwasserschutzverband** gegründet, zuerst bestehend aus den Gemeinden Baumgartenberg, Mitterkirchen, Naarn und Saxen. Dieser Verband wurde in weiterer Folge um die Gemeinden Grein, Mauthausen und St. Nikola auf sieben Mitglieder erweitert, um die Ober-/Unterlieger Beziehungen bei einem Projekt besser berücksichtigen zu können.⁶³⁹ Seitens des Verbandes wurde eine Studie in Auftrag gegeben und ein abgestimmtes **Schutzkonzept**, bestehend aus einer **HQ30** und einer **HQ100-Dammlinie**, erarbeitet (siehe Skizze Abbildung 54). Dieses Vorprojekt sah damit bereits vor, dass ein Teilbereich des oberösterreichischen Machlandes nicht geschützt werden kann und legte diese „Zone I“ als Absiedlungszone fest. Die „Zone II“ sollte bis zu einem 30-jährlichen Hochwasserereignis technisch geschützt werden.

Den 33 betroffenen Absiedlern wurde es ab 1993 ermöglicht ihre Gebäude gefördert abzurechen und auszusiedeln, was aber nur zaghaf in Anspruch genommen wurde. Das Hochwasserereignis 2002 führte dazu, dass die Planungen für den technischen Hochwasserschutz im Machland-Nord nochmals grundlegend überdacht werden mussten und auf den Schutzdamm für ein 30-jährliches Hochwasser verzichtet wurde. Damit vergrößerte sich die Absiedlungszone um den als Zone II bezeichneten Bereich, in dem schlussendlich 221 Objekte für die freiwillige Absiedlung identifiziert wurden. Der **Beschluss** über die **Absiedlungszone** wurde in einem eigens für den Hochwasserschutz im Machland eingerichteten **Unterausschuss des Landtags** getroffen.⁶⁴⁰

⁶³⁹ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁴⁰ Haderer, 2016.

Abbildung 54: Skizze zum Schutzkonzept 1993 mit der ersten Absiedlungszone



Quelle: Haderer, 2008. Eigene Darstellung

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der eigentliche Absiedlungsprozess im Machland-Nord wurde konkret mit den Diskussionen über einen umfassenden Hochwasserschutz nach dem Julihochwasser 1991 gestartet. Mit der **Gründung des Hochwasserschutzverbandes** sowie der Beauftragung einer ersten Machbarkeitsstudie wurde insb. eine **interkommunale Abstimmung** erzielt. Das Vertrauensverhältnis und die Gesprächskultur waren in weiterer Folge für das Gelingen des Absiedlungsprozesses essentiell.⁶⁴¹ Den 33 potentiellen Absiedlern in der Zone I war es ab 1993 möglich das Förderangebot anzunehmen, während an der Projektierung des technischen Hochwasserschutzes gearbeitet wurde. Die **Rahmenbedingungen für die Absiedlung** wurden gemeinsam mit dem BMVIT und hier insb. mit Dr. Leo Grill, dem Leiter der Hochwasserschutzangelegenheiten für die Bundeswasserstraßen, ausverhandelt. Diese wurden als Grundlage für die Förderung von Absiedlungen durch das BMVIT festgelegt.⁶⁴² Im Zeitraum 1993-1998 wurden in der Zone I lediglich 5 und von 1999-2002 dann weitere 17 Objekte abgesiedelt. Dies geschah ohne jeglichen (politischen bzw. behördlichen) Druck rein auf freiwilliger Basis.⁶⁴³

Zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses im August 2002 waren die aktiven Hochwasserschutzmaßnahmen nach wie vor in Planung und noch keine Baumaßnahmen im Gange. Diese schwerste Naturkatastrophe in Oberösterreich seit Bestehen der 2. Republik verursachte Schäden in Milliardenhöhe. Nach dem Hochwasserereignis lag der Fokus der amtlichen Tätigkeit vor allem bei der Aufnahme von Schadensanträgen. Zur qualifizierten Aufarbeitung wurden unter der jeweiligen Leitung von Regierungsmitgliedern sechs Arbeitsgruppen eingerichtet, unter anderem eine **Arbeitsgruppe zur Absiedlungsproblematik (AG2)** und zur **Raumordnung (AG4)**.⁶⁴⁴ Die Arbeitsgruppe zu Absiedlungen sollte insb. feststellen, welche Objekte für eine Absiedlung in Frage kommen. Dabei wurde auch die vormalige Zone II im Machland, die durch einen Damm gegen ein 30-jährliches Hochwasser geschützt hätte werden sollen, als Absiedlungszone behandelt. Für die Bevölkerung wurden Informationsveranstaltungen organisiert und auch Einzelgespräche vor Ort geführt. Mittels einer einfachen Niederschrift konnten sich die Betroffenen für (212 EigentümerInnen)

⁶⁴¹ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁴² Grill, 2016.

⁶⁴³ Haderer, 2016.

⁶⁴⁴ Weiss, 2003.

oder gegen (17 EigentümerInnen) eine Absiedlung entscheiden. Einige (11 EigentümerInnen) hatten sich 2003 noch nicht entschieden und es gab in weiterer Folge einzelne Aufnahmen von Objekten in der förderbaren Absiedlungszone. Die Gebäude der interessierten Betroffenen wurden dann vom **Bezirksbauamt Linz** auf ihren **Zeitwert** geschätzt.⁶⁴⁵ In Tabelle 15 sind die Ergebnisse der Arbeitsgruppe bis zum Juni 2003 dargestellt. Die Anzahl der Objekte erhöhte sich in weiterer Folge auf 254.

Tabelle 15: Übersicht über die vorgeschlagenen Absiedlungsobjekte (Stand 11.06.2003)

Gemeinde/Ortschaft	Summe	ja	nein	unentschieden
Baumgartenberg	58	48	10	0
Mettensdorf	44	34	10	0
Pitzing	14	14	0	0
Grein	12	6	0	6
Mitterkirchen	55	55	0	0
Hütting	54	54	0	0
Wörth	1	1	0	0
Saxen	98	91	2	5
Eizendorf	64	64	0	0
Froschau	19	19	0	0
Dornach	10	6	2	2
Wetzelsdorf	4	1	0	3
Saxendorf	1	1	0	0
St. Nikola	17	12	5	0
Summe	240	212	17	11

Quelle: Weiss, 2003

Auf politischer Ebene wurde während der Aufarbeitung der Geschehnisse des Augusthochwassers 2002 intensiv an einer Schutzstrategie für das Machland-Nord gearbeitet. Die Landespolitik richtete im Landtag einen eigenen (nicht-öffentlichen) **fraktionsübergreifenden Unterausschuss** ein, in den zur Beratung Fachpersonal aus den Fachabteilungen des AdOÖLReg hinzugezogen wurde und in dem auch das BMVIT immer wieder vertreten war.⁶⁴⁶ Bgm. der betroffenen Gemeinden waren offiziell keine Mitglieder des Ausschusses. Bezüglich der Finanzierung eines Hochwasserschutzprojektes im Machland-Nord war die Landespolitik bereits vor 2002 erfolgreich in den Finanzierungsverhandlungen mit dem Bund, wodurch die ausgeweitete Absiedlungsaktion nach dem Hochwasser vergleichsweise rasch beginnen konnte. Mit dem BMVIT wurden für die freiwillige Absiedlung folgende **Kriterien** ausverhandelt:

- Gemäß § 7 Abs. 2 WBF 1985 wird die **Förderung** zu 50 % aus Bundesmitteln und 30 % aus Landesmitteln bestritten; 20 % sind als Eigenanteil zu tragen; die Förderhöhe ergibt sich aus dem geschätzten Zeitwert der Objekte (Schätzstichtag 01.08.2002; damit vor dem Hochwasserereignis) zzgl. der Abbruchkosten.
- Die **Teilnahme** an der Absiedlungsaktion erfolgt auf **freiwilliger Basis**.
- Zur Sicherstellung des Zieles der Absiedlung sind auf den Grundstücken der Absiedler **grundbücherliche Bauverbote** zu erwirken; die Gemeinden haben durch **Neuplanungsgebietsverordnungen** bzw. die **Änderung der Flächenwidmungspläne** in

⁶⁴⁵ ebd.

⁶⁴⁶ Haderer, 2016.

Zusammenarbeit mit dem Land in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde sicherzustellen, dass in Zukunft keine Neu-, Zu- und Anbauten mehr bewilligt werden.

- **Vieh haltende Betriebe** für die keine Möglichkeit einer wirtschaftlich vertretbaren Absiedlung besteht, werden **von diesem Bauverbot ausgenommen**.
- Für den Abbruch der betroffenen Objekte ist vor Förderinanspruchnahme ein verbindlicher **Zeitplan** mit einer Maximaldauer von 5 Jahren vorzulegen.
- **Ersatzobjekte** müssen **außerhalb des 100-jährlichen Hochwasserabflussbereiches** situiert werden.
- Fördermittel können nur für Maßnahmen, welche nach der Förderzusage vorgenommen wurden, gewährt werden.
- Als Voraussetzung für die Auszahlung von Bundesmitteln sind die **Gemeinderatsbeschlüsse** bzgl. **Neuplanungsgebietsverordnung** bzw. **Flächenwidmungsplanänderung** vorzulegen.⁶⁴⁷

Die Schätzungen der Objektzeitwerte wurden auf Basis einer entsprechenden Interessensbekundung der Betroffenen vorgenommen. Bgm. Kastner ließ in Baumgartenberg etwa alle Betroffenen schriftlich ein selbst erstelltes Gesuch ausfüllen, um hier möglichst rasch eine entsprechende Rückmeldung der Betroffenen zu erhalten.⁶⁴⁸ Die Schätzgutachten wurden von Seiten des BMF kontrolliert und für eine tatsächliche Förderung einzeln freigegeben. Auf Landesseite übernahm die **Abteilung Land- und Forstwirtschaft** die koordinative Funktion für die Fördervergabe. Die Zuständigkeit wäre an und für sich bei der Abteilung Schutzwasserwirtschaft gelegen, da der Katastrophenfonds und auch die Expertise zu Förderabwicklungen bei der Abteilung Land- und Forstwirtschaft angesiedelt ist, übernahm aber diese die Aufgabe, die Absiedlung im Machland-Nord von Landesseite zu betreuen. 2007 wurden alle Agenden an die **Abteilung Schutzwasserwirtschaft** abgegeben. Die zentralen AnsprechpartnerInnen für die Gemeinden – wie für die Betroffenen – bildeten die befassten Bediensteten beim AdOÖLReg. Dabei wurde großer Wert daraufgelegt, dass alle Schritte zur Förderung möglichst rasch und unbürokratisch abgewickelt werden konnten.⁶⁴⁹ Demensprechend kurz und direkt wurde die Kommunikation zwischen den beteiligten EntscheidungsträgerInnen und dem befassten Fachpersonal gestaltet. Das BMVIT befasste sich nicht mit der Organisation vor Ort und nahm nur an Gesprächen zur Abklärung der Förderrichtlinien und einigen wenigen BürgerInnenveranstaltungen teil.⁶⁵⁰ Für die Absiedlungsaktion wurden insgesamt € 92 Mio. genehmigt.⁶⁵¹ Das Projekt wurde immer wieder in seiner Laufzeit verlängert und 2015 endgültig abgeschlossen. Einige Betroffene entschieden sich dann entgegen ihrer ursprünglichen Intention zum Verbleib in der Absiedlungszone.

⁶⁴⁷ Haderer, 2008.

⁶⁴⁸ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁴⁹ Haderer, 2016.

⁶⁵⁰ Hackel, 2016.

⁶⁵¹ Seher, 2010.

Abbildung 55: Verbleibende Objekte im Hochwasserüberflutungsbereich des nördlichen Machlandes



Quelle: eigene Aufnahmen

Da es sich im Machland insb. um (ehemalige) landwirtschaftliche Gebäude und vergleichsweise strukturschwache Gemeinden handelte, war es der Kommunalpolitik ein zentrales Anliegen die Betroffenen in der Gemeinde zu halten und entsprechende **Ersatzflächen/-standorte** anbieten zu können. Wesentliche Herausforderung bei der Suche und Mobilisierung von Flächen waren die infrastrukturelle Erschließung sowie ein leistbares Preisniveau. Im AdOÖLReg wurde daher auch eine Arbeitsgruppe zur Raumordnung eingerichtet, die die planerische Begleitung der Absiedlung abklären sollte. Dies betraf einerseits die Rückwidmungen und Absicherung der Freihaltung der Absiedlungszone sowie andererseits die Auswahl und Widmung von Ersatzstandorten.⁶⁵² Im Zusammenhang mit der Genehmigung einer Förderung für die freiwillige Absiedlung spielten die Ersatzflächen keine Rolle, wurden jedoch als wichtiger Bestandteil eines Absiedlungsmanagements insb. von den Gemeinden forciert.

Während das Absiedlungsprojekt mit dem Hochwasser 2002 einen deutlichen An Schub erhalten hat, wurden auch die Planungen für den **aktiven Hochwasserschutz** weiterbetrieben. Zur Umsetzung des Schutzprojektes wurde 2008 die Machland-Damm GmbH gegründet und 2009 mit den ersten Bauarbeiten begonnen. Das 2012 fertiggestellte Bauwerk schützt ca. 22.400 Menschen vor den Auswirkungen eines 100-jährlichen Hochwassers. Neben Erddämmen (30,1 km) wurden auch Vorrichtungen für mobile Hochwasserschutz Elemente errichtet. Zur Sicherung der Polder wurden Trafostationen, Pumpwerke und Absperrbauwerke errichtet. Die Gesamtkosten beliefen sich auf ca. € 182 Mio. Der Betrieb erfolgt durch die Machland-Damm Betriebs GmbH.⁶⁵³

⁶⁵² Weiss, 2003.

⁶⁵³ Schwingshandl et al., 2013.

Abbildung 56: Übersicht – Dammprojekt im Machland-Nord.

Das Jahrhundertbauwerk für unsere Sicherheit!



Quelle: www.machlanddamm.at, 10.05.2018

Der Absiedlungsprozess im Machland-Nord verlief zusammenfassend gesehen über einen Zeitraum von 1993-2015. Die erste Phase bis zum Hochwasserereignis 2002 war vor allem von einer geringen Bereitschaft zur Absiedlung seitens der Betroffenen in der Zone I geprägt. Nicht zuletzt das Hochwasser 2002 führte dann dazu, dass ein Großteil der weiteren Betroffenen in Zone II ab 2003 absiedelte. Mit einzelnen EigentümerInnen dauerten die Verhandlungen und Gespräche jahrelang an, wobei sich auch einige wenige Betroffene umentschieden und doch im Überflutungsbereich blieben.

ROLLE DER RAUMPLANUNG

Die verschiedenen gemäß OÖ ROG existierenden Instrumente der überörtlichen und örtlichen Raumplanung hatten **im Absiedlungsprozess** Machland-Nord eine **vergleichsweise geringe Bedeutung** und wurden weitgehend nur nachgezogen.⁶⁵⁴ Die nach dem Augusthochwasser 2002 im Amt der Landesregierung eingerichtete Arbeitsgruppe forderte u.a. die betroffenen Gemeinden im Machland auf, ihre Flächenwidmungspläne und örtlichen Entwicklungskonzepte im Hinblick auf das Hochwasserereignis zu prüfen und – sofern möglich – Ersatzflächen für Absiedler zu sichern. Seitens der Gemeinden waren dazu bis Ende 2003 Berichte an die Landesregierung vorzulegen. Zwei zentrale Aufgaben für die örtliche Raumplanung wurden festgestellt:

- Rückwidmung von Baulandflächen und Anpassung der örtlichen Entwicklungskonzepte wie der Flächenwidmungspläne zur langfristigen Freihaltung der Absiedlungszone,
- Ausweisung von Ersatzflächen für die Absiedler zu speziellen Konditionen.

⁶⁵⁴ Kastner, Hochgatterer, 2016, Haderer, 2016.

In den Diskussionen im **Unterausschuss des Landtages** gemeinsam mit ExpertInnen der Fachabteilungen wurden **Rahmenbedingungen für die Auswahl und Größe der Ersatzflächen** abgestimmt und den Gemeinden mitgeteilt:

- Das neu **ausgewiesene Bauland** für Absiedler hat dem **örtlichen Bedarf** zu entsprechen. Jede Umwidmung wird daher von einer Vorlage eines konkreten Nutzungskonzeptes abhängig gemacht, bei dem der konkrete Verwendungszweck und die benötigte Baulandgröße anzuführen sind.
- **Bauparzellen** für nichtlandwirtschaftliche Zwecke dürfen **max. 1.000 m²** groß sein.
- Ersatzflächen sind als „**Sondergebiet des Baulandes – Ersatzflächen Hochwasser**“ zu widmen, um Grundstücksspekulation entgegenzuwirken.
- Ersatzflächen dürfen **nur gewidmet** werden, **wenn** diese tatsächlich **verfügbar** sind. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass die Dorfgemeinschaften erhalten bleiben.
- Sondergebiete sind nur in den Gemeinden Baumgartenberg, Mitterkirchen und Saxen zulässig.
- Ein Baulandsicherungsvertrag der Gemeinden mit den GrundstückseigentümerInnen ist erforderlich (Flächenwidmungsplanänderung-Änderung in Abhängigkeit von einem Bebauungskonzept, Größe der Grundstücke, sparsame Grundinanspruchnahme, Kaufpreis zu ca. doppeltem Grünlandpreis zzgl. Anschließungs- und Vermessungskosten).
- Abschluss von Kaufverträgen mit Verpflichtung **binnen 3 Jahren** zumindest einen **Rohbau** entsprechend dem vorgelegten Bebauungskonzeptes vorzunehmen. Bei Nichterfüllung hat die Gemeinde ein Vorkaufsrecht.⁶⁵⁵

Die Vorgaben seitens der Aufsichtsbehörde fielen damit sehr umfangreich aus und wurden als fachliche Voraussetzung für die Widmung von Sondergebieten im Bauland für Absiedler definiert. Den drei betroffenen Gemeinden wurde ein Mustervertrag zur Verfügung gestellt.

Die von der freiwilligen Absiedlung betroffenen Gemeinden beschlossen gemäß der Empfehlung des Unterausschusses im Landtag **Neuplanungsgebiete** (2003 und 2004) für die Absiedlungsbereiche, um für die Betroffenen ein Fördergesuch zu ermöglichen. Auf die rasche Änderung der örtlichen Entwicklungskonzepte wurde kein Wert gelegt und die **Anpassung der Flächenwidmungspläne** – also insb. die Rückwidmungen – erst gesammelt **im Nachhinein** vorgenommen. Ein Großteil der betroffenen Gebäude befand sich aber ohnehin im Grünland und es wurde keine Rückwidmung benötigt. Zentraler Grund dafür war die erforderliche Schnelligkeit bei der Abwicklung der Absiedlung.⁶⁵⁶ Erwin Kastner, der Bgm. der Gemeinde Baumgartenberg, meint in diesem Sinn auch, dass zuerst die Entscheidung über die Absiedlung zu treffen ist, danach Ersatzstandorte sowie die Finanzierung sicherzustellen sind und die örtliche Raumplanung mit ihren Instrumenten sozusagen die „Legitimierung“ und Rechtssicherheit herzustellen hat.⁶⁵⁷

Auf **überörtlicher Ebene** wurde für die Absiedlungszone keine Freihaltung o.ä. mithilfe der verfügbaren Instrumente überlegt und damit auch die langfristige Freihaltung regional nicht planlich abgesichert.

Für die **Ersatzflächen der Absiedler** wurden in den einzelnen Gemeinden verschiedene Lösungen gefunden. Dabei waren die Ortsplaner intensiv in die Abstimmung und fachliche Beurteilung der möglichen Standorte eingebunden.⁶⁵⁸ Ein Beispiel für eine Absiedler-Siedlung gibt es etwa in der Gemeinde Saxen. In Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde wurde es ermöglicht einen Bereich abseits des bestehenden Siedlungskörpers zu erschließen und als Sondergebiet im Bauland zu

⁶⁵⁵ Weiss, 2003.

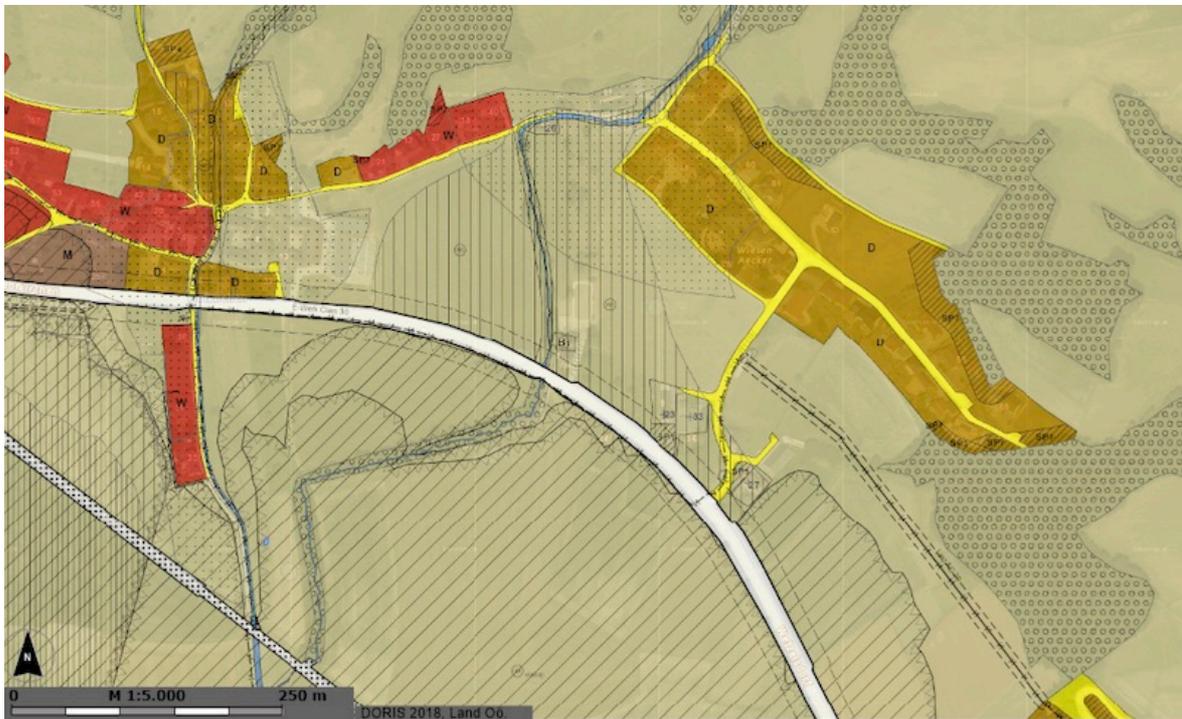
⁶⁵⁶ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁵⁷ ebd.

⁶⁵⁸ Seyr, 2018.

widmen. Grund dafür war das Bemühen, möglichst günstige Grundstückspreise zu erzielen. Für die Errichtung der Infrastruktur wurde den Gemeinden eine Sonderförderung vom Land Oberösterreich gewährt. Da schlussendlich – trotz der vorzulegenden Flächenkalkulation – nicht alle Grundstücke von Absiedlern gekauft und bebaut wurden, ist der Bereich mittlerweile als Dorfgebiet gewidmet und Grundstücke sind mittlerweile zu Marktpreisen erhältlich.⁶⁵⁹ Das ursprüngliche Ansinnen der Betroffenen war es, in einem Hangbereich oberhalb des Hauptortes Ersatzflächen zu erhalten. Diese stieß einerseits in der Ortsbevölkerung auf Kritik und andererseits konnte der Standort raumplanungsfachlich aufgrund der fehlenden Erschließung, allfällig erforderlicher Rodungen etc. nicht positiv beurteilt werden. Es gab hier aber auch politische Interventionen für diesen Standort, schlussendlich konnte man sich aber auf den realisierten **Kompromissstandort** einigen. Das Siedlungskonzept von Ortsplaner DI Seyr sah im Hinblick auf die Aufenthaltsqualität einen Dorfplatz sowie die Nutzung der Bebauungsplanung für die Erzielung einer abgestimmten baulichen Entwicklung vor. Beide Aspekte wurden aber aufgrund von Widerstand seitens der Absiedler und auch der Gemeinde Saxen nicht realisiert.⁶⁶⁰

Abbildung 57: Flächenwidmungsplan – „Aussiedlersiedlung“ in der Gemeinde Saxen (Stand 2018)



Quelle www.doris.at, 10.05.2018

Die Gemeinden im Machland-Nord verzichteten weitgehend auf die Festlegung von engen planerischen Vorgaben für die Bebauung der Sondergebiete im Bauland, die für Absiedler geschaffen wurden und ermöglichten eine weitgehend individuelle Bebauung (Abbildung 58).

⁶⁵⁹ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁶⁰ Seyr, 2018.

Abbildung 58: „Aussiedlersiedlung“ in der Gemeinde Saxen



Quelle: Eigene Aufnahmen

Die nominelle Raumplanung nahm im Absiedlungsprojekt Machland-Nord im Hinblick auf die Freihaltung der Absiedlungszone und Einbindung des aktiven Hochwasserschutzprojektes in die strategische Planung eine untergeordnete Rolle ein. Insb. erfolgte keine regionale Abstimmung in der überörtlichen Raumplanung.

In den mitunter erst Jahre nach der Absiedlung durchgeführten Änderungen der Flächenwidmungspläne haben die einzelnen Gemeinden mittlerweile die Freihaltung der ehemaligen Absiedlungszone und damit des nunmehrigen Überflutungsbereiches eines bis zu 100-jährlichen Hochwassers beschlossen:⁶⁶¹

- **Mitterkirchen:** Schutzzone im Grünland – Der Bauverbotsbereich im Überflutungsgebiet gilt auch für die der Land- und Forstwirtschaft dienenden Bauten und Anlagen. Neubauten sind nicht gestattet, Erhaltungsmaßnahmen an bestehenden Objekten si (sic!).⁶⁶²
- **Baumgartenberg:** Schutzzone im Grünland – Überflutungsgebiet der Donau, Bauverbot gem. Angaben der Wasserbauverwaltung.
- **Saxen:** Schutzzone im Grünland – Gr1: Überflutungsgebiet mit Bauverbotsbereich
Zwischen der im Flächenwidmungsplan Nr. 4 ausgewiesenen HQ 100-Linie und der Donau besteht auf allen Flächen ein allgemeines Bauverbot. Das Bauverbot gilt auch für die der Land- und Forstwirtschaft dienenden Bauten und Anlagen. Neu- und Zubauten sind nicht gestattet. Erhaltungsmaßnahmen an Gebäuden, die nach Beendigung der Aussiedleraktion konsensmäßig bestehen bleiben, sind jedoch zulässig. Ausgenommen von diesem Bauverbot sind jene Bereiche innerhalb der HQ 100-Linie in den Ortschaften Hofkirchen und Wetzelsdorf nördlich der B 3, die zum zusammenhängend bebauten Ortsgebiet der jeweiligen Ortschaften gehören. Weiters sind jene Objekte und Flächen ausgenommen, für die entweder in der Plandarstellung Nr. 4 oder im Anhang – „Verzeichnis der bestehenden Gebäude im Grünland“ gesonderte Bauvorhaben bzw. Bebauungsbeschränkungen festgelegt sind.

Drei der Machlandgemeinden, die insb. von den Absiedlungen betroffen waren, haben damit einen Schutz der betroffenen Bereiche vor einer Bebauung im Flächenwidmungsplan sichergestellt. Aufgrund der Bestimmungen des OÖ ROG und des OÖ BauTG ist eine bauliche Entwicklung im Hochwasserabflussbereich ohnehin nur sehr eingeschränkt zulässig.

⁶⁶¹ Widmungstexte aus den aktuellen Flächenwidmungsplänen; abgerufen via www.doris.at, 10.05.2018.

⁶⁶² Fehlerhafter Eintrag im Hinblick auf die vollständige Beschreibung der Widmung im elektronischen Flächenwidmungsplan auf www.doris.at.

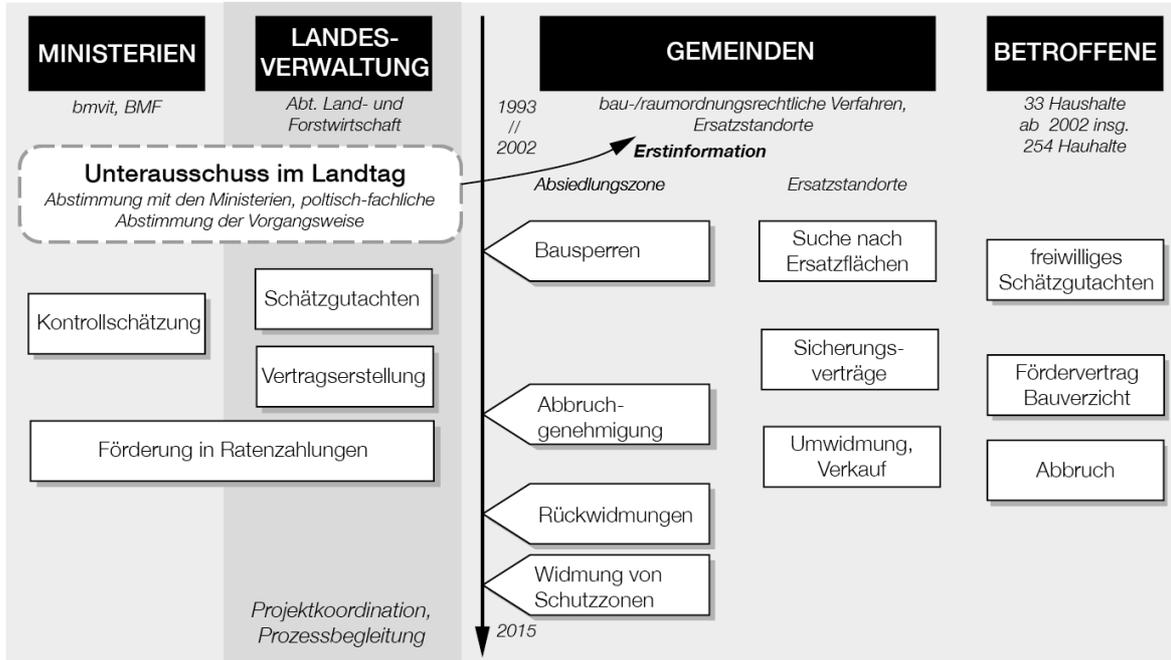
Auch andere an der Donau liegende Gemeinden in Oberösterreich, die eine entsprechende Hochwassergefährdung aufweisen, nutzen die Ausweisung von Schutz zonen im Flächenwidmungsplan. So hat z.B. auch die Stadtgemeinde Grein eine Schutzzone-Überflutungsgebiet (Neu-, Zu- und Umbauten sind unzulässig. Ausnahme siehe Anhang) im Mündungsbereich des Kreuznerbaches in die Donau ausgewiesen.

Die Entwicklung der **Ersatzstandorte** stellte für die Gemeinden einen gravierenden Umbau des Siedlungskörpers dar, der so idR nicht finanziert werden könnte. So gesehen war die Absiedlung für die Gemeinden auch eine **Chance neue Baulandbereiche zu eröffnen**, Sonderförderung für die Errichtung der Infrastruktur zu lukrieren und gleichzeitig das Hochwasserrisiko der Gemeinde deutlich zu reduzieren.⁶⁶³

ZUSAMMENFASSUNG

Mit insgesamt 254 betroffenen Liegenschaften und einer Laufzeit von 1993 bis 2015 ist das Projekt Machland-Nord das größte Absiedlungsprojekt Mitteleuropas. Der Absiedlungsprozess lässt sich daher auch nur bedingt als linearer Prozess mit gleichbleibenden Rahmenbedingungen darstellen. Insb. wurde nach dem Auguthochwasser 2002 die Zone für die freiwillige Absiedlung deutlich vergrößert und auch ein politisch-koodinatives Gremium in Form des Unterausschusses im Landtag geschaffen. Nach 2002 wurden auch die Rahmenbedingungen für die Eignung und Widmung von Ersatzflächen spezifiziert und eine eigene Widmungskategorie geschaffen – dies alles mit dem Ziel, eine möglichst rasche und unbürokratische Abwicklung der Absiedlung für die Betroffenen gewährleisten zu können.⁶⁶⁴ Abbildung 59 stellt überblicksmäßig den Absiedlungsprozess ab 2002 dar.

Abbildung 59: Absiedlungsprozess Machland-Nord



Quelle: Eigene Darstellung

Im Absiedlungsprojekt Machland-Nord konnte bis auf wenige Einzelobjekte fast alle der zu Beginn identifizierten Objekte auf freiwilliger Basis abgesiedelt werden. Es kann vermutet werden, dass hier die spezifische Situation vor Ort ausschlaggebend war. So konnte die Finanzierung bereits rasch nach

⁶⁶³ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁶⁴ Haderer, 2016.

dem Schadereignis 2002 sichergestellt werden, da im Vorfeld über Jahre Diskussionen, Planungen und Verhandlungen mit dem Bund stattgefunden hatten. Außerdem konnten vielen Absiedlern Ersatzflächen in den jeweiligen Heimatgemeinden zur Verfügung gestellt werden.⁶⁶⁵ Zu beachten ist jedoch auch, dass durchaus Druck auf die Betroffenen ausgeübt wurde, damit sie das Angebot zur Absiedlung so rasch wie möglich annehmen. Dies vor allem mit dem Argument der unsicheren Finanzierung und dem vermeintlichen Förderkriterium, dass alle Objekte in einer Ortschaft abgesiedelt werden müssen.⁶⁶⁶

Insgesamt kann das Absiedlungsprojekt im Machland-Nord als erfolgreich bezeichnet werden, da in den Hochwasserabflussbereichen bauliche Objekte weitgehend abgebrochen wurden und die Freihaltung mittels Schutzzonen-Widmungen sichergestellt wird. Neben dem Beschluss von Neuplanungsgebieten wurden die Instrumente der örtlichen Raumplanung aber in erster Linie für die Erschließung der Ersatzflächen benötigt.

6.5.3 Eferdinger Becken – Oberösterreich

Ein weiteres Absiedlungsprojekt wird gemeinsam mit einem Hochwasserschutzprojekt derzeit im Eferdinger Becken durchgeführt. Nach dem **Donauhochwasser** im **Juni 2013** wurde die rasche Realisierung von **aktiven** aber auch **passiven Hochwasserschutzmaßnahmen** seitens der Landespolitik angestrebt. Nach Sicherung der Finanzierung für ein Schutzprojekt mit dem Bund, konnte bereits 2014 mit Modul I und der freiwilligen Absiedlungen im HQ100-Bereich begonnen werden. Im Modul II des Projektes wurde die ursprüngliche Absiedlungszone dann basierend auf den Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die aktiven Hochwasserschutzmaßnahmen erweitert. Grundsätzlich basiert das Projekt stark auf den Erfahrungen, die im Absiedlungsprozess Machland-Nord gemacht wurden. Für die Recherche zum Projekt wurden vor allem Mitarbeiter des AdOÖLReg⁶⁶⁷ ebenso wie Vertreter des BMVIT⁶⁶⁸ interviewt und auf die umfangreiche Prozessdokumentation zurückgegriffen.

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Das Eferdinger Becken ist neben dem Machland der größte natürliche Retentionsraum der Donau in Oberösterreich. Das ca. 10 km stromaufwärts von Linz gelegene Becken weist auf einer Länge von ca. 17,5 km eine Breite zwischen 4 bis 10 km auf. Wie im Machland wurden die Auwälder zurückgedrängt, Seiten- bzw. Altarme der Donau verschwanden und die fruchtbaren Flächen landwirtschaftlich genutzt. Die Besiedlungsgeschichte der Beckenlage ist eng mit der Donau verbunden und Siedlungen entstanden u.a. an den Ufern bzw. Flussinseln. Durch die Nähe zum Linzer Zentralraum erlebten die Gemeinden des Eferdinger Beckens Aschach, Alkoven, Eferding, Fraham, Goldwörth, Feldkirchen an der Donau, Popping, Ottensheim und Walding in den vergangenen Jahren vor allem ein Wachstum aufgrund des Zuzugs. Die maßgebliche Veränderung des Natur-/Kulturraums stellte die Donauregulierung ab 1850 dar, bei der ein zentraler Fließkanal geschaffen wurde.⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ Seher, 2010.

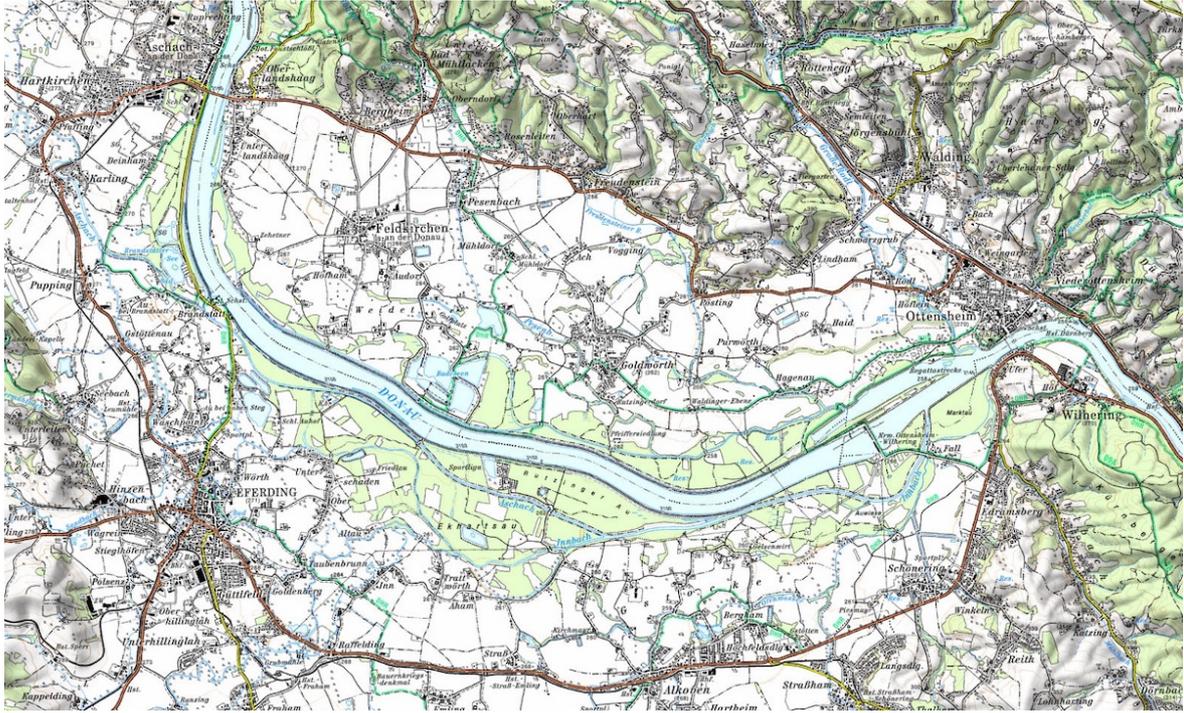
⁶⁶⁶ Kastner, Hochgatterer, 2016.

⁶⁶⁷ Haderer, 2016. Klingler, 2016. Maier, 2016. Stöttinger, 2016. Weingraber, 2017.

⁶⁶⁸ Hackel, 2016. Grill, 2016.

⁶⁶⁹ Weingraber, Schindelegger, 2018.

Abbildung 60: Übersichtskarte Eferdinger Becken (ÖK50)



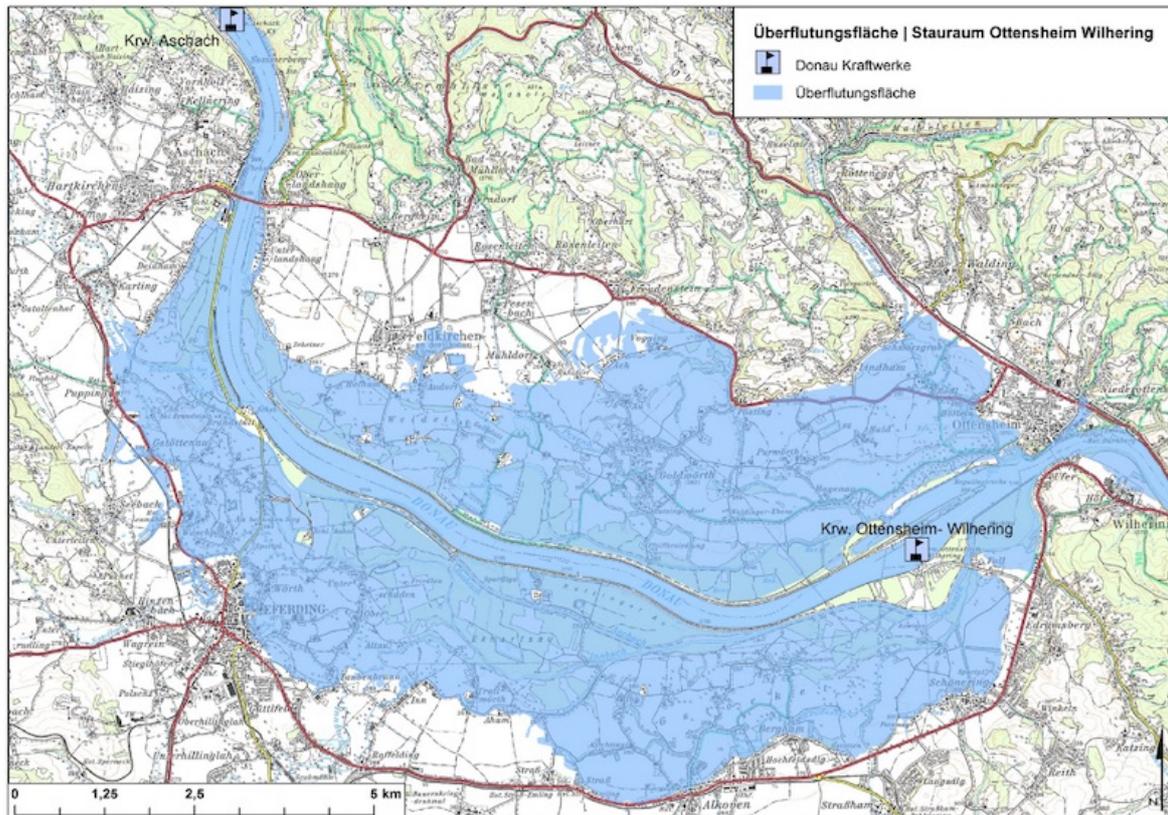
Quelle: Maßstabslose Darstellung, www.doris.at

Zu Beginn der 1970er-Jahre wurde das Donaukraftwerk Ottensheim-Wilhering errichtet und brachte eine weitere massive Veränderung für die Fließdynamik mit sich. So wurde ein Rückstauraum mit Überstromstrecken geschaffen und häufige kleine Hochwasser konnten nunmehr über den Flussschlauch abgeführt werden.⁶⁷⁰ Anders als in anderen Beckenlandschaften und flussnahen Siedlungen Oberösterreichs gab es im Eferdinger Becken aus der Region heraus keine Bestrebungen für einen umfassenden Hochwasserschutz vor dem Hochwasserereignis 2013, obwohl das Hochwasser 2002 die Gefährdung wieder in das Bewusstsein der lokalen Bevölkerung und KommunalpolitikerInnen gebracht hatte. Das Ereignis im August 2002 erreichte eine Wiederkehrwahrscheinlichkeit von etwa 25 Jahren (HQ25) während im Juni 2013 Durchflussmengen auftraten, die einem HQ250 – HQ300 entsprachen. Der Pegelhöchststand in Wilhering wurde am 4. Juni 2013 bei einer Durchflussmenge von 9400 m³/s und einer Pegelhöhe von 1173 cm erreicht. Der Scheitel des HW2002 wurde damit um 119 cm überschritten.⁶⁷¹ Die größten Überflutungstiefen traten vor der Ottensheimer-Wilheringer Enge auf und nahmen stromaufwärts kontinuierlich ab, während die Strömungsgeschwindigkeiten zum Zustrombereich hin zunahmen.

⁶⁷⁰ Weingraber, Schindelegger, 2018.

⁶⁷¹ BMVIT, 2015, 8.

Abbildung 61: Überflutungsflächen im Eferdinger Becken – Hochwasser 2013



Quelle: BMVIT, 2015, 28

Wie in Abbildung 61 ersichtlich wird, waren große Teile des Eferdinger Beckens vom Hochwasser 2013 betroffen. Insb. das Gemeindegebiet von Goldwörth war beinahe komplett überflutet. Das mediale Echo zum Ereignis war entsprechend stark und für die Lokal- wie Landespolitik unmittelbar klar, dass ein Hochwasserschutzprojekt für das Eferdinger Becken erforderlich ist. Die bis dahin bestehenden Schutzmaßnahmen waren zum Teil im Zusammenhang mit dem Kraftwerksbau errichtet worden und nicht in ein regionales Konzept eingebettet.⁶⁷²

Die **Analyse des Hochwasserereignisses** nahm nachvollziehbarer Weise einige Zeit in Anspruch und es kursierten unterschiedliche Informationen und Meinungen zu Fehlern in der Bewältigung des Ereignisses. 2013 gründete sich etwa die „**Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken**“, die auch einen eigenen Masterplan „Hochwasserschutz für das Eferdinger Becken“ erstellte.⁶⁷³ Die Initiative etablierte sich rasch als Sprachrohr einer behördenkritischen Sichtweise. Dies trug zu einer vergleichsweise umfangreichen medialen Berichterstattung während den laufenden Analysen und Planungen für ein integrales Hochwasserschutzkonzept im Eferdinger Becken bei. Auch Demonstrationen seitens der Bürgerinitiative wurden organisiert. Die Sachlage konnte zwar schlussendlich durch umfangreiche Studien⁶⁷⁴ dargelegt werden, deren Kommunikation war im Hinblick auf die Ausarbeitung des Schutzprojektes nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Bürgerinitiative für die Behörden nicht einfach. Trotz einer transparenten Informationspolitik wurde den Landesbehörden seitens der Betroffenen und auch der Lokalpolitik mit Skepsis begegnet.⁶⁷⁵

⁶⁷² Weingraber, 2016.

⁶⁷³ Online: <http://www.hochwasserschutz-eferdinger-becken.at>, 05.04.2018.

⁶⁷⁴ z.B. BMLFUW, 2014. BMLFUW, 2016c. BMVIT, 2015.

⁶⁷⁵ Weingraber, Schindelegger, 2018.

Abbildung 62: Hochwasser im Eferdinger Becken 2013



Foto: StPI/Pertlwieser ©

Bundesheer, 2013 (Bundesheer, Kermer ©)

ABSIEDLUNGSZONE

Unmittelbar nach dem Hochwasserereignis im Juni 2013 begannen die politischen Diskussionen sowie fachlichen Abstimmungsgespräche zwischen der oberösterreichischen Landespolitik und dem BMVIT bzgl. eines **Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken**, das rasch gestartet werden sollte. Das Eferdinger Becken stellt die letzte große mit Hochwasserschutzmaßnahmen noch unverbaute Beckenlage der Donau in Oberösterreich dar. Der natürliche Retentionsraum wirkt sich auf den weiteren Hochwasserabfluss aus und ist damit auch für den Schutz der Landeshauptstadt Linz wichtig. Im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot für Unterlieger⁶⁷⁶ war bereits im Vorfeld zur politischen Abklärung klar, dass nicht nur aktive technische Schutzmaßnahmen, sondern auch eine ergänzende Absiedlung erforderlich sein wird.

Die OÖ Landesregierung und die Bundesregierung kamen innerhalb kurzer Zeit bezüglich der Finanzierung eines umfassenden Hochwasserschutzprojektes überein und schlossen eine **Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG** für den Zeitraum 2014 bis 2022 für die Gewährung von nicht rückzahlbaren Beiträgen gemäß den Bestimmungen des WBF 1985 in der Gesamthöhe von € 250 Mio. ab. Fördermittel, die nicht verwendet werden, verfallen nicht und stehen bis 2022 zur Verfügung. Für die förderbaren Kosten wird ein Verteilungsschlüssel von Bund 50 %, Land 30 % und Interessent 20 % vereinbart.⁶⁷⁷

Die grundsätzliche Aufteilung des Schutzprojektes in zwei Module erfolgte mittels einstimmigen Regierungsbeschluss der OÖ Landesregierung auf Basis eines Fachvorschlages.⁶⁷⁸ Die Öffentlichkeit wurde noch am selben Tag von Landesrat Anschober, NAbg. Haider, Klubvorsitzender Jahn und Landesrat Strugl in einer Pressekonferenz in Kenntnis gesetzt und die Ausweisung der freiwilligen Absiedlungszone (Abbildung 63) präsentiert.⁶⁷⁹

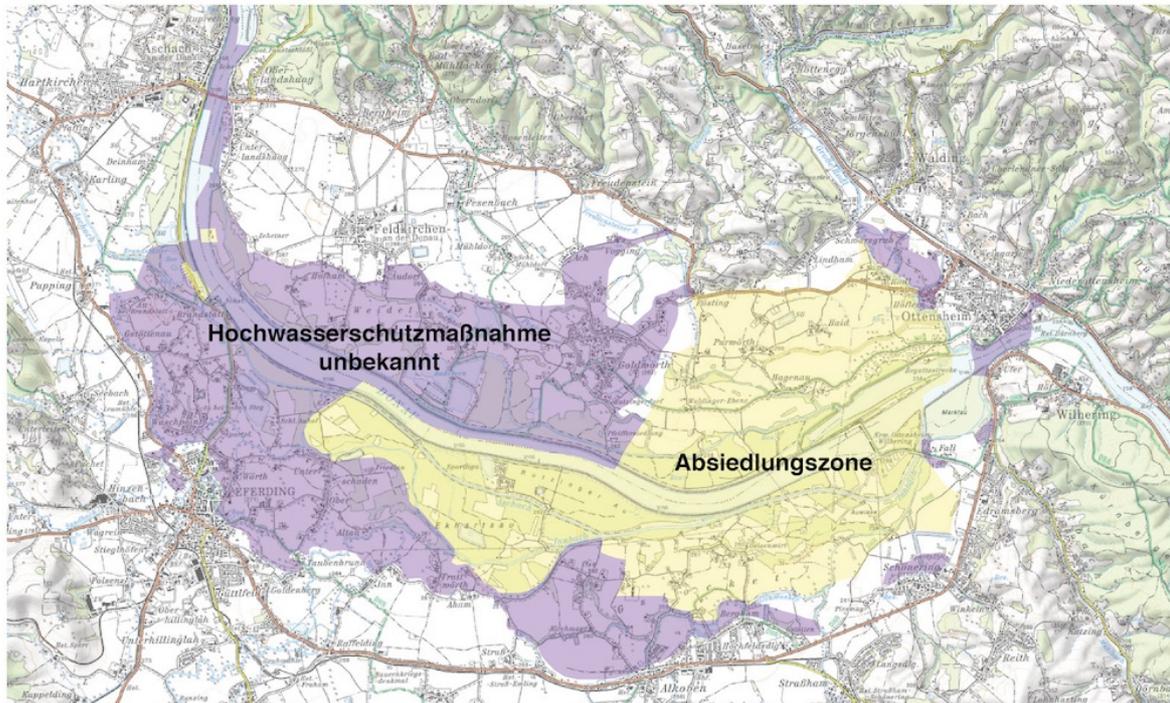
⁶⁷⁶ § 105 WRG 1959.

⁶⁷⁷ Bundesbeschluss: BGBl. Nr. 1/2014. Landtagsbeschluss: LGBL. Nr. 4/2014, Beilage 940/2013, Subbeilage 1 und Subbeilage 2 (XXVII. GP).

⁶⁷⁸ GZ: OGW-SW-830353/1-2013, 21.10.2013.

⁶⁷⁹ Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2013.

Abbildung 63: Absiedlungszone (gelb) im Modul I und Zone für noch unbekannte Schutzmaßnahmen – Stand 2013



Quelle: Eigene maßstabslose Darstellung. Kartengrundlage www.doris.at

Dieser von nun an seitens der Landespolitik als „gelbe Zone“ bezeichnete Bereich umfasst eine Fläche von 24,34 km² mit **612 Gebäude**, davon **138 Wohnobjekte**. In der weiteren Vorgangsweise wurde die Verankerung eines Bauverbotes in Aussicht gestellt, um die Abwicklung der Absiedlung ähnlich dem Modell im Projekt Machland-Nord durchführen zu können. Die **Abgrenzung** der Absiedlungszone wurde anhand folgender **Kriterien** seitens der Schutzwasserwirtschaft vorgenommen und der Landesregierung für die Beschlussfassung vorgeschlagen:

- Lage im HQ100-Abflussbereich,
- zusammenhängende Bereiche,
- Wassertiefe,
- Fließgeschwindigkeit,
- Ansiedlungsdichte – Bebauungsdichte,
- Evakuierbarkeit beim HQ100.

Für die bestehenden Sport- und Freizeitanlagen sollen Sonderlösungen gefunden werden, da sie nicht dauerhaft für Wohnnutzungen verwendet werden.⁶⁸⁰ Die Ausweisung der Absiedlungszone erfolgte 2013 somit bereits sehr großzügig und für einen großen Teil des Eferdinger Beckens. Als Entscheidungsgrundlage dienten in erster Linie bereits vorliegende Untersuchungen und Daten zu den Hochwasseranschlaglinien und dem Abflussverhalten. Die Analysen zum Hochwasserereignis im Juni 2013 lagen noch nicht abschließend vor.⁶⁸¹

Die „violette Zone“ wurde mit der Anmerkung „HWS-Maßnahme unbekannt“ beschlossen und verweist auf das geplante Modul II des Schutzprojektes, dass eine effiziente Maßnahmenkombination auf Basis einer umfassenden Untersuchung und Szenarienentwicklung

⁶⁸⁰ ebd.

⁶⁸¹ Weingraber, 2016.

vorsieht. Weitere Absiedlungen können Bestandteil dieser Planungen sein, und wurden 2015 bei der Vorstellung des generellen Projektes in Aussicht gestellt.

ABSIEDLUNGSPROZESS

Der eigentliche Diskussionsprozess zu möglichen Absiedlungen im Eferdinger Becken hat bereits vor dem Hochwasserereignis 2013 begonnen. Einerseits waren im Machland-Nord mit passiven Schutzmaßnahmen gute Erfahrungen gemacht worden und andererseits ist aus fachlicher Sicht eine technische Verbauung des Eferdinger Beckens ohne Verschlechterung für die Unterlieger schlichtweg nicht möglich. Offizielle Planungen für das Eferdinger Becken auf Landesseite vor dem Hochwasserereignis 2013 gab es jedoch noch nicht und auch keine Gespräche mit den betroffenen Gemeinden.

Wie dargestellt konnte die Finanzierung umfassender Hochwasserschutzmaßnahmen in einem Projekt gemeinsam mit dem Bund über eine Sonderförderung in einer Art. 15a B-VG Vereinbarung abgesichert werden. Entsprechend der Bestimmungen sind Absiedlungen als passive Schutzmaßnahme förderungswürdig und bedürfen keiner aufwendigen Projektgenehmigung. Daher wurde das Schutzprojekt in die besagten zwei Module aufgeteilt. Im ersten Modul tragen die Absiedler den 20-prozentigen Interessentenanteil selbst, während im zweiten Modul je nach Maßnahme der Interessentenanteil von den Standortgemeinden oder den Absiedlern zu tragen ist.⁶⁸²

In der **Pressekonferenz vom 22.10.2013** stellten VertreterInnen der OÖ Landesregierung erstmals die anvisierten **Projektschritte für den Absiedlungsprozess** vor. Dabei wurde insb. auf die Fördervoraussetzungen hingewiesen, die in Übereinstimmung mit dem BMVIT festgesetzt werden und für die Gewährung der Absiedlungsförderung erfüllt sein müssen. Erstmals wurden auch die Aufgaben des Landes, der betroffenen Gemeinden und der potentiellen Absiedler aufgeschlüsselt.

Das **Land** übernimmt die Bereitstellung der Landesmittel für die Fördersumme, betreut den Abschluss der Förderverträge, koordiniert die Erstellung der Schätzgutachten und nimmt die aufsichtsbehördlichen Aufgaben wahr.

Die **Gemeinden** sind für die raumplanerischen Aspekte (Neuplanungsgebiete, Rückwidmungen, Widmung einer Hochwasser-Schutzzone) der Absiedlungen sowie die vertragliche Sicherstellung des Abbruchs und der Entsorgung der betroffenen Gebäude zuständig und sollen auch als Informationsdrehscheibe für die Betroffenen fungieren.

Absiedler müssen die Fördervoraussetzungen erfüllen und ihre Gebäude innerhalb von 5 Jahren nach Vertragsabschluss abrechnen. Außerdem müssen sie ein Bauverbot zu Gunsten des Landes OÖ grundbücherlich auf all ihren Grundstücken in der Absiedlungszone absichern. Ersatzgrundstücke müssen außerhalb des derzeitigen Abflussbereiches eines HW300 liegen.⁶⁸³ Aus Sicht der Raumordnung wurde insb. hervorgehoben, dass die Gemeinden geeignete Flächen für Absiedler melden und sich um die Verfügbarkeit und Umwidmung bemühen sollen.

Für die Koordination der Aktivitäten zur Organisation und Durchführung der Absiedlungen, der Aufarbeitung des Hochwasserereignisses vom Juni 2013 und der Planungen für das Modul II des Schutzprojektes wurde ein **Beirat gegründet**. Unter Leitung des zu diesem Zeitpunkt zuständigen Landesrates Rudi Anschöber kamen politische VertreterInnen aller im Landtag vertretenen Fraktionen, Fachpersonal des Amtes der Landesregierung, Vertreter des BMVIT sowie der Gemeinden an einen gemeinsamen Gesprächstisch. Die grundsätzliche Struktur zur Abwicklung der Absiedlung wurde aus dem Projekt Machland-Nord übernommen und im Beirat vor allem Details zu

⁶⁸² Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2017.

⁶⁸³ Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2013.

den Förderrichtlinien diskutiert und Punkte für die Abstimmung mit dem BMVIT aufgenommen. Den betroffenen EigentümerInnen in der „gelben Zone“ wurden im Herbst über die **Rahmenbedingungen der Absiedlung** schriftlich informiert und ihnen die Möglichkeit gegeben, kostenlose Schätzgutachten zum Zeitwert ihrer Gebäude einzuholen.⁶⁸⁴

Im Beirat wurde in weiteren Sitzungen ein detaillierter Kriterienkatalog für die Absiedlung entwickelt, der u.a. folgende Aspekte klarstellt:

- Während im Machland noch die Vorgabe, dass sämtliche, innerhalb eines passiv zu schützenden Raumes befindlichen Objekte, geschlossen absiedeln müssen, wurde den Objektbesitzern im Eferdinger Becken auch das **Verbleiben ermöglicht**, um so eine **individuelle und freiwillige Entscheidung** zu ermöglichen.
- Die **Stichtagsregelung**, dass Objekte die nach dem 01.07.1990 errichtet wurden nicht gefördert werden dürfen, wurde aufgrund eines Rechtsgutachtens obsolet.
- **Zweitwohnsitze** wurden ebenfalls als **förderungswürdig** eingestuft.
- **Gebäude**, die in der Absiedlungszone verbleiben, können bei Zerstörung durch Elementarereignisse **wiederaufgebaut** werden.
- Die **Aufstockung** verbleibender Gebäude ist **zulässig**.
- **Ersatzbauten und Zubauten** für aktive land- und forstwirtschaftliche Gebäude sind **zulässig**.
- 80 % der gewährten Förderung können bei Rückwidmung sämtlicher Grundstücke der Absiedler in der „gelben Zone“ und Eintragung eines Bebauungsverzichts zugunsten des Landes Oberösterreich als Vorschuss gewährt werden.⁶⁸⁵

Für **individuelle Gebäudeadaptierungen** oder das **Hochsiedeln** innerhalb des Gebäudes können **keine Fördermittel** gewährt werden. Die Diskussion der Kriterien zeigt bereits, dass der Umgang mit verbleibenden Objekten mehr Aufmerksamkeit als die Abwicklung der Förderung der weichenden Absiedler in der Diskussion des Beirates erhielt. In der Sitzung vom 20.01.2014 wurde auch im Detail gemeinsam mit VertreterInnen der Abteilung Raumordnung (insb. Mag. Stöttinger) die einzelnen Schritte bzgl. der relevanten raumordnungsrechtlichen Verfahren diskutiert und den Gemeinden seitens des zuständigen LR Strugl nahegelegt, diese auch durchzuführen.⁶⁸⁶ Damit wurde insb. die Verantwortung der Gemeinden zur Schaffung der konditionalen Voraussetzung für eine Förderfähigkeit der einzelnen Absiedlungsvorhaben unterstrichen.

Der Beirat legte in weiterer Folge den betroffenen Gemeinden im Eferdinger Becken eine **Musterverordnung** für die die **Erklärung von Neuplanungsgebieten** vor sowie eine **inhaltliche Definition** für die **Widmung von Schutzzone-Überflutungsgebiet** zu Absicherung einer langfristigen Freihaltung der Absiedlungszone.⁶⁸⁷ Die Ergebnisse der Beiratssitzungen wurden idR rasch über Pressekonferenzen an die Öffentlichkeit kommuniziert.

Bis Juli 2014 wurden 123 Schätzgutachten von betroffenen Objekten zur Kontrollschätzung beim Finanzministerium vorgelegt. Einzelne Gemeinden hatten zu diesem Zeitpunkt bereits die notwendigen Umwidmungen bzw. Neuplanungsgebiete beschlossen. Die Gemeinden verfolgten im Hinblick auf die konkrete Gefährdungssituation allerdings unterschiedliche Zugänge und führten die Empfehlung des Beirates für die raumordnungsrechtliche Abwicklung nicht geschlossen durch.⁶⁸⁸ Insgesamt stieß das sehr strukturierte Vorgehen des Beirates auf durchwachsene Reaktionen in den

⁶⁸⁴ Weingraber, 2016.

⁶⁸⁵ Beirat HWS-Eferdinger Becken, 2014a.

⁶⁸⁶ ebd.

⁶⁸⁷ Beirat HWS-Eferdinger Becken, 2014b.

⁶⁸⁸ Beirat HWS-Eferdinger Becken, 2014c.

Gemeinden des Eferdinger Beckens. In der Gemeinde Ottensheim ließ etwa keiner der 15 in Frage kommenden Absiedler seine Objekte schätzen.

Um während der Vorbereitung zur Projektdurchführung Kontakt zur Bevölkerung zu halten, wurde seitens des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung versucht, eine **transparente Informationspolitik** zu etablieren. So wurden Aussendungen von den einzelnen Gemeinden vorgenommen und es gab Informationsveranstaltungen mit jeweils 400 bis 600 TeilnehmerInnen zur Information über das Hochwasserschutzprojekt nördlich und südlich der Donau. Bei diesen Informationsveranstaltungen wurden auch die Kriterien für die Absiedlung und der Projektablauf mehrfach erläutert. 2014 wurde auch eine Servicestelle – betrieben durch die Caritas – für Menschen in der Absiedlungszone eingerichtet. Diese diente als Anlaufstelle für potentielle Absiedler und organisierte Dorfgespräche. Die Servicestelle wurde jedoch wieder aufgelöst, da fachliche Kritik bzw. Anfragen von der Servicestelle nicht behandelt werden konnten. Die bereits erwähnte Bürgerinitiative „Hochwasserschutz Eferdinger Becken“ wurde seitens der Politik und Verwaltung mit Fachinformationen versorgt, da von dieser auch der Absiedlungsprozess scharf kritisiert wurde. Der Prozess des Informationsaustausches gestaltete sich dementsprechend für alle Beteiligten sehr zeit- und ressourcenintensiv.⁶⁸⁹ Die betroffenen Objektbesitzer in der freiwilligen Absiedlungszone konnten sich für persönliche Beratungsgespräche an einen Experten aus der Gruppe Schutzwasserwirtschaft (Abteilung Wasserwirtschaft) wenden.

Rund um den Jahreswechsel 2014/15 unterschrieben die ersten Betroffenen die Absiedlungsangebote und konnten die Absiedlung konkret in Angriff nehmen.⁶⁹⁰ In der initialen freiwilligen Absiedlungszone befanden sich 154 Liegenschaften, wovon 146 Objektbesitzer das Angebot einer unverbindlichen Schätzung des Verkehrswertes in Anspruch nahmen. 80 Objektbesitzer entschieden sich, dass Absiedlungsangebot anzunehmen. Bis Januar 2018 wurden insgesamt 60 Objekte abgebrochen.⁶⁹¹

Während der Umsetzung des Moduls I des Hochwasserschutzprojektes wurden parallel dazu die Planungen des **Moduls II**, in dem verschiedene Schutzmaßnahmen kombiniert werden, betrieben. Aufgrund der Größe des Projektes musste eine **EU-weite Ausschreibung** vorgenommen werden und das „Generelle Projekt“ mit der Evaluierung der Bestvariante konnte nach Durchführung der Abstimmungsgespräche mit den Gemeinden im August 2017 fertiggestellt und an diese übergeben werden. Wie im Ausschnitt aus der Gesamtplanung (Abbildung 64) erkennbar ist, soll die Schutzzone-Überflutungsgebiet (grün) deutlich erweitert werden, da sich einzelne Siedlungsbereich wirtschaftlich nicht vertretbar mit aktiven Hochwasserschutzmaßnahmen schützen lassen. Die betroffenen Gemeinden haben im Laufe des Jahres 2018 die entsprechenden Beschlüsse gefasst, da sie Auftraggeber der einzelnen Einreich- und Ausführungsprojekte sind. Mit der Annahme des generellen Projektes hat sich auch die Absiedlungszone erweitert (Stand 11/2018). Der Absiedlungsprozess wird aber im Hinblick auf die organisatorischen Elemente gleich zur freiwilligen Absiedlung in Modul I des Schutzprojektes ablaufen.⁶⁹²

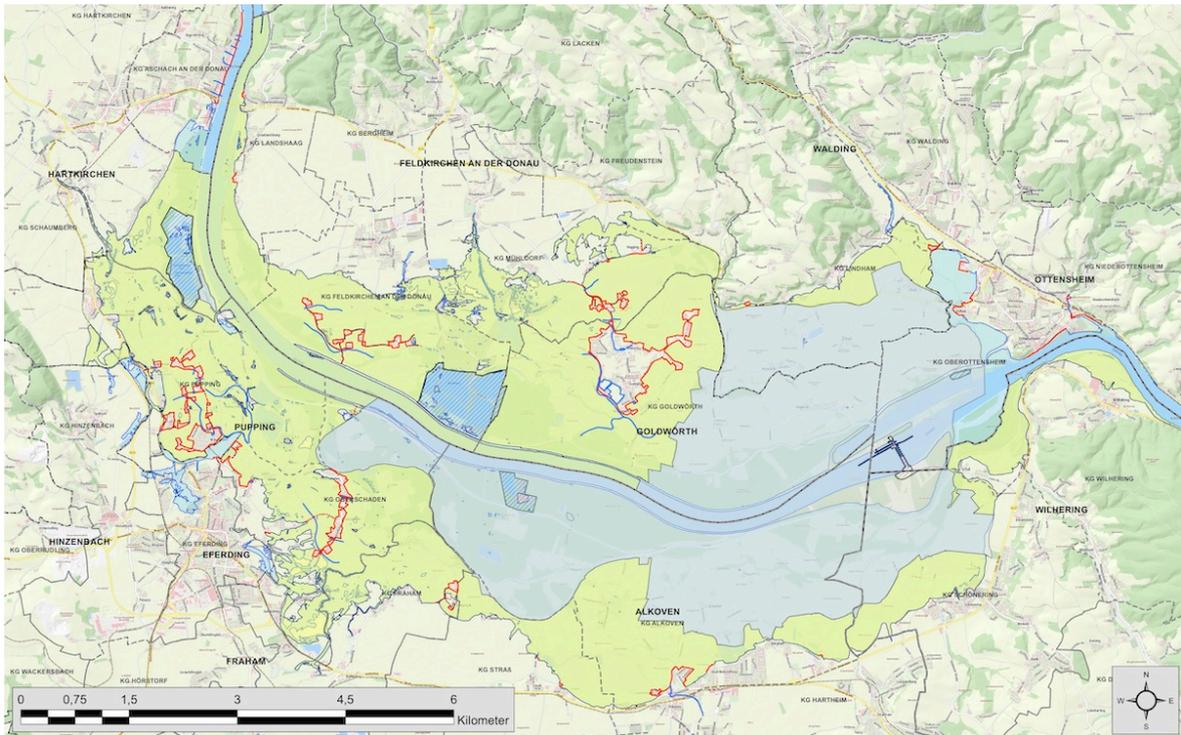
⁶⁸⁹ Weingraber, Schindelegger, 2018.

⁶⁹⁰ Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2015.

⁶⁹¹ Weingraber, Schindelegger, 2018.

⁶⁹² Online: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150142.htm>, 20.12.2018.

Abbildung 64: Erweiterung der Schutzzone Überflutungsgebiet (grün) und Bestvariante des Generellen Projektes (Dämme in rot) – Stand 08/2017



Quelle: Land Oberösterreich, 2017

ROLLE DER RAUMPLANUNG

Die raumplanerische Komponente spielt für die Absiedlung im Eferdinger Becken eine wichtige Rolle. Dies vor allem, weil die Freigabe von Fördermitteln seitens des BMVIT nur erfolgt, wenn die Liegenschaften der Antragsteller falls erforderlich rückgewidmet und als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesen sind und damit die Bebaubarkeit großflächig eingeschränkt wird. Die planerisch-strategische Komponente für die zukünftige Entwicklung des Eferdinger Beckens spielt dahingegen im Zuge der Absiedlung eine geringe Rolle.

Auf **überörtlicher Ebene** wurden im Hinblick auf das Absiedlungsvorhaben keine Konzepte bzw. Programme beschlossen oder geändert. Amtsintern wurde zwar darüber diskutiert, politisch jedoch befunden, dass ein ähnlicher Weg wie beim Schutzprojekt im Machland-Nord beschritten werden sollte und die einzelnen Gemeinden die erforderlichen Rückwidmungen und die Ausweisung der Schutzzonen für das Überflutungsgebiet vornehmen sollen. Die Chance, die regionale Entwicklung des Eferdinger Beckens eng mit dem Hochwasserschutzprojekt zu verknüpfen, wurde damit nicht ergriffen.⁶⁹³

Die Herstellung der Voraussetzung für die Absiedlung, wie auch die langfristige Freihaltung der Flächen in der „gelben Zone“ für freiwillige Absiedlung, obliegt somit den einzelnen Gemeinden im Vollzug der **örtlichen Raumplanung**. Ein koordiniertes Vorgehen der Gemeinden in einer interkommunalen Perspektive wäre zwar ohne weiteres möglich gewesen, wurde jedoch nicht realisiert. Die Fachabteilung Raumordnung beim AdOÖLReg wurde von Beginn an gemeinsam mit dem zuständigen Raumordnungslandesrat Strugl in die Diskussionen im Beirat für das Eferdinger Becken eingebunden. Somit konnten einheitliche Empfehlungen formuliert und teilweise auch Vorlagen für die betroffenen Gemeinden bereitgestellt werden.

⁶⁹³ Mandlbauer, 2016.

LR Strugl stellte in der Pressekonferenz vom 21.10.2013 allerdings lediglich die grundsätzliche Vorgangsweise für die Nennung und Bereitstellung von **Ersatzflächen** für Absiedler vor. Diese sind von den Gemeinden zu melden und müssen **außerhalb des HW300** liegen (Voraussetzung für die Förderung durch den Bund). Weiters sollen die Gemeinden die Verfügbarkeit abklären und ggf. sicherstellen.⁶⁹⁴ Dabei wurde offensichtlich vor allem an Grünlandflächen gedacht. Der Beirat für das Eferdinger Becken diskutierte am 20.01.2014 im Detail die erforderlichen Raumordnungsbeschlüsse. Sowohl für die „gelbe Zone“ wie auch die „violette Zone“ sollten **Neuplanungsgebiete** gem. § 45 OÖ BauO 1994 verordnet werden, um damit ein Bauverbot zu erreichen, und für die „gelbe Zone“ in weiterer Folge eine „Schutzzone Überflutungsgebiet“ durch Änderung der einzelnen Flächenwidmungspläne gewidmet werden.⁶⁹⁵ Konkret wurde der Ablauf wie folgt aufgeschlüsselt:

- Beschluss einer **Neuplanungsgebiets-Verordnung** durch die jeweiligen Gemeinderäte für die gelbe wie violette Zonenausweisung (siehe Abbildung 63); eine Musterverordnung wird seitens des Landes zur Verfügung gestellt,
- **Widmung** einer „Schutzzone Überflutungsgebiet“ für die gelbe Zone; Definition der detaillierten Festlegungen der Schutzzone folgt seitens des Beirates,
- weitere Änderungen des Flächenwidmungsplans bei Vergrößerung der gelben Zonen, **Rückwidmung von bebauten und unbebauten Baulandflächen** in der gelben Zone und **Anpassung der örtlichen Entwicklungskonzepte**.⁶⁹⁶

In der nächsten Beiratssitzung am 19.03.2014 wurde ein Vorschlag für eine Musterverordnung bzgl. der Erklärung eines Neuplanungsgebiets sowie ein textlicher Vorschlag für die Definition der Schutzzone vorgelegt. Die einzelnen Gemeinden – vertreten durch die Bgm. – reagierten dabei sehr unterschiedlich, teilweise wurde der Beschluss von Neuplanungsgebieten auch kategorisch abgelehnt. Seitens der VertreterInnen des Landes OÖ wurde in der Diskussion explizit auf die Notwendigkeit der raumordnungsrechtlichen Beschlüsse als Voraussetzung für die Förderungswürdigkeit der freiwilligen Absiedlung hingewiesen.⁶⁹⁷ Die einzelnen Gemeinden beschlossen die Neuplanungsgebiete in weiterer Folge in erster Linie lediglich für die „gelbe Zone“ der freiwilligen Absiedlung, da für die „violette Zone“ ohnehin noch keine Planung vorlag und hier die Entwicklungsmöglichkeiten nach Ansicht der Gemeinderäte über die Maßen eingeschränkt werden würde.⁶⁹⁸ Für die Einleitung der Umwidmungsverfahren für die „Schutzzone Überflutungsgebiet“ wurden durch die einzelnen Gemeinden zuerst Grundsatzbeschlüsse⁶⁹⁹ gefasst und danach die Umwidmungen durchgeführt.

Der Verordnungsentwurf für die Erklärung eines Neuplanungsgebiets wurde teilweise als sehr restriktiv in den Gemeinden aufgenommen und die Musterverordnung auch angepasst und abgeändert.⁷⁰⁰ Die Musterverordnung bezieht sich auf die geplante Änderung der Flächenwidmung im gesamten HQ100 Abflussbereich und umfasst damit die beschlossene „gelbe“ wie „violette“ Zone. Die Beschlussfassung über die Neuplanungsgebiete und die Umwidmung der Flächen in der „gelben Zone“ für die freiwillige Absiedlung in die geforderte Schutzzone wurde von den Gemeinden somit nicht akkordiert durchgeführt. Es wurden individuelle Lösungen und Anpassungen vorgenommen und die Beschlüsse von den Gemeinderäten verteilt in den Jahren 2014 und 2015

⁶⁹⁴ Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, 2013.

⁶⁹⁵ Beirat HWS-Eferdinger Becken, 2014a.

⁶⁹⁶ ebd.

⁶⁹⁷ Beirat HWS-Eferdinger Becken, 2014b.

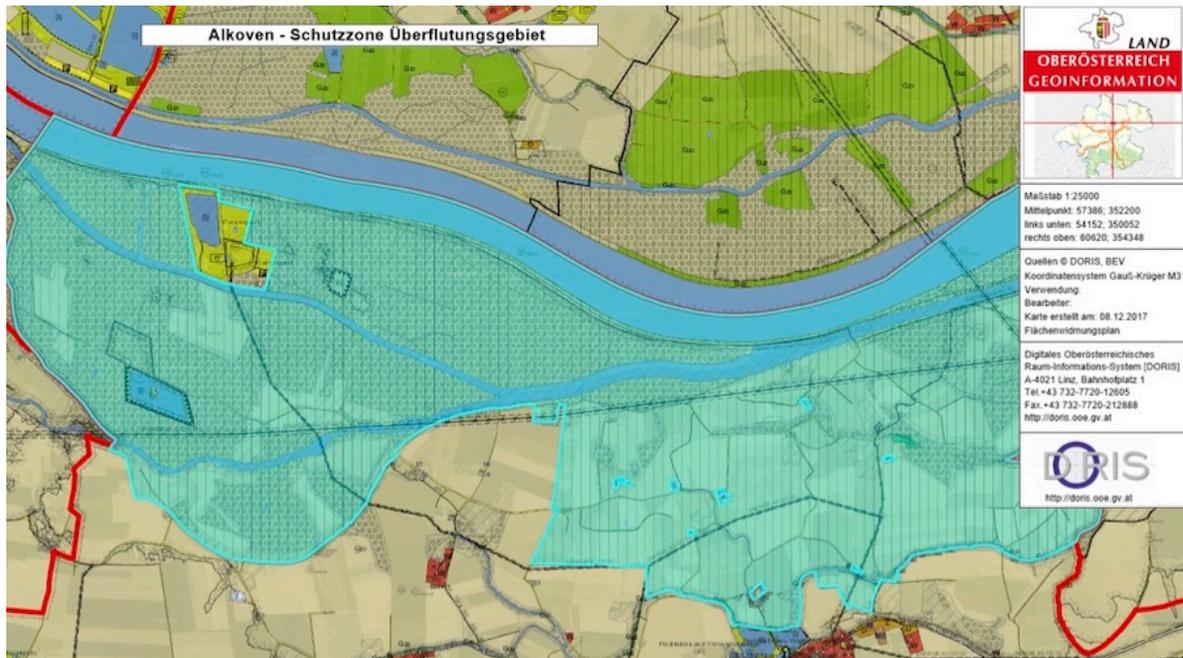
⁶⁹⁸ z.B. Gemeinde Popping, Gemeinderatssitzung, 23.04.2014, Protokoll Pkt. d.

⁶⁹⁹ z.B. Gemeinde Popping, Gemeinderatssitzung, 19.03.2014, Protokoll Pkt. 15.

⁷⁰⁰ z.B. Marktgemeinde Aschach, Verhandlungsschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 23.05.2014.

gefasst. Die Gemeinde Wilhering etwa adaptierte den vorgegebenen Wortlaut der Schutzzonenfestlegung und fügte die Zulässigkeit von Umbauten hinzu. Die Gemeinde wurde daraufhin per Schreiben vom AdÖÖLReg auf eine geplante Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung hingewiesen.⁷⁰¹ Damit wurde seitens der Abteilung für Raumordnung sehr genau auf die Einhaltung der Fördervorgaben seitens des BMVIT geachtet. Exemplarisch zeigt Abbildung 65 die Festlegung der „Schutzzone Überflutungsgebiet“ als Überlagerung der darunterliegenden Widmungen. Auffällig ist dabei die Ausnahme des Freizeitareals, das im Hochwasserschutzprojekt weder für die freiwillige Absiedlung noch die Herstellung eines aktiven Schutzes in Frage kommen.

Abbildung 65: Schutzzone Überflutungsgebiet in der Gemeinde Alkoven – Auszug aus dem FWP



Quelle: maßstabslose Darstellung, www.doris.at, 04.05.2018

Der entsprechend der Förderrichtlinien für die einzelnen „Schutzzonen-Überflutungsgebiet“ Zonen beschlossene Text lautet:⁷⁰²

„Neu-, Zu- und Umbauten sind unzulässig. Ausnahmen:

- **Wohngebäude und -gebäudeteile:** Neubauten sind unzulässig. Zubauten sind nur erlaubt, soweit die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt nicht vergrößert werden. Dies gilt auch für zugeordnete Nebengebäude. Ersatzbauten sind nur in Härtefällen (insb. nach Zerstörung durch Elementarereignisse) zulässig.
- **Land- und forstwirtschaftliche Bauten:** Neubauten für landwirtschaftliche Zwecke sind nur zulässig, soweit die Anpassung der Bausubstanz an geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen betreffend Viehhaltung erforderlich ist.
- **Ersatzbauten und Zubauten für aktive land- und forstwirtschaftliche Gebäude** sind zulässig, soweit die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt nicht vergrößert werden. Ersatzbauten für Wohn-/Kleingebäude gemäß § 30 Abs. 8a Oö. Raumordnungsgesetz (ROG) 1994 sind unzulässig.

⁷⁰¹ Gemeinde Wilhering, Verhandlungsschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 08.07.2018.

⁷⁰² Abzurufen über den digitalen Flächenwidmungsplan: www.doris.at.

- **Die Verwendung von Gebäuden und Gebäudeteilen gemäß § 30 Abs. 6 bis 8 Oö. ROG 1994** (Nachnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden oder Gebäudeteilen) ist ausschließlich in hochwassergeschützten Höhenlagen (Wasserspiegellage HQ100 zuzüglich 20 cm) zulässig.
- **Betriebe:** Neubauten sind unzulässig. Ersatzbauten und Zubauten für betriebliche (ausgenommen landwirtschaftliche) Zwecke sind nur zulässig, soweit die bebaute Fläche insgesamt nicht vergrößert wird.“

Die Schutzzonen in den Gemeinden grenzen somit sehr klar ab, welche baulichen Entwicklungen langfristig in der freiwilligen Absiedlungszone zulässig sind. Insb. wird eine angepasste Nutzung des verbleibenden Gebäudebestandes verlangt. Die Rechtsgrundlage der Ausweisung der Schutzzonen, die im Flächenwidmungsplan eine Überlagerung zu den bestehenden Widmungen darstellt, lässt sich nicht ohne weiteres identifizieren. Das OÖ ROG 1994 kennt Schutz- oder Pufferzonen im Bauland⁷⁰³ jedoch nennt nicht explizit Schutzzonen im Grünland, wie sie im Eferdinger Becken von einem Großteil der Gemeinden beschlossen wurden. Im elektronischen Flächenwidmungsplan werden die **Schutzzonen** jedenfalls als **Grünlandsonderausweisungen** kategorisiert. Als raumordnungsrechtliche Grundlage dient offensichtlich die Bestimmung des § 30 Abs. 2 OÖ ROG 1994 wonach nach „...Maßgabe der natürlichen Gegebenheiten (wie (...) Hochwassergefahr) (...) die Errichtung von Bauwerken einzuschränken oder auszuschließen ist.“

Eine zentrale Herausforderung im Zuge von Absiedlungsprojekten stellt die Akquise von **Ersatzflächen** zu leistbaren Konditionen dar. Ähnlich den Erfahrungen im Absiedlungsprojekt Machland-Nord, kamen in erster Linie Grünlandflächen in Frage, die entsprechend der mit dem BMVIT ausgehandelten Richtlinien außerhalb des HW300 liegen. Die Thematik der Ersatzgrundstücke wurde immer wieder im Beirat für das Eferdinger Becken diskutiert und die Aufgabe der **Suche und Mobilisierung** grundsätzlich den einzelnen **Gemeinden zugewiesen**. Angedacht war insb. eine Widmungsbindung, sprich dass die konkreten Grundstücke nur an Absiedler verkauft werden dürfen. Dem Ansinnen betroffener EigentümerInnen, auch Grundstücke auf dem freien Markt verkaufen zu können, erteilte LR Strugl eine Absage.⁷⁰⁴ Die Suche und Mobilisierung von Ersatzgrundstücken verlief auch ob der ungewissen Nachfrage in allen Gemeinden sehr unterschiedlich. In der Gemeinde Goldwörth gibt es etwa keine Flächen außerhalb des HW300, womit auch keine Ersatzflächen entsprechend der Richtlinien möglich waren. Die Gemeinde Alkoven etwa konnte zwar Ersatzflächen im Ausmaß von ca. 7.000 m² mit einer Kaufoption zum Preis von 47,- €/m² sichern,⁷⁰⁵ es kam dann aber zu keiner Umwidmung für Absiedler. Im Jahr 2015 konnte etwa eine Fläche im Bereich der KG Annaberg/Gemeinde Alkoven in „Sondergebiet des Baulandes – Dorfgebiet ausschließlich für Umsiedler des HW 2013“ umgewidmet werden.⁷⁰⁶

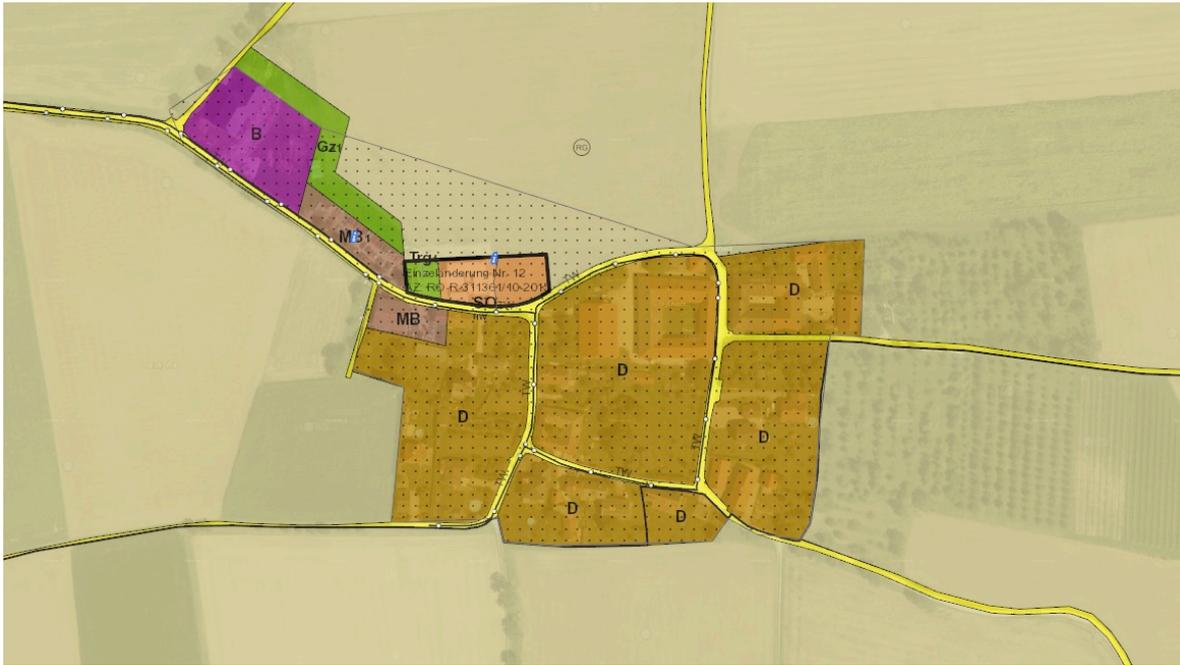
⁷⁰³ § 21 Abs. 2 OÖ ROG 1994.

⁷⁰⁴ Beirat HWS-Eferdinger Becken, 2014c.

⁷⁰⁵ Gemeinde Alkoven, Verhandlungsschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 15.10.2014.

⁷⁰⁶ Gemeinde Alkoven, Verhandlungsschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 21.01.2015.

Abbildung 66: Ausschnitt des FWP Alkoven – Sondergebiet für Umsiedler



Quelle: www.doris.at, 04.05.2018

Die Bemühungen der einzelnen Gemeinden um Ersatzgrundstücke verliefen nicht akkordiert und es gab schlichtweg auch nicht genügend passende Grundstücke zu günstigen Baulandpreisen. Ein Großteil der betroffenen Absiedler nahm daher die Suche nach Ersatzstandorten selbst in die Hand.⁷⁰⁷

Eine Fördervoraussetzung für die freiwillige Absiedlung ist auch die **Rückwidmung** aller bebauten/unbebauten Baulandflächen in der Absiedlungszone. Die einzelnen Gemeinden nahmen die Änderungen der Flächenwidmungspläne im Zusammenhang mit der Entscheidung für eine Absiedlung vor. Die Gemeinde Alkoven etwa beschloss im Oktober 2015 die Rückwidmung von 7 bebauten Grundstücken im Bauland/Wohngebiet⁷⁰⁸, 6 Sternchenwidmungen (Bestehende Wohngebäude im Grünland) sowie einem unbebauten Grundstück im Bauland/Wohngebiet. Dabei wurde auf die Einholung einer raumplanungsfachlichen Stellungnahme mit dem Argument, dass es sich bei der Rückwidmung um eine Vorgabe des AdOÖLReg im Zusammenhang mit dem Absiedlungsprojekt handelt, verzichtet.⁷⁰⁹

Die **Bebauungsplanung** der Gemeinden im Eferdinger Becken bzw. die Anpassung der örtlichen Entwicklungskonzepte wurde im Hinblick auf die Absiedlungen seitens des Fördergebers (BMVIT, Land Oberösterreich) nicht explizit thematisiert und auch in den Beiratssitzungen nicht diskutiert.

Bei der Besprechung der Rolle der Raumordnung im Zusammenhang mit dem Absiedlungsprojekt im Eferdinger Becken fällt auf, wie eng die planerischen Bestimmungen mittlerweile mit den Förderkriterien für die freiwillige Absiedlung verknüpft wurden. Dies macht konkret Sinn, um die zukünftige Entwicklung der betroffenen Flächen in einer der Hochwassergefährdung angepassten Art und Weise sicherzustellen. Dafür ist insb. die Ausweisung der großflächigen Schutzzone Überflutungsgebiet mit dem restriktiven Kriterienkatalog wichtig. Die Gesetzgebung ist hier in Oberösterreich jedoch ohnehin bereits sehr streng gefasst. So dürfen Flächen im 30-jährlichen Hochwasserabfluss sowie Flächen in roten Zonen gem. ForstG 1975 oder WRG 1959 nicht als Bauland gewidmet werden. Dies gilt auch für ehemals rote Zonen. Flächen im 100-jährlichen

⁷⁰⁷ Maier, 2016.

⁷⁰⁸ § 22 Abs. 1 OÖ ROG 1994.

⁷⁰⁹ Gemeinde Alkoven, Verhandlungsschrift über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 14.10.2015.

Hochwasserabflussbereich dürfen ebenfalls nicht als Bauland gewidmet werden, es sei denn, dass dadurch weder Hochwasserabfluss noch Rückhalteräume maßgeblich beeinträchtigt werden und das Bauland nicht im Bereich mit erheblich höherem Gefahrenpotential erweitert wird.⁷¹⁰

Es wäre konkret auch möglich gewesen die Schutzzone Überflutungsgebiet seitens des Landes in einem regionalen Programm zu verordnen. Dies hätte die langfristige Einheitlichkeit der Kriterien garantiert. In der jetzigen Situation obliegt die Änderung der Zone grundsätzlich den einzelnen Gemeinden im Rahmen der Vollziehung der örtlichen Raumplanung. Da die Schutzzonenwidmung in erster Linie für die Herstellung der Fördervoraussetzung zur Absiedlung vorgenommen wurde, muss davon ausgegangen werden, dass es in Zukunft wieder Änderungsbestrebungen seitens der Gemeinde geben wird. Eine regionale strategische Überlegung zur räumlichen Entwicklung im Eferdinger Beckens wurde im Zuge des Absiedlungsprojektes jedenfalls nicht vorgenommen.

Insgesamt waren der Landesrat für Raumordnung sowie die zugehörige Fachabteilung beim AdOÖLReg sehr eng in die Ausarbeitung der Rahmenbedingungen der Absiedlung über den Beirat eingebunden.⁷¹¹ Die Raumordnungsinstrumente wurden in erster Linie für die Schaffung der Rahmenbedingungen der Förderungswürdigkeit herangezogen und nicht mit einer strategischen Raumentwicklung verknüpft. Dabei wurde den Standortgemeinden kein Ermessensspielraum ermöglicht, sondern konkret die Umsetzung der im Beirat formulierten Vorgaben verlangt. Die sehr enge Verquickung des an und für sich klar hoheitlichen Instrumentariums der Raumordnung mit den zivilrechtlichen Aspekten der Förderung von Absiedlungen zeigt sich bei den Rückwidmungen der Standortflächen der Absiedler. So wurden diese ohne eine grundstücksbezogene fachliche Argumentation seitens der Gemeinden in Grünland bzw. Schutzzone umgewidmet. Das zentrale Argument war die Herstellung der Fördervoraussetzungen für die Absiedler, die seitens der Förderstelle „verlangt“ wird. Die positive Vorabklärung eine Rückwidmung mit der Aufsichtsbehörde – mag sie auch auf Ansuchen der EigentümerInnen von statten gehen – entbindet die kommunale Planungsbehörde jedoch nicht von der Verpflichtung zur Grundlagenforschung, Interessensabwägung und fachlichen Argumentation der Planungsentscheidung im Hinblick auf die raumordnungsrechtlichen Ziele und Grundsätze.

Planerisch nur bedingt nachvollziehbar, ist insb. das Förderkriterium nach dem Ersatzflächen der Absiedler außerhalb des HW300 liegen müssen. Dies bedeutet insb. im Eferdinger Becken für die Betroffenen eine massive Einschränkung der Möglichkeiten Grundstücke für Ersatzbauten zu finden.

⁷¹⁰ § 21 Abs. 1a OÖ ROG 1994.

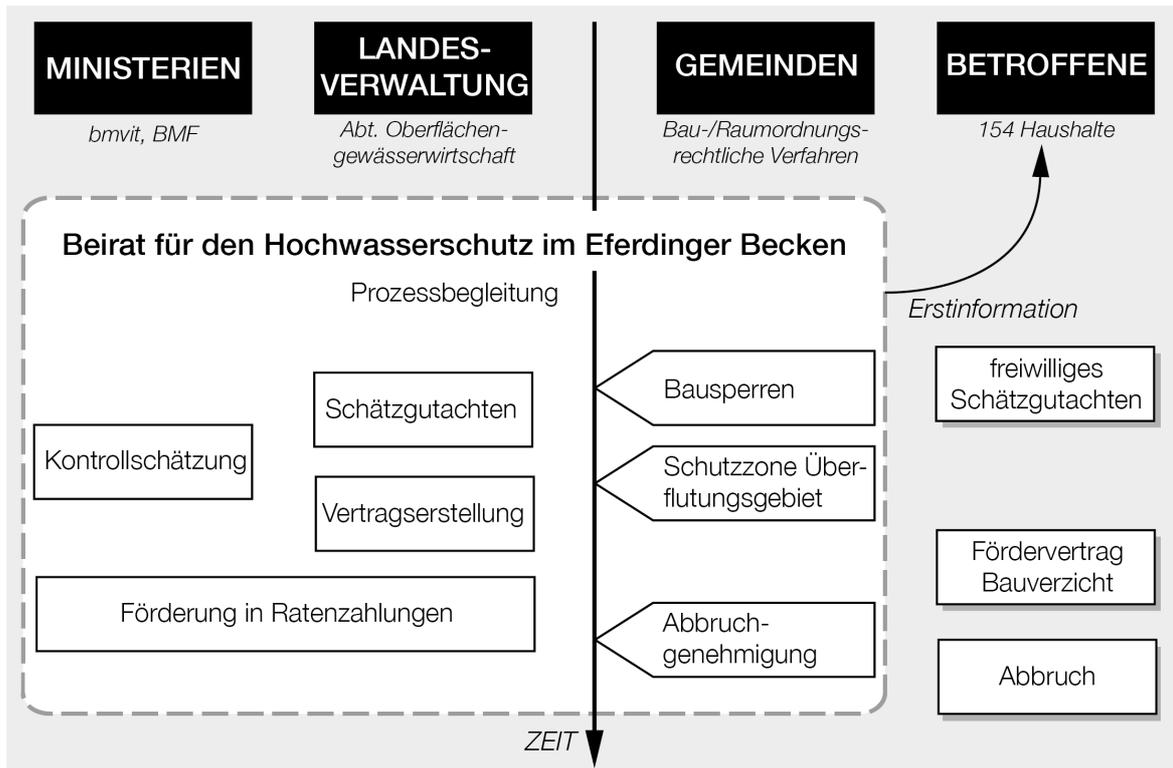
⁷¹¹ Maier, 2016. Stöttinger, 2016.

ZUSAMMENFASSUNG

Die gute Dokumentation und Informationslage sowie Leitfadeninterviews mit BehördenvertreterInnen ermöglichten eine vergleichsweise gute Aufbereitung des Absiedlungsprozesses im Zuge des Hochwasserschutzprojektes-Modul I im Eferdinger Becken, das im Herbst 2013 gestartet wurde und nach wie vor andauert.

In Abbildung 67 werden die involvierten staatlichen Akteure und ihre Aufgaben im Absiedlungsprozess schematisch aufgeschlüsselt und dargestellt.

Abbildung 67: Absiedlungsprozess Eferdinger Becken – Akteure und Ablauf



Quelle: Weingraber, Schindelegger, 2018

Wie beim Absiedlungsprozess bereits dargestellt, wurde im Eferdinger Becken der bereits im Machland-Nord etablierte Ablauf der Kombination von zivilrechtlichen Förderverträgen für eine freiwillige Absiedlung mit dem eigenständigen Abbruch der betroffenen Gebäude sowie der Herstellung der raumordnungsrechtlich erforderlichen Rahmenbedingungen seitens der Gemeinden angewandt. Der Beirat für den Hochwasserschutz im Eferdinger Becken übernahm dabei eine zentrale Kommunikations- und Koordinationsrolle zwischen den involvierten administrativen Ebenen und den politischen EntscheidungsträgerInnen. In der Grafik ausgespart sind die teilweise durch Gemeinden vorgenommenen Widmungen von Ersatzgrundstücken, die aber im Kern nicht als integraler Teil des Absiedlungsprojektes betrachtet werden können.

Das Absiedlungsprojekt im Eferdinger Becken war und ist jedenfalls mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. LR Anschober versuchte bereits unmittelbar nach dem Hochwasserereignis 2013 wichtige Informationen transparent an die Öffentlichkeit weiterzugeben. Die Arbeit im Beirat war aber insb. der harschen Kritik seitens der Bürgerinitiative „Hochwasserschutz Eferdinger Becken“ ausgesetzt und hatte sehr unterschiedlichen Situationen in den betroffenen Gemeinden mitzudenken. Während etwa die Gemeinde Aschach nicht in der „gelben

Zone“ für die freiwillige Absiedlung liegt, ist in Goldwörth ohne aktive Maßnahme das gesamte Gemeindegebiet von einer Absiedlung bedroht.

Die Richtlinien und der Ablauf für die freiwillige Absiedlung wurden an die Betroffenen transparent kommuniziert. Schwieriger war in weiterer Folge aber vor allem die Herstellung der verlangten raumordnungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Förderfähigkeit der Absiedlungen. Verständlicherweise stand die Gemeindepolitik der restriktiven und umfassenden Ausweisung einer Schutzzone – sowie im Vorfeld der Festlegung eines Neuplanungsgebietes – kritisch gegenüber.

Das Absiedlungsprojekt im Eferdinger Becken wurde sehr deutlich nicht als planerisches Projekt über die zukünftige Entwicklung in einer regionalen bzw. interkommunalen Perspektive gedacht, sondern vielmehr auf das konkrete Schutzbedürfnis der vom Hochwasser betroffenen Bevölkerung abgestellt. Der Einsatz an Ressourcen für die Kommunikation in verschiedenen Veranstaltungen sowie in Einzel- und Beratungsgesprächen war enorm,⁷¹² brachte jedoch keinesfalls alle potentiellen Absiedler dazu, dass Absiedlungsangebot anzunehmen.

Abbildung 68: Abbruchhäuser im Eferdinger Becken



Quelle: Seebauer/Babcicky ©

6.5.4 Enghagen/Enns – Oberösterreich

Die Stadtgemeinde Enns liegt mit ihrem Siedlungskern erhöht über dem Zusammenfluss der Enns und Donau an einem historisch wichtigen Verkehrsknotenpunkt. Die nördlich zur Donau hin tiefer liegenden Gemeindeteile im historischen Überschwemmungsgebiet werden in erster Linie landwirtschaftlich genutzt und neben Einzelgehöften bildet das Dorf Enghagen einen Siedlungsschwerpunkt. Nach den Hochwasserereignissen von 2002 und 2013 wurden Überlegungen zu Schutzmaßnahmen angestellt und in den stark gefährdeten Bereichen (v.a. HQ30) entlang der Donau entschied man sich für die Absiedlung von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden.

REGIONSBIOD – GEFÄHRDUNG

Die Stadtgemeinde Enns liegt am orographisch rechten Donauufer vor dem Zusammenfluss mit der Enns und an der Landesgrenze zu Niederösterreich. Aufgrund der verkehrsgünstigen Lage und regionalen Bedeutung ist Enns eine der ältesten Städte Österreichs.⁷¹³ Während der eigentliche Siedlungsschwerpunkt auf Schotterterrassen der Donau und Enns liegt, wurden die fruchtbaren Böden in der Aulandschaft über die Jahrhunderte für eine agrarische Nutzung urbar gemacht. Wiederkehrende Überflutungen in den Tieflagen waren wie in anderen ehemaligen Aulandschaften und Beckenlagen entlang der Donau bekannt. Es wurden daher auch keine neuen Siedlungsbereiche

⁷¹² Weingraber, 2016.

⁷¹³ Enns wurde bereits 1212 das Stadtrecht verliehen. Online: https://www.enns.at/Unser_Enns/Stadtgeschichte, 22.12.2018.

in den betroffenen Ortsteilen Erlengraben, Kronau, Lorch und Enghagen erschlossen. Sehr wohl aber wurden Gehöfte erneuert und von weichenden Parteien in unmittelbarer Nähe auf Eigengrund Wohnhäuser errichtet. Enghagen bildet dabei einen vergleichsweise kompakten Siedlungskörper, der aber nur mehr eine geringe Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben aufweist und bei dem reine Wohnnutzungen überwiegen.

Abbildung 69: Orthofoto, Enghagen vor der Absiedlung (Stand 2016)



Quelle: Maßstabslose Darstellung, Online: www.doris.at, 08.02.2019

Die tiefliegenden nördlichen Gebiete der Stadtgemeinde Enns wurden u.a. beim Donauhochwasser 2002 großflächig überflutet. Daraufhin wurde mit Planungen zur Sicherstellung der Siedlungsbereiche begonnen. Zuerst wurden die Datengrundlagen in Form von Abflussuntersuchungen und der Berechnung von Anschlaglinien für eine Projektierung erstellt.⁷¹⁴ Es wurden auch Bodenuntersuchungen vorgenommen, die aber zeigten, dass aufgrund der Bodenbeschaffenheit eine Eindeichung des Ortsteils Enghagen nicht sinnvoll ist. Die hohe Durchlässigkeit würde dazu führen, dass ein Polder durch das steigende Grundwasser geflutet werden würde und hier sehr teure Abdichtungsmaßnahmen mittels Spundwänden erforderlich wären.⁷¹⁵ Für die Bereiche Erlengraben und Kronau wurde ein technischer Schutz aufgrund der Streulage der Einzelgehöfte ausgeschlossen und jedenfalls eine Absiedlung vorgesehen. Die Projektfinanzierung wurde bereits 2006 mit einer Art. 15a B-VG Vereinbarung mit dem Bund gesichert.⁷¹⁶ Zum **Zeitpunkt des Junihochwasser 2013** verfügten die Ortsteile **Lorch und Enghagen** noch über **keine technischen Schutzbauten**. Diese befanden sich noch in der Planungsphase. Dementsprechend waren in den Ortsteilen Schäden zu verzeichnen und die BewohnerInnen mussten teilweise evakuiert werden. Anfang Juli 2013 wurde im Enns Gemeinderat noch über die Vergabe der **Detailplanung für das Hochwasserschutzprojekt** beraten. In der **Phase 1** sollten in den Ortsteilen Kronau, Erlengraben und Lorch im Zeitraum 2013-2017 betroffene Liegenschaften abgesiedelt werden.⁷¹⁷ Der OÖ Landtag beschloss am 13. Juni 2013⁷¹⁸ den

⁷¹⁴ Karlinger, Gurtner, 2017.

⁷¹⁵ Anschöber, 2015. Klingler, 2016.

⁷¹⁶ BGBl. Nr. 67/2007. Unterzeichnung: 19.12.2006, Inkrafttreten: 16.03.2007.

⁷¹⁷ Stadtgemeinde Enns, 2013, 18.

⁷¹⁸ Beilage 872/2013 zu den Wortprotokollen des OÖ Landtags, XXVII. Gesetzgebungsperiode, L-2013-158938/2-XXVII.

Start der Phase 1, womit für die Betroffenen des Junihochwassers eine rasche Absiedlung möglich war. Für die **Phase 2** waren zu diesem Zeitpunkt noch **aktive Hochwasserschutzmaßnahmen** vorgesehen, die im Zeitraum 2016-2018 umgesetzt werden sollten. Der Interessentenbeitrag für die Stadt Enns wurde mit ca. € 2,84 Mio. (20 %) veranschlagt, wobei eine Förderung mit bis zu 75 % seitens des Gemeindereferates in Aussicht gestellt wurde. Im Juli 2013 wurde von der Gemeinde noch die Detailplanung in Auftrag gegeben.⁷¹⁹

Abbildung 70: Hochwasser 2013 in Enns/Enghagen



Quelle: LPD OÖ, Weberndorfer Karl. Online: http://www.enns.at/Hochwasser_Enns_Bild_001_2, 08.02.2019

Die überblicksmäßige Darstellung der HQ30 und HQ100-Bereiche, basierend auf einer vereinfachten Berechnung der Plattform HORA, zeigen die Ausdehnung des Hochwasserabflussbereiches, der beim 2013er Ereignis tatsächlich weitgehend überflutet wurde.

Abbildung 71: HQ30 und HQ100 im Bereich Kronau, Lorch, Erlengraben, Enghagen



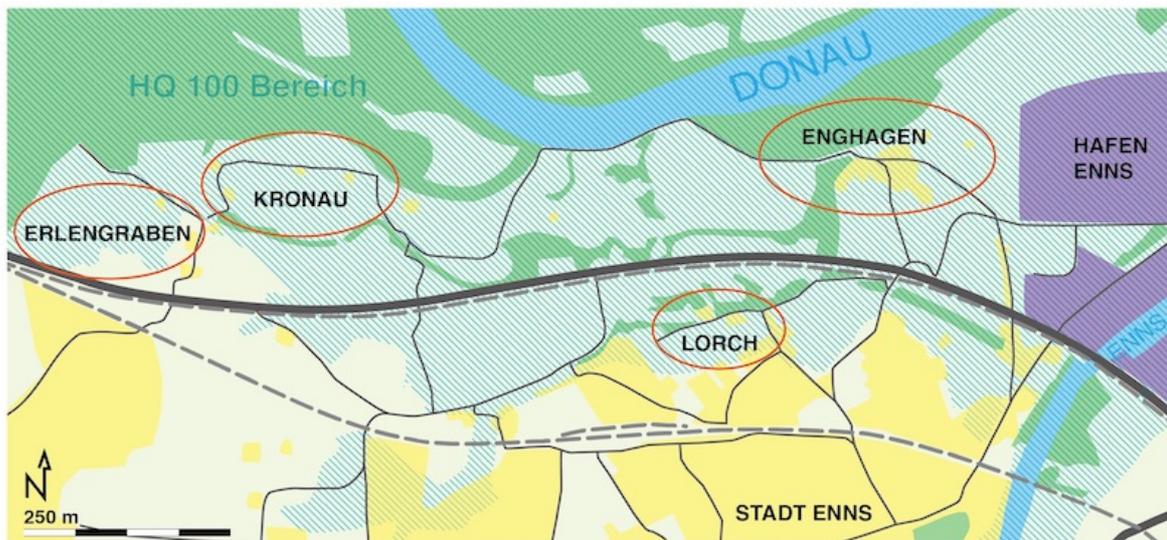
Quelle: Maßstabslose Darstellung, Online: www.hora.gv.at, 02.04.2018

⁷¹⁹ Stadtgemeinde Enns, 2013, 18f.

ABSIEDLUNGSZONE

Für die derzeit laufende Absiedlung in den Bereichen Erlengraben, Kronau, Lorch und Enghagen wurde keine Absiedlungszone seitens des Landes OÖ beschlossen. Nachdem die Planungen und Überlegungen für einen technischen Hochwasserschutz bereits gezeigt hatten, dass dieser ohnehin nur in ausgewählten Bereichen realisierbar sein wird, wurde bereits unmittelbar nach dem Hochwasserereignis von Seiten des Landes die Absiedlung weiterer Bereiche ins Spiel gebracht.⁷²⁰ Der Bereich, in dem eine freiwillige Absiedlung möglich sein sollte, wurde daher ausgedehnt und das in Planung befindliche Schutzprojekt adaptiert. Insgesamt wurden **52 Liegenschaften für eine Absiedlung vorgesehen**, wobei die Umsetzung in 2 Module mit einer zeitlichen Staffelung aufgeteilt wurde.⁷²¹ Die **Absiedlungszone** wurde über **zwei Änderungen des Flächenwidmungsplans** (Schutzzone Überflutungsgebiet) sichergestellt. Durch die Lage im 30-jährlichen Hochwasserabfluss, ist die Möglichkeit der Realisierung von Bauführung aber ohnehin massiv eingeschränkt. Der Hafen Enns liegt ebenfalls mit Teilbereichen im 100-jährlichen Hochwasserabfluss. Aufgrund seiner Bedeutung für die Donauschifffahrt sowie der Ortsgebundenheit der Anlage ist eine Absiedlung des Hafens weder möglich noch wirtschaftlich sinnvoll.

Abbildung 72: Skizze Absiedlungszone Erlengraben, Kronau, Lorch, Enghagen



Quelle: Eigene Darstellung

ABSIEDLUNGSPROZESS

Die Entscheidung für eine generelle Absiedlung im Bereich Enns/Enghagen wurde durch das Hochwasserereignis im Juni 2013 begünstigt und von der Landespolitik rasch in Aussicht gestellt.⁷²² Das Absiedlungsprojekt wurde dabei in das Schutzprojekt eingebettet und dessen Zielsetzung abgeändert, da hier bereits eine Finanzierung mit dem Bund sichergestellt worden war. Wie oben dargestellt, war im Zuge des Hochwasserschutzprojektes bereits eine freiwillige Absiedlung in Streusiedlungslagen nach dem Hochwasser 2002 entwickelt worden und nach dem Ereignis im Juni die informelle Absiedlungszone erweitert worden. Die Hafenanlagen und einige höher gelegene Objekte werden aber dennoch mit aktiven Schutzmaßnahmen sichergestellt.

⁷²⁰ Karlinger, Gurtner, 2017.

⁷²¹ Landeskorrespondenz OÖ, 2015.

⁷²² Anschöber, 2015.

Der Absiedlungsprozess hat also anders als im Eferdinger Becken bereits vor dem Junihochwasser 2013 begonnen. Erste Überlegungen wurden bereits nach dem Hochwasserereignis 2002 und der folgenden Planung eines **Schutzprojektes** angestellt, das in der **Maßnahmenkombination** auch die Möglichkeit einer Absiedlung vorsah. Die Freigabe der Budgetmittel und damit der Start der ersten Phase der Absiedlung in den Ortsteilen Erlengraben, Kronau und Lorch begann mit dem Beschluss des OÖ Landtages am 13. Juni 2013.⁷²³ Die Richtlinien für die freiwillige Absiedlung basierten auf dem Projekt Machland-Nord und die Finanzierung wurde mit dem Schlüssel Bund 50 %, Land 30 % und Interessent 20 % festgelegt. Die EigentümerInnen der 15 Objekte in der Phase 1 nahmen das Absiedlungsangebot allesamt an.

Da nach dem Hochwasserereignis vom Juni 2013 eine technische Sicherstellung insb. des Bereiches Enghagen nicht mehr als sinnvoll erachtet wurde, kam es zu einer **Anpassung des Schutzziels** der **Phase 2**. Dies wurde zuerst auf Landesebene aus den Fachabteilungen heraus und dann auch auf politischer Ebene als Lösung für die lokale Situation vorgeschlagen und diskutiert. Eine Leitungsfunktion übernahm dabei das politische Büro des zuständigen LR Rudi Anschober, der gemeinsam mit der Abteilung Schutzwasserwirtschaft das Gespräch mit der Stadtgemeinde Enns suchte. Der Wechsel von einer technischen Sicherstellung zur freiwilligen Absiedlung in Enghagen wurden in der Lokalpolitik zuerst sehr kritisch aufgenommen.⁷²⁴ Insb. der Kostenaspekt der Errichtung (12-13 m tiefe Spundwände) sowie die laufenden Betriebs- und Erhaltungskosten der technischen Anlagen gegenüber einer Absiedlung ließen die Akzeptanz bei den KommunalpolitikerInnen für eine Änderung des Schutzprojektes steigen. Am 12. Dezember 2013 beschloss der Gemeinderat der Stadt Enns die Anpassung der Phase 2 des Hochwasserschutzprojektes und damit die Erweiterung der informellen Absiedlungszone. Da Detailuntersuchungen des Abflussverhaltens und der Überflutungstiefen eine Änderung der Beurteilungsgrundlagen mit sich brachten und im Absiedlungsprojekt des Eferdinger Beckens die Richtlinien für die Absiedlung geändert wurden, passte der Gemeinderat im März 2014 die Zielsetzung der Phase 2 an.⁷²⁵ Bund und Land OÖ hatten die Rahmenbedingungen für die Absiedlung geringfügig geändert. So wurde der **Wortlaut der „Schutzzone Überflutungsgebiet“**, die im Flächenwidmungsplan zu widmen ist, angepasst und die Regelungen für die Absiedler selbst spezifiziert. Gleichzeitig leitete der Gemeinderat die Änderung des Flächenwidmungsplans ein, um auch für die Absiedlungszone der Phase 2 die Fördervoraussetzung der „Schutzzone Überflutungsgebiet“ herzustellen. Grundsätzlich erfolgt die Absiedlung in der Stadtgemeinde Enns nach denselben mit dem BMVIT ausverhandelten Richtlinien, wie in den weiteren aktuellen oberösterreichischen Projekten. Die Betroffenen können ihre Häuser schätzen lassen und bekommen 80 % des Zeitwertes und 80 % der Abbruchkosten gefördert. Dafür sind allerdings sämtliche Grundstücke der Förderungswerber rückzuwidmen und mit der Eintragung einer Dienstbarkeit der Nichtverbauung zugunsten des Landes Oberösterreich zu versehen. Der Abbruch der Objekte und die Rekultivierung haben innerhalb von 5 Jahren ab Vertragsunterzeichnung zu erfolgen.⁷²⁶

In der **Phase 2** des Schutzprojektes wurden **37 Angebote zur Absiedlung** gelegt und die Betroffenen hatten die Möglichkeit eine Schätzung ihrer Liegenschaften vornehmen zu lassen und sich bis Ende 2015 für oder gegen eine Absiedlung zu entscheiden.⁷²⁷ Gegenüber den ursprünglich veranschlagten Kosten von ca. € 20,85 Mio. für das Schutzprojekt erhöhten sich durch die Absiedlung um ca. 1,4 bis € 1,7 Mio. In einer gemeinsamen Sitzung von Landeshauptmann Pühringer, LR Anschober,

⁷²³ Beilage 872/2013, L-2013-158938/2-XXVII.

⁷²⁴ Klingler, 2016.

⁷²⁵ Stadtgemeinde Enns, 2014, 79ff.

⁷²⁶ Stadtgemeinde Enns, 2014, 82f.

⁷²⁷ Anschober, 2015.

Gemeinden-Referent Entholzer und der Stadtgemeinde Enns am 20. Januar 2015 konnte die Finanzierung dieser Mehrkosten gesichert werden.⁷²⁸ Die Mehrkosten entstanden durch den Umstand, dass die Art. 15a B-VG Vereinbarung eine maximale Fördersumme vorsah, die Änderung der Phase 2 aber insgesamt Mehrkosten bedeutete, die von der Stadt Enns übernommen werden müssen.⁷²⁹ Für die Umsetzung der Absiedlung in Phase 2 wurde der Zeitraum 2016-2018 bestimmt.

Bei den Betroffenen gab es keinen organisierten Widerstand gegen die Absiedlung und die Diskussion wurde vor allem durch Bgm. Karlinger sowie Vertreter des Stadtamtes vor Ort geführt. Es gab auch Informationsveranstaltungen bei denen politische VertreterInnen und Personen aus den relevanten Fachabteilungen anwesend waren.⁷³⁰ Es wurden damit verschiedene Kommunikationsformate bedient wobei die Stadtgemeinde selbst die zentrale koordinative Rolle einnahm. **Zentraler Aspekt für das Gelingen** des Projektes war laut Bgm. Karlinger die **politische Vorabstimmung in allen Fraktionen**. So konnten alle zentralen Beschlüsse einstimmig gefasst werden und die Absiedlung wurde von der Opposition nicht politisch genutzt.⁷³¹ Anders als im Eferdinger Becken wurde kein Beirat oder ähnliche Abstimmungsgremien eingerichtet. Stattdessen übernahm der Gemeinderat die Rolle der Informations- und Koordinationsplattform. Durch die zeitlich begrenzte Möglichkeit das Förderangebot in Anspruch zu nehmen, gab es „sanften“ Druck für jene Absiedler, die sich zum überwiegenden Teil bereits zur Absiedlung entschlossen haben (Stand 11/2017). Von Vorteil für die Kommunikation mit den Betroffenen war der Umstand, dass alle abzusiedelnden Objekte in der Gemeinde Enns liegen und hier keine regionale Abstimmung erforderlich war.⁷³² Die Betroffenen suchten teilweise selbst nach Ersatzgrundstücken/-wohnungen bzw. versuchte die Gemeinde Grundstücke zu mobilisieren, was in zentrumsnaher Lage gelang.

Abbildung 73: Abbruch von Objekten in Enghagen



Quelle: Eigene Aufnahmen

ROLLE DER RAUMORDNUNG

Für das Absiedlungsprojekt in Enns waren insb. die Instrumente der örtlichen Raumplanung von Bedeutung, da auf überörtlicher bzw. regionaler Raumordnung keine Planungsfestlegungen getroffen wurden. Die Gemeinde Enns nahm sämtliche Änderungen des örtlichen Entwicklungskonzeptes und Flächenwidmungsplans entsprechend der Vorgaben der Richtlinien für die Absiedlung vor, um die Förderfähigkeit für die einzelnen Objekte herzustellen. Dabei wurden zuerst Änderungen für die Phase 1 des Absiedlungsprojektes und danach für die Absiedlung des ursprünglich aktiv zu schützenden Bereiches Enghagen vorgenommen.

⁷²⁸ Landeskorrespondenz, 2015.

⁷²⁹ Gurtner, 2019.

⁷³⁰ Klingler, 2016.

⁷³¹ Karlinger, Gurtner, 2017.

⁷³² Klingler, 2016.

Es wurde im Vorfeld der Änderungen des Flächenwidmungsplans keine **Bausperren** durch Neuplanungsgebiete gemäß § 45 OÖ BauO 1994 erlassen. Einerseits waren auf den in erster Linie agrarisch genutzten betroffenen Flächen ohnehin keine wesentlichen Bauführungen zu erwarten. Ein Neuplanungsgebiet hätte außerdem mitunter zu kommunalpolitischen Diskussionen geführt, da damit die Flächen abgegrenzt hätten werden müssen, die als Überflutungsgebiet für bauliche Nutzung massiv eingeschränkt werden.⁷³³

Die Stadtgemeinde Enns verfügt über ein **örtliches Entwicklungskonzept (ÖEK)**, das für die Phase 1 der Absiedlung geändert wurde.⁷³⁴ Diese erfolgte gemeinsam mit der Änderung des FWP Nr. 4.55, wobei keine Anpassung der Zielsetzungen erforderlich war, da die Berücksichtigung der Hochwassergefährdung bereits als Planungsgrundsatz im ÖEK 1 enthalten war.⁷³⁵ Für die Erweiterung der Absiedlungszone im Zuge der Anpassung der Phase 2 wurde keine Änderung des ÖEK vorgenommen, da sich die Gesamtüberarbeitung bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befand.

Der **Flächenwidmungsplan** der Stadtgemeinde Enns wurde ebenfalls 2012 gemeinsam mit dem ÖEK geändert.⁷³⁶ Der Änderung ging eine intensive Diskussion und Abklärung voraus. Es wurden diverse fachliche Gutachten und Stellungnahmen eingeholt und seitens der Bevölkerung wurden Stellungnahmen zur geplanten Änderung abgegeben. Die Absiedlungszone der Phase 1 des Schutzprojektes wurde als Grünzug mit folgenden Bestimmungen gewidmet:

- „Generelles Bauverbot: Der Bauverbotsbereich im Überflutungsgebiet gilt auch für die (Sic!) Land- und Forstwirtschaft dienenden Bauten und Anlagen. Neu- und Zubauten sind nicht gestattet. Erhaltungsmaßnahmen an bestehenden Bauten und Anlagen und Maßnahmen zur Anpassung an zeitgemäße Wohnbedürfnisse in Höhenlagen oberhalb des 100-jährlichen Hochwassers plus 1 m sind zulässig. Zusätzliche Wohneinheiten sind nicht zulässig. Eine land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung der Grundflächen ist weiterhin möglich.“⁷³⁷

Für die Erweiterung der Absiedlungszone der Phase 2 beschloss der Gemeinderat im März 2014 auf Basis umfangreicher Gutachten die Einleitung des FWP-Änderungsverfahrens. Die ursprünglich durch die technischen Planungen geschützten Bereiche sollten von *Grünland, Land- und Forstwirtschaft, Bestehende Wohngebäude im Grünland, Mischbauggebiet, Sonderformen land- und forstwirtschaftlicher Gebäude im Grünland – Wohnnutzung* und *Bestehender Betriebe des Gastgewerbes im Grünland* in **GZ – Grünzug** mit dem **Zähler 12** umgewidmet werden. Die Förderrichtlinien für die Absiedlung verlangten die Freihaltung der betroffenen Flächen analog zum Absiedlungsprojekt im Eferdinger Becken.⁷³⁸ Der Grünzug umfasst dabei folgende Bestimmungen:

- **„Wohngebäude und -gebäudeteile:** Neubauten sind unzulässig. Zubauten sind nur erlaubt, soweit die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt nicht vergrößert werden. Dies gilt auch für zugeordnete Nebengebäude. Ersatzbauten sind nur in Härtefällen (insbesondere nach Zerstörung durch Elementarereignisse) zulässig.
- **Land- und forstwirtschaftliche Bauten:** Neubauten für landwirtschaftliche Zwecke sind nur zulässig, soweit die Anpassung der Bausubstanz an geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen betreffend Viehhaltung erforderlich ist.

⁷³³ Karlinger, Gurtner, 2017.

⁷³⁴ Änderung des ÖEK Nr. 1.22.

⁷³⁵ Stadtgemeinde Enns, 2012, 108.

⁷³⁶ Änderung des FWP Nr. 4.55 „Donauhochwasser – Aussiedlungsgebiet“.

⁷³⁷ Stadtgemeinde Enns, 2012, 108.

⁷³⁸ Stadtgemeinde Enns, 2014, 91f.

- **Ersatzbauten und Zubauten für aktive land- und forstwirtschaftliche Gebäude** sind zulässig, soweit die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt nicht vergrößert werden. Ersatzbauten für Wohn-/Kleingebäude gemäß § 30 Abs. 8a Oö. Raumordnungsgesetz (ROG) 1994 sind unzulässig.
- Die Verwendung von Gebäuden und Gebäudeteilen gemäß § 30 Abs. 6 bis 8a Oö. ROG 1994 (Nachnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden oder Gebäudeteilen) ist ausschließlich in **hoch- wassergeschützter Höhenlage** (Wasserspiegellage HQ100 zuzüglich 20 cm) gemäß § 47 Oö. Bautechnikgesetz 2013 zulässig.
- **Betriebe:** Ersatzbauten und Zubauten für betriebliche (ausgenommen landwirtschaftliche) Zwecke sind nur zulässig, soweit die bebaute Fläche insgesamt nicht vergrößert wird.⁷³⁹

Mit der Gesamtüberarbeitung des Flächenwidmungsplans 5.0 wurden die Zähler der Grünzüge angeglichen. Sämtliche Objekte für die Absiedlung befinden sich im Grünzug mit dem Zähler 10, der eine langfristige bauliche Freihaltung der Hochwasserabflussflächen des HQ100 garantieren soll:

- „Gz10 = **Schutzzone Überflutungsgebiet:** Neu-, Zu- und Umbauten sind unzulässig. Ausnahmen: Wohngebäude und -gebäudeteile: Neubauten sind unzulässig. Zubauten sind nur erlaubt, soweit die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt nicht vergrößert werden. Dies gilt auch für zugeordnete Nebengebäude. Ersatzbauten sind nur in Härtefällen (insbesondere nach Zerstörung durch Elementarereignisse) zulässig. Land- und forstwirtschaftliche Bauten: Neubauten für landwirtschaftliche Zwecke sind nur zulässig, soweit die Anpassung der Bausubstanz an geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen betreffend Viehhaltung erforderlich ist. Ersatzbauten und Zubauten für aktive land- und forstwirtschaftliche Gebäude sind zulässig, soweit die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt nicht vergrößert werden. Ersatzbauten für Wohn-/Kleingebäude gemäß § 30 Abs. 8a Oö. Raumordnungsgesetz 1994 sind unzulässig. Die Verwendung von Gebäuden und Gebäudeteilen gemäß § 30 Abs. 6 bis 8 Oö. ROG 1994 (Nachnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden oder Gebäudeteilen) ist ausschließlich in hochwassergeschützten Höhenlagen (Wasserspiegellage HQ100 zuzüglich 50 cm) zulässig.⁷⁴⁰

Abbildung 74: FWP-Ausschnitt der Stadtgemeinde Enns mit Schutzzone Überflutungsgebiet (dunkelgrün)



Quelle: www.doris.at, 03.04.2018

⁷³⁹ Textauszug zum Zählertext aus dem Gemeinderatsprotokoll vom 20.03.2014. Stadtgemeinde Enns, 2014, 92.

⁷⁴⁰ Textauszug aus dem aktuellen FWP via www.doris.at, 20.03.2019.

Die Bereitstellung von **Ersatzgrundstücken und Ersatzwohnungen** war für die Stadtgemeinde Enns ein großes Anliegen und es wurde intensiv nach geeigneten Grundstücken gesucht. Zuerst wurden durch die Stadtgemeinde landwirtschaftliche Flächen anvisiert, die ähnlich dem Modell im Machland-Nord zum 3-fachen Grünlandpreis verkauft werden hätten sollen. Durch die Nähe zum Zentralraum Linz wäre ein solches Modell aber politisch kaum zu halten gewesen und es wurde nach anderen Optionen gesucht. Es kamen einige Flächen in die engere Auswahl und seitens der Stadt wurden Gespräche mit den EigentümerInnen geführt. Schlussendlich konnte im Bereich Mitterstraße im Ortsteil Lorch ein als gemischtes Baugebiet gewidmetes Grundstück der Neuen Heimat⁷⁴¹ mobilisiert werden. Aufgrund der bestehenden Lärmproblematik durch die südlich liegende Bahnstrecke waren Lärmschutzmaßnahmen erforderlich, die durch die Neue Heimat finanziert wurden. Die Grundstücke wurden dann ausschließlich an Absiedler verkauft.⁷⁴² Je nach Lage wurden gestaffelte Preise festgesetzt.⁷⁴³ Die Grundstückspreise konnten damit deutlich unter dem ortsüblichen Niveau und die Ersatzgrundstücke in vergleichsweise zentraler Lage angeboten werden. Es wurden anders als im Machland-Nord keine komplett neuen Lagen erschlossen.

Abbildung 75: Neubauten von Absiedlern im Ortsteil Lorch/Enns



Quelle: Eigene Aufnahmen, 06.11.2017

Die nunmehrige Absiedlungszone in Enns war auf überörtlicher Ebene bereits seit 1999 als regionale Grünzone im **regionalen Raumordnungsprogramm für die Region Linz-Umland** ausgewiesen.⁷⁴⁴ Mittlerweile wurde dieses ROP überarbeitet und 2012 wiederverlautbart.⁷⁴⁵ Die Zielsetzung für die regionalen Grünzonen ist jedoch allgemein gehalten und enthält keine spezifischen Aussagen im Hinblick auf den Umgang mit Naturgefahren. Grünzonen sind in erster Linie so zu erhalten und zu entwickeln, dass sie ihre Funktion wahrnehmen können. Daraus könnte aber auch durchaus geschlossen werden, dass insb. die Funktion von Hochwasserabflussgebieten zu erhalten ist. Gemäß § 7 Abs. 1 des regionalen ROP darf in regionalen Grünzonen außerdem kein neues Bauland gewidmet werden. Diese Bestimmung würde somit auch ohne die vorhandene Widmung der Grünzüge mit Freihaltebestimmungen auf regionaler Ebene zu einer baulichen Freihaltung der HQ100-Bereiche der Stadtgemeinde Enns beitragen.

⁷⁴¹ NEUE HEIMAT Oberösterreich Gemeinnützige Wohnungs- und SiedlungsgesmbH.

⁷⁴² Karlinger, Gurtner, 2017.

⁷⁴³ € 120,-/m² mit 2 m Schallschutzwand, € 140,-/m² mit 1 m Schallschutzwand, € 160,-/m² in der zweiten Reihe.

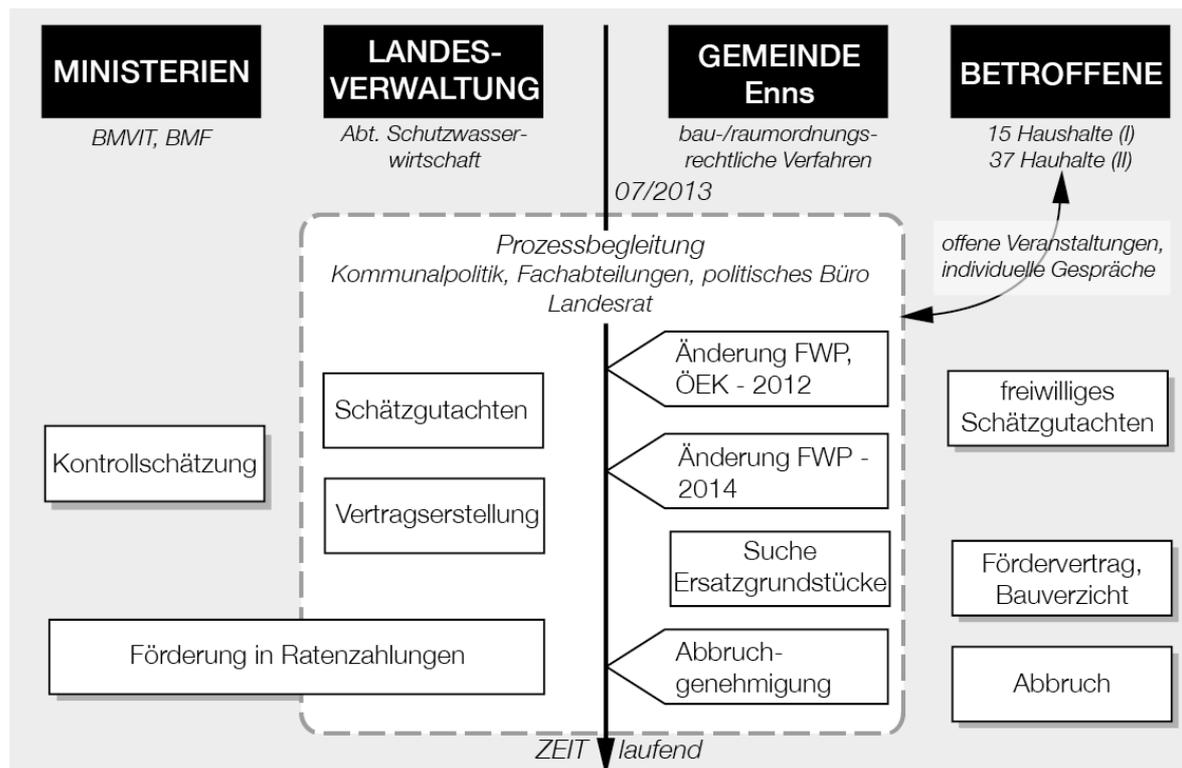
⁷⁴⁴ LGBl. Nr. 30/1999, Beschluss vom 13.04.1999.

⁷⁴⁵ LGBl. Nr. 42/2012.

ZUSAMMENFASSUNG

Das Absiedlungsprojekt in Enns wird seitens der Gemeinde als Erfolgsprojekt bezeichnet, dass den einzigen langfristig sinnvollen Hochwasserschutz für die Betroffenen an der Donau bedeutet.⁷⁴⁶ Im Bereich Enghagen ist die Absiedlung derzeit im Gange und es kann noch nicht endgültig abgeschätzt werden, ob ein vollständige Absiedlung aller 52 Liegenschaften gelingt. Der Absiedlungsprozess in Enghagen ist im Vergleich zu anderen Projekten stark auf die Gemeinde fokussiert. Diese hat eine zentrale Rolle in der Kommunikation mit den Betroffenen eingenommen und sich um Ersatzgrundstücke bemüht. Dabei wurde die Absiedlung in 2 Phasen in ein wasserbauliches Schutzprojekt eingebettet, dass fachlich durch die Abteilung Schutzwasserwirtschaft beim AdOÖLReg betreut wird. Anders als im Eferdinger Becken wurde kein Steuerungsgremium gebildet und die Fäden liefen sozusagen in erster Linie im Gemeinderat und dem Stadtamt zusammen. Dabei wurde jedoch in der Prozessbegleitung sehr eng mit der Abteilung Schutzwasserwirtschaft zusammengearbeitet.⁷⁴⁷ Von ministerieller Seite gab es eine geringe Einbindung in den Prozess, da einerseits die Richtlinien aus dem Eferdinger Becken übernommen wurden und die Finanzierung bereits 2006 per Art. 15a B-VG Vereinbarung abgesichert worden war. Die betroffenen Haushalte hatten in der Gemeinde Enns AnsprechpartnerInnen und wurden in öffentlichen Informationsveranstaltungen sowie individuellen Gesprächen informiert.

Abbildung 76: Absiedlungsprozess Erlengraben, Kronau, Lorch, Enghagen



Quelle: Eigene Darstellung

Im Vergleich zu anderen Absiedlungsprojekten spielen Instrumente der örtlichen Raumordnung im Prozess in Enns eine durchaus wesentliche Rolle. So wurde mit dem örtlichen Entwicklungskonzept auch die strategische Planungsgrundlage angepasst und auch zu einem frühen Zeitpunkt die Rückwidmungen vorgenommen. Eine langfristige Freihaltung der Flächen ist somit gegeben.

⁷⁴⁶ Karlinger, Gurtner, 2017.

⁷⁴⁷ ebd.

7 ANALYSE DER ABSIEDLUNGSPROJEKTE

Die untersuchten Absiedlungsprojekte ergeben trotz deutlicher Analogien ein durchaus heterogenes Bild und breites Spektrum in der Veranlassung, Argumentation und Abwicklung. Es wird dabei sehr deutlich, dass es sich bei einer Absiedlung nicht um ein singuläres, verfahrensrechtlich abgeschlossenes Rechtsinstrument mit klaren Verantwortlichkeiten und immer gleichen rechtlichen Grundlagen handelt. Absiedlungen sind vielmehr Planungs- und Begleitungsprozesse, die in der Interaktion und dem Verhältnis der beteiligten Akteure ein zentrales Fundament finden.⁷⁴⁸ Dahingehend ist es essentiell sich von einer rein individuellen Betrachtung einzelner Beispiele zu lösen und persönlich-individuelle Rollen ein Stück weit außer Betracht zu nehmen. Mithilfe einheitlicher Rahmenkriterien lassen sich die untersuchten Projekte systematisieren sowie die Prozesse objektivieren und damit eine Vergleichbarkeit herstellen.

Das Analysekapitel basiert daher auf einer Gegenüberstellung der Praxisbeispiele. Dabei werden insb. die Aspekte (1) der Entscheidung über Absiedlungen, (2) der Koordination derartiger Projekte/Prozesse sowie (3) raumplanerische Aspekte verglichen. Für die Herstellung einer Vergleichbarkeit in der tabellarischen Darstellung wird eine Farbkodierung verwendet.

Abbildung 77: Farbschema für die Gegenüberstellung der Absiedlungsprojekte

trifft zu	Bund
trifft teilweise zu	Land
trifft nicht zu	Gemeinde
keine Angabe	

Die weitere Analyse evaluiert individuelle Merkmale der untersuchten Praxisbeispiele und insb. inwieweit Absiedlungen überhaupt Planungsinstrumente sind und als solche angewandt werden. Die Analyse untersucht also, inwiefern eine strategisch-vorausschauende Perspektive eingenommen wird bzw. eingenommen werden kann. Eine zentrale Frage ist dabei, ob ein idealisierter prozessualer Ablauf auf Basis der durchgeführten Untersuchungen entworfen werden kann. Dahingehend wird der von der UNHCR entworfene Rahmen für Absiedlungen⁷⁴⁹ zum Vergleich herangezogen.

7.1 Entscheidung über Absiedlungen

In einem integralen Naturgefahrenmanagement ist die Absiedlung eine unter vielen Möglichkeiten Schutz vor Naturgefahren herzustellen. Aus raumplanerischer Sicht ist bei einer Absiedlung insb. die langfristige Verhinderung einer weiteren baulichen Entwicklung, respektive die Freihaltung von Gefahrenbereichen von vulnerablen Nutzungen, essentiell. Auf Basis einschlägiger Analysen der lokalen bzw. regionalen Gefährdungssituation (und des Risikos) werden von ExpertInnen Einzelmaßnahmen oder Maßnahmenkombinationen empfohlen und daraus Schutzprojekte entwickelt.

⁷⁴⁸ Weingraber, Schindelegger, 2018. Schindelegger, 2018. Seebauer et al., 2018.

⁷⁴⁹ Ferris, 2017, 8.

Absiedlungen können daher **in konkrete Schutzprojekte**, die entsprechend der einschlägigen technischen Richtlinien⁷⁵⁰ geplant und durchgeführt werden, eingebettet sein. Es ist aber auch möglich, dass Absiedlungen in unmittelbarer **Reaktion auf aufgetretene Schadereignisse** als **Sofortmaßnahme** vorgenommen werden. Denkbar wäre aber auch die Identifikation von Bereichen für eine **langfristige Absiedlung**, ohne die Einbettung in ein konkretes Schutzprojekt. In Anbetracht der unterschiedlichen Möglichkeiten Absiedlungsprojekte zu initiieren, unterscheidet sich auch die Entscheidungsvorbereitung und -findung. Tabelle 16 schlüsselt auf, ob die untersuchten Absiedlungen als unmittelbare Reaktion auf ein Schadereignis durchgeführt wurden, ob eine Einbettung in ein Schutzprojekt vorliegt und, ob im Schutzprojekt auf lokal- oder landespolitischer Ebene eine Absiedlungszone abgegrenzt und beschlossen wurde.

Tabelle 16: Evaluierung der Entscheidung über die Absiedlung

Fallbeispiel	Reaktion auf Schadereignis(se)	Einbettung in ein Schutzprojekt	Festlegung einer Absiedlungszone
Valzur (T)	unmittelbare Reaktion auf das Lawinereignis vom Februar 1999; Wiederaufbau untersagt	keine Einbettung in ein Schutzprojekt; Überarbeitung des Gefahrenzonenplans nach dem Schadereignis	Identifikation der betroffenen Objekte durch Sachverständige der WLW
Pfunds (T)	Reaktion auf Murgang 2005	Absiedlung für ein ausreichend großes Retentionsbecken	auf Basis der konkreten technischen Planungen; Änderung des Gefahrenzonenplans
Altenmarkt (Slbg)	keine Reaktion auf konkrete/s Ereignis/se	Absiedlung für die Schaffung eines Retentionsbeckens	auf Basis der konkreten technischen Planungen
Schildried (Vlbg)	Reaktion auf das Hochwasser vom August 2005 (und vorhergegangene)	Einbettung in ein Schutzprojekt zur Herstellung einer Retentionsfläche	Absiedlungszone über eine Bausperre der Gemeinde; Grundlage dafür seitens des Landes
Machland-Süd 1972-1984 (NÖ)	Reaktion auf eine Vielzahl von Schadereignissen	nicht in Kombination mit anderen Schutzmaßnahmen	auf Basis der aufgetretenen individuellen Betroffenheit
Machland-Süd ab 2000 (NÖ)	insb. Reaktion auf das Hochwasserereignis 1991	Schutzprojekt des Landes NÖ mit dem BMVIT	mittel der HQ100 Anschlaglinien
Machland-Nord (OÖ)	Reaktion auf Hochwasserereignis 1991 und Umsetzung verstärkt nach 2002	Einbettung in Schutzprojekt Machland-Damm	Beschluss im eigens gebildeten Unterausschuss des Landtages
Eferdinger Becken (OÖ)	Vorüberlegungen wurden angestellt; unmittelbar nach HW 2013	2. stufiges Schutzprojekt (Phase I – ausschließlich Absiedlung)	politische Beschlussfassung der Landesregierung
Enns (OÖ)	Beginn der Planung nach dem HW 2002; Ausdehnung der Absiedlung nach dem HW 2013	Einbettung in Schutzprojekt	Festlegung der Absiedlungszone über die Umwidmung der HQ100-Bereiche in Schutzzone Überflutungsgebiet

Quelle: Eigene Darstellung

⁷⁵⁰ RIWA-T-BWS, RIWA-T, TRL-WLV.

Die untersuchten Absiedlungsprojekte stehen fast alle im Zusammenhang mit gewissen Schadereignissen. Dabei lassen sich jedoch drei Kategorien unterscheiden.

- **Absiedlung als Reaktion auf ein unmittelbares (Extrem-) Ereignis:**
Im Ortsteil **Valzur** wurde bereits wenige Wochen nach dem Lawinenereignis vom Februar 1999 an einer Absiedlung gearbeitet, da ein Wiederaufbau der zerstörten bzw. beschädigten Gebäude von den Sachverständigen der WLW ausgeschlossen wurde. Im Beispiel **Pfunds** wurde nach dem Schadereignis eine technische Verbauung des Stubner Bachs geplant, für die die Absiedlung einzelner Objekte erforderlich war. Die betroffenen Objekte waren durch die Ereignisse zerstört oder beschädigt worden.
- **Absiedlung nach einer Reihe von Schadereignissen mit unmittelbar vorangegangenen Ereignis:**
In den meisten Fällen (Schildried, Machland-Süd (ab 2000), Machland-Nord, Eferdinger Becken, Enns) kann nicht ein einzelnes Ereignis als Auslöser für die Absiedlung bzw. die Diskussion der Maßnahme identifiziert werden. Betroffen sind hier in erster Linie Projekte im Zusammenhang mit Hochwassergefahren.
- **Absiedlung nach einer Reihe von Schadereignissen ohne Bezug zu einem Einzelereignis:**
Das einzige untersuchte Absiedlungsprojekt, das aufgrund der grundsätzlich hohen Gefährdungssituation ohne Bezug zu einem unmittelbar vorangegangenen Schadereignis durchgeführt wurde, ist die Absiedlung der vorwiegend landwirtschaftlich genutzten Wohn- und Wirtschaftsgebäude im **Machland-Süd** ab 1972. Wie dargestellt wurde länger über eine Absiedlung diskutiert, aufgrund eines Blitzeinschlages der Wiederaufbau eines Hofes untersagt und damit ein Anlassfall geschaffen.
- **Absiedlung im Rahmen von Schutzprojekten ohne Zusammenhang mit Ereignissen:**
Das einzige untersuchte Absiedlungsbeispiel ohne unmittelbaren Konnex zu vorangegangenen Ereignissen, stellt der Reiterhof in Altenmarkt dar. Dieser musste für die Errichtung eines Retentionsbeckens zur Sicherstellung des dicht bebauten Ortskerns von Altenmarkt abgebrochen werden.

Wie aus bisherigen Untersuchungen zu Absiedlungen in Österreich hervorgeht,⁷⁵¹ ermöglichen Schadereignisse meist ein „**Window of Opportunity**“, um Absiedlungen realisieren zu können. Bei Extremereignissen stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem Wiederaufbau am selben Ort, oder dem Wiederaufbau in – relativ gesehen – sicheren Bereichen. Wie der Brand im Machland-Süd zeigt, können aber auch andere Ereignisse Knackpunkt für eine Umsetzung sein. Nicht eindeutig klären lässt sich für die meisten Fällen mit wiederkehrenden Schadereignissen, inwiefern bereits eine Absiedlung über einen längeren Zeitraum als Option diskutiert wurde. Im Projekt Machland-Nord war eine solche Diskussion z.B. beim Hochwasser 2002 bereits im Gange. Es wurde lediglich die Zone für die freiwillige Absiedlung bei gleichen Rahmenbedingungen erweitert.

Damit stellt sich auch die Frage nach der **Einbettung von Absiedlungsprojekten in Schutzprojekte** der WLW, BWV oder des BMVIT nach forst- bzw. wasserrechtlichen Rahmenbedingungen. Ein solcher Zusammenhang liegt für den Großteil der untersuchten Projekte vor. Nur für die Projekte in Valzur und Machland-Süd 1972-1984 war dies nicht der Fall. In **Valzur** war eine rasche Entscheidung über die Maßnahme erforderlich und die Finanzierung wurde nicht auf Basis des WBF 1985, sondern aus Mitteln des Katastrophenfonds vorgenommen. Formal betrachtet wurde daher kein Schutzprojekt durchgeführt, obwohl die Sachverständigen der WLW mit ihrer Expertise in die Diskussion entsprechend eingebunden waren und somit die Rahmenbedingungen mitbestimmt haben. Bei der ersten großen Absiedlung im **Machland-Süd**, gab es ebenfalls kein

⁷⁵¹ insb. *Seher et al., 2009. Seebauer, Babcicky, 2016.*

schutzwasserwirtschaftliches Schutzprojekt, da hier insb. die Abteilung für Agrarwirtschaft des Landes Niederösterreich die Betreuung und Förderabwicklung übernahm. Für alle weiteren untersuchten Fallbeispiele lassen sich zwei wesentliche Kategorien unterscheiden:

- **Adaptierung laufender Schutzprojekte** im Hinblick auf eine Absiedlung: Einige untersuchte Beispiele wurden initial nicht als Absiedlungsprojekte konzipiert, sondern sahen in erster Linie die Herstellung technischer Schutzmaßnahmen vor. In **Schildried** lag zum Zeitpunkt des Hochwasserereignisses 2005 etwa ein entsprechendes generelles Projekt vor. Im **Machland-Nord** gab es nach dem Hochwasserereignis 1991 zwar einige Objekte, die für eine Absiedlung vorgesehen waren, der Großteil des Baubestandes in der HQ100-Zone sollte aber technisch geschützt werden. In **Enns** war ebenfalls die Absiedlung von Streulagen (Lorch, Kronau, Erlengraben) vorgesehen, die Ausdehnung der Absiedlung wurde aufgrund des Hochwasserereignisses 2013 jedoch erweitert. Die Schadereignisse beeinflussten in diesen Fällen somit unmittelbar die laufenden Planungen zu Schutzprojekten und führten in den genannten Fällen zu einer Umplanung, die zu Gunsten der Absiedlung ausfielen.
- **Absiedlung als Teil des Schutzprojektes:** Insb. bei technischen Projekten, die für Retentionsflächen oder Standflächen von Bauwerken Grundstücke benötigen, sind Absiedlungen – im Sinn einer Ablöse von Gebäuden und Grundflächen – bereits Teil der Maßnahmenplanung. Beispiele dafür sind die Projekte in **Pfunds** und **Altenmarkt**, in denen technische Retentionsbereiche hergestellt wurden. Im Machland-Süd (ab 2000), Machland-Nord und Eferdinger Becken wurde eine Maßnahmenkombination entwickelt.

Für die verbindliche **Abgrenzung der Bereiche**, in denen eine **Absiedlung auf freiwilliger Basis** möglich ist, würde man den Beschluss durch politische Gremien vermuten. Die Untersuchung der Beispiele zeigt jedoch, dass dies de facto nicht der Fall ist. Lediglich im Eferdinger Becken wurde eine Absiedlungszone („gelbe Zone“) dezidiert politisch beschlossen und planlich ausgewiesen.⁷⁵² In diesem Beispiel war es generell nicht möglich z.B. HQ100 Anschlaglinien für das Eferdinger Becken zur Abgrenzung der Absiedlungszone heranzuziehen, da hier auch zusammenhängende Siedlungskörper umfasst gewesen wären (z.B. Goldwörth). Daher wurde basierend auf entsprechenden Analysen ein abgestimmtes Schutzkonzept erstellt. Somit wurden die Absiedlungsobjekte im Rahmen der Planungen von Schutzprojekten entweder über Hochwasseranslaglinien (Machland-Süd, Machland-Nord, Enns) oder anhand von Gefahrenzonenabgrenzungen (Valzur) identifiziert, und in den meisten untersuchten Fallbeispielen jedoch keine separaten Absiedlungszonen ausgewiesen. In keinem der untersuchten Beispiele wurden bereits auf Ebene der örtlichen oder überörtlichen Raumordnung Bereiche für eine mögliche Absiedlung identifiziert. Die verfügbaren planerischen Instrumente wurden in erster Linie zur Unterbindung einer weiteren Bebauung eingesetzt.

Die **Entscheidung über Absiedlungen** steht, wie die Untersuchung deutlich zeigt, meist im Zusammenhang mit konkreten Schadereignissen und kann in ihrer aktuellen Praxis als weitgehend **reaktive Maßnahme** bezeichnet werden. Die Festlegung von Bereichen für eine Absiedlung wird in erster Linie im Rahmen der Erstellung von Schutzprojekten, jedenfalls aber auf sachlichen Grundlagen (Anschlaglinien, rote Gefahrenzonen, benötigte technische Retention) getroffen. Eine transparente Ausweisung und Kommunikation von Absiedlungszonen an die Öffentlichkeit erfolgte bisher nur in Ausnahmefällen. Eine strategisch vorausschauende Identifizierung von Bereichen, die aufgrund einer entsprechend gravierenden Gefährdung für eine Absiedlung in Frage kommen, konnte in keinem untersuchten Fall festgestellt werden.

⁷⁵² Regierungsbeschluss der OÖ LReg: GZ: OGW-SW-830353/1-2013, 21.10.2013.

7.2 Koordination von Absiedlungsprozessen

Da es sich bei Absiedlungsprozessen nicht um Projekte handelt, die seitens einer einzigen Behörde geplant und abgewickelt werden, ist die Frage nach der Koordination der eingebundenen staatlichen Akteure zentral. Tabelle 17 schlüsselt daher für die untersuchten Absiedlungsprojekte auf. Sie bezieht sich auf die wesentlichen Koordinationsebenen (Bund, Land, Gemeinde) der untersuchten Fallbeispiele und zeigt auf, ob ein politisch bzw. fachliches Koordinationsgremium eingerichtet wurde. Außerdem gibt die Tabelle an, ob einheitliche Richtlinien für die Absiedlung ausverhandelt und politisch beschlossen wurden.

Tabelle 17: Evaluierung zur Koordination der Absiedlung

Fallbeispiel	Zentrale Koordinationsebene		Koordinationsgremium		Generelle Richtlinien
Valzur (T)	Gde	Gemeinde Ischgl gemeinsam mit Agrargemeinschaft Mathon		ad hoc Gruppe	keine bzgl. Absiedlung
Pfunds (T)	Gde	Gemeinde federführend bei Gesprächen; Unterstützung seitens WLV		kein Gremium	keine; Ablöse der Objekte im Schutzprojekt
Altenmarkt (Slbg)	Land	Abt. Schutzwasserwirtschaft		kein Gremium	keine; Ablöse der Objekte im Schutzprojekt
Schildried (Vlbg)	Land	verschiedene Abteilungen des Landes		ad hoc Gruppe verschiedene Landesabt., externer Rechtsanwalt	keine; Ablöse der Objekte im Schutzprojekt
Machland- Süd 1972- 1984 (NÖ)	Land, Gde	insb. Abteilung für Landwirtschaftsförderung (Förderabwicklung)		kein Gremium, aber Besprechungen zur Abstimmung insb. im lokalen Wirtshaus	keine politisch beschlossenen Richtlinie aber interne für die Förderung
Machland- Süd ab 2000 (NÖ)	Land, Gde	insb. Abteilung für Landwirtschaftsförderung (Förderabwicklung)		kein Gremium, fachliche Abstimmungstreffen	Richtlinie des BMVIT, 1999 von LReg beschlossen
Machland- Nord	Land	Abteilung für Land- und Forstwirtschaft, Katastrophenfonds		Unterausschuss im Landtag (fraktionsübergreifend)	Richtlinie die mit dem BMVIT für das Machland ausverhandelt wurde
Eferdinger Becken	Land	Abteilung für Schutzwasserwirtschaft		Beirat für den Hochwasserschutz im Eferdinger Becken	überarbeitete Richtlinie des BMVIT
Enns (OÖ)	Land, Gde	Abteilung für Schutzwasserwirtschaft, Gemeinderat, Bgm. und Stadtamt		kein separat eingerrichtetes Gremium	überarbeitete Richtlinie des BMVIT

Quelle: Eigene Darstellung

Die einzelnen Ablaufschemata zu den Absiedlungsprozessen der Fallbeispiele zeigen, dass verschiedenste staatliche **Akteure in die Organisation und Abwicklung** solcher Prozesse involviert sind. Der Fokus in der Betrachtung der Untersuchung liegt auf der Zusammenarbeit und Koordination öffentlicher Institutionen, die mit dem Verwaltungsvollzug beauftragt sind. Auf privater Seite sind neben den Betroffenen auch Planungsbüros, Rechtsanwälte, Notare und im

Eferdinger Becken eine Bürgerinitiative involviert. Obwohl die Finanzierung in den meisten Fallbeispielen zum Großteil vom Bund aufgebracht wurde, übernahm das Land oder auch die betroffene Gemeinde selbst in den meisten Fallbeispielen die Prozessorganisation/-koordination. Die befassten Abteilungen in der Landesverwaltung stellten in erster Linie das kommunikative Bindeglied zur Bundesebene dar und betreuten die Förderabwicklung. Grundsätzlich übernahmen die Gemeinden eine wichtige kommunikative Rolle im Kontakt mit den Betroffenen.

In der Gemeinde Ischgl wurde die Absiedlung im Ortsteil Valzur gemeinsam mit der Agrargemeinschaft Mathon auf kommunaler Ebene organisiert und abgewickelt. Die Landesabteilungen waren hier vergleichsweise wenig eingebunden. Sie hatten einerseits eine beratende Funktion und organisierten andererseits die Finanzierung der Entschädigungszahlungen aus den Katastrophenfonds. Die Landesebene hat sich generell als die bestgeeignetste Ebene zur Koordination von Absiedlungsprojekten etabliert. Dies ist mitunter auch deswegen der Fall, weil Absiedlungen spezifische Kompetenz und Kontinuität in der Durchführung und Betreuung benötigen.

In Absiedlungsprozessen sind auf Seite der Verwaltung Akteure auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene eingebunden und es bedarf vor allem im Hinblick auf die zeitliche Durchführung von Absiedlungen, sowie den Rahmenbedingungen für die Gewährung von Fördermitteln, einer engen fachlich-politischen Abstimmung. Dementsprechend wurden vor allem für Absiedlungsprojekte mit regionaler Ausdehnung **Koordinationsgremien** eingerichtet. In den Fallbeispielen Valzur und Schildried handelte es sich in erster Linie um eine fachlich besetzte ad hoc Gruppe, die kurze Kommunikationswege und eine rasche Abwicklung der Zeitwertschätzung sowie der Errichtung der Ablöseverträge garantieren sollten. Für das Projekt Machland-Nord wurde ein Unterausschuss im Landtag eingerichtet und für das Projekt Eferdinger Becken ein eigener Beirat, der auch die GemeindevertreterInnen involvierte. Unter anderem wurde der Beirat kritisch dargestellt, da sich einzelne kommunalpolitische Agenden nicht immer mit den schutzwasserwirtschaftlichen Zielsetzungen vereinbaren lassen und daher nicht ausschließlich fachlich diskutiert werden konnte. Im Unterausschuss des Landes zum Projekt Machland-Nord waren keine Bgm. vertreten. Dort gelang die Abklärung der Rahmenbedingungen für eine Absiedlung und anschließende Mobilisierung der Gemeinden zur Teilnahme vergleichsweise gut.⁷⁵³ Bei Absiedlungen die ausschließlich im Zusammenhang mit Schutzbauten erforderlich waren (Pfunds, Altenmarkt), hat nachvollziehbarerweise keine Einrichtung von Koordinationsgremien stattgefunden.

Im Hinblick auf die Projektkoordination und Kommunikation mit den Gemeinden und Betroffenen ist v.a. das Projekt im Machland-Süd eine Ausnahme. Die Absiedlungsrichtlinien⁷⁵⁴ wurden durch das Land Niederösterreich beschlossen und die Informationen zur Förderabwicklung generell zugänglich gemacht. Keine der betroffenen Gemeinden (Strengberg, Wallsee, Ardagger, Neustadt an der Donau) versuchte die Absiedlung komplett abzuwenden und stattdessen einen technischen Hochwasserschutz einzufordern.

Richtlinien zur Absiedlung wurden in erster Linie für Hochwasserschutzprojekte unter Beteiligung des BMVIT entwickelt. Treibende Kraft in den 1990er-Jahren war hier der damalige Leiter der zuständigen Abteilung für Hochwasserschutz entlang der Donau Dr. Leo Grill, der insb. für die Absicherung der Finanzierung mittels Art. 15a B-VG Vereinbarungen eintrat.⁷⁵⁵ Für das Machland-

⁷⁵³ Haderer, 2016.

⁷⁵⁴ Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 2018.

⁷⁵⁵ Grill, 2016.

Süd wurden die ausverhandelten Richtlinien 1999 beschlossen.⁷⁵⁶ Diese wurden auch dem Absiedlungsprojekt im Machland-Nord zugrunde gelegt. Im Zuge der Vorbereitung der Absiedlungen im Eferdinger Becken wurden die Absiedlungsrichtlinien aktualisiert und vom Land Oberösterreich gemeinsam mit dem BMVIT aktualisiert. Allen voran wurde eine stärkere planerische Absicherung zur langfristigen Freihaltung der Absiedlungszone verlangt. Die Freihaltung wird nunmehr über **zivilrechtlich abgesicherte Bauverbote** auf Eigenflächen der Betroffenen in der Absiedlungszone, sowie der **Widmung von Schutzzonen** erreicht. Dem derzeit laufenden Projekt in der Stadtgemeinde Enns, wurde diese aktualisierte Richtlinien zugrunde gelegt. Die jeweiligen Richtlinien zur Absiedlung sind Förderkriterien für den Erhalt von finanziellen Mitteln nach dem WBF 1985. Diese Mittel werden vom Bund sowie den Ländern gemeinsam aufgebracht, wodurch diese auch die Förderkriterien festlegen können und entsprechend flexibel auf lokale/regionale Situationen – unter Einhaltung der gesetzlich verankerten Prinzipien – reagieren können.

Die Koordination der verschiedenen staatlichen Akteure in Absiedlungsprozessen hängt unmittelbar mit der Finanzierung der Projekte zusammen. Gibt es eine Einbettung in ein Schutzprojekt, so kommen jedenfalls die Bestimmungen des WBF 1985 zur Anwendung.⁷⁵⁷ Finanzielle Mittel nach dem WBF 1985 werden entsprechend der sich derzeit in Aktualisierung befindlichen Durchführungsbestimmungen in Zukunft auch ohne die Durchführung eines Schutzprojektes für Absiedlungen gewährt werden können.

In Tabelle 18 werden diese Finanzierungsschlüssel für die untersuchten Absiedlungsprojekte dargestellt. Als weiterer Aspekt wird angeführt, ob und zu welchem Prozentsatz die Grundstücke der Betroffenen abgelöst wurden.

Tabelle 18: Finanzierungsschlüssel der Absiedlung

Fallbeispiel	Bund	Land	Gemeinde	Betroffene	Ablöse Grundstücke
Valzur (T)	-	100 % Katastrophen- fonds	-	-	alle betroffenen Grundstücke; Tausch mit Grundstücken der Agrargemeinschaft
Pfunds (T)	k.a.	k.a.	k.a.	-	zu 100 % abgelöst
Altenmarkt (Slbg)	84 %	-	16 %	-	zu 100 % abgelöst
Schildried (Vlbg)	60 %	30 %	10 %	-	alle betroffenen Grundstücke, Übernahme ins öffentliche Wassergut
Machland-Süd 1972-1984 (NÖ)	50 %	30 %	-	20 %	nicht abgelöst; Abbruch nicht gefördert
Machland-Süd ab 2000 (NÖ)	50 %	30 %	-	20 %	nicht abgelöst
Machland-Nord	50 %	30 %	-	20 %	nicht abgelöst
Eferdinger Becken	50 %	30 %	-	20 %	nicht abgelöst
Enns (OÖ)	50 %	30 %	-	20 %	nicht abgelöst

Quelle: Eigene Darstellung

⁷⁵⁶ Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 2018.

⁷⁵⁷ §§ 6-9 WBF 1985.

Für den Großteil der untersuchten Fallbeispiele war der Finanzierungsschlüssel des WBFG 1985 für Schutzmaßnahmen an der Donau heranzuziehen.⁷⁵⁸ Der Bund brachte 50 % und die Länder 30 % der Mittel auf. Die Absiedler selbst mussten im Sinn des Interessentenanteils die verbleibenden 20 % tragen. Neben dem Anteil am Zeitwert der Gebäude wurden – abgesehen von den Absiedlungen im Machland-Süd zwischen 1972-1984 – hier auch die Abbruchkosten mit 80 % gefördert. Für die Gemeinden entstanden im Hinblick auf die Absiedlung keine Kosten für Ablöse der Objekte. Im Fallbeispiel Schildried übernahm der Bunde 60 %, das Land 30 % und die Gemeinde Göfis die verbleibenden 10 % der Kosten, da an Gewässern mit starker Geschiebeführung andere Bestimmungen für die Finanzierung von Schutzmaßnahmen gelten.⁷⁵⁹ Im Beispiel Valzur wurden, aufgrund der vorhergegangenen Lawinenkatastrophe, die gesamten Kosten durch den Katastrophenfonds übernommen. Im Rahmen des Schutzprojektes in Altenmarkt, wurde der Zeitwert des Objektes und die Standflächen zu 100 % abgelöst. Der Finanzierungsschlüssel 84 % Bund und 16 % Gemeinde ergibt sich aus dem Umstand, dass die Enns ein vom Bund betreutes Gewässer ist. Die Kosten für Schutz- und Hochwasserrückhaltemaßnahmen trägt grundsätzlich der Bund, wobei die Nutznießer nach § 44 WRG 1959 zu Beitragsleistungen herangezogen werden können.⁷⁶⁰

Für das Beispiel in der Gemeinde Pfunds lassen sich keine eindeutigen Angaben bzgl. des Kostenschlüssels für die Absiedlung der drei betroffenen Objekte anführen. Die Objekte waren durch das Schadereignis irreparabel beschädigt und wurden im Zuge der Sofortmaßnahmen abgebrochen. Die Ablöse der Grundstücke und Entschädigungszahlungen für den Verlust der Häuser erfolgten im Schutzprojekt. Dabei kamen unterschiedliche Kostenschlüssel für die Sofortmaßnahmen und die Schutzprojekte zum Einsatz. Für die Gebäude wurden aufgrund des Schadereignisses insb. Mittel aus dem Katastrophenfonds bereitgestellt.⁷⁶¹ Für die Betroffene waren die beiden Kriterien wesentlich: (1) Erhalt einer Ablöse für die Grundstücke und (2) Entschädigung für den Verlust der Gebäude.

Die **Ablöse von Grundstücken** – wie dies in Buyout Programmen in den USA und Australien vorgenommen wird⁷⁶² – ist bei den österreichischen Fallbeispielen tendenziell selten. Im Beispiel Valzur wurden die betroffenen Grundstücke mit den Ersatzgrundstücken, unter Beteiligung der lokalen Agrargemeinschaft Mathon, getauscht. Bei den Projekten entlang der Donau sind die Grundstücke im Eigentum der Betroffenen verblieben. In Schildried wurden die Grundstücke in das öffentliche Wassergut übernommen und entschädigt. Bei den Baulandpreisen in Vorarlberg, wäre es den Betroffenen ansonsten kaum möglich gewesen nur mit der Objektentschädigung Ersatzflächen bzw. -wohnungen anzukaufen.

Der Ankauf der Grundstücke von Absiedlern ist im österreichischen Kontext für die öffentliche Hand meist keine sinnvolle Praxis, da – sofern diese nicht für Schutzmaßnahmen benötigt werden – kein Verwendungszweck im öffentlichen Interesse gegeben ist. Neben den initialen Ablösekosten würden laufende Kosten für die die Verwaltung bzw. Bewirtschaftung der Flächen entstehen.

⁷⁵⁸ § 7 Abs. 2 WBFG 1985.

⁷⁵⁹ § 6 Z 2 WBFG 1985.

⁷⁶⁰ § 8 Abs. 2 WBFG 1985.

⁷⁶¹ *Walter, Weber*, 2019.

⁷⁶² *De Vries, Fraser*, 2012. FEMA, 1998. *Handmer*, 1987.

7.3 Raumplanerische Aspekte von Absiedlungen

Für die Diskussion der Rolle der überörtlichen und örtlichen Raumplanung in Absiedlungsprojekten, lässt sich insb. prüfen, inwieweit strategische planerische Überlegungen im Zusammenhang mit Absiedlungsprojekten in örtliche oder überörtliche Entwicklungskonzepte eingehen und wann bzw. wie ordnungsplanerische Instrumente eingesetzt werden.

Tabelle 19: Raumplanungsinstrumente im Zusammenhang mit Absiedlungen

Fallbeispiel	Absiedlungszone in Planung	Bausperre	FWP Änderung
Valzur (T)	Betroffene Bereiche sind nunmehr rote Gefahrenzone (Kenntlichmachung im FWP)	Beschluss durch Gemeinderat	Rückwidmung bei Gesamtüberarbeitung des FWP
Pfunds (T)	auf Basis des Schadereignisses und der Projektplanung; rote Gefahrenzone	keine Bausperre; indirekt durch zwischenzeitliche Zonenausweisung im GZP	Rückwidmung nach Baubeginn des Schutzprojektes bei Gesamtüberarbeitung des FWP
Altenmarkt (Slbg)	Retentionsbereich ist im GZP gekennzeichnet (Kenntlichmachung im FWP)	keine Bausperre im Bereich der Absiedlung	keine FWP Änderung zur Freihaltung
Schildried (Vlbg)	relevante Bereiche über Hochwasserabfluss ausgewiesen	nach HW Ereignis 2005 für den 100-jährlichen Hochwasserabfluss	erst 2011 Umwidmung in Freifläche Freihaltegebiet
Machland-Süd 1972-1984 (NÖ)	lediglich aus Erfahrungswerten vergangener Ereignisse	k.a.	nach Aussagen von Absiedlern waren keine Baulandgrundstücke betroffen ⁷⁶³
Machland-Süd ab 2000 (NÖ)	HQ100 Anschlaglinie als Kriterium für die Förderungsfähigkeit	Beschluss durch Gemeinderat als Fördervoraussetzung	zum Großteil im Nachhinein bereinigt/angepasst
Machland-Nord (OÖ)	HQ100 Anschlaglinie als Kriterium in Abstimmung mit technischem Schutz	Beschluss von Neuplanungsgebieten als Voraussetzung für eine Förderung gem. Richtlinien	erst Jahre nach Absiedlung; Absicherung der Bauverbote über Schutz zonen im Grünland
Eferdinger Becken (OÖ)	mit der Umwidmung der betroffenen Flächen in Schutzzone Überflutungsgebiet	Neuplanungsgebiete auf Empfehlung des Landes; für gelbe Zone und teilweise für violette Zone	als Voraussetzung für die Förderung der Absiedlung; Widmung einer Schutzzone Überflutungsgebiet
Enns (OÖ)	mit der Umwidmung der betroffenen Flächen in Schutzzone Überflutungsgebiet	keine Neuplanungsgebiete im Vorfeld zur FWP Änderung beschlossen	als Voraussetzung für die Förderung der Absiedlung; Widmung einer Schutzzone Überflutungsgebiet

Quelle: Eigene Darstellung

Raumplanerische Instrumente können wie in Kapitel 5 dargestellt zur Erreichung der Zielsetzungen von Absiedlungsprojekten herangezogen werden. Da die nominelle Raumplanung als Negativplanung zukunftsorientiert ist, ist vor allem die langfristige Freihaltung und ggf. risikoangepasste Bestandsentwicklung in Absiedlungszonen eine wichtige Aufgabe. Dementsprechend würde die Annahme nahe liegen, dass raumplanerische Instrumente eng in Absiedlungsprozesse eingebunden werden. Dies konnte jedoch in keinem der untersuchten Fallbeispiele festgestellt werden.

⁷⁶³ Hehenberger, 2018. Korndeuer, 2018.

In den Fallbeispielen dienen **Absiedlungszonen** größtenteils zur Abgrenzung des Maßnahmenbereiches sowie der Identifizierung der Betroffenen, die die Möglichkeit haben Förderansuchen zur Finanzierung einer Absiedlung zu stellen. Bei Ablösen aufgrund eines Schutzprojektes, gibt es keinen Bedarf an der gesonderten Ausweisung einer Absiedlungszone. Daher wurde auch in keinem Fallbeispiel eine Absiedlungszone in einem überörtlichen oder örtlichen Planungsdokument vorausschauend ausgewiesen. Da in Flächenwidmungsplänen Hochwasseranschlaglinien und Gefahrenzonen gemäß ForstG 1975 und WRG 1959 kenntlich/ersichtlich zu machen sind,⁷⁶⁴ können Absiedlungszonen, sofern Anschlaglinien oder Gefahrenzonen zur Abgrenzung dienen, in erster Linie über den Planteil der Flächenwidmungspläne nachverfolgt werden. Im ersten österreichischen Absiedlungsprojekt im Zusammenhang mit einer Hochwassergefährdung im Machland-Süd, wurden die betroffenen Objekte lediglich auf Basis von Beobachtungen und Erfahrungswerten identifiziert. In den anderen Fallbeispielen wurden in erster Linie die HQ100 Überflutungsflächen (Schildried, Machland-Süd ab 2000, Machland-Nord, Eferdinger Becken, Enns) bzw. rote Gefahrenzonen herangezogen (Pfunds). Absiedlungszonen wurden somit bisher nicht dezidiert vorausschauend über Planungsinstrumente ausgewiesen.

Einen wichtigen Aspekt, vom Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Initiierung eines Absiedlungsprojektes, bis zur tatsächlichen Umsetzung, stellt die Kontrolle der zulässigen Bauführungen in den betroffenen Bereichen über **Bausperren** dar. Durch diese soll verhindert werden, dass sich das Schadenspotential bis zur Sicherstellung der zulässigen baulichen Entwicklung über entsprechende Widmungen erhöht oder Gebäude errichtet werden, die dann wieder abzureißen wären. Bausperren werden daher vor allem im Vorfeld zur Änderung von Flächenwidmungsplänen beschlossen. In den jüngeren Absiedlungsprojekten an der Donau wurde der Beschluss von Bausperren – in Oberösterreich Neuplanungsgebiete nach § 45 OÖ BauO 1994 – bzw. der rechtskräftigen Widmung von Schutzzonen als Fördervoraussetzung definiert. Im Projekt Machland-Nord beschlossen alle Gemeinden diese Neuplanungsgebiete. Im Eferdinger Becken wurden die Neuplanungsgebiete durchgehend für die „gelbe Zone“ für die freiwillige Absiedlung beschlossen. Seitens des eingerichteten Beirates für das Eferdinger Becken wurde zwar auch der Beschluss von Neuplanungsgebieten für die violette Zone, in der eine Kombination aus aktiven und passiven Schutzmaßnahmen in Planung war, empfohlen. Die Gemeinden fassten hier aber überwiegend keinen Beschluss, da sie ihre Entwicklungsmöglichkeiten für die nächsten Jahre über die Maße eingeschränkt sahen. Im Beispiel Enns wurde ebenfalls kein Neuplanungsgebiet beschlossen. Dieses hätte nach Aussagen von Bgm. Karlinger GrundstückseigentümerInnen im betroffenen Bereich nervös gemacht. Im Zuge der FWP-Änderung konnten die Stellungnahmen mit den Bedenken der EigentümerInnen dann ohnehin sachlich diskutiert und gelöst werden.⁷⁶⁵ In Valzur und Schildried wurden von den Gemeinden ebenfalls Bausperren für die betroffenen Bereiche beschlossen. Die Fallbeispiele zeigen somit durchwegs die Bedeutung dieses Instrumentes, dass insb. im Vorfeld zu den FWP-Änderungen eingesetzt wurde. Bei Betrachtung der Projektlaufzeiten fällt allerdings auf, dass trotz der Verlängerungsmöglichkeiten Bausperren nach 4 bis 5 Jahren auslaufen, hier jedoch, trotz der laufenden Absiedlungen, keine Bausperren mehr aufrecht waren.

Da in keinem der untersuchten Fallbeispiele – obwohl teilweise eine klar regionale Dimension vorliegen würde – überörtliche Programme zur Flächenfreihaltung beschlossen wurden, ist diese Freihaltung durch die betroffenen Standortgemeinden in den jeweiligen **Flächenwidmungsplänen** sicherzustellen. Dabei wurden in erster Linie Bauland- bzw. Sonderwidmungen in Frei- und Grünlandkategorien rückgewidmet (Valzur, Schildried, Machland-Süd, Machland-Nord). Da auf

⁷⁶⁴ § 13 Abs. 3 Bgld RplG, § 12 Abs. 1 Z 2 Ktn GplG, § 15 Abs. 2 Z 2 NÖ ROG, § 18 Abs. 7 OÖ ROG, § 43 Abs. 1 Z 2-4 Slbg ROG, § 26 Abs. 7 Z 5 Stmk ROG, § 28 Abs. 2 iVm § 35 Abs. 3 TROG, § 12 Abs. 5 VlbG RplG.

⁷⁶⁵ Karlinger, Gurtner, 2017.

Frei- und Grünlandflächen Bauführungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen sind, wurde die Freihaltung etwa durch öffentliches Eigentum (Pfunds, Schildried) oder eine in Gefahrenzonenplänen und durch die Anschlaglinien ausgewiesene hohe Gefährdung (Valzur, Machland-Süd, Machland-Nord) sichergestellt. Betrachtet man die langfristige Freihaltung von Bereichen für eine freiwillige Absiedlung aus einer funktionalen Perspektive, so greifen hier verschiedene Aspekte ineinander. Rote Gefahrenzonen und der 30-jährliche Hochwasserabflussbereich können aufgrund der Notwendigkeit von Sachverständigengutachten bzw. Bewilligungen langfristig von Bauführungen freigehalten werden. Hinzu kommen die Bestimmungen der ROG und RplG, die eine Baulanddeignung für derartige Bereiche idR ausschließen und auch Bauführungen im Frei- und Grünland bei bestehenden Gefährdungen einschränken. Im Zusammenhang mit den jüngeren Absiedlungsprojekten im Eferdinger Becken und der Stadtgemeinde Enns hat das BMVIT bereits bei der Ausverhandlung der den Förderungen zugrundeliegenden Richtlinien auf eine entsprechenden **Sonderwidmung** bestanden. Die HQ100-Bereiche sind demnach als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ zu widmen und Bauvorhaben müssen hier gewisse Kriterien erfüllen. Interessant ist, dass die Änderungen der Flächenwidmungspläne in den meisten Fallbeispielen erst Jahre nach den eigentlichen Absiedlungen vorgenommen wurden und der Flächenwidmungsplan hier eher als Mittel zur Herstellung des rechtskonformen Zustandes betrachtet bzw. ihm in der Projektabwicklung eine untergeordnete zugesprochen wird.⁷⁶⁶

In keinem der untersuchten Fallbeispiele wurden bei **Rückwidmungen Entschädigungen** für den Wertverlust der Grundstücke ausbezahlt. Absiedler bestätigten in den meisten Fällen mit dem Förderansuchen, dass sie einer Rückwidmung zustimmen. Bei unbebauten Baulandgrundstücken gestaltete sich dies schwieriger. Da aber entsprechend gefährdete Flächen weitgehend ohne Entschädigung rückgewidmet werden können, wurden auch hier keine Kosten schlagend.⁷⁶⁷

Ein in der Projektlogik der WLW, BWV und des BMVIT nicht umfasster, jedoch wesentlicher Bestandteil jeder Absiedlung, ist die Frage der Bereitstellung von **Ersatzflächen bzw. Ersatzwohnorten** für die Betroffenen. Die Suche nach Ersatzflächen kann zwar ausschließlich den Absiedlern selbst überlassen werden, was aber einerseits deren Willen zu gehen und andererseits ihre Entscheidungsfreiheit in dieser schwierigen Situation beeinflusst.⁷⁶⁸ Die Empfehlungen der UNHCR sehen in Absiedlungsprozessen Ersatzflächen daher als zentralen Aspekt, der mitbedacht werden muss.⁷⁶⁹ Mit den Instrumenten der Raumordnung kann zwar nicht die Suche nach Ersatzstandorten bestritten werden, jedoch sind sie essentiell im Hinblick auf die Ausweisung solcher Standorte.

Aufgrund des Zeitdrucks wurden in keinem der untersuchten Fallbeispiele die – sofern überhaupt vorhanden – strategisch-planerischen Konzepte seitens der Standortgemeinden angepasst. Dies erfolgte idR im Nachhinein mit der Zielsetzung die betroffenen Bereiche entsprechend von einer Bebauung freizuhalten.⁷⁷⁰ In den meisten Fällen wurden in informellen Verhandlungen Grundstücke identifiziert und nach Bedarf gewidmet (Valzur, Machland-Süd, Machland-Nord, Eferdinger Becken, Enns). In Oberösterreich wurde im Zuge des Projektes Machland-Nord eine eigene Widmungskategorie entwickelt, um die Verkaufsmöglichkeit am freien Markt einzuschränken und die Preisgestaltung beeinflussen zu können. IdR ist es für Ersatzstandorte hingegen erforderlich, dass Gemeinden vertragliche Vereinbarung zur Absicherung der Konditionen und der Verwendung abschließen (Kaufoptionen, Vorkaufsrechte etc.). Die Suche und Bereitstellung von Ersatzflächen war insb. bei jenen Projekten, wo in erster Linie landwirtschaftliche Betriebe betroffen waren, von

⁷⁶⁶ Gellner, 2016b. Haderer, 2016. Kastner, Hochgatterer, 2016. Stöttinger, 2016. Weingraber, 2016.

⁷⁶⁷ Haderer, 2016.

⁷⁶⁸ Seebauer, Babicky, 2016.

⁷⁶⁹ UNHCR, 2015.

⁷⁷⁰ z.B. Göfis, 2015.

Bedeutung, da in diesen Fällen Standorte für die Fortführung der Bewirtschaftung in räumlicher Nähe erforderlich waren. Betroffene, die eine ausschließliche Wohnnutzung ersetzen mussten, zeigten sich in der Wahl der Ersatzstandorte deutlich flexibler.

Insgesamt tragen raumplanerische Instrumente – insb. jene der örtlichen Raumplanung – bereits bisher zur Umsetzung von Absiedlungen und Absicherung der langfristigen Freihaltung von Flächen bei. Sie nehmen aber in keinem der untersuchten Fallbeispiele eine vorausschauende strategische Rolle ein, sondern werden je nach Bedarf und Sachlage in die Absiedlungsprozesse integriert. Damit ergibt sich aus der Analyse der Fallbeispiele ein einzelfallbezogenes Bild der Bedeutung raumplanerischer Instrumente in Absiedlungsprozessen (Tabelle 20).

Tabelle 20: Raumplanerische Instrumente in Absiedlungsprojekten

Ebene	Instrument	Bisherige Rolle in Absiedlungsprojekten
überörtliche Raumplanung	überörtliche Konzepte/Programme	keine Anwendung in den untersuchten Fallbeispielen
örtliche Raumplanung	örtliche Entwicklungskonzepte	Anpassungen idR für Ersatzstandorte bzw. Absiedlungszonen während oder nach dem Projekt
	Bausperren	im Vorfeld zu FWP-Änderungen und der Projektplanung
	Flächenwidmungspläne	Änderungen für Ersatzstandorte, Rückwidmung von Baulandflächen und zur Freihaltung der Absiedlungszonen
	Bebauungsplanung	Relevanz ggf. für Ersatzstandorte (Valzur)

Quelle: Eigene Darstellung

7.4 Absiedlung als Planungsinstrument

Wie zu Beginn der Forschungsarbeit dargestellt, haben Planungsinstrumente das Ziel (gesellschaftliche) Zielsetzungen umzusetzen und weisen damit eine starke Zukunftsorientierung auf. Absiedlungen im Zusammenhang mit Naturgefahren zielen darauf ab Menschen langfristig vor Naturereignissen zu schützen und im Hinblick auf das (materielle) Schadenspotential eine deutliche Risikoreduktion zu erreichen.

Werden lediglich eindimensionale Steuerungsinstrumente (Pläne, Programme) im ordnungspolitischen Bereich als Planungsinstrumente verstanden, so könnten Absiedlungsprojekte in Österreich nicht als solche bezeichnet werden. Ein derartiges Begriffsverständnis greift aber zu kurz. Als Planungsinstrumente können vielmehr auch Verbundaufgaben verstanden werden, die sich Maßnahmen der Hoheits- wie Privatwirtschaftsverwaltung verschiedener PlanungsträgerInnen bedienen. Planungsinstrumente sind somit auch **Kombinationen aus Maßnahmen, Verfahren und kooperativen Elementen**, die zur Erreichung räumlich-gesellschaftlicher Zielsetzungen dienen. Der aktuelle österreichische Hochwasserrisikomanagementplan bezeichnet „Absiedlungen“ dementsprechend als Maßnahme und nennt sie etwa gemeinsam mit Umwidmungen.⁷⁷¹ Absiedlungen werden als Maßnahme zur Risikoreduktion genannt, für die umfassendere Bezeichnung als Instrument fehlt jedoch der Aspekt der Umsetzung mit Zuweisung von Aufgaben und der Definition von Abläufen. Genau diesen Zugang, Verantwortungsbereiche und Prozessschritte – auf einer makro-Ebene – festzulegen, wählen die Richtlinien der UNHCR.

⁷⁷¹ BMLFUW, 2016c 93.

Absiedlung wird hier als Instrument verstanden, dass zwar durch verschiedene AkteurInnen zu realisieren ist, aber immer gleiche Teilaufgaben hat, die für eine Umsetzung wesentlich sind.

Wie die Fallbeispiele zeigen, unterscheiden sich Absiedlungsprojekte im österreichischen Naturgefahrenmanagement hinsichtlich Anlasses, Umfang, lokalem Kontext, Zuständigkeiten etc. beträchtlich und lassen damit **keine einfach-lineare Darstellung eines idealen Ablaufes** bzw. Prozesses zu. Es ist daher sinnvoll, in einem ersten Schritt zu evaluieren, inwieweit von der UNHCR identifizierte qualitative Prozesselemente bei Absiedlungen in Österreich berücksichtigt werden. Die angeführten Aspekte sind der *Guidance on planned relocation* entnommen, werden aber auf die wesentlichen enthaltenen Prinzipien reduziert dargestellt.⁷⁷²

Rechtliche und politische Rahmenbedingungen:⁷⁷³

- Absiedlungen sollen entsprechend der nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden: Dies war in allen untersuchten Beispielen in Österreich der Fall.
- Staatliche Strategie und einheitliche Rahmenbedingungen für die Durchführung von Absiedlungen: Eine derartige national einheitliche Strategie gibt es derzeit nicht. Hier sind aktuell unterschiedliche Zuständigkeiten und rechtliche Grundlagen zu beachten (BMVIT, BWV, WLV, Forstrecht, Wasserrecht etc.), die die Einführung einheitlicher Projektablaufe erschweren. Hier könnten Überlegungen zu wesentlichen Rahmenbedingungen und insb. zu einheitlichen Kriterien angestellt werden.

Institutionelle Rahmenbedingungen:⁷⁷⁴

- Institutionelle Rahmenbedingungen schaffen, die die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen umsetzen können: Da die Kompetenzverteilung im österreichischen Naturgefahrenmanagement stark ausdifferenziert ist,⁷⁷⁵ gibt es mehrere Institutionen, die hier Aufgaben wahrnehmen. Die Herausforderung mit Blick auf die Realisierung von Absiedlungen ist in erster Linie die Koordination der institutionellen Akteure. In einigen der untersuchten Fallbeispiele, wurden daher (informelle) Gremien eingerichtet, die diese Abstimmungsaufgabe übernahmen (Valzur, Machland-Nord, Eferdinger Becken).

Beurteilung des Bedarfs Absiedlungen durchzuführen:⁷⁷⁶

- Transparente und **einheitliche Kriterien zur Entscheidung über Absiedlungen** unter Einbeziehung der Betroffenen: Derartige Kriterien gibt es in Österreich derzeit nicht. Wie die Fallbeispiele zeigen, werden Absiedlungen daher tendenziell im Zuge von konkreten Schutzprojekten in Kombination mit weiteren Schutzmaßnahmen oder auch eigenständig unmittelbar nach Schadereignissen umgesetzt.
- Menschen, die in Gefahrenbereichen leben sollen das Recht haben von staatlicher Seite eine **Untersuchung des Gefahren-/Risikoniveaus** zu verlangen: Im österreichischen Kontext haben die verantwortlichen staatlichen Institutionen umfassende Grundlagen zur Gefahrenbeurteilung erstellt, die überwiegend online verfügbar sind.⁷⁷⁷

⁷⁷² UNHCR, 2015.

⁷⁷³ ebd., 13f.

⁷⁷⁴ ebd., 14ff.

⁷⁷⁵ Rudolf-Miklau, 2009, 74ff.

⁷⁷⁶ UNHCR, 2015, 16f.

⁷⁷⁷ Übersicht unter: ÖROK-Atlas, 2016. Plattformen z.B.: Wasserinformationssystem AUSTRIA (WISA): <https://www.bmmt.gv.at/wasser/wisa/karten.html>. Natural Hazard Overview & Risk Assessment Austria (HORA): <https://www.hora.gv.at>.

Planung und Umsetzung von Absiedlungen:⁷⁷⁸

- Staatliche Akteure sollen ein **umfassendes Konzept/einen Plan zur Durchführung** von einzelnen Absiedlungen verfassen: Eine derartige gemeinschaftliche formale Planung im Hinblick auf einzelne Prozessschritte, gibt es in Österreich derzeit nicht. Vielmehr werden Absiedlungen über Förderungen ermöglicht, die individuell in Anspruch genommen werden können (Machland-Süd, Machland-Nord, Eferdinger Becken, Enns).
- Derartige Pläne/Konzepte sollen unter **Einbeziehung der (potentiell) betroffenen Personen, maßgeschneidert** auf die örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse sowie unter Einbeziehung von ExpertInnen erfolgen: Derartige partizipativ-kooperative Modelle gibt es in Österreich bis dato noch nicht.
- **Qualitative Kriterien** für derartige Pläne/Konzepte sind laut UNHCR u.a.: ausreichend Zeit, um sich entscheiden zu können; die Möglichkeit auch andere Optionen vorzuschlagen/zu wählen; Betroffenen, die nicht absiedeln ebenfalls faire Rahmenbedingungen zu bieten; transparente Planung der Prozessschritte; ausreichende Finanzierung; das Angebot von Ersatzstandorten.

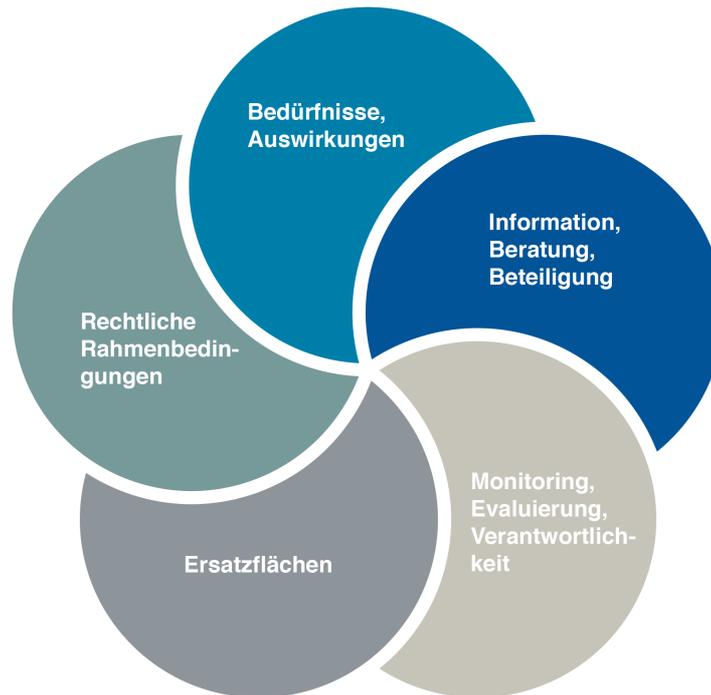
Die UNHCR definiert noch weitere Aspekte, die im Rahmen der Planung und Durchführung von Absiedlungsprojekten beachtet werden sollten. So wird die **Kommunikation** mit den/und **Partizipation von Betroffenen** als wesentlicher Bestandteil derartiger Prozesse genannt. Hinzu kommt die Vorbereitung und Durchführung von Absiedlungen in einer Art und Weise, die für die **Lebensverhältnisse und -umstände** der Betroffenen möglichst **geringe Störungen** bedeuten. An den Ersatzstandorten sollen die Betroffenen nicht schlechter gestellt sein. Die angemessene **Entschädigung** stellt einen weiteren Baustein dar. Als letzten Prozessschritt sieht die UNHCR Richtlinie ein **Monitoring mit Evaluierung** der Absiedlung vor, um hier Erfahrungen in die Weiterentwicklung des Instruments einspielen zu können, aber auch um die Transparenz über die Vorgänge zu wahren.⁷⁷⁹

In einer den Richtlinien folgenden Publikation arbeitete die UNHCR eine *Toolbox* aus, die bei der Umsetzung in konkreten Projekten behilflich sein soll. Dabei werden fünf Prozesselemente identifiziert (siehe Abbildung 78), die in den Prozessphasen **(1) Entscheidung, (2) Planung** und **(3) Umsetzung** mitzudenken sind.

⁷⁷⁸ UNHCR, 2015, 17ff.

⁷⁷⁹ ebd., 19ff.

Abbildung 78: Prozesselemente von geplanten Absiedlungen



Quelle: Eigene Darstellung und Übersetzung nach Ferris, 2017, 8

Die untersuchten Fallbeispiele unterscheiden sich wie bereits dargestellt im Hinblick auf verschiedene Kriterien (Auslöser, Größenordnung, involvierte Institutionen etc.). Abgesehen von jenen Beispielen, wo Objekte für die Errichtung von Schutzbauwerken abgelöst wurden (Pfund, Altenmarkt), gibt es eine generelle Tendenz, wie solche Projekte in Österreich geplant und abgewickelt werden. In Tabelle 21 werden daher die von der UNHCR identifizierten **Prozesselemente mit den Prozessphasen verschnitten** und im Hinblick auf die österreichische Absiedlungspraxis evaluiert.⁷⁸⁰

Hier ist jedoch anzumerken, dass die UNHCR ihre Richtlinien sowie die Planungshilfen zu Absiedlungen vor allem auch für Entwicklungsländer erstellt hat. Probleme mit der Rechtsstaatlichkeit, Kompetenzen oder Grundstückstransfers aufgrund fehlender Grundbücher, sind im österreichischen Kontext nicht relevant.

Tabelle 21: Evaluierung von österreichischen Absiedlungsprojekten nach Kriterien der UNHCR

	(1) Entscheidung	(2) Planung	(3) Umsetzung
Rechtliche Rahmenbedingungen	derzeit gibt es keine rechtlich verbindlichen Kriterien für die Entscheidung über die Durchführung von Absiedlungen	idR Definition von Richtlinien, die die Ziele der Absiedlung absichern sollen	faire Rahmenbedingungen bzw. gleichwertige Förderbedingungen sind gegeben
Bedürfnisse, Auswirkungen	idR werden Absiedlungen als Maßnahme in Schutzprojekten nach Abwägung von Alternativen durchgeführt	kaum Überlegungen/Analysen zu den lokalen Charakteristiken und den Auswirkungen auf die Betroffenen	
Information, Beratung, Beteiligung	die Betroffenen Personen können idR individuell entscheiden ob sie absiedeln, aber nicht darüber ob andere Schutzmaßnahmen getroffen werden sollen	geringe Einbindung der Betroffenen in die Planung von Absiedlungsprojekten sowie die Verhandlung der Rahmenbedingungen	

⁷⁸⁰ Ferris, 2017, 9.

Ersatzflächen	Überlegungen zu möglichen Ersatzflächen werden idR nicht bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt	Ersatzflächen werden idR durch die Gemeinden mobilisiert; keine zentrale Bereitstellung zu einheitlichen Konditionen	
Monitoring, Evaluierung, Verantwortlichkeit	es wird für die Entscheidung evaluiert, welche Maßnahmenkombinationen die sinnvollsten sind	Monitoring und Evaluierung erfolgt idR durch die Förderstelle	Reflexion zu Erfahrungen und Defiziten leisten die involvierten Institutionen sowie WissenschaftlerInnen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einordnung der österreichischen Absiedlungsprojekte in das UNHCR Schema hebt zwei wesentliche Aspekte hervor:

- **Gesamtheitlicher Prozess:** In der Vorbereitung wie auch der Durchführung, sehen die Richtlinien der UNHCR einen integrativen Prozess mit der Abstimmung der beteiligten staatlichen Institutionen vor. Absiedlungen sollen basierend auf entsprechenden Konzepten, die auch Ersatzflächen und ein Monitoring bzw. eine Evaluierung berücksichtigen, durchgeführt werden. Eine derartige weitreichende Abstimmung gibt es in den untersuchten Fallbeispielen nur teilweise und trifft nur für Projekte mit regionaler Dimension zu (Machland-Nord, Eferdinger Becken). In jenen Beispielen, die in erster Linie im Rahmen von Schutzprojekten geplant, finanziert und abgewickelt werden, spielen umfassende Überlegungen zu den verschiedenen Dimensionen solcher Projekte nur eine geringe Rolle.
- **Einbindung der Betroffenen:** Die Richtlinien der UNHCR fordern insb. die Beteiligung der Betroffenen in der Erstellung des Konzeptes zur Absiedlung und eine dementsprechend transparente Kommunikation. In den untersuchten Fallbeispielen wurden die Betroffenen jedoch nicht in die Ausverhandlung der Rahmenbedingungen/spezifischen Richtlinien für die konkreten Projekte eingebunden.

Nach dem Schema der UNHCR sind **Absiedlungen in Österreich** – die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Errichtung technischer Schutzmaßnahmen stehen – tendenziell auf das Prozesselement der rechtlichen Rahmenbedingungen fokussiert. Die Aspekte Bedürfnisse/Auswirkungen, Information/Beratung/Beteiligung sowie Ersatzflächen werden je nach Projekt unterschiedlich stark berücksichtigt und in die drei Phasen Entscheidung, Planung und Umsetzung eingebunden. Im Bereich des Monitorings und der Evaluierung sind derzeit in erster Linie wissenschaftliche Untersuchungen relevant und es gibt hier noch keine institutionalisierten Prozesse.

Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass **Absiedlungen als Maßnahmen zur Risikoreduktion** im österreichischen Naturgefahrenmanagement selten umgesetzt werden. Dies ist ob der schwierigen Entscheidungsfindung sowie der zu erwartenden Belastungen der Betroffenen verständlich.⁷⁸¹ Im Sinn eines Risikomanagements, kann eine solche Maßnahme aber insb. ökonomisch und organisatorisch sinnvoll sein.

⁷⁸¹ Zu sozialen Folgewirkungen von Absiedlungen siehe: Adger et al., 2013. Bang, Few, 2012. Bukvic, Owen, 2013. Fraser et al., 2003. Seebauer, Babicky, 2016.

Die Fallbeispiele illustrieren, dass Absiedlungen in Österreich derzeit in folgenden Zusammenhängen durchgeführt werden:

- Vorliegen einer **extremen Gefährdung**, die eine Benützung der betroffenen Flächen für bauliche Nutzungen verunmöglicht (Schildried/Göföis, Valzur),
- Flächen werden für **technische Retentionsbereiche** oder andere **Schutzbauwerke** benötigt (Pfunds, Altenmarkt),
- die betroffenen Bereiche lassen sich aus **rechtlichen** (Verschlechterungsverbot für Unterlieger gemäß WRG 1959) oder **ökonomischen Gründen** nicht mittels anderer Maßnahmen schützen.

Für die Beurteilung des letzten Punktes spielt nicht nur die bloße Sicherstellung von Gebäuden mittels technischer Bauwerke eine Rolle. Vielmehr muss es im Ereignisfall möglich sein, die betroffenen Bereiche für die Versorgung der Betroffenen oder auch die Evakuierung zu erreichen. Die Errichtung von Ringdämmen für Einzelobjekte stellt daher meist kein sinnvolles Schutzkonzept dar.⁷⁸² Aus der Perspektive des Naturgefahrenmanagements ist Absiedlung eine ergänzende Maßnahme, die nur bei speziellen Rahmenbedingungen umgesetzt wird. Die fachliche Beurteilung, ob eine Absiedlung sinnvoll ist, erfolgt aktuell durch die jeweilige Planungsbehörde, die mit der Herstellung eines gewissen Schutzniveaus betraut ist, und wird hier derzeit nicht als Verbundaufgabe verstanden.⁷⁸³ Damit gibt es bisher keine planerisch-strategische Perspektive für Absiedlungen. Konkrete Absiedlungsentscheidungen werden auf Basis entsprechender Analysen getroffen, die die Raumplanung mit einer Verortung in Plänen nicht vorwegnehmen kann. Ohne eine eingehende Abstimmung mit der WLW, BWV oder der BWS, ist es der Raumplanung hier schlichtweg nicht möglich auf überörtlicher oder örtlicher Ebene verbindliche Festlegungen zu treffen, die eine Absiedlung vorsehen. Es bleibt hier daher in erster Linie die Möglichkeit, Bereiche für eine potentielle Absiedlung in Konzepten auszuweisen.

Auf örtlicher Ebene sind solche Festlegungen aber mit einer hohen Unsicherheit bzgl. der Realisierung verbunden, da die Finanzierung von Absiedlungsprojekten idR aus Mitteln nach dem WBFG 1985 erfolgt. Gemeinden können kaum ohne externe Unterstützung eine Absiedlung finanzieren, müssten bei konzeptionell-planerischen Vorgaben, diese aber jedenfalls in der Entwicklungs- sowie Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung berücksichtigen. Aus einer kommunalpolitischen Perspektive sind – wenn auch nur konzeptionell – Festlegungen zu Absiedlungen ohne eine enge Abstimmung mit den zuständigen Behörden im Naturgefahrenmanagement, nur schwer durchzusetzen. Raumplanerische Instrumente für sich alleine, können hier also kaum strategische Perspektiven für Absiedlungen liefern, sondern sind – wie die Fallbeispiele auch zeigen – insb. für die konkrete Umsetzung relevant.

Aus der Untersuchung geht deutlich hervor, dass Absiedlungen derzeit **nicht als ganzheitliches Planungsinstrument verstanden und angewandt** werden. Die Organisation solcher Prozesse und die Koordination der verschiedenen staatlichen Akteure wird – wie die Interviews bestätigt haben – nur bedingt auf Erfahrungswerte aus anderen Praxisbeispielen aufgebaut und idR kein Bezug zu internationalen Richtlinien und Empfehlungen hergestellt. So unterscheiden sich die untersuchten Prozesse auch im Detail, indem sie an die lokale Situation und den konkreten Kontext angepasst werden. Die Prozesselemente der Vorbereitung und Betreuung von Betroffenen fallen hier ebenso unterschiedlich aus. Die Vorbereitungen erfolgen nur teilweise in einer transparenten und öffentlich kommunizierten Art und Weise. Im Eferdinger Becken wurde etwa der Beschluss der Absiedlungszone präsentiert, ohne dass die BewohnerInnen deren Entstehung mit- bzw.

⁷⁸² Weingraber, 2016.

⁷⁸³ Rudolf-Miklau, 2016.

nachverfolgen hätten können. Die Entscheidung stützt sich hier auf entsprechende fachliche Grundlagen, die für BürgerInnen aber nicht ohne weiteres verständlich sind. In der Betreuung der Betroffenen fühlen sich diese dann mitunter ohnmächtig gegenüber den Rahmenbedingungen, die sie nicht beeinflussen können und erleben insb. die Suche nach einem alternativen Wohnort als belastend.⁷⁸⁴ Mit der Organisation und Abwicklung von Absiedlungen als Förderungen auf freiwilliger Basis, fehlt hier meist die Betreuung bei der Frage nach dem: Wohin soll ich und was kann ich mir leisten?

Für das **Verständnis von Absiedlungen als Planungsinstrument**, müsste in einem ersten Schritt das Wissen über durchgeführte Projekte zugänglich gemacht werden und in weiterer Folge sich auch die Sicht der derzeit in Absiedlungsprojekten involvierten staatlichen Akteure ändern. Es wird zweifelsohne auch in Zukunft Fälle geben, bei denen eine Ablöse von Gebäuden für die Realisierung von Schutzprojekten erforderlich ist. Bei Absiedlungen, die tendenziell strategisch aufgrund der bestehenden oder erwarteten Gefährdungssituation überlegt werden, sollten staatliche Behörden im Naturgefahrenmanagement in enger Kooperation mit der Raumplanung auf örtlicher sowie überörtlicher Ebene und unter der Einbindung der Betroffenen agieren. Solche Kooperationsprozesse bedeuten eine Orientierung Richtung Risiko Governance, in der die formalen Abläufe um koordinative Elemente ergänzt werden und Risiko als Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage herangezogen wird.⁷⁸⁵

Die Prozessgestaltung bei den einzelnen Fallbeispielen weist eine starke Ausdifferenzierung auf. Es lassen sich aber einige zentrale Grundaspekte aus Sicht der Akteure auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene aufschlüsseln:

- **Rolle des Bundes:** Der Bund ist durch verschiedene Ministerien bzw. die nachgereichte Dienststelle des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinerverbauung in Absiedlungsprojekten beteiligt. Dabei ist er in idR zentraler Geldgeber für die Finanzierung der Projekte und bestimmt dementsprechend die Rahmenbedingungen und Richtlinien für die Gewährung von individuellen Förderungen und bestimmt zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten/-limitationen in Absiedlungszonen mit.
- **Rolle der Länder:** Die Landesregierungen sind mit verschiedenen Abteilungen generell intensiv in die Planung und Abwicklung von Absiedlungsprojekten eingebunden. IdR übernehmen die Abteilungen für Schutzwasserwirtschaft, die jeweilige für die Förderabwicklung des Katastrophenfonds zuständige Abteilung und die Raumplanungsabteilung konkrete Aufgaben. In den Abteilungen für Schutzwasserwirtschaft wird u.a. die Planung von (wasserwirtschaftlichen) Schutzprojekten betreut. Die Raumplanungsabteilungen agieren gemeinsam mit den Rechtsabteilungen als Aufsichtsbehörde in planungsrechtlichen Verfahren. Somit laufen auf Landesebene wesentliche Fäden zusammen und im Großteil der Fallbeispiele übernimmt die Landesebene daher auch die zentrale koordinative Rolle in Absiedlungsprojekten.
- **Gemeinden:** Den betroffenen Gemeinden kommt eine herausfordernde Rolle in der Planung und Umsetzung von Absiedlungsprojekten zu. Sie müssen etwa die geforderten Planungsbeschlüsse (Bausperren, Rückwidmungen, Ersatzwidmungen etc.) fassen, damit Betroffene überhaupt absiedeln können. Durch einen engen Kontakt mit den Betroffenen und kommunalpolitische Dynamiken besteht hier aber die Herausforderung, diese Beschlüsse auch tatsächlich zu treffen. Zudem sind der/die jeweilige/n Bgm., die zentrale Anlaufstelle für die Betroffene. Wie die Fallbeispiele zeigen, sind die betroffenen Gemeinden insb. gefordert Ersatzstandorte für Absiedler zu mobilisieren.

⁷⁸⁴ Seebauer, Babcicky, 2016.

⁷⁸⁵ div. Beiträge in Kanonier, Rudolf-Miklau, 2018.

- **Betroffene:** Diesen kommt im Hinblick auf den Planungs- und Umsetzungsprozess von Absiedlungsprojekten aktuell keine wesentliche gestalterische Rolle zu. Sie erhalten gerade im Zusammenhang mit Hochwassergefahren, idR auf freiwilliger Basis die Möglichkeit, sich für eine Absiedlung oder den Verbleib in ihren Wohnungen/Häusern zu entscheiden.

Für die konkrete Umsetzung von Absiedlungen greifen die Behörden aktuell auf eine Kombination aus verschiedenen Einzelinstrumenten in unterschiedlichen Rechtsmaterien zurück:

- **Hoheitliche Instrumente:** Planung und Abwicklung von Schutzprojekten entsprechend der bundesgesetzlich gegebenen Rahmenbedingungen; raumplanerische Instrumente auf örtlicher Ebene (insb. Bausperren und Flächenwidmungspläne).
- **Förderinstrumente:** Freiwillige Absiedlung auf Basis von individuellen Anträgen denen Beurteilungsrichtlinien zugrunde gelegt werden.
- **Zivilrechtliche Instrumente:** Betroffen müssen teilweise Bauverbote als Reallast zu Gunsten des Landes auf (allen) ihren Grundstücken in der Absiedlungszone verbüchern, um förderwürdig zu sein.

Derzeit kann die Art und Weise der Durchführung von Absiedlungsprojekten in Österreich noch nicht als integratives Planungsinstrument bezeichnet werden, sondern eher als eine Kombination von verschiedenen Instrumenten, um in erster Linie den Abbruch von Gebäuden in Gefährdungsbereichen zu erwirken. Für die **Bezeichnung als Planungsinstrument** sind wesentliche Aspekte, derzeit noch nicht umfassend ausgeprägt:

- **Definition** und Abgrenzung der wesentlichen **Prozessschritte**, die zwingend zu berücksichtigen sind,
- transparente und **einheitliche Kriterien** über die Entscheidung für oder gegen die Durchführung von Absiedlungen,
- klarer und verbindlicher Rahmen für die **Koordination der unterschiedlichen hoheitlichen Institutionen**,
- Richtlinien für die **Einbindung der Betroffenen**.

Die identifizierten kritischen Aspekte zur Sichtweise von Absiedlungen als Planungsinstrument zeigen sehr deutlich ein zentrales Problem der bestehenden Systematik im Naturgefahrenmanagement auf.

Die **ROG** und **RplG** beziehen sich in ihren, mittlerweile weitgehend konditionalen, Bestimmungen zur Baulandeignung bzw. Bauplatzeignung in Gefährdungsbereichen in erster Linie auf Gefahrenzonenpläne bzw. Anschlaglinien. Dabei gibt es eine deutliche Differenzierung zwischen den westlichen Bundesländern und den Flächenbundesländern, die hier rigorosere Bestimmungen in die ROG und RplG aufgenommen haben.⁷⁸⁶ Grundsätzlich operiert die Raumplanung damit immer mit einer Einschätzung der Gefährdungssituation, die Planungsentscheidungen zugrunde gelegt wird. Zielsetzung ist dabei generell die risikoarme Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur.⁷⁸⁷ Weder auf überörtlicher noch örtlicher Ebene werden aus standörtlichen Überlegungen heraus Aussagen getroffen, welche gefährdeten Bereich jedenfalls durch Schutzprojekte sicherzustellen sind und in welchen Bereichen nur ein teilweise Sicherstellung oder auch ein Absiedlung denkbar wäre. Die Raumplanung agiert daher reaktiv auf vorhandene Gutachten über die Gefährdungssituationen, trifft aber proaktiv keine differenzierten Aussagen zum Schutz von Siedlungsbereichen.

⁷⁸⁶ *Kanonier*, 2018, 180.

⁷⁸⁷ ebd., 171f.

Jene **Behörden**, die im Zuge der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung mit der Planung und **Herstellung von Schutzmaßnahmen** betraut sind (BWV, BWS, WLW, Landesabteilungen), verwenden ebenfalls Gefahrenzonenpläne, Abflussuntersuchungen etc. als Grundlage für ihre Planungen. Unter der Prämisse, dass besiedelte Bereiche auf Bemessungsereignisse hin geschützt werden sollen, werden Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen in Schutzprojekten entwickelt.⁷⁸⁸ Die TRL-WLV sieht bei der Erstellung von Generellen Projekten sowie der Detailplanung dezidiert die Rücksichtnahme auf Erfordernisse der Raumplanung vor.⁷⁸⁹ Die RIWA-T kennt keine derartige Berücksichtigungspflicht von planerischen Festlegungen. Bis zur Herstellung von Schutzmaßnahmen hat insb. die örtliche Raumplanung (stark) gefährdete Bereiche von Neuwidmungen und einer weiteren baulichen Entwicklung, ungeachtet laufender Planungen zu Schutzmaßnahmen, freizuhalten. Werden Schutzprojekte dann realisiert, hat wiederum in erster Linie die örtliche Raumplanung die Freihaltung von Retentionsbereichen, Abflusskorridoren o.ä. abzusichern. Auch die Fallbeispiele zu Absiedlungen zeigen, dass meist zuerst die (technischen) Projekte geplant und ausverhandelt wurden und das raumplanerische Instrumentarium erst zur Durchführung und rechtlichen Absicherung hinzugezogen wurde.

Die **Entscheidungshoheit über die Durchführung** von Schutzprojekten liegt grundsätzlich bei den Projektträgern bzw. den mit der Planung beauftragten Behörden. Als **Bewertungskriterien** kommen insb. ökonomische Aspekte entsprechend der einschlägigen technischen Richtlinien zum Einsatz. Planungsfachliche Aspekte über standörtliche Eignungen oder mögliche Entwicklungspotentiale sind hier nicht zwingend zu berücksichtigen. Die Raumplanung nutzt also insb. auf örtlicher Ebene Gefahrenzonenpläne etc. als Planungsgrundlage, hat aber keine formal definierte Rolle in der Planung und Ausverhandlung von Schutzprojekten. Damit wird bei der Planung von Schutzmaßnahmen vor allem der Baubestand berücksichtigt, nicht aber die mögliche bzw. angestrebte zukünftige Entwicklung der sicherzustellenden Bereiche. Damit ergibt sich meiner persönlichen Einschätzung nach die Schwierigkeit, dass die Abstimmung der (zukünftigen) räumlichen Entwicklung und die Herstellung von Schutzmaßnahmen derzeit nur in Einzelfällen umfassend vorgenommen wird.

Absiedlungen sind als **gemeinschaftliche Planungsaufgaben** zu verstehen, die eine Vielzahl von AkteurInnen involviert. Anders als bei technischen Schutzmaßnahmen sind Absiedlungen nicht abschließend normativ geregelt und benötigen vielmehr die Kooperationsbereitschaft der lokalpolitischen Akteure und der Betroffenen. Auch bei anderen Maßnahmen, wie etwa Flussaufweitungen oder forstlich-biologischen Maßnahmen, müssen lokale AkteurInnen eingebunden werden, um eine langfristig funktionierende Umsetzung zu erreichen. Daher ist die frühzeitige Einbindung von relevanten öffentlichen Institutionen und AkteurInnen in die Planungen von Schutzmaßnahmen als sinnvoll zu erachten, um maßgeschneiderte und akzeptierte Maßnahmen entwickeln zu können. Insb. können neben ökonomischen Aspekten auch standörtliche Perspektiven und planerische Überlegungen verstärkt in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Ähnlich wie in einigen Fallbeispielen zur Umsetzung der Absiedlung könnten je nach Gefährdungssituation **lokale bzw. regionale Gremien** gebildet werden, in denen proaktiv über mögliche Schutzmaßnahmen diskutiert wird.

Eine derartige Vorgangsweise würde klar die **Konzeptebene** in der **Raumplanung stärken**, da hier mit Varianten und Optionen operiert werden könnte. Gleichzeitig könnten zentrale Eckpunkte für die Weiterentwicklung trotz Gefährdungen und unter Bezugnahme auf den zukünftigen Schutz verankert werden. Somit müsste in der Raumplanung nicht mehr auf die Planung und Umsetzung

⁷⁸⁸ Siehe BMLFUW, 2015, 15ff. *Rudolf-Miklau*, 2009, 46ff.

⁷⁸⁹ BMLFUW, 2006, 29 und 32.

von Schutzprojekten gewartet werden, sondern es würde eine aktive Mitgestaltung erfolgen. Mit derartigen Gremien würde die derzeit vorhandene Projektplanungslogik weiterentwickelt werden, da hier bereits bei den grundsätzlichen Überlegungen verstärkt planerische Aspekte und Perspektiven im Sinn einer integralen Arbeitsweise einbezogen werden würden.

Neben erwarteten Vorteilen einer **verbesserten frühzeitigen Abstimmung** von Behörden, die mit der Herstellung von Schutzmaßnahmen betraut sind, und insb. der Planung, wären hier ggf. auch gewisse Nachteile zu erwarten. Zu klären wäre wie solche Gremien zusammengesetzt sein sollten. Deren ad hoc Einrichtung braucht eine professionelle Begleitung und benötigt damit auch eine Finanzierung. Eine intensivere Diskussion über Varianten zur Herstellung von Schutzmaßnahmen bedeutet zudem nicht, dass jedenfalls rasch eine gute Lösung gefunden wird und ein informelles Gremium wird in erster Linie nur Empfehlungen für die weitere Vorgangsweise aussprechen können. Nichts desto trotz könnte eine solche Abstimmung die nach wie vor bestehenden sektoralen Logiken aufbrechen. Insb. für Absiedlung würde das bedeuten, dass sie nicht als letzte mögliche Maßnahme, sondern tendenziell als eine zwar komplexe aber sehr wirkungsvolle Option wahrgenommen wird. Der Hochwasserrisikomanagementplan hat bereits eine ähnliche Herangehensweise gewählt.⁷⁹⁰ So werden für Flussabschnitte systematisch die möglichen Schutzmaßnahmen und ihre Relevanz beurteilt und priorisiert.

Die Analyse der Fallbeispielen zeigt somit sehr deutlich, dass nach der Entscheidung über die Durchführung der Absiedlung ein reger informeller und organisatorischer Austausch stattfand, um die Projekte umsetzen zu können. In der Entscheidungsfindung über die Maßnahme selbst, gab es jedoch keinen derartig koordinativen Ansatz, der im Hinblick auf die Verbesserung des integralen Naturgefahrenmanagements aber anzustreben wäre.

⁷⁹⁰ BMLFUW, 2016c.

8 ZUSAMMENFASSUNG – EMPFEHLUNGEN

Die Forschungsarbeit stellte sich als Ausgangsposition der Aufgabe, die Rolle von Absiedlungen als Präventionsmaßnahme im österreichischen Naturgefahrenmanagement und die Bedeutung raumplanerischer Instrumente in Absiedlungsprozessen aufzuschlüsseln. Dies erfolgt einerseits über die Evaluierung der normativen und konzeptiven Planungsinstrumente sowie andererseits anhand der systematischen Untersuchung von Fallbeispielen. Methodisch stützt sich die Arbeit dabei insb. auf Interviews mit auf behördlicher Seite in Absiedlungsprojekten involvierten Personen. Wesentliche Ergebnisse der Arbeit lassen sich anhand von Leitfragen wie folgt zusammenfassen:

Liegen Absiedlungen im öffentlichen Interesse und sind sie eine staatliche Aufgabe?

Es gibt jedenfalls ein öffentliches Interesse die Gesellschaft vor den negativen Folgen von Naturgefahren zu schützen.⁷⁹¹ Dafür gibt es verschiedenste Maßnahmen, die einzeln oder in Kombination ergriffen/umgesetzt werden, um ein akzeptiertes Schutzniveau herzustellen. Stellt eine Absiedlung die ökonomisch und fachlich langfristig sinnvollste Schutzmaßnahme dar, so ist es möglich, diese Maßnahme als passive Schutzmaßnahme zu fördern. Dabei ist jedenfalls zu beachten, dass eine Absiedlung einen gravierenden Eingriff in das Lebensumfeld der Betroffenen bedeutet und hier eine individuelle Entscheidung ermöglicht werden sollte. Der Staat kann Absiedlungen – abgesehen von Fällen mit bestehenden Enteignungstiteln (z.B. Herstellung einer technischen Schutzmaßnahme) – nicht mittels Zwang durchsetzen, jedoch als Option anbieten, hat dann aber für angemessene Entschädigungen Sorge zu tragen. Privatpersonen können sich auch komplett individuell für die Aufgabe von Nutzungen aufgrund einer bestehenden Gefährdung entscheiden. Da es sich dann aber um kein koordiniertes Vorgehen zur Erreichung von Schutzziele handelt, wird dies nicht mit öffentlichen Mitteln gefördert.

Wer entscheidet, dass eine (freiwillige) Absiedlung in gefährdeten Bereichen durchgeführt werden soll?

Die Entscheidung über die Durchführung einer (freiwilligen) Absiedlung wird auf politischer Ebene basierend auf fachlichen Gutachten getroffen. Da die Finanzierung solcher Projekte in erster Linie durch den Bund und das jeweilige betroffene Bundesland bestritten wird, sind hier neben den Gemeinden die relevanten Ministerien und Landesregierungen involviert. Unter Umständen bemühen sich Gemeinden auch selbst aktiv um eine Absiedlung. Gemeinden sind idR aber nicht an der konkreten Finanzierung beteiligt. Die fachliche Beurteilung und Evaluierung der geplanten Schutzmaßnahmen bzw. Maßnahmenkombination erfolgt entweder durch den Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinerverbauung⁷⁹² oder die Abteilungen für Schutzwasserwirtschaft der Länder.⁷⁹³ Die Ergebnisse dieser Beurteilung und Evaluierung bilden in den meisten Fällen die Entscheidungsgrundlage, ob eine freiwillige Absiedlung oder eine Absiedlung für die Errichtung eines Schutzbauwerks erfolgen soll. Es besteht auch die Möglichkeit, dass unmittelbar nach einem Schadereignis kein Wiederaufbau beschädigter Objekte stattfinden soll und diese daher abgebrochen werden. Weder die überörtliche noch örtliche Raumplanung sind derzeit in die Entscheidungsfindung über Absiedlungsprojekte unmittelbar eingebunden.

⁷⁹¹ Weber, 2018, 123f.

⁷⁹² Zuständig für gravitative Naturgefahren: Lawinen, Wildbäche, Steinschlag, Rutschungen.

⁷⁹³ Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung zuständig für die Planung von Schutz- und Regulierungswasserbauten im Aufgabenbereich des BMVIT sowie BMNT.

Wer übernimmt die zentrale koordinative und kommunikative Rolle?

Im Großteil der untersuchten Fallbeispiele haben die involvierten Landesabteilungen sowohl die fachliche Koordination, wie etwa die Außenkommunikation übernommen. Teilweise waren auch zuständige Landesräte – tendenziell bei Projekten mit regionaler Dimension – aktiv. Bei einigen Absiedlungsprojekten wurden fachliche oder fachlich-politische Steuerungsgruppen eingerichtet, um den Prozess der Abwicklung besser abstimmen zu können. Bei den Beispielen im Zuständigkeitsbereich der Wildbach- und Lawinerverbauung nehmen die Gemeinden eine wichtigere Rolle ein. Aus Sicht der Betroffenen gibt es in allen Fallbeispielen klare AnsprechpartnerInnen. Die Raumplanungsabteilungen der Länder werden in die Koordination der Prozessschritte eingebunden, übernehmen aber keine leitenden Aufgaben.

Welche Aufgaben übernimmt die Raumplanung im Zusammenhang mit Absiedlungen und kann sie hier vorausschauend agieren?

Insb. die Planungsinstrumente auf örtlicher Ebene sind essentiell für das Funktionieren freiwilliger Absiedlungen. Betroffene Grundstücke müssen ggf. rückgewidmet und Gefährdungsbereiche (rote Zonen, HQ100-Bereiche) langfristig freigehalten werden. In den Fallbeispielen wurden insb. Bausperren im Vorfeld zur Änderung von Flächenwidmungsplänen genutzt und in einem weiteren Schritt – teilweise mit erheblichem zeitlichem Abstand zur tatsächlichen Absiedlung – die Umwidmungen durchgeführt. Ohne raumplanerische Instrumente lassen sich die Zielsetzungen von Absiedlungsprojekten kaum erreichen. Strategische Instrumente auf kommunaler oder regionaler Ebene könnten durchaus Festlegungen zu Absiedlungszonen enthalten, was bisher aber noch nicht der Fall war. Ein vorrausschauendes Agieren der Planung kann nur im Zuge eines integralen Naturgefahrenmanagements und einer engen Abstimmung mit den Planungsträgern von Schutzmaßnahmen stattfinden.

Können Absiedlungen als Planungsinstrumente bezeichnet werden?

Freiwillige Absiedlungen können im Sinn einer Verbundaufgabe von verschiedenen Behörden und administrativen Ebenen als Planungsinstrument bezeichnet werden. Ziel ist die langfristige Risikoreduktion, die nur durch die Zusammenarbeit von institutionellen Akteuren erreicht werden kann. Diese Akteurskonstellation ist projektspezifisch, ebenso unterscheiden sich einzelne Prozessschritte im Detail. Durch die Kombination von ordnungspolitischen Instrumenten der Raumplanung, Förderinstrumenten für die Abwicklung der Entschädigungszahlungen oder auch zivilrechtliche Festlegungen – insb. zur Freihaltung per Bauverbot als Reallast – können Absiedlungen nicht als „eindimensionale“ Verfahren betrieben werden. In diesem Sinn entsprechen sie einem modernen Verständnis von integraler Planung, die auf einer vertikalen wie horizontalen Koordination zwischen involvierten Behörden beruht. Es gibt den Bedarf Absiedlung als Planungsinstrument zu definieren und in einem österreichischen Kontext wesentliche Prozesselemente und Akteure festzulegen.

Welche Rolle werden Absiedlungen in der Zukunft spielen?

Der oberösterreichische Landesrechnungshof hat das Hochwasserschutzprojekt Machland-Nord geprüft und stellt klar, dass freiwillige Absiedlungen – hier mit Bezug zum Hochwasserschutz – verstärkt in Betracht gezogen werden sollen, da diese die wirksamste Schutzmaßnahme ist.⁷⁹⁴ Mit Blick auf die Fallbeispiele ist auch davon auszugehen, dass freiwillige Absiedlungen in Zukunft vor allem im Zusammenhang mit Hochwasserschutzmaßnahmen durchgeführt werden. Absiedlungen aufgrund von Wildbach-, Lawinen- oder Steinschlaggefahren betreffen idR nur einige wenige

⁷⁹⁴ Oberösterreichischer Landesrechnungshof, 2014, 1.

Objekte und stellen bereits jetzt die Ausnahme dar. Eine belastbare Aussage ob klimatische Veränderungen in Österreich im Hinblick auf Absiedlungen im Zusammenhang mit Naturgefahren eine Rolle spielen werden, kann nicht getroffen werden.

Die bisher einzigen auf einer Studie basierenden Empfehlungen zu Absiedlungen wurden im Rahmen des FloodRisk II Projektes verfasst.⁷⁹⁵ Der Fokus lag hier ausschließlich auf dem Umgang mit Hochwasserrisiken und suchte den Vergleich mit internationalen Projekten. Die vorliegende Forschungsarbeit stellt zwar internationale Fallbeispiele knapp dar, fokussiert aber auf den innerösterreichischen Vergleich. Nichtsdestotrotz sollen die einschlägigen Empfehlungen⁷⁹⁶ im Hinblick auf die Ergebnisse der aktuellen Forschungsarbeit nachfolgend diskutiert werden.

- **Öffentlichkeitsarbeit betreiben:** Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden: die Information der allgemeinen Öffentlichkeit sowie die Kommunikation mit den Betroffenen selbst. Eine gezielte und transparente Informationspolitik über öffentliche Medien hat – wie insb. das Fallbeispiel Eferdinger Becken zeigt – eine zentrale Bedeutung für die Meinungsbildung. Damit können Gerüchte und Falschinformationen weitgehend ausgeräumt werden und auch einer (lokal-) politischen Instrumentalisierung von Absiedlungen kann vorgebeugt werden. Die allgemeine Öffentlichkeit ist dabei tendenziell um die zukünftigen räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten besorgt. Betroffene selbst benötigen im Vergleich dazu in erster Linie Informationen zu den formalen Rahmenbedingungen, ggf. Ersatzflächen oder -wohnungen und AnsprechpartnerInnen.
- **Absiedlungen als Alternative zu technischen Hochwasserschutzmaßnahmen erkennen:** Die Fallbeispiele zeigen, dass Absiedlungen teilweise eine Alternative zu technischen Maßnahmen, meist aber eine Ergänzung darstellen. Dieser Aspekt ist auch in der Kommunikation wichtig, da bei Maßnahmenkombinationen sehr deutlich die sachlichen Entscheidungsgrundlagen offengelegt werden können und nicht exklusiv eine einzige Schutzmaßnahme realisiert wird.
- **Absiedlungen in regionale Hochwasserschutzkonzepte einbinden:** Im Kontext der vorliegenden Forschungsarbeit würde das eine Einbindung in lokale/regionale Schutzkonzepte zu unterschiedlichen Gefahrenprozessen bedeuten, wobei vor allem für Hochwassergefahren die regionale Dimension von Bedeutung ist. Absiedlungen können in informelle Konzepte aufgenommen werden, deren Außenkommunikation ist jedoch problematisch. Potentielle Absiedlungszonen hätten voraussichtlich unmittelbare monetäre Folgen für EigentümerInnen und aus raumplanerischer Sicht ist fraglich, welche weiteren baulichen Entwicklung nachfolgend zulässig sein sollen. Diese Empfehlung ist mit Blick auf die praktische Umsetzbarkeit und ihre Folgewirkungen heikel, sofern großzügig potentielle Bereiche ausgewiesen werden. Anders stellt sich die Situation dar, wenn eine konkrete Gefährdung vorliegt und klar ist, dass keine aktiven Schutzmaßnahmen realisiert werden und damit eine sachliche Basis für eine konzeptionelle Ausweisung gegeben ist.
- **Window of Opportunity nutzen/Klare Richtlinien aufstellen:** Ein „Window of Opportunity“ besteht insb., wenn Menschen durch Schadereignisse vor der Entscheidung stehen eine Sanierung ihrer Wohn-/Wirtschaftsobjekte vorzunehmen oder abzusiedeln. Hier ist ein rasches Reagieren seitens der Politik erforderlich, um diese Option überhaupt zu ermöglichen. Dafür müssen aber Rahmenbedingungen und Richtlinien für eine freiwillige Absiedlung bereits vor dem Schadereignis grundsätzlich klar sein. Danach muss eine transparente und unbürokratische Abwicklung gewährleistet werden. Schadereignisse bedeuten jedoch nicht, dass automatische

⁷⁹⁵ Synthesebericht zum Projekt: BMLFUW, 2009.

⁷⁹⁶ Seher et al., 2009.

eine Akzeptanz für eine freiwillige Absiedlung gegeben ist und damit immer ein „Window of Opportunity“ existiert.

- **Instrumente der örtlichen Raumordnung nützen:** Instrumente der örtlichen Raumplanung werden in der Projektabwicklung auf öffentlich-administrativer Seite bereits – tendenzielle reaktiv – eingesetzt. Strategische Planungsinstrumente wurden bisher weder auf kommunaler noch regionaler Ebene genutzt. Gerade aber bei regionalen Absiedlungsprojekten, wäre die langfristige Freihaltung der betroffenen Flächen über regionale Programme mit gleichlautenden Bestimmungen für alle Gemeinden jedenfalls sinnvoll. Dementsprechend ist es wichtig, Instrumente der Raumordnung angepasst an die projektspezifischen Bedürfnisse zu nutzen. Hinzu kommt, dass die Suche und Entwicklung von Ersatzstandorten per Widmung aus der reinen Notwendigkeit Flächen mobilisieren zu müssen, planerische Zielsetzungen nicht außer Acht lassen sollten. Solche Ersatzstandorte sollten sich langfristig in den Siedlungskörper eingliedern können und nicht, bedingt durch einen angestrebten niedrigen Grundstückspreis, abseits bestehender technischer und sozialer Infrastrukturen liegen. Gemeinden mit gravierenden Gefährdungssituationen sind daher angehalten, langfristig und strategisch im Vorfeld von Schutzprojekten oder eventuellen Schadereignissen, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben.
- **Vereinheitlichung der landesspezifischen raumplanerischen Bestimmungen bzgl. Hochwasservorsorge anstreben:** Eine Vereinheitlichung der raumplanerischen Bestimmungen ist in Anbetracht der föderalen Differenzierungsbestrebungen kaum als realistisch erreichbare Zielsetzung einzuschätzen. So ist bereits aufgrund der Topographie ein differenzierter Umgang mit Naturgefahren zwischen alpinen Bundesländern und den Flächenbundesländern sinnvoll und nachvollziehbar. Außerdem kann das Planungsinstrumentarium in allen Bundesländern die wesentlichen ordnungsplanerischen Aufgaben (Bausperren, Rück-/Umwidmung, langfristige Freihaltung, strategische Aussagen zur zukünftigen Entwicklung) leisten. Die Empfehlung erscheint mit Blick auf die Fallbeispiele obsolet.
- **Die betroffenen Gemeinden in den Absiedlungsprozess einbinden:** Eine Einbindung der Gemeinden in Absiedlungsprozesse ist im Hinblick auf zwei Aspekte unausweichlich. Erstens haben Gemeinden ihre Rolle als Planungsbehörde für die örtliche Raumplanung und zweitens sind sie die einzig greifbare Anlaufstelle für betroffene BürgerInnen. Die Forschungsarbeit macht es möglich die bestehende Empfehlung hier nachzuschärfen. So sollen Gemeinden nicht lediglich mit Vorgaben, wie sie ihre Planungen anzupassen hätten, konfrontiert werden, sondern mit einer entsprechenden fachlichen Begleitung Absiedlungsprojekte als wesentlichen Umbruch in der kommunalen Entwicklung erkennen, um strategisch und langfristig zu planen. So können idealerweise Ersatzstandorte gefunden und diese auch in den Siedlungskörper eingebunden werden. Auch wenn Gemeinden nicht in die Finanzierung solcher Projekte eingebunden sind, so sind sie davon gravierend betroffen. Durch die Freihaltung von Retentionsbereichen gehen potentielle Entwicklungsflächen verloren. Daher sollten Gemeinden jedenfalls in die Ausverhandlung der Rahmenbedingungen und Richtlinien für Absiedlungen und insb. jene der weiteren zulässigen Entwicklung für die Verbleibenden in den betroffenen Bereichen eingebunden werden. Für Gemeinden, die aufgrund der lokalen Situation selbst eine Absiedlung anstreben, geht es in erster Linie darum, dass diese durch finanzielle Unterstützungen ermöglicht werden kann. Die Ausgangspositionen der Gemeinden können hier diametral verschieden sein.

Aus der Analyse der untersuchten Fallbeispiele, der Evaluierung der von der UNHCR vorgeschlagenen Vorgangsweise bei Absiedlungen, und dem identifizierten Handlungsspielraum im Naturgefahrenmanagement, lassen sich Überlegungen zu einem generalisierten Absiedlungsprozess anstellen.

Entscheidung über eine Absiedlung

Basierend auf den Fallbeispielen sind in Österreich zwei grundlegende Absiedlungstypen zu unterscheiden:

- Absiedlungen für die **Errichtung eines (technischen) Schutzprojektes**: In derartigen Fällen ergibt sich die Notwendigkeit der Absiedlung aus konkreten Planungen für die Herstellung von Schutzbauten. Obwohl mit den Betroffenen hier idR konsensuale Lösungen gesucht werden, besteht im WRG 1959 ein Enteignungstitel für derartige Fälle.⁷⁹⁷ Projektträger, und damit auch verantwortlich für die Entscheidung, sind idR die Standortgemeinden.
- Absiedlungen zur **langfristigen Risikoreduktion**: In solchen Fällen wird eine Absiedlung gegenüber anderen Schutzmaßnahmen favorisiert. Die Entscheidung über die Umsetzung hat hier im Verbund zu erfolgen, da die Finanzierung idR aus Bundes-, Landes- und ggf. lokalen Mitteln bzw. den Interessentenbeiträgen erfolgt. Damit ist eine derartige Entscheidung auch an entsprechende sachliche Kriterien zu knüpfen und hier verstärkt die Raumplanung einzubinden.

Kriterien für die Entscheidung über eine Absiedlung unterliegen jedenfalls einer Abwägung und können nur schwer absolut oder über Schwellen-/Grenzwerte festgesetzt werden. Vielmehr lassen sich Teilaspekte, die in Erwägung zu ziehen sind, zusammenfassen:

- **Gefährdungsgrad**: Mäßig oder gering gefährdete Bereiche, in denen Objektschutzmaßnahmen etc. für die Herstellung eines adäquaten Sicherheitsniveaus ergriffen werden können, kommen für Absiedlungen kaum in Frage. Absiedlungen sind daher in erster Linie in Bereichen sinnvoll, wo durch die Intensität oder die Häufigkeit von Ereignissen hohe Schäden erwartet werden (z.B. HQ10 Bereiche, rote Lawinengefahrenzonen).
- **Siedlungsstruktur**: Für Absiedlungen in Frage kommen in erster Linie Einzelgebäude bzw. Gebäude in Streusiedlungslagen. Kompakte Siedlungskörper lassen sich tendenziell effizient mit anderen Maßnahmen vor Naturgefahren schützen.
- **Erreichbarkeit im Ereignisfall**: Insb. in Hochwassergefährdungsbereichen kann aufgrund der Überflutungstiefen und Strömungsgeschwindigkeiten im Ereignisfall eine Erreichbarkeit von Siedlungsbereichen (trotz Schutzmaßnahmen) auf dem Landweg nicht mehr gegeben sein. Derartige Lagen kommen tendenziell für eine Absiedlung in Betracht.⁷⁹⁸
- **Nutzung/Adaptionspotential**: Für Absiedlungen kommen insb. gefährdete Gebäude in Frage, die eine geringe Anpassungsfähigkeit bzw. Resilienz haben. Das sind hier vor allem permanente Nutzungen für Wohnzwecke oder Gewerbe. Lagergebäude oder nur saisonal genutzte Gebäude (z.B. Alpgebäude) sind tendenziell weniger problematisch.

⁷⁹⁷ § 63 WRG 1959.

⁷⁹⁸ Weingraber, 2016.

Planung einer Absiedlung

Die Planung der Umsetzung von Absiedlungen nach dem Vorschlag der UNHCR,⁷⁹⁹ lässt sich nicht scharf von der Entscheidung über solche trennen, da sie meist gemeinsam mit weiteren Schutzmaßnahmen geprüft werden. In einem ersten Schritt ist auf Basis sachlicher Kriterien die relevante Absiedlungszone weitgehend parzellenscharf abzugrenzen und danach der konkrete Ablauf zu entwickeln.

Die **Abgrenzung von Absiedlungszonen** erfolgt, wie insb. das Fallbeispiel Eferdinger Becken zeigt, auf Basis sachlicher Analysen. Federführend in der Abgrenzung der Bereiche sind hier die Abteilungen für Schutzwasserwirtschaft der Länder bzw. die WLVI. Eine Begründung aus lediglich planerischer Sicht, basierend auf der Kenntlichmachung von Gefahrenzonen, würde als sachliche Begründung nicht ausreichen.

Dennoch gibt es ein Potential, um Bereiche für eine mögliche Absiedlung bereits strategisch-konzeptionell auszuweisen. Sowohl auf örtlicher wie regionaler/überörtlicher Ebene könnten Gefährdungsbereiche, die aktuell noch nicht über entsprechende Schutzmaßnahmen verfügen als Handlungsbereiche gekennzeichnet werden. Dabei sollten insb. die relevanten Akteure benannt werden und es sollte festgehalten werden, in welchem Zeitraum und mit welchen Zielsetzungen (Risikoreduktion, Schutzniveau etc.) Schutzmaßnahmen realisiert werden sollen. Dabei können mögliche Maßnahmenkombinationen genannt werden, die auch Absiedlungen umfassen.

Die konkrete Planung von Absiedlungsvorhaben beinhaltet die Vorbereitung, die Umsetzung und Fragen der Finanzierung, Laufzeit oder der Richtlinien für die Gewährung einer staatlichen Förderung. Die UNHCR schlägt die Erstellung eines Absiedlungskonzepts bzw. -plans für die Umsetzung unter Einbeziehung der potentiell Betroffenen vor. Dafür würde sich ein **informelles fachlich wie politisch besetztes Gremium** eignen, das je nach Projekt auf kommunaler oder regionaler Ebene mit klaren Aufgaben im Prozessmanagement agiert. In der partizipativen Entwicklung eines Konzeptes sind jedenfalls folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Abgrenzung der Absiedlungszone mit ggf. erforderlicher Differenzierung nach Lagen,
- Festlegung von Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme einer öffentlich finanzierten Förderung zur Absiedlung,
- Festlegung von Rahmenbedingungen der zukünftig zulässigen baulichen Entwicklung in der Absiedlungszone,
- Finanzierung der Absiedlungsmaßnahme (Bund, Land, Gemeinde, InteressentInnen) und Festlegung der Richtlinien für die Entschädigung (Zeitwert von Gebäuden, Abbruchkosten, Grundstückskosten),
- Identifizierung und Mobilisierung von Ersatzstandorten,
- zeitlich abgestimmter Einsatz ordnungsplanerischer Instrumente (Bausperre, Rückwidmungen etc.).

Umsetzung von Absiedlungen

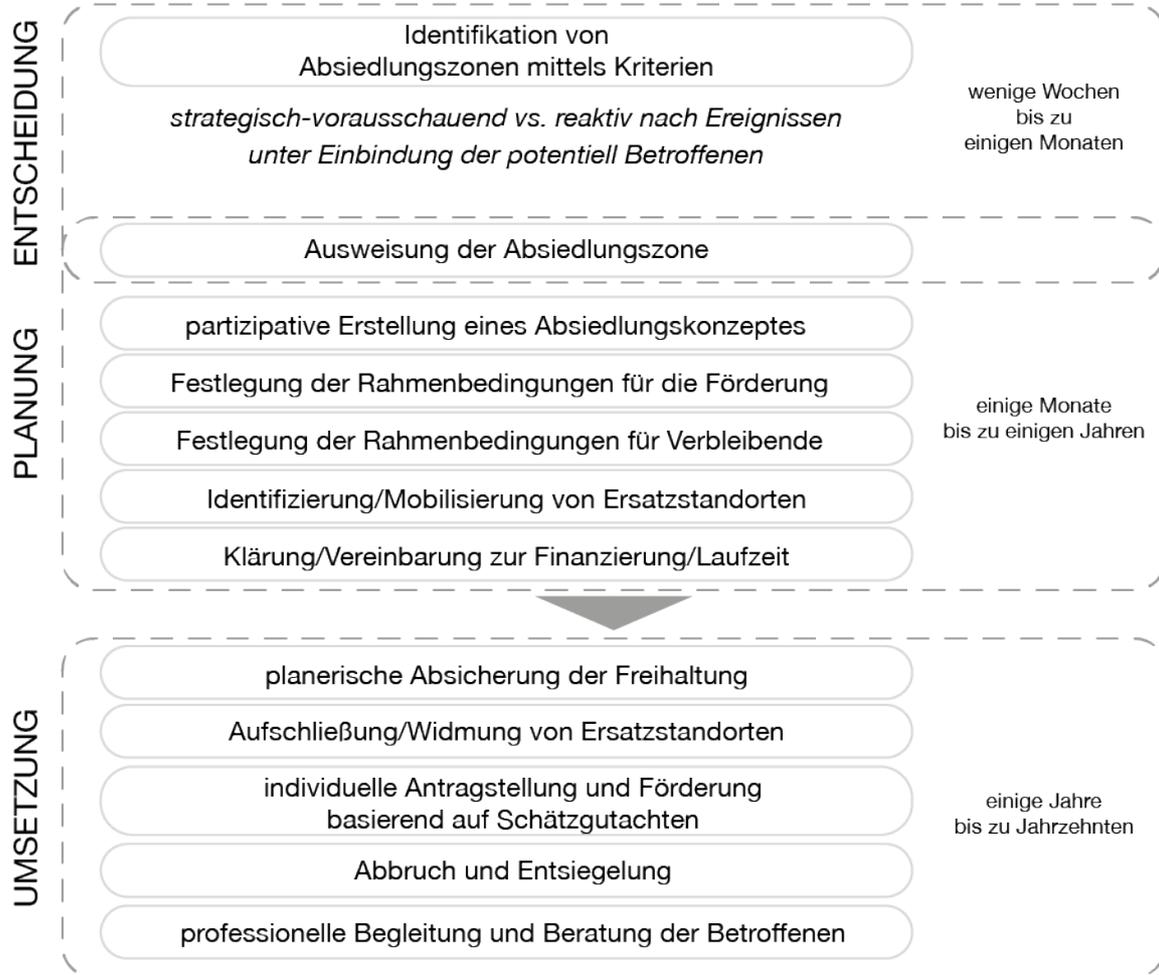
In der Umsetzungsphase geht es darum die Planung tatsächlich zu realisieren. Dabei sollte es den Betroffenen ermöglicht werden, den Absiedlungszeitpunkt weitgehend individuell zu bestimmen. Alle wesentlichen Rahmenbedingungen sollten zu diesem Zeitpunkt bereits festgelegt und bekannt sein. Vor allem die **persönliche Begleitung** in dieser Durchführungsphase ist wichtig. Umzug und Abbruch sind keine alltäglichen Aufgaben und es braucht hierfür idR eine kompetente Unterstützung. Kommunikation und Koordination zwischen den involvierten institutionellen Akteuren müssen zu

⁷⁹⁹ Ferris, 2017, 8.

diesem Zeitpunkt bereits etabliert sein, um den Absiedlungsplan tatsächlich schrittweise umsetzen zu können.

In der Zusammenfassung ist es aufgrund der Komplexität der Prozesse schwierig ein generalisiertes Modell für die Umsetzung von freiwilligen Absiedlungen im Naturgefahrenmanagement zu erstellen. Abbildung 79 soll wesentliche Prozesselemente grafisch darzustellen.

Abbildung 79: Wesentliche Prozesselemente bei freiwilligen Absiedlungen



Quelle: Eigene Darstellung

Der Vergleich der Fallbeispiele mit den UNHCR Richtlinien zeigt, dass Absiedlungsprozesse in Österreich noch nicht ganzheitlich gedacht und geplant werden. Insb. die Einbindung der Betroffenen, die professionelle Prozessbegleitung und (Hilfe bei der) Suche nach Ersatzstandorten würden einen verstärkten Fokus benötigen. Es gibt jedenfalls ein entsprechendes Potential auf behördlicher Seite. Absiedlungen sollen daher nicht nur als Schutzmaßnahme im Naturgefahrenmanagement wahrgenommen werden, sondern mehr als **partizipativer Prozess mit Betroffenen**. Politisch-fachliche Steuerungsgremien können helfen, um breit abgestimmte Rahmenbedingungen zu schaffen und eine einheitliche Kommunikation mit und Information der Öffentlichkeit zu erreichen. Dabei spielt das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Institutionen eine wesentliche Rolle. Die Beachtung von Empfehlungen bedeutet aber nicht, dass Absiedlungsprojekte automatisch erfolgreich sind. Der spezifische lokale Kontext ist zu beachten. Damit kann es **keine one-fits-all Lösungen** geben. Unter Bezug auf die Erfahrungen aus den existierenden Fallbeispielen und unter Beachtung einschlägiger (internationaler) Empfehlungen können derartige Projekte aber jedenfalls gut geplant und vorbereitet werden.

Das raumplanerische Instrumentarium braucht hier ebenso wenig Ergänzungen, wie die Planung und Abwicklung von Schutzprojekten. Die wesentlichen identifizierten Punkte liegen vielmehr in:

- der **langfristig gesicherten Finanzierung** derartiger Projekte, um eine individuelle Entscheidung zu ermöglichen,
- der **Koordination und Kooperation** der staatlichen Institutionen,
- der **transparenten Informationspolitik** gegenüber der Öffentlichkeit und der **Einbindung der Betroffenen**,
- der langfristigen Freihaltung bzw. gefahrenadaptierten Weiterentwicklung der betroffenen Bereiche.

8.1 Empfehlungen für Absiedlungsprozesse

Aus der Untersuchung der Fallbeispiele, der Analyse der planungsrechtlichen Aspekte und der Evaluierung der bisherigen Absiedlungsprozesse anhand internationaler Richtlinien lassen sich Empfehlungen für die Verbesserung des Instruments im österreichischen Kontext formulieren.

Die im Rahmen des FloodRisk II Projektes identifizierten Empfehlungen⁸⁰⁰ dienen hier als Ausgangspunkt, werden aber in ihrer Formulierung nachgeschärft und um weitere Aspekte ergänzt. Die Forschungsarbeit zeigt, dass Absiedlungen erfolgreich auf freiwilliger Basis durchgeführt werden können. Dafür sind im Vorfeld eine fachlich fundierte Entscheidung und transparente Planung wie Abwicklung erforderlich. Konkrete Schadereignisse haben eine mobilisierende Wirkung. Folgende Empfehlungen ergeben sich aus der Forschungsarbeit:

Kriterien – Durchführung

- Definition von **einheitlichen Prüfkriterien**, für die Entscheidung wann Absiedlungen als passive Schutzmaßnahme in Frage kommen.
- „**Window of Opportunity**“ nach Schadereignisse **nützen**, wobei einerseits die Rahmenbedingungen für eine freiwillige Absiedlung bereits davor abgeklärt sein sollten und andererseits eine schnelle unbürokratische Abwicklung gewährleistet sein muss.
- **Absiedlungen in lokale/regionale Schutzkonzepte miteinbinden**, sofern für die betroffenen Flächen kein anderwärtiger Schutz zu ökonomisch vertretbaren Bedingungen hergestellt werden kann.
- Freiwillige **Absiedlungen vermehrt als Alternative oder Ergänzung zu technischen Schutzprojekten** bereits in der grundlegenden Planung in Betracht ziehen.
- **Einbindung von betroffenen Gemeinden** in die Ausverhandlung der **Richtlinien und Rahmenbedingungen** für eine Absiedlung, insb. die zulässigen baulichen Entwicklungen in den betroffenen Bereichen. Frühzeitige Einbeziehung der strategischen Komponente der örtlichen Raumplanung.
- **Fraktionsübergreifender politischer Rückhalt** auf kommunaler wie regionaler Ebene, der eine Kontinuität bei Absiedlungen ermöglicht. Gerade bei regionalen Projekten ist die Einrichtung von politisch-fachlichen Steuerungsgruppen sinnvoll.
- **Attraktive Rahmenbedingungen** für eine freiwillige Absiedlung schaffen. Zusätzliche Förderungen, steuerliche Erleichterungen oder Ersatzstandorte/-wohnungen können die Entscheidung erleichtern.⁸⁰¹

⁸⁰⁰ Seher et al., 2009, 39f.

⁸⁰¹ Weingraber, Schindelegger, 2018.

- Über die Projektlaufzeit eine **individuelle Entscheidungsfindung ermöglichen** und eine langfristige Entwicklungsperspektive bieten. Die Finanzierung muss ggf. für lange Zeiträume (10-15 Jahre) gesichert sein.
- Absiedlungsprojekte **gemeinschaftlich** von öffentlichen Institutionen, politischen VertreterInnen und Betroffenen **vorbereiten**.

Kommunikation/Koordination

- Einrichtung von **Koordinationsgremien**, die langfristig über die Planungsphase hinaus die Umsetzung begleiten und ein Monitoring bzw. eine Evaluierung des Prozesses durchführen können.
- Verständnis für Absiedlungsprozesse als **Risiko Governance Prozesse** schärfen. Die Risikokommunikation steht im Zentrum der Zusammenarbeit der involvierten Akteure. Dabei ist die Beteiligung der Betroffenen essentiell.
- Durchgriffsrechte nur im eng gesteckten verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen anwenden und verstärkt auf ein **kooperatives Modell** setzen.
- **Transparente** und **sachliche Informationspolitik** gegenüber der Öffentlichkeit über politische Beratungen und Entscheidungen in der Planungsphase von Absiedlungsvorhaben.
- **Zentrale Ansprechpersonen/-plattformen** für Betroffene einrichten, um Informationen schnell und korrekt weitergeben und ein individuelles Betreuungsgefühl vermitteln zu können.
- **Rasche Kommunikation der Rahmenbedingungen** für eine freiwillige Absiedlung an die Betroffenen, die sich während des Projektes nicht mehr ändern sollten.

Raumplanung

- Stärkere **Einbindung der Raumplanung in die Entscheidungsfindung über Absiedlungen**, um sicherzustellen, dass neben monetären Kriterien auch **standörtliche Aspekte** bzw. **Entwicklungsaspekte berücksichtigt** werden können. Die ökonomische Vertretbarkeit Bereiche oder Objekte zu schützen, muss keine planerisch sinnvolle Lösung bedeuten.
- Stärkere **Einbindung der Raumplanung in die Prozessgestaltung von Absiedlungen** und Sicherstellung der langfristigen Freihaltung von Absiedlungszonen. Insb. stärkere **strategische Ausrichtung** bei der Suche und Entwicklung von **Ersatzstandorten**.

Freiwillige Absiedlungen werden in Österreich im Zusammenhang mit Naturgefahren in Zukunft jedenfalls eine zunehmend wichtigere Rolle als passive Schutzmaßnahme spielen. Dieses Planungsinstrument wird derzeit bereits als Verbundaufgabe v.a. bei Hochwassergefahren genutzt. Zur Weiterentwicklung des Instrumentes sollte vor allem auf eine transparente Identifikation relevanter Bereiche und die kooperative Durchführung unter Einbindung der Betroffenen geachtet werden. Das raumplanerische Instrumentarium kann insb. durch die Stärkung von spezifischen Konzepten auf lokaler und regionaler Ebene sowie für die langfristige Freihaltung von Absiedlungszonen und die Erschließung von Ersatzstandorten einen wertvollen Beitrag leisten.

9 VERZEICHNISSE

9.1 Quellen

Abel N., Gorddard R., Harman B., Leitch A., Langridge J. Ryan An. Heyenga S. (2011). Sea level rise, coastal development and planned retreat: analytical framework, governance principles and an Australian case study. *Environmental Science & Policy* 14, 279-288. doi: 10.1016/j.envsci.2010.12.002.

AdaptAlp (2011). Risikomanagement und Risikoprävention. Schlussbericht WP6. Online: <http://docplayer.org/4073373-Risikomanagement-und-risikopraevention.html>, 10.02.2018.

Adger W. N., Barnett J., Brown K., Marshall N., O'Brien K. (2013). Cultural dimensions of climate change impacts and adaptation. *Nature Climate Change* 3, 112-117. doi: 10.1038/NCLIMATE1666.

Anschöber R. (2015). Einige wesentliche Hochwasserschutzmaßnahmen in Oberösterreich. Online: http://www.anschober.at/uploads/media/150429_beilage_howa_bauprogramm_2015_konkrete_beispiele.docx, 02.04.2018.

Ahmed I., McEvoy D. (2014). Post-tsunami resettlement in Sri Lanka and India: site planning, infrastructure and services. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment* 5 (1), 53-65. doi: 10.1108/IJDRBE-08-2012-0028.

Alpenkonvention (2009a). Aktionsplan zum Klimawandel in den Alpen. Online: http://www.alpconv.org/de/ClimatePortal/actionplan/Documents/20120220_AC_X_B6_fin_fin_de.pdf, 04.01.2018.

Alpenkonvention (2009b). Die Alpen: Acht Staaten - Ein Gebiet. Innsbruck: Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention.

Alpines Sicherheits- und Informationszentrum ASI-Tirol (2009). Online: <https://alpinesicherheit.files.wordpress.com/2009/12/pfunds045.jpg>, 13.12.2018.

Ambrosetti E., Petrillo E. R. (2015). Environmental disasters, migration and displacement. Insights and developments from L'Aquila's case. *Environmental Science & Policy* 56, 80-88. doi: 10.1016/j.envsci.2015.11.002

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (2018). Richtlinien für die Durchführung von Absiedlungen im Rahmen des passiven Hochwasserschutzes. Online: <http://www.noe.gv.at/noe/Katastrophenschutz/Absiedle.pdf>, 19.05.2018.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2013). Information zur Pressekonferenz vom 22.10.2013. Landeskorrespondenz.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2015). Information zur Pressekonferenz vom 10.02.2015. Landeskorrespondenz.

Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (2017). Hochwasserschutz Eferdinger Becken – Übermittlung des Generellen Projekts Hochwasserschutz Eferdinger Becken inkl. Kriterien für die Absiedlung. 05.09.2017, Tgb. 300035-2017-GC/Aig.

Amt der Salzburger Landesregierung (2003). Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung. Online: https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/Documents/lep2003-2.pdf, 28.12.2017.

Amt der Salzburger Landesregierung (2016). Hochwasserschutz Enns Altenmarkt. Abteilung 7 Wasser: Robert Loizl (Hrsg.). Salzburg: Hausdruckerei Land Salzburg.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2008). Programm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume. Online:

http://www.landesentwicklung.steiermark.at/cms/dokumente/12636184_141975683/788ebe54/Sapro%20hoc_hwassersichere_Entwicklung.pdf, 04.12.2018.

Amt der Tiroler Landesregierung (2011). Zukunftsraum Tirol_2011 Strategien zur Landesentwicklung. Online:

https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/landesentwicklung/raumordnung/zukunftsraum/downloads/ROPlan_ZukunftsRaum_110927_web.pdf, 28.12.2017.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (2013). Blauzone Rheintal, Bericht für die Landesregierung vom 10.12.2013, Zahl: VIIa-420.41. Online: <http://www.vorarlberg.at/pdf/blauzonerheintal-erlaeute.pdf>, 01.01.2018.

ARL (2004). Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL.

ARL (2006). Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen. Positionspapier aus der ARL. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 62. Hannover: Verlag der ARL.

Arnell A. (2014). A climate of control: flooding, displacement and planned resettlement in the Lower Zambezi River valley, Mozambique. *The Geographical Journal* 180, 141-150. doi: 10.1111/geoj.12036.

Artur L., Hillhorst D. (2014). Floods, resettlement and land access and use in the lower Zambezi, Mozambique. *Land Use Policy* 36. 361-368. doi: 10.1016/j.landusepol.2013.08.017.

Asian Development Bank (1998). Handbook on Resettlement, A Guide to Good Practice. Asian Development Bank (Hrsg.). Online: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32259/handbook-resettlement.pdf>, 04.01.2017.

Baltzarek V. (2010). Absiedlung als Folge von Naturkatastrophen am Fallbeispiel Göfis/Schildried in Vorarlberg. Studentenreport TU Wien: P3 – Integrales Naturgefahrenmanagement im Großen Walsertal. Synthesebericht, Teil I, 221-287. (nicht veröffentlicht).

Balzer W. (2009). Die Wissenschaft und ihre Methoden. Grundsätze der Wissenschaftstheorie. 2. Auflage. Freiburg/München: Verlag Karl Alber Freiburg.

Bang H. M., Few R. (2012). Social risks and challenges in post-disaster resettlement: the case of Lake Nyos, Cameroon. *Journal of Risk Research* 15 (9), 1141-1157, doi: 10.1080/13669877.2012.705315.

Baumgartner G. (2016). Wasserrecht. In: Bachman S., Baumgartner G., Feik R., Fuchs C., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. (Hrsg.). *Besonderes Verwaltungsrecht* (11. Auflage). Wien: Verlag Österreich, 289-337.

BBSR, BMUB (Hrsg.) (2017). Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Online:

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/evaluierung-stadtumbau-ost-west-dl.pdf;jsessionid=4DA38BA1C196CB90E5A137B8925917DE.live21302?__blob=publicationFile&v=3, 29.09.2018.

Beirat HWS-Eferdinger Becken (2014a). Protokoll: Sitzung des Beirates für das Eferdinger Becken. LrAn-200967/22-2014-kp/ah, 20.01.2014.

Beirat HWS-Eferdinger Becken (2014b). Protokoll: Sitzung des Beirates für das Eferdinger Becken. LrAn-200967/31-2014-kp/ah, 19.03.2014.

Beirat HWS-Eferdinger Becken (2014c). Protokoll: Sitzung des Beirates für das Eferdinger Becken. LrAn-200967/41-2014-tpk/pa, 17.07.2014.

Berka W. (1996). Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumplanung durch den VfGH. *Baurechtliche Blätter* 118 (2), 69-136.

Berka W. (2018). *Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium*. 7. Auflage. Wien: Verlag Österreich.

Bgld LReg (2012). Landesentwicklungsprogramm Burgenland – LEP 2011. Online: http://www.phasing-out.at/media/file/797_9c_LEP2011_Ordnungsplan.pdf, 27.12.2017.

- Binder S. B., Baker C. K., Barile J. P. (2012). Rebuild or Relocate? Resilience and Postdisaster Decision-Making After Hurricane Sandy. *American Journal of Community Psychology* 56 (1-2), 108-196. doi: 10.1007/s10464-015-9727-x.
- Birkmann J. (2008). Globaler Umweltwandel, Naturgefahren, Vulnerabilität und Katastrophenresilienz, Notwendigkeit der Perspektivenerweiterung in der Raumplanung. *RuR* 1/2008, 5-22.
- Black R., Kniveton D., Schmidt-Verkerk K. (2011). Migration and climate change: towards an integrated assessment of sensitivity. *Environment and Planning* 43, 431-450. doi: 10.1068/a43154.
- Black R., Arnell N. W., Adger W. N., Thomas D., Geddes A. (2012). Migration, immobility and displacement outcomes following extreme events. *Environmental Science & Policy* 27, 32-43. doi: 10.1016/j.envsci.2012.09.001.
- BMLFUW (2004). Analyse der Hochwasserereignisse vom August 2002 – FloodRisk, Synthesebericht. Online: http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/klima/FloodRisk/FloodRisk_deutsch_Endversion.pdf, 04.01.2018.
- BMLFUW (2006a). Richtlinie zur Gefahrenzonenausweisung für die Bundeswasserbauverwaltung. Wien: BMLFUW.
- BMLFUW (2006b). Technische Richtlinie für die Wildbach- und Lawinenverbauung. LE.3.3.5/0004-IV/5/2006. Stand 06/2006. Online; <https://www.bmlfuw.gv.at/forst/wildbach-lawinenverbauung/richtliniensammlung/Tech2015.html>, 04.01.2018.
- BMLFUW (2006c). Hochwasser 2005 – Ereignisdokumentation der Bundeswasserbauverwaltung, des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung und des Hydrographischen Dienstes. Wien: BMLFUW.
- BMLFUW (2009). Flood Risk II: Vertiefung und Vernetzung zukunftsweisender Umsetzungsstrategien zum integrierten Hochwassermanagement: Synthesebericht. Wien: BMLFUW. Online: <https://www.bmvit.gv.at/service/publikationen/verkehr/schifffahrt/downloads/floodrisk.pdf>, 04.01.2018.
- BMLFUW (2011). Richtlinie für die Gefahrenzonenplanung. BMLFUW-LE.3.3.3/0185-IV/5/2007. idF 04.02.2011. Online: <https://www.bmlfuw.gv.at/forst/wildbach-lawinenverbauung/richtliniensammlung/GZP.html>, 04.01.2018.
- BMLFUW (2014). Hochwasser im Juni 2013. Die hydrografische Analyse. BMLFUW: Wien. Online: https://www.bmnt.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/wasserkreislauf/hydrograph_charakt_extrema/hw2013hydroanalyse.html, 20.12.2018.
- BMLFUW (2015). Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung RIWA-T. Fassung 2006. GZ: UW.3.3.3/0028-IV/6/2015. Online: https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/foerderungen/foerd_hochwasserschutz/trl_neu-ab-2016.html, 04.01.2018
- BMLFUW (2016a). IAN Report, Ereignisdokumentation 2015. Online: http://www.naturgefahren.at/dam/jcr:2c247057-6d70-4ce5-aadb-f97532724898/IAN_Report_175_final_BF.pdf, 04.01.2018.
- BMLFUW (2016b). Technische Richtlinie für die Gefahrenzonenplanung gem. § 42a WRG, Fassung 01.07.2016. GZ: UW.3.3.3/0023-IV/6/2016. Online: https://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/foerderungen/foerd_hochwasserschutz/trl_gzp_42a_wrg.html, 04.01.2018.
- BMLFUW (2016c). Nationaler Hochwasserrisikomanagementplan RMP 2015, GZ: BMLFUW-IL.99.1.1/0191-IV/2015. Online: <https://www.bmnt.gv.at/wasser/wisa/fachinformation/hochwasserrisiko/RMP-2015.html>, 11.01.2019.
- BMLFUW (2016d). Task Force Donau: Hochwasserspitzendämpfung durch Vorabsenkung. Endbericht. BMLFUW: Wien. Online: <https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:8fa574f6-55b0-4fd2-934a-f993ec8bf5b7/Endbericht%20-%20Hochwasserspitzendämpfung.pdf>, 20.12.2018.
- BMNT (2017a). Die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Teil 1 – Kontext. BMNT: Wien. Online: <https://www.bmnt.gv.at/service/publikationen/umwelt/oesterreichische-strategie-anpassung-klimawandel-teil-1-deutsch.html>, 10.11.2018.

- BMNT (2017b). Die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Teil 2 – Aktionsplan: Handlungsempfehlungen für die Umsetzung. BMLFUW: Wien. Online: <https://www.bmnt.gv.at/service/publikationen/umwelt/oesterreichische-strategie-anpassung-klimawandel-teil-2-deutsch.html>, 10.11.2018.
- BMNT, BMVIT (2018). #mission2030: Die österreichische Klima- und Energiestrategie. Online: <https://mission2030.info>, 10.11.2018.
- BMVBS (2012). 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis. 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Online: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/StadtumbauOst/Statusbericht5_marginalspalte.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 10.11.2018.
- BMVIT (2010). Technische Richtlinien für die Bundeswasserstraßenverwaltung, RISA-T-BWS. BMVIT-595.001/0001-IV/W3/2010. Online: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erlaesse/ERL_11_000_20100611_001_BMVIT_595001_0001_IV_W3_2010/11_20100611_5950010001IVW32010.pdf, 31.12.2017.
- BMVIT (2015). Hochwasserdokumentation Donau 2013. Wien: BMVIT. Online: <https://www.bmvit.gv.at/verkehr/schifffahrt/publikationen/hochwasserdonau2013.html>, 02.02.2017.
- BMVIT, BMLFUW (2012). Schutz vor Naturgefahren in Österreich 2002-2011. Wien: BMLFUW.
- Borsdorf A., Bender O. (2010). Allgemeine Siedlungsgeographie. Wien: Böhlau Verlag.
- Bose P. S. (2014). Vulnerabilities and displacements: adaptation and mitigation to climate change as a new development mantra. *Area* 48 (2), 168-175. doi: 10.1111/area.12178.
- Bronen R., Chapin F. S. (2013). Adaptive governance and institutional strategies for climate-induced community relocations in Alaska. *PNAS* 110 (23), 9320-9325. doi: 10.1073/pnas.1210508110.
- Bronen R. (2015). Climate-induced community relocations: using integrated social-ecological assessments to foster adaptation and resilience. *Ecology and Society* 20 (3). doi: 10.5751/ES-07801-200336.
- Bukvic A. (2013). Identifying gaps and inconsistencies in the use of relocation rhetoric: a prerequisite for sound relocation policy and planning. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 20 (7), 1203-1209. doi: 10.1007/s11027-013-9532-5.
- Bukvic A., Owen G. (2013). Attitudes towards relocation following Hurricane Sandy: should we stay or should we go?. *Disasters* 41 (1), 101-123. doi: 10.1111/disa.12186.
- Bundesheer (2013). Online: <http://www.bundesheer.at/organisation/regional/ooe/galerie.php?id=2286&currRubrik=76>, 20.12.2018.
- Burby R., Kaiser E. (1987) An Assessment of Urban Floodplain Management in the United States. The Case for Land Acquisition in Comprehensive Floodplain Management. Technical Report #1. Madison: Association of State Flood Plain Managers.
- Bußjäger P. (2001). Österreichisches Naturschutzrecht. Wien: Neuer wissenschaftlicher Verlag.
- Bußjäger P. (Hrsg.) (2007). Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat. Schriftenreihe, Band 102. Innsbruck: Institut für Föderalismus.
- Cerny H., Eichenseder E., Mayrhofer-Spindler R. (2002). Markt Ardagger im Wandel der Zeit. Eine Geschichts-Chronik. Amstetten: Dorferneuerungsverein Markt Ardagger (Hrsg.).
- Claudianos P. (2014). Out of harm's way; preventive resettlement of at risk informal settlers in highly disaster prone areas. *Economics and Finance* 18, 312-319. doi: 10.1016/S2212-5671(14)00945-9.
- Climatechangeepost (2017). Online: <http://www.climatechangeepost.com/austria/avalanches-and-landslides/>, 04.01.2018.
- Correa E., Ramírez F., Sanahuja H. (2011). Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide. World Bank (Hrsg.). New York: World Bank.

- Cronin V., Guthrie P. (2011). Community-led resettlement: From a flood-affected slum to a new society in Pune, India. *Environmental Hazards* 10 (3, 4), 310-326. doi: 10.1080/17477891.2011.594495.
- David E., Mayer J. (1984). Comparing Costs of Alternative Flood Hazard Mitigation Plans The Case of Soldiers Grove, Wisconsin. *Journal of the American Planning Association*, 50 (1): 22-35, doi: 10.1080/01944368408976579
- Davy B. (1990). *Gefahrenabwehr im Analgenrecht*. Universität Wien: Habilitation. Wien: Springer.
- De Vries D. H., Fraser J. C. (2012). Citizenship Rights and Voluntary Decision Making in Post-Disaster U.S. Floodplain Buyout Mitigation Programs. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 30 (1), 1-33. Online: <http://www.ijmed.org/articles/589/download/>, 04.01.2018.
- Denzler L. (2015). Den Launen der Natur trotzen. *TEC21* 141 (17-18): 24-29. Online: <https://www.espazium.ch/den-launen-der-natur-trotzen>, 11.11.2018.
- Denzler L. (2016). Rückbau wird zur Option. *TEC21* 142 (12-13): 35-36. Online: <https://www.espazium.ch/uploads/5745ceb5ae00.pdf>, 20.12.2017.
- Denzler L. (2017). *Raumnutzung und Naturgefahren: Umsiedlung und Rückbau als Option*. Bundesamt für Umwelt (Hrsg.). Bern: BAFU.
- Deutsche Bundesregierung (2008). *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. Online: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf, 20.12.2017.
- Dixon J., Ramutsindela M. (2006). Urban resettlement and environmental justice in Cape Town. *Cities* 23(2), 129-139. doi: 10.1016/j.cities.2005.08.003.
- Dobler E. (2008). *Leusorg im Großen Walsertal*. (6. Aufl.) Blons: Eigenverlag.
- Eisenberger G., Brenneis A., Bayer K. (2014a). Neue Verfahrensabläufe im Baurecht Erster Teil – Die Reformverweigerer. *Baurechtliche Blätter* 17 (4), 135-143.
- Eisenberger G., Brenneis A., Bayer K. (2014b). Neue Verfahrensabläufe im Baurecht Zweiter Teil – Die Mutigen. *Baurechtliche Blätter* 17 (5), 183-191.
- Eisenberger G., Steineder M. (2011). Privatrechtliche Vereinbarungen mit der Gemeinde zur Beseitigung von Umwidmungshindernissen. *Baurechtliche Blätter* 14 (4), 157-167. doi: 10.1007/s00738-011-0021-5.
- Europäische Kommission (2007). *Grünbuch der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52007DC0354>, 04.01.2018.
- Europäische Kommission (2009). *Weißbuch. Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52009DC0147>, 04.01.2018.
- Europäische Kommission (2010). *Commission Staff Working Paper: Risk assessment and mapping guidelines for disaster management*. Brussels, 21.12.2010. Online: https://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SEC_201_0_1626_F_staff_working_document_en.pdf, 20.04.2018.
- Fekete A., Montz B. (2018). Vulnerability. In Fuchs S., Thaler T. (Hrsg.) *Vulnerability and Resilience to Natural Hazards*, 14-31. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEMA (1998). *Property Acquisition Handbook for Local Communities*. Online: https://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1507-20490-4551/fema_317.pdf, 04.01.2018.
- Ferris E. (2017). *A Toolbox: Planning Relocations to Protect People from Disasters and Environment Change*. UNHCR (Hrsg.). Online: www.refworld.org/pdfid/596f15774.pdf, 04.01.2018.
- Fraser J., Elmore R., Godschalk D., Rohe W. (2003). *Implementing Floodplain Land Acquisition Programs in Urban Localities*. Online:

https://www.researchgate.net/publication/237546980_Implementing_Floodplain_Land_Acquisition_Programs_in_Urban_Localities, 04.01.2018.

Fuchs S., Keiler M., Glade T. (2017). Editorial to the special issue on resilience and vulnerability assessments in natural hazard and risk analysis. *Natural Hazards and Earth System Sciences* 17 (7), 1203-1206. doi: 10.5194/nhess-17-1203-2017.

Fuchs, S., Thaler, T. (Hrsg.). (2018). *Vulnerability and Resilience to Natural Hazards*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781316651148.

Gellner A. (2016a). Schriftliche Zusammenfassung zur Absiedlung im südlichen Machland von Dr. Andreas Gellner (LF3), 15.06.2016. (Nicht veröffentlicht).

Gemeinde Göfis (2005a). Niederschrift zur 6. Sitzung der Gemeindevertretung am 25.11.2005.

Gemeinde Göfis (2005b). Niederschrift zur 5. Sitzung der Gemeindevertretung am 13.10.2005.

Gemeinde Göfis (2006a). Niederschrift zur 11. Sitzung der Gemeindevertretung am 24.07.2006.

Gemeinde Göfis (2006b). Niederschrift zur 8. Sitzung der Gemeindevertretung am 30.03.2006.

Gemeinde Göfis (2015). Räumliches Entwicklungskonzepte Göfis. Beschluss der Gemeindevertretung am 12.11.2015. Online: <http://www.goefis.at/buergerservice/bauen-wohnen/raeumliches-entwicklungskonzept/>, 01.04.2018.

Giese K. (2009). Flood Risk II, TP10.4.2 Baurechtliche Maßnahmen zum nachträglichen Schutz hochwassergefährdeter Baubestände. Wien: BMLFUW, BMVIT (Hrsg.).

Giese K. (2011). Baurechtliche Maßnahmen zum Schutz des Baubestandes vor Hochwassergefahren. *Baurechtliche Blätter* 14 (5), 203-231. Wien ua: Springer Verlag. doi: 10.1007/s00738-011-0026-0.

Glaser B. G., Strauss A. L. (2010). *Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung*. 3. Auflage. Bern: Verlag Hans Huber.

Gray C., Frankenberg E., Gillespie T., Sumantri C., Thomas D. (2014). Studying Displacement After a Disaster Using Large-Scale Survey Methods: Sumatra After the 2004 Tsunami. *Annals of the Association of American Geographers* 104 (3), 594-612. doi: 10.1080/00045608.2014.892351.

Greiving S. (2002). *Räumliche Planung und Risiko*. München: Gerling Akademie Verlag GmbH.

Greiving S. (2010). Informelle raumplanerische Ansätze zur Anpassung an den Klimawandel. *SIR-Mitteilungen und Berichte* 34. Salzburg: Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen.

Greiving S., Hurth F., Gollmann C., Kirstein M., Fleischhauer M., Hartz A., Saad S. (2018). Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken. *Raumforschung und Raumordnung*, 76: 193-209. doi: 10.1007/s13147-018-0533-4.

Grouard de Tocqueville, A. (2015). *Atlas der verlorenen Städte*. München: Frederking & Thaler.

Gruber M., Kanonier A., Pohn-Weidinger S., Schindelegger A. (2018). *Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik*. ÖROK (Hrsg.) Schriftenreihe 202, Wien: ÖROK.

Haderer M. (2008). Schreiben von DI Michael Haderer an DI Dr. Walter Seher vom 18.01.2008. (unveröffentlichtes Manuskript).

Handmer J. W. (1987). Guidelines for floodplain acquisition. *Applied Geography* 7, 203-221.

Hartmann T. (2011). Den Flüssen mehr Raum geben – Umsetzungsrestriktionen in Recht und Praxis. *Raumforschung und Raumordnung* 69 (4), 257-268. doi: 10.1080/00045608.2014.892351.

Hattenberger D. (2006). Naturgefahren und öffentliches Recht. In Fuchs S., Khakzadeh L., Weber K. (Hrsg.). *Recht im Naturgefahrenmanagement*. Innsbruck ua: Studienverlag.

Hecht M. (2009). Errichtungsverpflichtungen, Entschädigungspflichten, Parteistellung und Genehmigungspflichten (nach WBF, WRG und UVP-G) bei Errichtung und Sanierung von Hochwasserschutzmaßnahmen. Wien: BMLFUW, BMVIT (Hrsg.).

- Hepperle E. (2008). Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren. Bundesamt für Umwelt (Hrsg.). Bern: BAFU.
- Hino M., Field C. B., Mach K. J. (2017). Managed retreat as a response to natural hazard risk. *Nature Climate Change*. doi: 10.1038/NCLIMATE3252.
- Hohensinner S. (2008). Rekonstruktion ursprünglicher Lebensraumverhältnisse der Fluss-Auen-Biozönose der Donau im Machland auf Basis der morphologischen Entwicklung von 1715 – 1991. Dissertation: BOKU Wien.
- Huber A. S. (2017). Raumordnungsrecht. In Aigner M., Erlacher E., Forster A., Friedrichkeit-Lebmann J., Frommelt F., Gumprecht J., Huber A. S., Kunesch A., Matti E., Mittermüller B., Reithmayer-Ebner C. (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht* (2. Auflage). Wien: Jan Sramek Verlag.
- Hurlimann A., Dolnicar S. (2011). Voluntary relocation – An exploration of Australian attitudes in context of drought, recycled and desalinated water. *Global Environmental Change* 21 (3), 1084-1094. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2011.03.003.
- Hutton D., Haqze C. E. (2004). Human Vulnerability, Dislocation and Resettlement: Adaptation Processes of River-bank Erosion-induced Displacees in Bangladesh. *Disasters* 28 (1), 41-62. doi: 10.1111/j.0361-3666.2004.00242.x.
- Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken (2014). Masterplan Hochwasserschutz für das Eferdinger Becken. Version 1.6 vom 28.11.2014. Online: <http://www.hochwasserschutz-eferdinger-becken.at/images/Dokumente/MasterplanAktuell.pdf>, 18.02.2018.
- Interpraevent (2009). *Alpine Naturkatastrophen*. Graz: Leopold Stocker Verlag.
- IPCC (2010). *Understanding Climate Change. 22 years of IPCC assessment*. IPCC. Online: http://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc-brochure_understanding.pdf, 14.11.2017.
- IPCC (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Chapter 13: Sea Level Change*. Online: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_Chapter13_FINAL.pdf, 10.02.2018.
- IPCC (2014a). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge ao: Cambridge University Press. Online: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf, 10.11.2018.
- IPCC (2014b). *Klimaänderung 2014: Synthesebericht. Beitrag der Arbeitsgruppen I, II und III zum Fünften Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC) [Hauptautoren, R.K. Pachauri und L.A. Meyer (Hrsg.)]*. IPCC, Genf, Schweiz. Deutsche Übersetzung durch Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Bonn, 2016. Online: https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/deutch/IPCC-AR5_SYR_barrierefrei.pdf, 04.01.2018.
- Iuchi K. (2015). Planning Resettlement After Disasters. *Journal of the American Planning Association* 80 (4). 413-425. doi: 10.1080/01944363.2014.978353.
- Ischgl (1999a). Protokoll über die Vorstandssitzung vom 12.03.1999.
- Ischgl (1999b). Protokoll über die Sitzung am 29.04.1999 um 10.00 Uhr betreffend Umsiedlung Valzur.
- Ischgl (1999c). Protokoll über das Koordinationsgespräch mit den Vertretern des Amtes der Tiroler Landesregierung, dem Raumplaner, den Gemeindevorstand, den neuen Bauherren aus Valzur und ihren Planern vom 04.05.1999.
- Ischgl (1999d). Protokoll über die Sitzung des Planungsgremiums Valzur vom 07.05.1999.
- Ischgl (1999e). Protokoll über die Sitzung am 11.05.1999 betreffend Umsiedlung Valzur – Regelung Grundstücksverhältnisse.
- Jahnel D. (2016). Baurecht. In: Bachman S., Baumgartner G., Feik R., Fuchs C., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. (Hrsg.). *Besonderes Verwaltungsrecht* (11. Auflage). Wien: Verlag Österreich.
- Janssen G., Rubel C., Schulze F., Keimeyer F., Plappert M., Kröner A. (2016). Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel. Umweltbundesamt (Hrsg.). *Climate*

Change 21/2016. Online: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/siedlungsruueckzug-recht-planung-im-kontext-von-0>, 10.11.2018.

Kanonier A. (1998). Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raumordnungsrecht. *Journal für Rechtspolitik* 6, 73-86.

Kanonier A. (2005). Präventiver Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Materialienband. ÖROK (Hrsg.) Schriftenreihe Nr. 168. Wien: ÖROK.

Kanonier A. (2009). Flood Risk II, TP10.4.1 Rechtlicher Umgang mit gefährdetem Bau- und Widmungsbestand aus Sicht Raumordnungsrecht. Wien: BMLFUW, BMVIT (Hrsg.).

Kanonier A. (Hrsg.) (2012). Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. ÖGR Forum Raumplanung, Band 19. Wien ua: Lit-Verlag.

Kanonier A. (2014). Positionspapier zum Umgang mit förderbarem Wohnbau im österreichischen Planungsrecht. In ÖROK (Hrsg.). Beiträge der Raumordnung zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“. Schriftenreihe Nr. 191. Wien: ÖROK.

Kanonier A. (2018). Raumplanungsrechtliche Beschränkungen im Naturgefahrenrisikomanagement. In Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.). Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis, 169-197. Wien: Verlag Österreich.

Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.) (2018). Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis. Wien: Verlag Österreich.

Kanonier A., Schindelegger A. (2018a). Begriffe und Ziele der Raumordnung. In ÖROK (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK Schriftenreihe 202, 55-59. Wien: ÖROK.

Kanonier A., Schindelegger A. (2018b). Planungsinstrumente. In ÖROK (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK Schriftenreihe 202, 75-123. Wien: ÖROK.

Kanonier A., Schindelegger A. (2018c). Räumliche Gegebenheiten und Entwicklungstrends. In ÖROK (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK Schriftenreihe 202, 19-27. Wien: ÖROK.

Kanonier A., Schindelegger A. (2018d). Kompetenzverteilung und Planungsebenen. In ÖROK (Hrsg.). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK Schriftenreihe 202, 61-73. Wien: ÖROK.

Kerschner F. (Hrsg.) (2008). Handbuch Naturkatastrophenrecht: Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen. Schriftenreihe Recht der Umwelt, Band 24. Wien: Manz.

Khakzadeh L. (2004). Rechtsfragen des Lawinenschutzes. Wien ua: Neuer wissenschaftlicher Verlag.

Kintzel A. (2004). Bodenordnerische und bodenwirtschaftliche Modifikation der bergrechtlichen Grundabtretung für den Rheinischen Braunkohletagebau. Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, Band 28. Bonn: Institut für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik.

Kleewein W. (2003). Vertragsraumordnung. Neue Juristische Monographien, Band 20. Wien ua: Neuer wissenschaftlicher Verlag.

Kleewein W. (2014). Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. Baurechtliche Blätter 17 (3), 89-106. Wien: Verlag Österreich.

Kleewein W. (2018). Risikomanagement bei der Vollziehung des Raumordnungs- und Baurechts. In Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.). Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis, 199-223. Wien: Verlag Österreich.

Kneihs B., Bydlinski P., Vollmair P. (2011). Einführung in das österreichische Recht. Wien: Facultas.wuv.

Kuhlicke C., Drünkler D. (2005). Wenn Deiche weichen – umsiedeln? Warum Umsiedlungen in Deutschland kaum möglich sind. *GAIA* 14 (4), 307-313. doi: 10.14512/gaia.14.4.10.

- Lampert H., Weiß M. (2010). Ein Dorf muss weg, Aussiedlung am Beispiel Göfis, Schildried. Präsentation 25.03.2010, Wien.
- Landeskorrespondenz OÖ (2015). Information zu Pressekonferenz mit Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer, Landesrat Rudi Anschober, 12.02.2015 zum Thema Umsiedlung als einige 100% sichere Hochwasserschutz-Maßnahme: Betroffene aus dem Machland, aus Enns und aus dem Eferdinger Becken erzählen.
- Land Oberösterreich (2017). Donau, Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Online: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20UWD%20Abt_WW/EferdingerBecken_Bestv_ariante_Jan2018.pdf, 20.12.2018.
- Laser- und Luftbildatlas Tirol (2018). Online: <https://portal.tirol.gv.at/LBAWeb/luftbilduebersicht.show>, 14.01.2018.
- Leitl B. (2006). Überörtliche und örtliche Raumplanung. Hauer A., Nußbaumer M. (Hrsg.). Österreichisches Raum- und Fachplanungsrecht, 95-133. Linz: ProLibris.
- Lienbacher G. (2016a). Raumordnungsrecht. In: Bachman S., Baumgartner G., Feik R., Fuchs C., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht (11. Auflage), 483-516. Wien: Verlag Österreich.
- Lienbacher G. (2016b). Grundverkehrsrecht. In: Bachman S., Baumgartner G., Feik R., Fuchs C., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht (11. Auflage), 551-579. Wien: Verlag Österreich.
- López-Carr D., Marter-Kenyon J. (2015). Manage climate-induced resettlement. *Nature*, 517, 265-267. doi: 10.1038/517265a.
- Lugger K., Amann W. (2014). Österreichisches Wohnhandbuch 2013. Innsbruck ua: StudienVerlag.
- Mair F. (2011). Klimawandel und Raumplanung in Salzburg. Materialienband zur Raumplanung. Band 22. Land Salzburg: Salzburg. Online: https://landversand.salzburg.gv.at/WebRoot/Store/Shops/Landversand/5252/A44F/0AF9/4988/549F/4DEB/AE3E/242D/Band_22_Dollinger_0020_et_0020_al_0020_2011_0020_CLISP.pdf, 04.01.2018.
- Mallick B., Vogt J. (2013). Population displacement after cyclone and its consequences: empirical evidence from coastal Bangladesh. *Natural Hazards* 73 (2), 191-212. doi: 10.1007/s11069-013-0803-y.
- McLeman R., Smit B. (2006). Migration as an adaptation to climate change. *Climate Change* 76 (1, 2), 31-53. doi: 10.1007/s10584-005-9000-7.
- McNamara K. E., Des Combes H. J. (2015). Planning for Community Relocations Due to Climate change in Fiji. *International Journal for Disaster Risk Science* 6 (3), 315-319. doi: 10.1007/s13753-015-0065-2.
- Morrice S. (2012). Heartache and Hurricane Katrina: recognising the influence of emotion in post-disaster return decisions. *Area* 45 (1), 33-39. doi: 10.1111/j.1475-4762.2012.01121.x.
- Mortreux C., Barnett J. (2009). Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu. *Global Environmental Change* 19 (1), 105-112. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2008.09.006.
- Naturgefahren.at (2017). Online: http://www.naturgefahren.at/karten/chronik/Katastrophen_oestr.html, 27.12.2017.
- Naturgefahren.at (2018). Online: http://www.naturgefahren.at/.imaging/mte/naturgefahren/mashup/dam/naturgefahren/12_Pfunds/jcr:content/12_Pfunds.jpg, 14.12.2018.
- Niebel W. F. (2000). Descartes im Diskurs der Neuzeit (1. Auflage). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Niven R. J., Bardsly D. K. (2012). Planned retreat as a management response to coastal risk: a case study from the Fleurieu Peninsula, South Australia. *Regional Environmental change* 13 (1), 193-209. doi: 10.1007/s10113-012-0315-4.
- nmsbgb (2002). Online: http://www.nmsbgb.eduhi.at/archiv/0203/hw_fotoalbum.htm, 10.05.2018.

- NÖ Landesregierung (2004). Landesentwicklungskonzept. Online: <http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/landesentwicklungskonzept.pdf>, 27.12.2017.
- Oberleitner, F. Berger, W. (2011). Kommentar zum Wasserrechtsgesetz 1959. (3. Auflage). Wien: Manz.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof (2014). LRH-Bericht Initiativprüfung: Hochwasserschutz Machland Nord. LRH-100000-12/9-2014-LI.
- OECD (2007). Klimawandel in den Alpen. Anpassung des Wintertourismus und des Naturgefahrenmanagements. Online: <https://www.oecd.org/berlin/37999714.pdf>, 04.01.2018.
- ORF.at (2012). Online: <https://oekastatic.orf.at/static/images/site/oeka/20120936/stuben2.5088320.jpg>, 14.12.2018.
- Ornetsmüller C. (2011). Die Schadensverteilung nach Wildbachprozessen räumlich-statistische Analyse zur Quantifizierung von physischer Vulnerabilität. Diplomarbeit: Universität Wien. Online: http://othes.univie.ac.at/17497/1/2011-11-15_0608778.pdf, 13.12.2018.
- ÖROK-Atlas (2015). ÖROK-Regionalprognose: Bevölkerungsveränderung 2014-2030 in Prozent – insgesamt. Online: <http://www.oerok-atlas.at/#indicator/65>, 18.11.2017.
- ÖROK-Atlas (2016). Stand der Gefahrendarstellung 2016. Online: <http://www.oerok-atlas.at/#indicator/75>, 10.02.2018.
- ÖROK (1998). Raumordnung in Österreich. Schriftenreihe Nr. 137. Wien: ÖROK.
- ÖROK (2015). ÖROK-Regionalprognosen 2014-2030, Teil 1: Bevölkerung. Schriftenreihe Nr 196/I. Wien: ÖROK.
- ÖROK (2017). ÖROK-Empfehlung Nr. 57 zum Hochwasserrisikomanagement. Beschluss: 54. Sitzung der Stellvertreterkommission vom 17. November 2017.
- Österreichische Gesellschaft für Raumplanung (Hrsg.) (2008). Erosionsprozesse im Siedlungsgefüge Österreichs. Online: http://www.srf.tuwien.ac.at/kramar/publikationen/Erosion_OEGR2008.pdf, 10.11.2018.
- Penning-Rowsell E.C., Sultana P., Thompson P. M. (2012). The 'last resort'? Population movement in response to climate-related hazards in Bangladesh. *Environmental Science & Policy* 27 (S1), 44-59. 10.1016/j.envsci.2012.03.009.
- Pernthaler P., Fend R. (1989). Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich. Bundeswirtschaftskammer (Hrsg.). Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11. Wien: Österreichischer Wirtschaftsverlag.
- Perry R. W., Lindell M. K. (1997). Principles for Managing Community Relocation as a Hazard Mitigation Measure. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5 (1), 49-59. doi: 10.1111/1468-5973.00036.
- Petz D. (2015). Planned Relocations in the Context of Natural Disasters and Climate Change: A Review of the Literature. Brookings: Washington. Online: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Brookings-Planned-Relocations-Annotated-Bibliography-June-2015.pdf>, 04.01.2018.
- PlanAlp ZT GmbH (1999a). Siedlungserweiterungskonzept- und Parzellierungskonzept Bereich Valzur. Projektnummer: RAUM/ISC/1999/99007/. Stand: 12.05.1999.
- PlanAlp ZT GmbH (1999b). Ausschnitt des Flächenwidmungsplanes mit eingetragenen "Bausperre"-Bereich. Projektnummer: RAUM/ISC/1999/99007/Bausperre. 18.05.1999.
- PlanAlp ZT GmbH (1999c). Änderung des Flächenwidmungsplanes im Bereich Valzur. Projektnummer: RAUM/ISC/1999/99007/FWP-S.
- PlanAlp ZT GmbH (1999d). Ergänzender Bebauungsplan A35/E1 Valzur 1. Projektnummer: RAUM/ISC/1999/99007/A35E1-S.
- Popper K. (2012). Alles Leben ist Problemlösen: Über Erkenntnis, Geschichte und Politik. München: Piper.
- Pumberger A. (2010). Planungsinstrumente in Schrumpfsregionen – Anforderungen aus steuerungs- und planungstheoretischer Sicht. Diplomarbeit: TU Wien.

- Raschauer B. (2008). Zum Verzicht auf Entschädigungen wegen Rückwidmung. *Baurechtliche Blätter* 11 (4), 135-140. Wien ua: Springer Verlag.
- Rogowsky W. D. (2018). Schriftliche Auskunft per Mail zu Absiedlungsvorhaben im Freistaat Bayern. 18.01.2018.
- Rudolf-Miklau F. (2009). *Naturgefahrenmanagement in Österreich, Vorsorge-Bewältigung-Information*. Wien: LexisNexis.
- Rudolf-Miklau F. (2018). *Umgang mit Naturkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer*. Wien: Linde Verlag.
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (Hrsg.) (2007). *Landesentwicklungsbericht 2006*. Dresden: SMI. Online: http://www.landentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEB_2006.pdf, 02.12.2017.
- Sastry N., Gregory J. (2014). The Location of Displaced New Orleans Residents in the Year After Hurricane Katrina. *Demography* 51, 753-775. doi: 10.1007/s13524-014-0284-y.
- Schedlmayer H. (s.a.). *Gedanken zum Hochwasser 2002 in Strengberg*. Persönliche Dokumentation von DI Dr. Herbert Schedlmayer. Ortsplaner der Gemeinde Strengberg. (unveröffentlicht).
- Schindegger F. (1999). *Raum-Planung-Politik, Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*. Wien ua: Böhlau.
- Schindegger A. (2012). *Bauland in Gefährdungsbereichen. Rechtlicher Umgang mit Bauland in gefährdeten Bereichen in Österreich und der Schweiz*. Diplomarbeit: TU Wien.
- Schindegger A. (2018). Relocation for Flood Retention in Austria. In Hepperle E., Paulsson J., Maliene V., Mansberger R., Lisea A., Guelton S. (Hrsg.), 111-120. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Schmid M. (2010). „Nicht unberührte Natur, nicht einheitlich durchgeformte Kultur“, Einleitende Gedanken zu einer umwelthistorischen Donauausstellung. In: Winiwarter V., Schmid M. (Hrsg.). *Umwelt Donau: Eine andere Geschichte*. Katalog zur Ausstellung des Niederösterreichischen Landesarchivs im ehemaligen Pfarrhof in Ardagger Markt, 21-33. St. Pölten: NÖ Institut für Landeskunde.
- Schneiderbauer S., Hartmann S., Dalla Torre C., Dinkelaker N., Sankowsky A., Hoffmann C., Pedoth L., Streifeneder T. (2018). *Beyond the Expected: Dealing with the Case of Overload and Residual Risk of Natural Hazards in the Alpine Region. Final Report*. Bolzano, Italy.
- Schönwandt W. L., Wasel P. (1997). Das semiotische Dreieck – ein gedankliches Werkzeug beim Planen; Teil I in: *Bauwelt* 1997 Heft 19 (88), 1028-1042. Teil II in: *Bauwelt* 1997 Heft 20 (88), 1118-1130.
- Schulev-Steindl E. (2018). *Verwaltungsverfahrenrecht*. 6. Auflage. Wien: Verlag Österreich.
- Schwingshandl A., Liehr C., Heidrich R. (2013). Hochwasserschutz Machland-Nord – Bewährungsprobe im Hochwasser Juni 2013. *Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft*, 65, 273-279. doi: 10.1007/s00506-013-0101-7.
- Seebauer S., Babicky 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.
- Seebauer S., Thaler T., Schindegger A., Wenk M., Winkler C. (2018). *Gestaltung von privater Absiedlung aus Hochwasser-Risikogebieten*. Handbuch für Entscheidungsträgerinnen und -träger. Version 2.0. Online: <http://relocate.joanneum.at/wp-content/uploads/2018/12/HandbuchAbsiedlung-Dez2018.pdf>, 11.01.2019.
- Seher W., Berger H., Ofner F. (2009). *Praktische Umsetzung künftiger Strategien risikoarmer Raumnutzung Absiedlung und Flächenwidmung: Projektteil Absiedlung*. Wien: BMLFUW, BMVIT (Hrsg.).
- Seher W. (2010). *Die Aussiedlung als Strategie einer risikominimierten Raumnutzung*. Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband, 131-141.
- Seher W., Löschner L. (2018a). *Instrumente der Raumplanung für die Flächenvorsorge gegenüber Hochwassergefahren*. In Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.). *Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis*, 445-459. Wien: Verlag Österreich.

- Seher W., Löschner L. (2018b). Risikoorientierte Raumplanung in Österreich: Merkmale und Umsetzungsoptionen am Beispiel von Hochwasserrisiken. *disP - The Planning Review*, 54 (3), 26-35, doi: 10.1080/02513625.2018.1525202
- Seiler W. (2006). *Der Klimawandel im Alpenraum: Trends, Auswirkungen und Herausforderungen*. Wien: BLFMUW. Online: http://www.alpconv.org/en/publications/other/Documents/Klimawandel_im_Alpenraum_de.pdf, 04.01.2018.
- Sherbinin A., Castro M., Gemenne F., Cernea M. M., Adamo S., Fearnside P.M., Krieger G., Lahmani S., Oliver-Smith A., Pankhurst A., Scudder T., Singer B., Tan Y., Wannier G., Boncour P., Erhart C., Hugo G., Pandey B., Shi G. (2011). Preparing for Resettlement Associated with Climate Change. *Science* 334 (6055), 456-457. doi: 10.1126/science.1208821.
- Simon, E. (2010). Dokumentation einer Betroffenen über die Hochwasserkatastrophe v. 22. auf 23. August 2005 mit anschließender Absiedlung von Göfis-Schildried. Online: <https://www.vn.at/2015/08/Tagebuch-Schildried-Goefis.pdf>, 01.04.2018.
- Spiegel Online (2003). Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/hochwasser-profiteure-die-flut-als-geldsegen-a-259915.html>, 2.12.2017.
- Stadtgemeinde Enns (2012). Verhandlungsschrift über die die öffentliche/nicht öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 11.12.2012. Nr. GR/019/2012.
- Stadtgemeinde Enns (2013). Verhandlungsschrift über die die öffentliche/nicht öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 04.07.2013. Nr. GR/021/2013.
- Stadtgemeinde Enns (2014). Verhandlungsschrift über die die öffentliche/nicht öffentliche Sitzung des Gemeinderates, 20.03.2014. Nr. GR/025/2014.
- Stadt Wien (2014). STEP 2025, Stadtentwicklungsplan Wien. Online: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf>, 06.12.2018.
- Stal M. (2011). Flooding and Relocation: The Zambezi River Valley in Mozambique. *International Migration* 49 (S1), 125-145. doi: 10.1111/j.1468-2435.2010.00667.x.
- Statistik Austria (2017). Blick auf die Gemeinde, Bevölkerungsentwicklung Ischgl. Online: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/g70608.pdf>, 14.01.2018.
- Statistik Austria (2018). Blick auf die Gemeinde, Bevölkerungsentwicklung Göfis. Online: <http://www.statistik.at/blickgem/G0201/g80407.pdf>, 16.12.2018.
- Steinicke E., Cede P., Löffler R. (2012): In-Migration as a new process in demographic problem areas of the Alps. Ghost towns vs. amenity settlements in the alpine border area between Italy and Slovenia. *Erdkunde*. 66 (4): 329-344.
- Stötter J., Fuchs S. (2006). Umgang mit Naturgefahren – Status quo und zukünftige Anforderungen. In Fuchs S., Khakzadeh L., Weber K. (Hrsg.). *Recht im Naturgefahrenmanagement*, 19-34. Innsbruck ua: Studienverlag.
- Suda J., Rudolf-Miklau F. (2012). *Bauen und Naturgefahren: Handbuch für konstruktiven Gebäudeschutz*. Wien: Springer.
- Thaler S. (1999). 8. Bericht über die Geschehnisse in Tirol vom 19.2.1999 bis einschließlich 1.2.1999. Landeswarnzentrale Tirol. Online: https://lawine.tirol.gv.at/fileadmin/_migrated/content_uploads/09_Die_Lawinenkatastrophe_vom_Februar_1999_01.PDF, 15.01.2018.
- Thorpe N. (2013). *Die Donau. Eine Reise gegen den Strom*. Wien: Paul Zsolnay Verlag.
- Tobin G. A., Whiteford L. M., Murphy A. D. Jones E. C. McCarty C. (2014). Modeling Social Networks and Community Resilience in Chronic Disasters: Case Studies from Volcanic Areas in Ecuador and Mexico. In: Gasparini P. et al. (Hrsg.). *Resilience and Sustainability in Relation to Natural Disasters: A Challenge for Future Cities*. Springer Briefs in Earth Sciences, 13-24. doi: 10.1007/978-3-319-04316-6_2.
- UBA (2016). Elfter Umweltkontrollbericht. Umweltsituation in Österreich. Online: <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0600.pdf>, 10.11.2018.

- United Nations (2014). World Urbanization Prospects. Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.). New York: United Nations.
- United Nations (2015a). Paris Agreement. Online: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf, 28.12.2017.
- United Nations (2015b). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Online: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf, 04.01.2018.
- United Nations (2017). World Population Prospects: Key findings & advance tables. New York: United Nations. Online: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf, 18.11.2017.
- UNHCR (2011). UNHCR Resettlement Handbook. Online: www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf, 04.01.2018.
- UNHCR (2014). Planned Relocation, disasters and climate change: Consolidating good practices and preparing for the future. Online: <http://www.unhcr.org/54082cc69.pdf>, 04.01.2018.
- UNHCR (2015). Guidance on protecting people from disasters and environmental change through planned relocation. Online: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/GUIDANCE_PLANNED-RELOCATION_14-OCT-2015.pdf, 8.10.2017.
- Usamah M., Haynes K. (2011). An examination of the resettlement program at Mayon Volcano: what can we learn for sustainable volcanic risk reduction? *Bulletin of Volcanology* 74 (4), 839-859. doi: 10.1007/s00445-011-0567-8.
- via donau (2013). Handbuch der Donauschifffahrt. Wien: via donau.
- VN (2015). Online: <https://www.vn.at/lokal/vorarlb/berg/2015/08/17/es-tut-gut-ueber-diese-nacht-reden-zu-koennen.vn>, 01.04.2018.
- Wagner E. (2008). Katastrophenprävention: Optionen de lege lata und de lege ferenda. In Kerschner F. (Hrsg.) (2008). *Handbuch Naturkatastrophenrecht: Vorsorge, Abwehr, Haftung und Versicherung bei Naturkatastrophen*. Schriftenreihe Recht der Umwelt, Band 24. Wien: Manz.
- Wagner E. (2018). Grundinanspruchnahme privater Liegenschaften für Schutzmaßnahmen und Überflutungsflächen – Ein Update zu RdU 2013/109. In Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.). *Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis*, 303-323. Wien: Verlag Österreich.
- Weber G. (2009). Raumplanerische Interventionen: Neue Orientierungen im Labyrinth der Möglichkeiten. *Wissenschaft & Umwelt*, 12. Online: http://www.fwu.at/assets/userFiles/Wissenschaft_Umwelt/12_2009/Ziele_Raum/2009_12_weber.pdf, 12.11.2018.
- Weber G. (2016). Vom Streben nach Wachstum zur Gestaltung von Schrumpfung. In Egger R., Posch A. (Hrsg.). *Lebensentwürfe im ländlichen Raum*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Weber K. (2006). Grenzen des Rechts: Erwartungshaltung versus Einlösbarkeit im Recht des Naturgefahrenmanagements. In Fuchs S., Khakzadeh L., Weber K. (Hrsg.). *Recht im Naturgefahrenmanagement*. Innsbruck ua: Studienverlag.
- Weber K. (2018). Risiko- und Katastrophenmanagement als Staatsaufgabe. In Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.). *Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis*, 123-138. Wien: Verlag Österreich.
- Weingraber F., Schindelegger A. (2018). Konfliktfeld Absiedlung von Hochwasserrisikogebieten: Grundlagen und Governance-Prozesse am Beispiel des Eferdinger Beckens (OÖ). In Kanonier A., Rudolf-Miklau F. (Hrsg.). *Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis*, 491-505. Wien: Verlag Österreich.
- Weiss H. (2003). ÖROK-Workshop "Raumordnung und Naturgefahren" am 30. Juni 2003, Kurzbericht: Bereitstellung von Ersatzflächen für Hochwasseraussiedler in Oberösterreich. Mag. Helmut Weiss.
- Whiteford L. M., Tobin G. A. (2004). *Saving Lives, Destroying Livelihoods: Emergency Evacuation and Resettlement Policies*. School of Geosciences Faculty and Staff Publications 60, 189-202.
- Wilsche H. A. (2013). *Einführung in die Wissenschaftstheorie*. Wien: Böhlau.

Winiwarter V., Schmid M. (Hrsg.) (2010). Umwelt Donau: Eine andere Geschichte. Katalog zur Ausstellung des Niederösterreichischen Landesarchivs im ehemaligen Pfarrhof in Ardagger Markt. St. Pölten: NÖ Institut für Landeskunde.

Word Bank (2011). Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disasters Experiences from Latin America. Correa E. (Hrsg.). GFDRR. Online:
http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/publication/preventive_resettlement_LAC_experiencesDS150.pdf, 04.01.2018.

WWA Deggendorf (2018). Auskunft per Mail über die vom Wasserwirtschaftsamt Deggendorf betreuten Absiedlungsprojekte seit 1964, 07.02.2018.

ZAMG (2017). Online: <https://www.zamg.ac.at/cms/de/geophysik/erdbeben/erdbeben-in-oesterreich/erdbebengefaehrungszonen-in-oesterreich>, 31.12.2017.

9.2 Rechtsquellen

Internationale Verordnungen, Richtlinien

HWRL (2007). Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken; Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0060&from=EN>, 13.11.2017.

Energiesparrichtlinie (1993). Richtlinie 93/76/EWG des Rates vom 13. September 1993 zu Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE).

Gebäuderichtlinie (2002). Richtlinie 2002/91/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.

Zusatzprotokoll Europäische Menschenrechtskonvention (ZProtEMRK), BGBl. Nr. 59/1964.

Gesetze und Verordnungen

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG 1991). StF BGBl. Nr. 51/1991 idF BGBl. Nr. I 58/2018.

Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung aus Bundesmitteln (ARR 2004). StF BGBl. II Nr. 54/2004 idF 190/2018.

Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG). StF BGBl. Nr. 566/1991 idF BGBl. Nr. I 56/2018.

Bundeswasserbau Übertragungsverordnung (ÜV-BWV). BGBl. Nr. 280/1969.

Bundes-Wasserstraßengesetz (WaStG). StF BGBl. Nr. I 177/2004 idF BGBl. I Nr. 103/2017.

Bundesverfassungsgesetz (B-VG). StF BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 22/2018

Denkmalschutzgesetz (DMSG). StF BGBl. Nr. 533/1923 idF BGBl. I Nr. 92/2013.

Eisenbahn-Enteignungsentschädigungsgesetz (EisbEG 1954). StF BGBl. Nr. 71/1954 idF BGBl. I Nr. 111/2010.

Forstgesetz (ForstG). BGBl. Nr. 440/1975 idF BGBl. I Nr. 56/2016.

Gefahrenzonenplanverordnung (GZP-VO). BGBl. Nr. 436/1976.

Gefahrenzonenplanungsverordnung (WRG-GZPV). BGBl. II Nr. 145/2014.

Gesetz, betreffend Vorkehrungen zur unschädlichen Ableitung von Gebirgsgewässern. RGBl. Nr. 117/1984

Schiffahrtsgesetz (SchFG), StF BGBl. Nr. 1 62/1997 idF BGBl. I Nr. 82/2018.

Staatsgrundgesetz (StGG). StF RGBl. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988.

Übertragungsverordnung Hochwasserschutz (ÜV-HWS). BGBl. II Nr. 351/2006.

Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien über Vorhaben des Hochwasserschutzes im Bereich der österreichischen Donau, BGBl. II Nr. 67/2007.

Verwaltungsstrafgesetz (VwStG 1991), BGBl. Nr. 52/1991 idF BGBl. Nr. 58/2018.

Wasserbautenförderungsgesetz (WBF 1985). StF BGBl. Nr. 148/1985 idF BGBl. Nr. 98/2013.

Wasserrechtsgesetz (WRG 1959). StF BGBl. Nr. 215/1959 idF BGBl. I Nr. 44/2018.

BURGENLAND:

Burgenländisches Baugesetz 1997 (BauG). StF Bldg LGBl. Nr. 10/1998 idF LGBl. Nr. 79/2013.

Burgenländisches Bauverordnung 2008 (Bldg BauVO). StF Bldg LGBl. Nr. 63/2008 idF LGBl. Nr. 17/2017.

Burgenländisches Landesentwicklungsprogramm (LEP 2011). Bldg LGBl. Nr. 71/2011.

Burgenländisches Raumplanungsgesetz 1969 (Bldg RplG). StF Bldg LGBl. Nr. 18/1969 idF LGBl. Nr. 44/2015.

Burgenländische Planzeichenverordnung für Digitale Flächenwidmungspläne 2008, StF Bldg LGBl. Nr. 33/2009 idF 2/2016.

Entwicklungsprogramm für das Untere Pinka- und Stremtal. StF Bgld LGBL. Nr. 22/1977 idF LGBL. Nr. 51/2016.

KÄRNTEN:

Kärntner Gemeindeplanungsgesetz 1995 (Ktn GplG). StF Ktn LGBL. Nr. 23/1995 idF LGBL. Nr. 24/2016.

Kärnter Raumordnungsgesetz 1969 (Ktn ROG). StF Ktn LGBL. Nr. 76/1969 idF LGBL. Nr. 10/2018.

Kärntner Bauordnung 1996 (Ktn BauO). StF Ktn LGBL. Nr. 62/1996 idF LGBL. Nr. 66/2017.

NIEDERÖSTERREICH

Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG). StF NÖ LGBL. Nr. 3/2015 idF LGBL. Nr. 71/2018.

Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 1968 (NÖ ROG). StF NÖ LGBL. Nr. 20/1968.

Niederösterreichische Bauordnung 2014 (NÖ BauO). StF NÖ LGBL. Nr. 1/2015 idF LGBL. Nr. 50/2017.

OBERÖSTERREICH:

Oberösterreichische Bauordnung 1994 (OÖ BauO). StF OÖ LGBL. Nr. 66/1994 idF LGBL. Nr. 95/2017.

Oberösterreichisches Bautechnikgesetz 2013 (OÖ BauTG) StF OÖ LGBL. Nr. 35/2013 idF LGBL. Nr. 38/2017

Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 2017 (OÖ LAROP). OÖ LGBL. Nr. 21/2017.

Oberösterreichische Planzeichenverordnung für Flächenwidmungspläne 2016, OÖ LGBL. Nr. 26/2016.

Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz 1994 (OÖ ROG). StF OÖ LGBL. Nr. 114/1993 idF LGBL. Nr. 69/2015.

SALZBURG:

Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Slbg ROG 2009). StF Slbg LGBL. Nr. 30/2009 idF LGBL. Nr. 96/2017.

Salzburger Baugrundlagengesetz 1968 (Slbg BGG). StF Slbg LGBL. Nr. 69/1968 idF LGBL. Nr. 1/2016.

Salzburger Baupolizeigesetz 1997 (Slbg BauPolG). StF Slbg LGBL. Nr. 40/1997 idF LGBL. Nr. 19/2018.

Salzburger Bautechnikgesetz 2015 (Slbg BauTG). StF Slbg LGBL. Nr. 1/2016 idF LGBL. Nr. 19/2018.

Salzburg Regionalprogramm Pinzgau. Slbg LGBL. Nr. 18/2014.

Sachprogramm "Standortentwicklung für Wohnen und Arbeiten im Salzburger Zentralraum". LGBL. Nr. 13/2009.

Sachprogramm Schianlagen. LGBL. Nr. 49/2008.

STEIERMARK:

Entwicklungsprogramm zur hochwassersicheren Entwicklung der Siedlungsräume. Stmk LGBL. Nr. 117/2005.

Steiermärkisches Baugesetz 1995 (Stmk BauG). StF Stmk LGBL. Nr. 59/1995 idF LGBL. Nr. 63/2018.

Steiermärkische Gewässerschutzverordnung. StF Stmk LGBL. Nr. 50/2015.

Steiermärkisches Landesentwicklungsprogramm 2009 (LEP 2009). StF Stmk LGBL. Nr. 75/2009 idF LGBL. Nr. 37/2012.

Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (Stmk ROG). StF Stmk LGBL. Nr. 69/2011 idF LGBL. Nr. 117/2017.

TIROL:

Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (TROG). StF Tiroler LGBL. Nr. 101/2016 idF LGBL. Nr. 144/2018.

Tiroler Bauordnung 2018 (TBO). StF Tiroler LGBL. Nr. 28/2018 idF LGBL. Nr. 144/2018.

VORARLBERG:

Vorarlberger Baugesetz 2001 (Vlbg BauG). StF Vlbg LGBL. Nr. 52/2001 idF LGBL. Nr. 37/2018.

Vorarlberg Blauzone. Vlbg LGBL. Nr. 1/2014.

Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996 (Vlbg RplG). StF Vlbg LGBL. Nr. 39/1996 idF LGBL. Nr. 4/2019.
 Vorarlberg Grünzone Rheintal. StF Vlbg LGBL. Nr. 8/1977 idF LGBL. Nr. 46/2016.
 Vorarlberg Grünzone Walgau. StF Vlbg LGBL. Nr. 9/1977 idF LGBL. Nr. 6/2017

WIEN:

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (WBauO). StF Wr LGBL. Nr. 11/1930 idF LGBL. Nr. 37/2018.

DEUTSCHLAND

Hochwasser-Umsiedlungsrichtlinien 1960. Gemeinsame Bekanntmachung der Staatsministerien der Finanzen, des Inneren, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Wirtschaft und Verkehr vom 8. April 1960, Nr. C 5635-28888 über Vorläufige Richtlinien zur Förderung der Umsiedlung aus besonders hochwassergefährdeten Gebieten.

SCHWEIZ

Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) vom 30. November 1992, 921.01, idF 01.01.2018.
 Entscheid des Bundesgerichts vom 14.07.2015: BGer 1C-567/2014.

Gerichtsentseide

VERFASSUNGSGERICHTSHOF (VfGH):

VfSlg 2.674/1954, Erk. v. 23. Juni 1954, K II – 2/54, Kompetenzfeststellungserkenntnis
 VfSlg 8.280/1978, Erk. v. 13. März 1978, V 51/77, Grundlagenforschung und Interessensabwägung im Flächenwidmungsplan Perchtholdsdorf
 VfSlg 14.179/1995, Erk. v. 22. Juni 1995, G 297/94, Determinierung von Widmungen
 VfSlg 14.041/1995, Erk. v. 2. März 1995, G 289/94 ua, Verfassungswidrigkeit WBauO wegen fehlendem Zielkatalog bzw. Umschreibung der Planungsaufgaben
 VfSlg 17.057/2003, Erk. v. 26. November 2003, G 3/03, V 2/03 ua, Ausreichende Determinierung bzgl. der Festlegung von höchstzulässigen Verkaufsfächen bei EKZ
 VfSlg 14.155/1995, Erk. v. 2. Dezember 1995, V 354/94, Bebauungsvorschriften Perchtholdsdorf
 VfSlg 13.282/1992, Erk. v. 3. Dezember 1992, V 239/91, Änderung des örtlichen Raumordnungsprogrammes Mauerbach
 VfSlg 19.819/2013, Erk. v. 3. Dezember 2013, V 39/2013 ua, Interessensabwägung im örtlichen Raumordnungskonzept Hall in Tirol
 VfGH, Erk. v. 25. September 2014, V 65/2014, Mangelnde Grundlagenforschung im örtlichen Raumordnungsprogramm Eichgraben
 VfSlg 11.626/1988, Erk. v. 2. März 1988, V 816/86, Überwiegende überörtliche Interessen
 VfSlg 15.625/1999, Erk. v. 13. Oktober 1999, G 77/99, V 29799, Aufhebung der Bestimmungen zur Vertragsraumordnung im Slbg ROG

VERWALTUNGSGERICHTSHOF:

VwGH, Ents. vom 27.03.1995, GZ 91/10/0090.
 VwGH, Ents. vom 21.12.1995, GZ 93/07/0096.
 VwGH, Ents. vom 22.06.1981, GZ 07/3271/80.

9.3 Interviews und Telefonate

LEITFADENINTERVIEWS

- Gellner A. (2016b). Dr. Andreas Gellner. Abteilung Landwirtschaftsförderung (LF3) – Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Landhaus, St. Pölten, 07.06.2016.
- Grill L. (2016). MR DI Dr. Leo Grill. ehm. Leiter Abteilung W3, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien, 19.06.2016.
- Hackel C. (2016). DI Christoph Hackel. Abteilung IV/W3 – Bundeswasserstraßen, Bundesministerium für Verkehr und Technologie, Wien, 29.04.2016.
- Haderer M. (2016). HR DI Michael Haderer. Abteilung Land- und Forstwirtschaft, Amt der OÖ Landesregierung. Landhaus, Linz, 20.05.2016.
- Hehenberger I. (2018): Ignaz Hehenberger, Absiedler aus dem Ortsteil Au/Ardagger. Sankt Georgen am Ybbsfelde, 18.01.2018.
- Karlinger S., Gurtner W. (2017). Bgm. Stefan Karlinger, Stadtbaudirektor DI Werner Gurtner. Stadtgemeinde Enns. Rathaus, Enns, 06.11.2017.
- Kastner E., Hochgatterer J. (2016). Bgm. Erwin Kastner, Amtsleiter Johann Hochgatterer. Gemeinde Baumgartenberg. Gemeindeamt, Baumgartenberg, 20.10.2016.
- Klingler M. (2016). DI Maria Klingler. Abteilung Raumordnung, Amt der OÖ Landesregierung. Landhaus, Linz, 24.11.2016.
- Korndeuer A. (2018). Alois Korndeuer, Absiedler aus dem Ortsteil Au/Ardagger. Amstetten, 18.01.2018.
- Maier R. (2016). HR DI Raimund Maier. Abteilung Raumordnung, Amt der OÖ Landesregierung. Landhaus, Linz, 24.11.2017.
- Öggl H. (2017). Mag. Dr. Hermann Öggl. Sachgebiet Raumordnung, Amt der Tiroler Landesregierung. Landhaus 2, Innsbruck, 31.05.2017.
- Pressl J. (2016). Bgm. DI Johannes Pressl. Gemeinde Ardagger. Gemeindeamt, Ardagger, 20.10.2016.
- Rudolf-Miklau F. (2016). Priv. Doz. DI Dr. Florian Rudolf-Miklau. Dienststelle für Wildbach- und Lawinverbauung, Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, WLW, Wien, 23.03.2016.
- Schmidthaler K. (2018). Karl Schmidthaler, Absiedler aus dem Ortsteil Au/Ardagger. Ardagger, 18.01.2018.
- Seher W. (2016). DI Dr. Walter Seher. Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung, Universität für Bodenkultur Wien. Boku, Wien, 25.02.2016.
- Seyr G. (2018). DI Gottfried Seyr. Ziviltechniker und ehem. Ortsplaner der Gemeinden Ardagger, Saxen, St. Nikola und Wallsee. Alte WU Wien, 01.06.2018.
- Stöttinger F. (2015). HR Mag. Franz Stöttinger. Abteilung Raumordnung, Amt der OÖ Landesregierung. Landhaus, Linz, 08.06.2016.
- Walder S., Waldhör C. (2017). DI Dr. Stefan Walder, DI Christoph Waldhör. Abteilung Wasserwirtschaft, Amt der Tiroler Landesregierung. Herrengasse 3, Innsbruck, 30.05.2017.

Weingraber F. (2016). Mag. Felix Weingraber. Abteilung Oberflächengewässerswirtschaft, Amt der OÖ Landesregierung. Landhaus, Linz, 08.06.2016.

PERSÖNLICHE GESPRÄCHE ZU DETAILFRAGEN

Gassner U. (2016). Ing. Udo Gassner, Raumplaner bei PROALP ZT GmbH, vormals PLANLP ZT GmbH, Sachbetreuer örtliche Raumplanung Ischgl, Begehung in Untervalzur, 07.07.2015

Mandlbauer A. (2016). DI Andreas Mandlbauer, Abteilung Raumordnung, Amt der OÖ Landesregierung. Landhaus, Linz, 24.11.2016.

Zeiner A. (2017). Andreas Zeiner, BSc, Anwohner in Empfung, 05.11.2017.

TELEFONATE ZU DETAILFRAGEN

Mark A. (2018). DI Andreas Mark, Ortsplaner der Gemeinde Pfunds, 22.06.2018.

Pühringer F. (2018). DI Friedrich Pühringer, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik, Amt der NÖ Landesregierung, 30.05.2018

Sigl M. (2019). DI Martin Sigl, Geschäftsführer Allee42 Landschaftsarchitekten GmbH, Salzburg, 17.01.2019.

Wandl S. (2018). Sibylle Wandl, Mitarbeiterin bei Schedlmayer Raumplanung ZT GmbH, 13.05.2018.

SCHRIFTLICHE AUSKUNFT ZU DETAILFRAGEN

Gurtner W. (2019). Stadtbaudirektor DI Werner Gurtner. Stadtgemeinde Enns, 17.01.2019.

Neuhold C. (2018). DI Dr. Clemens Neuhold, Abteilung I/10: Abteilung Schutzwasserwirtschaft, BMNT, 03.12.2018.

Walter G., Weber C. (2019). DI Gebhard Walter, Leiter der Sektion Tirol, Wildbach- und Lawinenverbauung, DI Christian Weber, Gebietsbauleitung Oberes Inntal, Wildbach- und Lawinenverbauung, 13.02.2019.

9.4 Abbildungen

Abbildung 1: Planungsakteure und -instrumente in Absiedlungsprozessen.....	8
Abbildung 2: Semiotisches Dreieck	9
Abbildung 3: Auslöser für staatlich geplante und begleitete Absiedlungen.....	11
Abbildung 4: Dimensionen von Absiedlungsvorhaben.....	15
Abbildung 5: ÖROK Bevölkerungsprognose 2014-2030.....	24
Abbildung 6: Schematischer Forschungsablauf	35
Abbildung 7: Abbruch der fünf betroffenen Immobilien, Weggis/CH	47
Abbildung 8: Risikokreislauf.....	54
Abbildung 9: Beispiel eines Gefahrenzonenplans an der Fischach/Seekirchen.....	59
Abbildung 10: Stand der Gefahrendarstellung 2016	62
Abbildung 11: Raumordnungssystematik: Legislative Planungsebenen der funktionalen Raumordnung	66
Abbildung 12: Maß der Nutzung von Grundstücken bzw. Bauplätzen.....	75
Abbildung 13: Stellung raumplanerischer Instrumente und des Baurechts in Absiedlungsprozessen.....	76
Abbildung 14: Ausschnitt aus dem Planteil der Blauzonenverordnung Rheintal	92
Abbildung 15: Übersicht zur Lage der Fallbeispiele.....	127
Abbildung 16: Zerstörungen in Valzur durch die Schadlawinen vom 24.02.1999	129
Abbildung 17: Blick vom Talschluss nach Valzur und Mathon.....	130
Abbildung 18: Orthofoto des Weilers Valzur, 1954.....	130
Abbildung 19: Skizze zur Lage der von der Absiedlung betroffenen Objekte (Kreise) in Unter- und Obervalzur	131
Abbildung 20: Baulandwidmungen in Ober- und Untervalzur	132
Abbildung 21: Ausschnitt aus dem Siedlungskonzept für die Ersatzbauten in Obervalzur	133
Abbildung 22: Blick auf den ehemaligen Standort des Weilers Untervalzur und Planer Ing. Udo Gassner vor den Neubauten in Obervalzur	135
Abbildung 23: Bausperre im Bereich Valzur mit 18.5.1999 (gelb schraffiert).....	136
Abbildung 24: Ausschnitte zur Änderung des FWP und des Bebauungsplans A35/E1.....	136
Abbildung 25: Absiedlungsprozess Valzur – Akteure und Ablauf	138
Abbildung 26: Stubner Bach – Schadereignis 22. August 2005	139
Abbildung 27: Skizze zu den abgesiedelten Objektstandorten (Zustand nach Verbauung, WR-Rote Zone, WG-Gelbe Zone)	140
Abbildung 28: Absiedlungsprozess Pfunds – Akteure und Ablauf.....	142
Abbildung 29: Stubner Bach nach der Absiedlung und Verbauung und bei einem Ereignis 2012.....	143
Abbildung 30: Überflutungsbereich der Enns bei einem 100-jährlichen Hochwasserereignis	144
Abbildung 31: Überflutungsflächen nach der Realisierung des Schutzprojektes	145
Abbildung 32: Skizze – Absiedlungszone im Retentionsbecken (rote Gefahrenzone).....	145
Abbildung 33: Reiterhof vor Abbruch und aktuelle Retentionsfläche	146
Abbildung 34: Absiedlungsprozess Altenmarkt – Akteure und Ablauf.....	148
Abbildung 35: Hochwasserereignis in Schildried – August 2005.....	149
Abbildung 36: Aktuelle Gefährdung im Bereich Schildried	150
Abbildung 37: Absiedlungszone in Schildried.....	150
Abbildung 38: Abbrucharbeiten im Sommer 2006 in Schildried.....	152
Abbildung 39: Überblick der Eigentumsverhältnisse im Ortsteil Schildried	153
Abbildung 40: Bebauung im Ortsteil Schildried 1970er.....	153
Abbildung 41: Ausschnitt Flächenwidmungsplan Göfis – Stand 02/2010.....	154
Abbildung 42: Absiedlungsprozess Schildried/Göfis.....	155
Abbildung 43: Schildried nach der Absiedlung.....	156
Abbildung 44: Übersichtskarte – Östlicher Teil des südlichen Machlandes (ÖK50)	159
Abbildung 45: Hochwasser 2002 im südlichen Machland	159

Abbildung 46: Abgesiedelte Objekte in den Tieflagen der Gemeinde Ardagger 1972-1984 160

Abbildung 47: Ortsteil Wiesen – lokale Umsiedlung..... 164

Abbildung 48: Ausschnitt – Dorfentwicklungskonzept Thümbuch, Stufe 1 165

Abbildung 49: Orthofoto Thümbuch, Siedlung für Absiedler und Hofstellen..... 166

Abbildung 50: Absiedlungsprozess Ardagger Machland-Süd (nach dem Hochwasser 1991)..... 167

Abbildung 51: Kennzeichnung der ehemaligen Höfe und Aussiedlerstein in der Au (Ardagger)..... 168

Abbildung 52: Übersicht – Nördliches Machland (ÖK50)..... 169

Abbildung 53: Hochwasser 2002 im Machland-Nord..... 170

Abbildung 54: Skizze zum Schutzkonzept 1993 mit der ersten Absiedlungszone 171

Abbildung 55: Verbleibende Objekte im Hochwasserüberflutungsbereich des nördlichen Machlandes 174

Abbildung 56: Übersicht – Dammprojekt im Machland-Nord..... 175

Abbildung 57: Flächenwidmungsplan – „Aussiedlersiedlung“ in der Gemeinde Saxen (Stand 2018) 177

Abbildung 58: „Aussiedlersiedlung“ in der Gemeinde Saxen 178

Abbildung 59: Absiedlungsprozess Machland-Nord..... 179

Abbildung 60: Übersichtskarte Eferdinger Becken (ÖK50) 181

Abbildung 61: Überflutungsflächen im Eferdinger Becken – Hochwasser 2013 182

Abbildung 62: Hochwasser im Eferdinger Becken 2013 183

Abbildung 63: Absiedlungszone (gelb) im Modul I und Zone für noch unbekannte Schutzmaßnahmen – Stand 2013 184

Abbildung 64: Erweiterung der Schutzzone Überflutungsgebiet (grün) und Bestvariante des Generellen Projektes (Dämme in rot) – Stand 08/2017 188

Abbildung 65: Schutzzone Überflutungsgebiet in der Gemeinde Alkoven – Auszug aus dem FWP..... 190

Abbildung 66: Ausschnitt des FWP Alkoven – Sondergebiet für Umsiedler 192

Abbildung 67: Absiedlungsprozess Eferdinger Becken – Akteure und Ablauf..... 194

Abbildung 68: Abbruchhäuser im Eferdinger Becken 195

Abbildung 69: Orthofoto, Enghagen vor der Absiedlung (Stand 2016)..... 196

Abbildung 70: Hochwasser 2013 in Enns/Enghagen 197

Abbildung 71: HQ30 und HQ100 im Bereich Kronau, Lorch, Erlengraben, Enghagen..... 197

Abbildung 72: Skizze Absiedlungszone Erlengraben, Kronau, Lorch, Enghagen..... 198

Abbildung 73: Abbruch von Objekten in Enghagen 200

Abbildung 74: FWP-Ausschnitt der Stadtgemeinde Enns mit Schutzzone Überflutungsgebiet (dunkelgrün) 202

Abbildung 75: Neubauten von Absiedlern im Ortsteil Lorch/Enns 203

Abbildung 76: Absiedlungsprozess Erlengraben, Kronau, Lorch, Enghagen 204

Abbildung 77: Farbschema für die Gegenüberstellung der Absiedlungsprojekte..... 205

Abbildung 78: Prozesselemente von geplanten Absiedlungen..... 219

Abbildung 79: Wesentliche Prozesselemente bei freiwilligen Absiedlungen..... 232

9.5 Tabellen

Tabelle 1: Naturgefahren in Österreich 50

Tabelle 2: Überörtliche und regionale Planungsinstrumente..... 68

Tabelle 3: Instrumente der örtlichen Raumplanung 71

Tabelle 4: Planungsgrundsätze und -ziele zum Umgang mit Naturgefahren 77

Tabelle 5: Ausweisung von potentiellen Absiedlungszonen in Planungsinstrumenten 83

Tabelle 6: Bausperren in den ROG, RplG und der WBauO..... 86

Tabelle 7: Möglichkeiten zur Flächenfreihaltung in örtlichen Entwicklungskonzepten..... 94

Tabelle 8: Widmungen zur Freihaltung von baulicher Entwicklung..... 97

Tabelle 9: Grundsätzlich zulässige Bauführungen im Frei- bzw. Grünland 100

Tabelle 10: Änderungsbestimmungen der ROG und RplG im Hinblick auf Rückwidmungen (Auszug) 104

Tabelle 11: Anwendungsgebiete der Vertragsraumordnung 109

Tabelle 12: Baurechtliche Bestimmungen zum Abbruch von Gebäuden..... 111

Tabelle 13: Entschädigungsregelungen in Raumordnungsgesetzen..... 115

Tabelle 14: Veranlassung zur Rückwidmung und Entschädigung von gefährdeten Grundstücken..... 116

Tabelle 15: Übersicht über die vorgeschlagenen Absiedlungsobjekte (Stand 11.06.2003) 172

Tabelle 16: Evaluierung der Entscheidung über die Absiedlung 206

Tabelle 17: Evaluierung zur Koordination der Absiedlung..... 209

Tabelle 18: Finanzierungsschlüssel der Absiedlung..... 211

Tabelle 19: Raumplanungsinstrumente im Zusammenhang mit Absiedlungen 213

Tabelle 20: Raumplanerische Instrumente in Absiedlungsprojekten 216

Tabelle 21: Evaluierung von österreichischen Absiedlungsprojekten nach Kriterien der UNHCR 219

10 ANHANG

10.1 Interviewleitfaden

Der Leitfaden ist für unterschiedliche InterviewpartnerInnen einheitlich aufgesetzt und formuliert. Diverse Fragen sind aufgrund des persönlich-fachlichen Hintergrundes nicht relevant und wurden bei den Interviews daher auch nicht gestellt. Projektbezogene Fragen wurden an den persönlichen Bezug zu konkreten Absiedlungsprojekten angepasst.

EINLEITENDE FRAGEN

- Könnten Sie bitte kurz ihren Tätigkeits- und Aufgabenbereich beschreiben?
- In welchem Zusammenhang haben/hatten Sie mit Absiedlungsprojekten fachlich zu tun?
- An welchen nationalen/internationalen Vorgaben/Richtlinien orientieren/orientierten Sie sich bei Ihrer Arbeit in Absiedlungsprojekten?

FRAGEN ZUR PROJEKTUMSETZUNG

- Wer ist aus Ihrer Sicht der Initiator von Absiedlungsprojekten?
- Wer übernahm/übernimmt die Koordination der relevanten Akteure?
- Wer ist/war für die Prozessgestaltung und -begleitung zuständig?
- Wie wird/wurde mit den Betroffenen Kontakt aufgenommen?
- Wie erfolgt/erfolgte der Informationsfluss zwischen Behörden und Betroffenen?
- Wer übernimmt/übernahm die Verantwortung zur Suche nach Ersatzflächen/Ersatzwohnungen?
- Wie wurde Einigkeit über die Vorgehensweise (Kombination verschiedener Maßnahmen) erzielt?
- Welche Strukturen haben sich zur Vertretung der Betroffenen (als AnsprechpartnerIn) entwickelt?
- Wer ist/war hinsichtlich des Projektes wesentliche/r AnsprechpartnerIn für die Betroffenen?
- Werden/wurden die Betroffenen bei der Antragstellung unterstützt?
- Welche Hindernisse/Konflikte sind im Zuge der Umsetzung aufgetaucht?
- Wie wird/wurde mit Konflikten umgegangen? Wer übernimmt die Mediations-/Moderationsrolle?
- Wie kann/konnte sichergestellt werden, dass Ersatzgrundstück zu „leistbaren“ Preisen (unter Marktwert) angekauft werden können?
- Wer übernahm/übernimmt die Finanzierung der Absiedlungsvorhaben?

FRAGEN ZUR RAUMORDNUNG

- Örtliches Raumordnungs-/Entwicklungskonzept
 - Wurden im Hinblick auf Absiedlungen Bestimmungen/Änderungen in den Konzepten der Gemeinde/n vorgenommen?
- Flächenwidmungsplan
 - Wie wurde die weitere Bebauung während der Verhandlungen/Projektplanung unterbunden?
 - Wie werden/wurden die Ersatzflächen gewidmet?

- Wie wurde die Rückwidmung/Umwidmung argumentiert und wann vorgenommen?
- **Bebauungsplanung**
 - Kommt/Kam die Bebauungsplanung im Zuge der Absiedlung zum Einsatz?
- **Regionale Raumordnung**
 - Gibt es eine regionale Koordination bei der Ausweisung von Absiedlungszonen und Ersatzflächen?
Wer nimmt diese vor?
- **Überörtliche Raumordnung**
 - Gibt es von Seiten der überörtlichen Raumordnung Bemühungen Absiedlungen langfristig-strategisch für Siedlungsflächen in Gefährdungsbereichen festzulegen?
- **Instrumentarium**
 - Sind Änderungen/Ergänzungen im Raumordnungsinstrumentarium erforderlich?

ZUSAMMENFASSENDE FRAGEN

- Was würden Sie benötigen (rechtliche Rahmenbedingungen, Richtlinien etc.), damit Absiedlungsprojekte effizient abgewickelt werden können?
- Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht für erfolgreiche Absiedlungsprojekte gegeben sein?
- Welche Erkenntnisse aus Ihrer Beteiligung in derartigen Prozessen sind wesentlich für andere Projekte und sollten weitergegeben werden?
- Wie schätzen Sie die Bedeutung von geeignete Ersatzflächen in Absiedlungsprojekten ein?
- Wie schätzen Sie die Rolle der Raumordnung in Absiedlungsprojekten ein?
- Wer wäre dafür geeignet die Koordination von Absiedlungsprojekten vorzunehmen?
- Wen können Sie als weitere InterviewpartnerInnen empfehlen?
- Haben wir in unserem Gespräch wichtige Aspekte vergessen?

10.2 Lebenslauf

ANGABEN ZUR PERSON

Name: DI SCHINDELEGGER ARTHUR, BSc
 Adresse: Stuwertstraße 27a/1/9, 1020 Wien

Staatsbürgerschaft: AUT
 Geburtsdatum: 23.02.1987 (Scheibbs)

Arbeitsadresse: Forschungsbereich Bodenpolitik und
 Bodenmanagement, Institut für
 Raumplanung, TU Wien
 Augasse 2-6, 1090 Wien

Tel: 01 58801 280804
 Mail: arthur.schindelegger@tuwien.ac.at



BERUFSERFAHRUNG (Auszug)

Fachbereich Bodenpolitik und Bodenpolitik	Universitätsassistent seit Februar 2016
Fachbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement TU Wien <i>(Augasse 2-6, 1090 Wien)</i>	Univ. Lektor - Masterprojekt WS 2015/16 Leistbares Wohnen im alpinen Raum
PROALP Consult ZT GmbH <i>(Rosannastraße 250, 6574 Pettneu am Arlberg)</i>	September 2012 – Januar 2016 Sachbearbeiter (Karenziert: Mrz 2015 – Jan 2016) Örtliche Raumplanung und Entwicklungsplanung in Tiroler und Vorarlberger Gemeinden (u.a. Sölden)
Fachbereich Rechtswissenschaften TU Wien <i>(Argentinierstraße 8/3, 1040 Wien)</i>	Januar – Juni 2012 Projektassistent im Zuge des Projektes ONSS (Oman National Spatial Strategy)
Selbständige Lehrtätigkeit	Donau Universität Krems – seit 2017 ZT Akademie OeRISK Lehrgang, Uni Wien

SCHUL- UND BERUFSBILDUNG

Doktoratsstudium (Dr. techn.) TU Wien	seit SS 2015 Betreuung: Univ. Prof. Arthur Kanonier
Master Studium Raumplanung und Raumordnung TU Wien	SS 2010 - SS 2012, Abschluss mit Auszeichnung ZENTRALE ARBEITEN Diplomarbeit zum Umgang mit Bauland in Gefährdungsbereichen in Österreich und der Schweiz

KTH Stockholm
(Brinellvägen 8, 114 28 Stockholm) 2-semesteriger Erasmusaufenthalt an der technischen Hochschule in Stockholm/Schweden (WS 2010/SS 2011)

Bachelor Studium
Raumplanung und Raumordnung
TU Wien WS 2006 – WS 2009/10

(Präsenzdienst) September 2005 – April 2006 (8 Monate)

BG/BRG Wieselburg
(Realistischer Zweig mit
Darstellender Geometrie) 1997-2005
Abschluss mit der Matura am 24. Juni 2005

VS Petzenkirchen 1993-1997

PERSÖNLICHE FÄHIGKEITEN UND KOMPETENZEN

Muttersprache Deutsch
Sonstige Sprachen:

	Verstehen		Sprechen		Schreiben
	Hören	Lesen	An Gesprächen teilnehmen	Zusammenhängendes Sprechen	
Englisch	C2	C1	C1	C1	C1
Französisch	B1	B1	A2	A2	A2
Schwedisch	B1	B1	A2	A2	A2

Soziale Fähigkeiten und Kompetenzen:

- langjährige ehrenamtliche Tätigkeit beim Niederösterreichischen Roten Kreuz als Rettungssanitäter (2006-2011), Gruppenkommandant und Lehrbeauftragter für Erste Hilfe (seit 2008)
- ehrenamtliche Tätigkeit bei der Bergrettung Tirol, Ortsstelle Pettneu am Arlberg (2012-2018)

Organisatorische Fähigkeiten:

- Selbständige Projektplanung/-abwicklung
- Führung und Betreuung von MitarbeiterInnen (MitarbeiterInnengespräche etc.)
- Erfahrung in universitärer Lehrveranstaltungsgestaltung und -abhaltung
- Planung, Organisation und Moderation von fachlichen Veranstaltungen

Technische Fähigkeiten:

- gute allgemeine EDV-Kenntnisse
- Kenntnis fachspezifischer Software: ESRI ArcGIS (bis Version 9.3), AutoCAD, Adobe Illustrator/Photoshop/Indesign, MS Office

Künstlerische Fähigkeiten:

- Musiker (Gitarre)