

DIPLOMARBEIT / DIPLOMA THESIS

Titel der Diplomarbeit / Title of the Diploma Thesis

„Raumplanerische Maßnahmen als Strategien
des passiven Hochwasserschutzes
zur Verringerung der Verwundbarkeit der ansässigen Bevölkerung
am Beispiel zweier oberösterreichischer Gemeinden
im Eferdinger Becken“

verfasst von / submitted by

Julia Kogseder

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Magistra der Naturwissenschaften (Mag.rer.nat.)

Wien, 2019 / Vienna, 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 190 456 313

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Lehramtsstudium
UF Geographie und Wirtschaftskunde
UF Geschichte, Sozialkunde & Politische Bildung
ao. Univ.- Prof. Mag. Dr. Martin Heintel

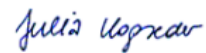
Betreut von / Supervisor:

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich,

- dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe,
- dass ich dieses Diplomarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe
- und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wien, Juni 2019



Julia Kogseder

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich die Gelegenheit nutzen, um mich bei all denjenigen zu bedanken, die mich im Laufe meines Studiums und insbesondere während der Anfertigung meiner Diplomarbeit unterstützt und motiviert haben.

Zuerst gebührt mein Dank dem Betreuer meiner Diplomarbeit ao. Univ. – Prof. Mag. Dr. Martin Heintel, der mir immer für Fragen zur Verfügung stand und mir so stets hilfreiche Unterstützung beim Verfassen der Diplomarbeit zukommen ließ.

Ein besonderer Dank gilt allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, ohne deren Mithilfe diese Arbeit nicht realisierbar gewesen wäre. Mein Dank gilt ihrer Informationsbereitschaft und ihren wertvollen Beiträgen, welche sie in den oftmals recht zeitintensiven Gesprächen mit mir geteilt haben.

Meiner Familie und meinen lieben Freundinnen möchte ich für die emotionale Unterstützung und motivierende Bestärkung Danke sagen. Besonderes bedanken möchte ich mich auch bei meinem Lebensgefährten für das Verständnis und den liebevollen Beistand während meiner unzähligen Stunden, in denen ich mit meiner Diplomarbeit beschäftigt war.

Der größte Dank gilt meinen Eltern für ihre bedingungslose Unterstützung und Bestärkung, vor allem aber auch für die finanzielle Unterstützung, während der letzten Jahre. Im Laufe meines gesamten Studiums hatten sie zudem immer ein offenes Ohr und stärkten mir somit auch mental den Rücken. Danke, dass ihr mir in meinem Studium mit so viel Einsatz zur Seite gestanden seid und mich in meinen Vorhaben stets gefördert habt.

Zu guter Letzt möchte ich mich bei meinem Lebensgefährten und meiner Mutter auch noch für ihr Engagement und ihre Zeit bedanken, die sie für das Korrekturlesen meiner Diplomarbeit investiert haben.

Zusammenfassung

Die letzten Hochwasserextremereignisse in Österreich verdeutlichten die Unzulänglichkeit der bis dahin etablierten technischen Maßnahmen zum Schutz vor Hochwasserrisiken. In den letzten Jahren wurde deshalb ein ganzheitliches Hochwasserrisikomanagement entwickelt, das neben aktiven Maßnahmen auch passive, nicht-strukturelle Strategien beinhaltet. Mit dem passiven Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken wurde im Anschluss an das Hochwasser im Juni 2013 eine ebensolche Strategie umgesetzt.

Die vorliegende Diplomarbeit hat sich das Ziel gesetzt die Entwicklung raumplanerischer Maßnahmen und deren Potential zur Verringerung der Verwundbarkeit der ansässigen Bevölkerung zu ergründen. Die ersten Abschnitte sind dem Wandel im Umgang mit Hochwasserrisiken und der rechtlichen Fundierung raumplanerischer Maßnahmen im Hochwasserrisikomanagement gewidmet. Im Anschluss werden am Beispiel der freiwilligen Absiedelung in zwei Gemeinden des Eferdinger Beckens die Herausforderungen, aber auch die Chancen, die mit der Entscheidung zu einer Absiedelung einhergehen können, analysiert. Dabei stehen die, auf den unterschiedlichen Ebenen beteiligten Akteure im Fokus. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurden neben einer ausführlichen Literaturarbeit deshalb auch zehn leitfragenorientierte Interviews mit betroffenen Haushalten im Untersuchungsgebiet geführt.

Abstract

The recent flood events in Austria highlighted the inadequacy of the hitherto established technical measures to protect against flood risks. For this reason, a holistic flood risk management has been developed in recent years, integrating not only active measures but also passive, non-structural strategies. With the passive flood protection project in the Eferdinger Basin following the flood in June 2013 a similar strategy was established.

This diploma thesis has set itself the goal to explore the genesis of spatial planning measures and their potential for reducing the vulnerability of the resident population. The first sections deal with changes in flood risk management and the legal foundation of spatial planning measures in flood risk management. The example of the optional relocation in two municipalities in the Eferdinger basin will then be used to analyze the challenges, but also the opportunities that may accompany the decision to relocate. The focus is on the actors involved at different levels. To answer the research questions, in addition to a detailed literature work, ten guideline-oriented interviews were conducted with affected households in the study area.

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	10
GLOSSAR	12
1. EINLEITUNG	22
1.1. Problemstellung & Motivation	22
1.2. Forschungsleitende Fragen	24
1.3. Methodik	24
1.4. Untersuchungsgebiet „Eferdinger Becken“	26
1.5. Gliederung der Arbeit	29
2. STEIGENDE RELEVANZ DES HOCHWASSERSCHUTZES	32
2.1. Spannungsfeld zwischen Natur und Gesellschaft	32
2.2. Gesteigerte Verwundbarkeit	35
2.2.1. Zunahme von Extremereignissen durch den Klimawandel.....	35
2.2.2. Gesteigerte Flächeninanspruchnahme	38
2.3. Initiierung eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements	40
2.3.1. Paradigmenwechsel im Umgang mit Hochwasserrisiken	40
2.3.2. Herausforderungen im Hochwasserrisikomanagement	42
2.3.3. Integrales Hochwasserrisikomanagement	44
2.3.4. Risikokreislauf eines integralen Hochwasserrisikomanagements	46
2.3.5. Retention als Komponente eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements	48
2.4. Implementierung passiver Hochwasserschutzmaßnahmen.....	50
2.5. Gegenüberstellung des aktiven und des passiven Hochwasserschutzes	53
3. RAUMORDNUNG ALS BESTANDTEIL DES HOCHWASSERRISIKOMANAGEMENTS	57
3.1. Möglichkeiten und Rolle der Raumplanung	57
3.2. Rechtliche Rahmenbedingungen der EU.....	61
3.3. Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich.....	64
3.3.1. Implementierung der EU-Hochwasserrichtlinie	64
3.3.2. Wechselwirkungen zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und Hochwassergeschehen....	66
3.3.3. Interkommunale Zusammenarbeit	68

3.4.	Auswahl österreichischer Gesetze mit Relevanz im Hochwasserrisikomanagement	71
3.5.	Gesetzliche Verankerung raumplanerischer Maßnahmen	75
3.5.1.	Raumordnung / Raumplanung in Österreich	75
3.5.2.	ÖROK-Empfehlungen	77
3.5.3.	Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz	79
3.5.4.	Örtliche Raumplanung	82
3.5.4.1.	Örtliche Entwicklungskonzepte	82
3.5.4.2.	Örtliche Flächenwidmungsplanung	82
3.6.	Rechtliche Grundlagen zur Umsetzung von Absiedelungsstrategien	83
4.	AKTEURE UND DEREN AUFGABEN.....	86
4.1.	Kompetenzverteilung	86
4.2.	Partizipation	90
5.	DAS EFERDINGER BECKEN UND SEINE HOCHWASSER	95
5.1.	Wandel des Eferdinger Beckens	95
5.1.1.	Besiedelung des Eferdinger Beckens	95
5.1.2.	Regulierung der Donau	97
5.2.	Hochwassererfahrungen im Eferdinger Becken	99
5.2.1.	Historische Hochwasser	99
5.2.2.	Hochwasser 2013	101
6.	PROJEKT PASSIVER HOCHWASSERSCHUTZ – „SCHUTZZONE ÜBERFLUTUNGSGEBIET“	107
6.1.	Entwicklung der passiven Strategie	107
6.2.	Aufgabenverteilung – Kompetenzen der unterschiedlichen beteiligten Akteure	111
6.3.	Implementierung der passiven Strategie	114
6.3.1.	Zwischenmenschliche Herausforderungen	114
6.3.2.	Aufgaben in der Absiedelungsstrategie	116
6.3.3.	Finanzierung der Absiedelungsstrategie	118
6.4.	Bisherige Umsetzung der Absiedelungsstrategie	121
6.4.1.	Konkrete Umsetzung im Untersuchungsgebiet	121
6.4.2.	Konkrete Umsetzung am Beispiel der Gemeinde Goldwörth	122
6.4.3.	Konkrete Umsetzung am Beispiel der Gemeinde Walding	124
7.	KONSEQUENZEN FÜR DIE AKTEURE	125
7.1.	Auswirkungen auf den Staat und das Land Oberösterreich	125
7.2.	Auswirkungen auf die Gemeinden	126
7.3.	Auswirkungen auf die Betroffenen	128

7.4.	Potential zur Verringerung der Verwundbarkeit	133
7.5.	Kritik an der passiven Strategie	136
7.6.	Erkenntnisse & Verbesserungspotential der praktischen Umsetzung	141
8.	ANDERNORTS UMGESETZTE PASSIVE STRATEGIEN IM UMGANG MIT HOCHWASSERRISIKEN	143
8.1.	Absiedelungsstrategie im Machland	143
8.2.	Siedlungsrückzug in Deutschland	144
8.3.	Internationale Umsiedlungsmaßnahmen	145
9.	CONCLUSIO	148
9.1.	Resümee	148
9.2.	Ausblick	150
10.	VERZEICHNISSE	152
10.1.	Abbildungsverzeichnis	152
10.2.	Literaturverzeichnis	152
10.3.	Verzeichnis der Webseiten	163
10.4.	Verzeichnis der Gesetzestexte	163
10.5.	Quellenverzeichnis	165
11.	ANHANG	166
11.1.	Anhang 1 - Interviewleitfaden	166
11.2.	Anhang 2 - Zusammenfassung der Kernaussagen der leitfragenorientierten Interviews	169

Abkürzungsverzeichnis

ABl = Amtsblatt

Abs = Absatz

AG = Aktiengesellschaft

APSFR = Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko

Art = Artikel

AVG = Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

BauTG = Bautechnikgesetz

BGBI = Bundesgesetzblatt

BMF = Bundesministerium für Finanzen

BMI = Bundesministerium für Inneres

BMLFUW = Bundesministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMNT = Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

BMVIT = Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie

BauO = Bauordnung

BWV = Bundeswasserbauverwaltung

B-VG = Bundesverfassungsgesetz

CEframe = Central European Flood Risk Assessment and Management in central Europe

Ebd. = Ebenda

EG = Europäische Gemeinschaft

Et al. = lat. Et alii / et aliae

Etc. = lat. Et cetera

EU = Europäische Union

EUREK = Europäisches Raumentwicklungskonzept

EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

GFDRR = Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

GG = Grundgesetz

HORA = Hochwasserrisikozonierung Austria

HQ 30 = 30-jähriges Hochwasser

HQ 100 = 100-jähriges Hochwasser

HQ 300 = 300-jähriges Hochwasser

HW = Hochwasser

HWRM = Hochwasserrisikomanagement

ICPDR = International Commission for the Protection of the Danube River

idgF = in der geltenden Fassung
insb = insbesondere
iSd = im Sinne des
KatFG = Katastrophenfondsgesetz
KomRat = Kommerzialrat
LGBI = Landesgesetzblatt
Lit = lat. Littera (juristische Abkürzung)
m³/s = Kubikmeter pro Sekunde
NGO = Non Governmental Organization
Nr = Nummer
OÖ = Oberösterreich
ÖREK = Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz
Ö1 = Österreich 1
RIWA-T = Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung
RL = Richtlinie
RMP = Nationaler Hochwasserrisikomanagementplan
ROG = Raumordnungsgesetz
UNDRR = United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UN-HABITAT= United Nations Human Settlements Programme
UNISDR = United Nations International Strategy for Disaster Reduction
VfGH = Verfassungsgerichtshof
Vgl. = Vergleiche
WBFG = Wasserbautenförderungsgesetz
WBO = Wehrbetriebsordnung
WIFO = Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WLV = Wildbach- und Lawinenverbauung
WaStG = Wasserstraßengesetz
WRG = Wasserrechtsgesetz
WRG-GZPV = Wasserrechtsgesetz-Gefahrenzonenverordnung
WRRL = Wasserrahmenrichtlinie
Z = Ziffer
ZAMG = Zentralamt für Meteorologie und Geodynamik
zB = zum Beispiel
ZPMRK = Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention
§ = Paragraphenzeichen

Glossar

Absiedelung

Im Rahmen dieser Diplomarbeit werden die Bezeichnungen Aussiedelung und Umsiedelung als Synonyme des Begriffes Absiedelung verwendet.

Die Absiedelung kann den Untersuchungen des UN-HABITAT zufolge aus Sicht des Katastrophenmanagements in drei unterschiedliche Phasen eingeteilt werden. Während es sich im direkten Anschluss an ein Hochwasserereignis darum dreht, schnell verfügbare, vorübergehende Unterkünfte zu finden und bereitzustellen, geht es in einem zweiten, längeren Prozess darum, die Schäden zu beseitigen und einen bewohnbaren Zustand wiederherzustellen. Die letzte Phase einer Absiedelung steht für die langfristige Verringerung der Vulnerabilität der betroffenen Bevölkerung, die mit der Absiedelung aus dem potentiell gefährdeten Gebiet und der Ansiedelung an einem neuen sicheren Wohnort erfolgt.¹

Aktiver Hochwasserschutz

Die vom Land Oberösterreich gewählte Bezeichnung des aktiven Hochwasserschutzes ist mit dem im Fachjargon verbreiteten technischen Hochwasserschutz äquivalent. Technische Hochwasserschutzmaßnahmen gelten in der Öffentlichkeit leider fälschlicherweise häufig als die effektivsten Maßnahmen. Zudem sind die baulichen Maßnahmen, zu denen beispielsweise Schutzwasserbauten oder mobile Hochwasserschutzmaßnahmen zählen, mit enorm hohen Kosten verbunden. Sie bedürfen zumeist einer umfassenden Überwachung, einer regelmäßigen Wartung und eventuell einer Erneuerung, weshalb auch die Instandhaltungskosten nicht unterschätzt werden sollten.²

Entsprechend der Technischen Richtlinie für die Bundeswasserbauverwaltung, kurz RIWA-T, zielen technische Schutzstrategien für Siedlungen auf einen Schutz bis zu einem HQ100 und bei Einzelanwesen auf einen Schutz bis zu einem HQ30 ab. Geht ein Hochwasser über den Ermessensspielraum hinaus, kann kein Schutz gewährt werden und keine Verringerung des Schadenspotentials erfolgen. Technische Hochwasserschutzmaßnahmen eignen sich folglich insbesondere zur Abwehr von kleineren Hochwassern. Darüber hinaus sollte nicht verabsäumt werden, entsprechende Vorkehrungen gegen das verbleibende, vielleicht sogar erhöhte Restrisiko zu treffen.³

¹ Vgl. KERAMINIYAGE K. und PIYATADSANANON P. (2013): Achieving success in post-disaster resettlement programmes through better coordination between spatial and socio-economic /cultural factors. – In: International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment 4 (3), 353f.

² Vgl. RUDOLF-MIKLAU F. (2009): Naturgefahren-Management in Österreich. Vorsorge – Bewältigung – Information. – Wien, 148ff.

³ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 154.

Gefahrenzonen

Entsprechend der Verordnung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Gefahrenzonenplanungen nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 aus dem Jahr 2014 wurden Flächen deklariert, deren spezielle farbliche Zuschreibung die weitere Nutzungsmöglichkeit dieser Flächen ausweist.

Laut § 8 WRG-GZPV sind Gebiete, die als rote Gefahrenzonen ausgewiesen sind, aufgrund der mit enorm hohem Aufwand verbundenen möglichen Schadenswirkung nicht für die „ständige Benützung für Siedlungs- und Verkehrszwecke“⁴ geeignet. Als rote Gefahrenzonen werden etwa das Gewässerbett, Uferbereiche, Bereiche mit Flächenerosion oder jene Gebiete, die sich durch besondere Wassertiefen und Strömungsverhältnisse auszeichnen, deklariert. Aber auch über solche Überflutungsflächen hinausgehend können Flächen aufgrund besonders großen Schadenspotentials als rote Zonen ausgewiesen werden.⁵

Neben der roten Zone ist auch eine gelbe Zone in WRG-GZPV definiert. Im Vergleich zur roten Zone ist hier mit einer mittleren Gefährdung durch Überflutungen zu rechnen. Aber auch diese Gebiete sind wegen des potentiellen Hochwasserrisikos zur Besiedlung oder für die Errichtung diversester Infrastrukturen nur bedingt geeignet.⁶

Zusätzlich zu den roten und den gelben Zone werden in der Gefahrenzonenplanung mit den rot-gelb schraffierten Zonen auch noch Überflutungsflächen ausgewiesen, die für die Umsetzung zukünftiger schutzwasserwirtschaftlicher Strategien von Bedeutung sind. Diese Flächen können positive Auswirkungen auf den Hochwasserabfluss haben und so auch der Retention dienen. Würden diese Flächen zu diesen Zwecken nicht mehr zur Verfügung stehen, ist von einer Erhöhung des Schadenspotentials auszugehen.⁷

Hazard

„Ein ‚Hazard‘ ist eine Interaktion zwischen zwei Systemen,

1. dem System Umwelt mit seinen Erscheinungsformen,

2. dem System Mensch oder Gesellschaft und seinen Belangen,

wobei die Interaktion solcherart ist, daß sie zum subjektiv wahrgenommenen Nachteil des Systems Mensch verläuft, und wobei Systeme durch Gegenmaßnahmen des Menschen oder der Gesellschaft beeinflusst werden können.“⁸

⁴ § 8 WRG-GZPV.

⁵ Vgl. § 8 WRG-GZPV.

⁶ Vgl. § 8 WRG-GZPV.

⁷ Vgl. § 8 WRG-GZPV.

⁸ STEUER M. (1979): Wahrnehmung und Bewertung von Naturrisiken am Beispiel ausgewählter Gemeinschaftsfraktionen im Friaul. Mit einem Nachwort von Robert Geipel. – Kallmünz. (=Münchener Geographische Hefte 43), 14.

Der englische Begriff Hazard ist mit der im deutschen Sprachraum geläufigen Bezeichnung Naturgefahr vergleichbar. Diese vermeintliche Gefahr ergibt sich für den Menschen aufgrund von Naturereignissen und den daraus möglicherweise resultierenden Schäden. Dabei wird jedoch völlig darüber hinweggesehen, dass ein Naturereignis erst durch die Präsenz von Menschen und Sachwerten zu einer Gefahr wird.⁹

Über die letzten Jahre hinweg kam man sowohl in der allgemeinen Forschung, als auch in den Fachbereichen der Geographie von dem klassischen Mensch-Umwelt Paradigma ab. Da es sich sowohl beim Menschen, also der Gesellschaft, aber auch bei der Natur um derart hochgradig komplexe Systeme handelt, die zudem auch noch eng verwoben sind, zeichnete es sich immer stärker ab, dass dieses Paradigma viel zu kurz greift.¹⁰

Hochwasser

„Aus technischer Sicht wird unter einem Hochwasser ein Abfluss verstanden, der deutlich über dem Mittelwert liegt und meist mit Überflutungen verbunden ist.“¹¹

Die Ursachen für Hochwasser sind vielfältig, zumeist kommt es aber erst durch das Zusammenspiel verschiedener Faktoren zu einem Hochwasser. Nicht nur eine höhere Niederschlagsintensität oder die Gestalt des Oberflächenabflusses spielen dabei eine Rolle, auch die Einflussnahme der Menschen auf die Flusssysteme ist für die Entstehung und die potentiellen Auswirkungen eines Hochwassers entscheidend.¹² Um die Sachwerte und das Leben der Menschen in gefährdeten Gebieten nachhaltig zu schützen, ist es notwendig den lokalen Gegebenheiten entsprechend ganzheitliche Risikomanagementstrategien zu etablieren.¹³

Jährlichkeit eines Hochwassers

Die Auftrittswahrscheinlichkeit eines Hochwassers kann auf Basis der Aufzeichnungen über vergangene Hochwasserereignisse statistisch bestimmt werden. Ein 100-jähriges Hochwasser beschreibt in diesem Zusammenhang ein Hochwasser, welches in seiner Intensität, rein statistisch gesehen, alle 100 Jahre auftritt. Es wäre aber auch möglich, dass es in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zu sogenannten 100-jährigen Hochwassern kommt. Das 100-jährige Hochwasser kann somit nicht als ein Hochwasser mit

⁹ Vgl. FELGENTREFF C. und DOMBROWSKY W. (2008): Hazard-, Risiko- und Katastrophenforschung. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 18f.

¹⁰ Vgl. FELGENTREFF und DOMBROWSKY 2008: 18.

¹¹ HABERSACK H. (2009): Hochwässer, an die sich Österreich erinnert?! Chancen eines integrativen Hochwassermanagements. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 227.

¹² Vgl. HERGET J. (2008): Hochwasser, Sturzfluten und Ausbruchsfutwellen. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 165ff.

¹³ Vgl. HERGET 2008: 171.

einer konkreten Höhe und Intensität festgelegt werden, sondern verändert sich mit den Jahren und den Hochwasserereignissen ständig mit.¹⁴

Naturkatastrophe

Unter dem Begriff der Katastrophe verbirgt sich ein folgenschweres Ereignis, welches von den Menschen keineswegs gewollt oder geplant ist, seinen Ursprung aber trotzdem in den Entscheidungen, dem nachlässigen Handeln oder auch der Missachtung von Vorschriften durch die Gesellschaft findet. Eine Katastrophe ist somit immer auch eine Sozialkatastrophe. Die Bezeichnung als Naturkatastrophe gilt bereits als überholt, ist aber in wissenschaftlichen und rechtlichen Abhandlungen noch immer weit verbreitet. Die Schuld wird der Natur zugeschrieben, während die Gesellschaft sich ihrer Verantwortung entzieht und sich diese Last somit erfolgreich von den Schultern streift.¹⁵

Oberlieger-Unterlieger-Problematik

Die Oberlieger-Unterlieger-Problematik beschreibt eine über eine lokale Gefahrenzone hinausgehende Konzeption. Dementsprechend ist es im Umgang mit einem Hochwasserrisiko erforderlich, geplante Maßnahmen und Strategien unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf andere, außenstehende Personen und Objekte zu realisieren. Gerade im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verringerung von Hochwasserrisiken sollten die entlang des Flussverlaufs räumlich ober- oder unterhalb liegenden Gebiete ebenfalls in die Strategieentwicklung miteinbezogen werden. Eine überregionale Herangehensweise ist im Hochwasserschutz unerlässlich, um die an einem Flusslauf bestehenden Herausforderungen nicht nur zu verschieben.¹⁶

„Countries shall not apply measures which, by their extent and impact, significantly increase flood risks in the countries neighbouring upstream or downstream. Countries should take all possible steps not to export the flood problems to their neighbours.“¹⁷

Hochwasserschutzmaßnahmen, beziehungsweise Strategien zur Verringerung von Hochwasserrisiken sollen demnach nicht nur auf überregionaler, sondern sogar auf internationaler Ebene, eben entlang eines gesamten Flussverlaufs, zu keinen negativen Auswirkungen für die flussaufwärts oder flussabwärts gelegenen Gebiete führen.¹⁸

¹⁴ Vgl. HABERSACK 2009: 227f.

¹⁵ Vgl. GEENEN E. (2008): Katastrophenvorsorge. Katastrophenmanagement. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 226.

¹⁶ Vgl. GREIVING S., HURTH F., GOLLMANN C., KIRSTEIN M., FLEISCHHAUER M., HARTZ A. und SAAD S. (2018): Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken. – In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research Planning 76, 195.

¹⁷ ICPDR (Hrsg.) (2015a): Flood Risk Management Plan for the Danube River Basin District. – Wien, 56.

¹⁸ Vgl. ICPDR 2015a: 56.

Passiver Hochwasserschutz

Den Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung zufolge handelt es sich beim passiven Hochwasserschutz um nichtbauliche Strategien und Maßnahmen, die zu einer Verringerung des Schadenspotentials und somit zur Reduktion der negativen Folgewirkungen im Zuge eines Hochwassers führen. Ein Schutz ergibt sich dabei aber eher indirekt durch das Ausweichen der Bevölkerung und das Verlassen des gefährdeten Gebietes. Als mögliche vorsorgende passive Maßnahmen werden beispielsweise die „Verlegung von Nutzungen in nicht gefährdete Räume“¹⁹, die „Einlösung überfluteter Objekte“²⁰, die „Absiedelung von Gebäuden oder die Anpassung der Bewirtschaftung an die Möglichkeit exzessiver Abflüsse“²¹ genannt.

Raumordnung / Raumplanung

*„Die Gesetzgeber in Bund und Ländern neigen dazu, diese Begriffe synonym zu verwenden.“*²² Der Begriff der Raumordnung hat sich als umfassendere Bezeichnung aber etabliert.²³

*„Er steht für die Gesamtheit aller staatlichen hoheitlichen und nichthoheitlichen Akte, die darauf abzielen, den Staatsraum oder Teile davon nach politischen Zielvorstellungen zu gestalten. Demgegenüber wird ‚Raumplanung‘ als jener Teil der Raumordnung verstanden, der die hoheitliche planmäßige Festlegung von Bodennutzungen zum Gegenstand hat.“*²⁴

Dabei handelt es sich um Entscheidungen, die sich langfristig auf die Gestaltung des Raumes auswirken und zum Teil sogar irreversibel sind. Gerade im Umgang mit Gefahren und Risiken ist eine gut durchdachte Raumplanung vonnöten. Einzelne falsche Entscheidungen können noch viele Jahre später negative Folgewirkungen ergeben und in ihrer Summe die Vulnerabilität einzelner Individuen, und darüber hinaus auch größerer Teile der Bevölkerung ungemein erhöhen.²⁵

Gemäß Artikel 15 B-VG wird diese Aufgabe, bis auf einige wenige Ausnahmen, zu denen beispielsweise das Wasserrecht zählt, nicht vom Bund übernommen, sondern

¹⁹ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2015): Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung RIWA-T. Gemäß § 3 Abs. 2 WBFG Fassung 2016. – Wien, 53.

²⁰ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT 2015: 53.

²¹ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT 2015: 53.

²² HOLZER G. (2008): Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht. - In: HOLZER G. (Hrsg.) (2008): Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht. – Wien. (=Agrar- und Umweltrecht 9), 9.

²³ Vgl. HOLZER 2008: 9.

²⁴ HOLZER 2008: 9.

²⁵ Vgl. GREIVING S. (2003): Möglichkeiten und Grenzen raumplanerischer Instrumente beim Risikomanagement von Naturgefahren. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2003): Raumplanung in der Naturgefahren- und Risikoforschung. – Potsdam. (=Praxis Kultur- und Sozialgeographie 29), 13.

auf Landesebene geregelt. Die örtliche Raumplanung wird gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG von der jeweiligen Gemeinde selbst übernommen, muss dabei aber ausnahmslos im Einklang mit den „überörtlichen Raumordnungsprogrammen und Raumplanungen“²⁶ sein.²⁷ Demnach ist die „Raumordnung (...) die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Planung zur Ordnung und Entwicklung des Raums“²⁸.

Unter den Bundesländern hat sich jedoch keine einheitliche Bezeichnung etabliert und so spricht man je nach Bundesland von Raumordnungsgesetzen oder auch von Raumordnungsplanungen, womit aber eine enorme Verwirrung einhergeht. Der Bund selbst formuliert den Aufgabenbereich als Querschnittsmaterie.²⁹ Auch in Deutschland handelt es sich bei der Raumordnung um eine Kompetenz der Länder. Dort behält sich der Bund jedoch vor, entsprechende, für alle Bundesländer gültige Rahmenvorschriften festzusetzen. Diese in Art. 75 Abs. 1 Z. 4 GG fixierte Regelung wäre auch für Österreich wünschenswert und würde vor allem die bundesländerübergreifende Zusammenarbeit erleichtern.³⁰

„Demgegenüber versteht man unter Raumplanung die Planung der Bodennutzung in Form der Festsetzung der Nutzung durch Hoheitsakt.“³¹ Dabei hat die Raumplanung die Möglichkeit alle raumwirksamen Synergien verschiedenster, sektorenübergreifender, überfachlich relevanter Aspekte zu verbinden und sich zunutze zu machen.³²

Resilienz

Der Begriff Resilienz, im englischen „Resilience“ wird vor allem im englischsprachigen Wissenschaftsraum verwendet, wenn „die Widerstandsfähigkeit von gekoppelten Mensch-Umwelt-Systemen“³³ thematisiert wird. Dabei liegt der Fokus auf der geographischen Gefahren- und Risikoforschung. Zur Verbesserung dieser Resilienz ist es notwendig die Anpassungsfähigkeit der Menschen gegenüber Risiken, Stress, Schocks und Krisen zu verbessern. Resilienz bedeutet also einen entsprechenden Umgang mit Risiken, der aber immer mit unvorhersehbaren Unsicherheiten verbunden ist. Es handelt sich dabei um einen Prozess, in welchem die betroffene Person zur Akteurin oder zum Akteur wird, zum eigenen Handeln befähigt und unterstützt wird,

²⁶ HOLZER 2008: 11f.

²⁷ Vgl. HOLZER 2008: 10ff.

²⁸ GREIVING S. (2008): Katastrophenprävention durch Raumplanung. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 241.

²⁹ Vgl. ADAMOVIC L. (2005): Raumordnung und Verfassung. – In: ÖROK (Hrsg.) (2005): Raumordnung im 21. Jahrhundert – Zwischen Kontinuität und Neuorientierung. 12. ÖROK-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich. – Wien, 6.

³⁰ Vgl. ADAMOVIC 2005: 7.

³¹ ADAMOVIC 2005: 6.

³² Vgl. GREIVING 2008: 241.

³³ BOHLE H. (2008): Leben mit Risiko. Resilience als neues Paradigma für die Risikowelten von morgen. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 436.

Neues zu lernen, mit Unsicherheiten zurecht zu kommen und daraus Schlussfolgerungen für ein den Risiken entsprechendes, angepasstes Handeln und Leben zu ziehen.³⁴ Im Umgang mit Hochwassern bedarf es deshalb eines aktiven, integralen Risikomanagements, mithilfe dessen nachhaltig die Verwundbarkeit reduziert werden kann und damit gleichzeitig Resilienz aufgebaut werden kann.³⁵ Ein Hochwasser ist aber an sich mit einem so hohen Unsicherheitsfaktor verknüpft, dass sich ein solches resilientes System durch eine besondere Komplexität auszeichnet. Als Grundlage bedarf es jedenfalls einer anpassungsfähigen Struktur, damit Lernprozesse die stetige Weiterentwicklung von Resilienz möglich machen.³⁶

Restrisiko

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, kurz BMLFUW, definierte den Begriff des Restrisikos in den Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung RIWA-T, die gemäß § 3 Abs. 2 WBFG festgelegt wurden, wie folgt:

„Risiken können nicht vollständig vermieden werden, sodass ein Restrisiko verbleibt. Dieses setzt sich aus den Anteilen akzeptiertes Risiko (bei einem Schutzziel HQ100 wird akzeptiert, dass seltenere Ereignisse zu Schäden führen können), unbekanntes Risiko (im Rahmen von Risikoanalysen können immer nur eine bestimmte Anzahl von Szenarien – nie alle – berücksichtigt und bewertet werden) und Risiko aufgrund ungeeigneter Maßnahmen bzw. Fehlentscheidungen (menschlicher Aspekt).“³⁷

Risiko

Die Definition des Risikobegriffes ist nicht ganz einfach, da es eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze gibt. Aus Sicht der Katastrophenvorsorge etwa, kann Risiko als die Verbindung von Gefahr und Vulnerabilität beschrieben werden.³⁸ Der Begriff Risiko kann auch als die *„Wahrscheinlichkeit, dass durch unerwünschte Ereignisse Schäden für Menschen, Sachgüter und die Natur eintreten“*³⁹ beschrieben werden. Steigt in der Wahrnehmung der Bevölkerung das Gefahrenpotential an, fordert sie verstärkt, dass

³⁴ Vgl. BOHLE 2008: 436f.

³⁵ Vgl. BOHLE 2008: 439.

³⁶ Vgl. SCOTT M. (2013): Living with flood risk. – In: Planning Theory & Practice 14 (1), 103f.

³⁷ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT 2015: 55.

³⁸ Vgl. KRUSE S. (2010): Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel. Ein sozial-ökologisches Raumkonzept für den Umgang mit Hochwasser. – Wiesbaden, 38.

³⁹ KRUSE 2010: 37.

sich das scheinbar erhöhte Risiko verringern muss.⁴⁰ Denn Risiken sind für die Gesellschaft äußerst herausfordernd und stellen sie oft vor ungemeine Konfliktsituationen.⁴¹

Risiko kann außerdem als Produkt von erwarteter Schadenshöhe und der Eintrittswahrscheinlichkeit verstanden werden. Zusätzlich variiert das Verständnis des Risikobegriffes aber zwischen den unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und ist, so erläutert dies auch die United Nations International Strategy for Disaster Reduction, kurz UNISDR, welche am 1. Mai 2019 zur UNDRR, der United Nations Office for Disaster Risk Reduction, umbenannt wurde, vom jeweiligen sozialen Kontext geprägt.⁴²

„Für Experten wie für die Laienöffentlichkeit stellen Risiken Konstrukte dar, anhand derer zukünftige Ereignisse mit negativen Konsequenzen für wertgeschätzte ‚Objekte‘ – Leben, Gesundheit, Vermögen – abgeschätzt und in entsprechende Handlungsstrategien umgesetzt werden können.“⁴³

Wie andere Konzepte auch, entspringt das Risiko-Konzept dem Alltag und der Lebenswelt der Gesellschaft.⁴⁴ Mit dem Konzept des Risikos können zukünftige Unsicherheiten etwas verständlicher und dadurch zumindest etwas kontrollierbarer gemacht werden. Die subjektive Risikowahrnehmung ist aber häufig eine ganz andere und geht über die quantitativ messbaren, meist monetär gewerteten Schäden hinaus und schließen dabei auch psychische und soziale Schäden mit ein. Die Wahrnehmung und Einschätzung von Risiken durch die Gesellschaft wirken sich aber enorm auf die Umsetzung eines Risikomanagements aus. Wie das Risikopotential von den Expertinnen und Experten und den Entscheidungsträgern mit der Öffentlichkeit kommuniziert wird, gilt dabei jedoch als entscheidend, da dabei Risiken weder heruntergespielt werden sollten, noch unnötig Angst erzeugt werden sollte.⁴⁵ Aufgrund dieser unterschiedlichen Wahrnehmungen erscheinen Konflikte jedoch häufig nahezu unausweichlich. Der erfolgreiche Umgang mit Risiken erfordert deshalb die umfangreiche Einbeziehung aller Akteure, vor allem auch der Lebenswelten der Betroffenen. Nur so kann die unglaublich komplexe „Ursache-Wirkungskette“⁴⁶ möglichst genau analysiert und das Risiko etwas realistischer eingeschätzt werden.⁴⁷

⁴⁰ Vgl. SELLKE P. und RENN O. (2018): Risiko Governance. Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 6.

⁴¹ Vgl. SELLKE und RENN 2018: 3.

⁴² Vgl. FELGENTREFF und DOMBROWSKY 2008: 19f.

⁴³ ZWICK M. und RENN O. (2008): Risikokonzepte jenseits von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensersparung. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 77.

⁴⁴ Vgl. SELLKE und RENN 2018: 5.

⁴⁵ Vgl. ZWICK und RENN 2008: 77ff.

⁴⁶ SELLKE und RENN 2018: 14.

⁴⁷ Vgl. SELLKE und RENN 2018: 11f.

Risikomanagement

Das Risikomanagement ist ein umfangreicher Prozess, bei dem man sich entgegen der traditionellen defensiven Herangehensweise zur Gefahrenabwehr, intensiv mit langfristigen Maßnahmen, insbesondere auch der Vorkehrung, widmet. Unter Einbeziehung aller beteiligten Akteure sollen Risiken schnell erkannt und im Sinne eines lebenslangen Lernprozesses immer stetig entwickelt und optimiert werden.⁴⁸

Man spricht heute von einem Naturgefahrenmanagement, dem Katastrophenmanagement und sogar von einem Hochwasserrisikomanagement. Jede dieser Formulierungen enthält den Begriff des Managements, doch zumeist entspricht dies nicht der realen Praxis in diesen Bereichen. Das Risikomanagement wird auf vier miteinander vernetzten Ebenen umgesetzt. Einer normativen, einer strategischen, einer taktischen und einer operativen Ebene des Risikomanagements.⁴⁹ Für eine genauere Ausdifferenzierung der Bedeutung des Begriffes Risikomanagement verweise ich an dieser Stelle auf einen Beitrag von Florian Rudolf-Miklau, welcher im Jahr 2018 unter dem Titel „Risikopolitik auf regionaler Ebene. Zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlichen Regelungsprozessen“ veröffentlicht wurde.

Risk Governance

Eine „Risk Governance“ stellt eine Erweiterung des Konzeptes des Risikomanagements dar. Genau genommen wird dieses um eine gesellschaftspolitische Dimension erweitert. Demnach wirken private und öffentliche Akteure gleichermaßen an den verschiedenen Prozessen in einem politischen System mit. In formellen und informellen Zusammenschlüssen tun sich staatliche Akteurinnen und Akteure, Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft und die Öffentlichkeit, die sich in Vereinen, Bürgerinitiativen, den Medien oder anderen Interessensvertretungen organisieren, zusammen, um gemeinsame Lösungswege zu finden. Dieses kooperative Zusammenspiel bringt verstärkt „Bottom-Up-Ansätze“ zum Vorschein.

Die bis zum heutigen Zeitpunkt weit verbreiteten Strukturen im Umgang mit Risiken unterscheiden sich aber doch recht stark von diesen Eigenschaften.⁵⁰ Bis zur systematischen Umsetzung der Konzepte des Risikomanagements und auch der Risk Governance hat Österreich somit noch einen weiten Weg vor sich.⁵¹

⁴⁸ Vgl. GREIVING 2003: 16f.

⁴⁹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU F. (2018a): Risikopolitik auf regionaler Ebene. Zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlichen Regelungsprozessen. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 56.

⁵⁰ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018a: 57f.

⁵¹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018a: 81.

Vulnerabilität

Vulnerabilität kann „als eine Empfindlichkeit vorher definierter Risikoelemente gegenüber einer Naturgefahr beschrieben“⁵² werden. Anstelle des Begriffes Vulnerabilität können die Bezeichnungen Verwundbarkeit und Verletzbarkeit gesetzt werden.

Der Begriff der Vulnerabilität kann vor allem durch die Variablen Klasse, Berufsstand, Ethnie, Geschlecht, Alter, soziale Netzwerke, Herkunft oder auch Gesundheit maßgeblich beeinflusst werden. Zudem kann „der Zugang zu Ressourcen“⁵³ als grundlegende Ursache für das Entstehen von Verwundbarkeiten verstanden werden.⁵⁴

Nach Robert Chambers lässt sich Verwundbarkeit folgendermaßen definieren,

*„Vulnerability here refers to exposure to contingencies and stress, and difficulty in coping with them. Vulnerability has thus two sides: an external side of risks, shocks, and stress to which an individual or household is subject; and an internal side which is defencelessness, meaning a lack of means to cope without damaging loss.“*⁵⁵

Das dynamische Konzept der Verwundbarkeit entwickelt sich demnach aus äußeren Bedrohungen und inneren Bewältigungsstrategien, und wird insbesondere durch die innerhalb der Gesellschaft vorherrschenden Machtstrukturen mitbestimmt.⁵⁶

*„By vulnerability we mean the characteristics of a person or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard (an extreme natural event or process).“*⁵⁷

Im Konkreten kommt es bei Verwundbarkeiten durch Naturrisiken zu einem Spannungsfeld zwischen dem Ökosystem und dem Gesellschaftssystem. Im Kontext von Extremereignissen kann Vulnerabilität also als Fähigkeit der Gesellschaft beschrieben werden, auf diese Gefahren zu reagieren, mit ihnen umzugehen, sich davor zu schützen und sich wieder davon zu erholen.⁵⁸

⁵² BOHLE H. und GLADE T. (2008): Vulnerabilitätskonzepte in Sozial- und Naturwissenschaft en. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 99.

⁵³ KAMMERBAUER M. und WAMSLER C. (2018): Risikomanagement ohne Risikominderung? Soziale Verwundbarkeit im Wiederaufbau nach Hochwasser in Deutschland. – In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Reserch Planning 76, 487.

⁵⁴ Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 487.

⁵⁵ CHAMBERS R. (1989): Editorial Introduction. Vulnerability, Coping and Policy. – In: IDS Bulletin 20 (2), 1.

⁵⁶ Vgl. BOHLE und GLADE 2008: 102f.

⁵⁷ WISNER B., BLAIKIE P., CANNON T. und DAVIS I. (2004²): At risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters. – London, 11.

⁵⁸ Vgl. BOHLE und GLADE 2008: 105.

1. Einleitung

1.1. Problemstellung & Motivation

Seit der Jahrtausendwende kam es vermehrt zu schwerwiegenden Hochwasserereignissen in ganz Österreich. Der Wandel des Klimas zeigt sich auch in Oberösterreich deutlich, wo es in den letzten 50 Jahren zwar nicht häufiger zu einem Hochwasser kam, die Zahl der Extremereignisse, die mit hohen Schadenssummen verbunden waren, aber deutlich angestiegen sind. Zusätzlich wurden aufgrund des steigenden Flächenbedarfs im Laufe der Zeit auch die gefährdeten Gebiete immer dichter besiedelt. Ein Hochwasser impliziert folglich immer häufiger enorme Schäden für die im Risikogebiet ansässigen Haushalte.

In den besonders beliebten Lagen, unweit der größeren Städte, wird der nutzbare Boden auch in Österreich laufend knapper. Wir Menschen eignen uns immer größere Bereiche der Natur an, wodurch es zu Nutzungskonflikten kommt. Insbesondere auch im Falle eines Hochwassers zeigt sich ein solcher Konflikt zwischen Mensch und Natur ganz deutlich. Vielerorts können die Flüsse bei einem Hochwasser nicht mehr über ihren natürlichen, notwendigen Retentionsraum verfügen, da diese Flächen häufig vom Menschen für wirtschaftliche oder wohnräumliche Zwecke in Anspruch genommen werden. Die Reduktion dieses, in den letzten Jahren enorm angewachsenen, Gefahrenpotentials gestaltet sich aber äußerst schwierig und ist meist mit sehr hohen Kosten verbunden. In Oberösterreich ist eine Vielzahl an Gemeinden mit ebendieser Problematik konfrontiert. Um einen nachhaltigen Hochwasserschutz bemüht, wurden in den letzten Jahren ganz im Sinne eines integralen Hochwasserrisikomanagements sowohl Strategien zum aktiven, vermehrt aber eben auch zum passiven Hochwasserschutz forciert.⁵⁹

Zu den Strategien des aktiven Hochwasserschutzes werden vom Land Oberösterreich „*technische Maßnahmen, wie z.B. Mauern, Dämme, mobile Verschlusselemente, Spundwände, Betriebsstraßen, Flutmulden und Aufweitungen*“⁶⁰ gezählt. Als passive Hochwasserschutzstrategie bezeichnen sie die „*Möglichkeit der freiwilligen Absiedelung von Liegenschaftsobjekten. Voraussetzung für die Förderung ist die Widmung einer Schutzzone Überflutungsgebiet*“⁶¹. Der passive Hochwasserschutz funktioniert also durch den Eingriff in die Flächenwidmung.

⁵⁹ Vgl. MÜHLMANN H., PLESCHKO D. und MICHOR K. (2018): Gewässerentwicklung- und Risikomanagementkonzepte als Planungsinstrument für ein integratives Flussraummanagement. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70, 46.

⁶⁰ LAND OBERÖSTERREICH (Hrsg.) (o.J): Generelles Projekt; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150142.htm> (07.09.2018).

⁶¹ LAND OBERÖSTERREICH (Hrsg.) (o.J): Generelles Projekt; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150142.htm> (07.09.2018).

Im Bereich des Eferdinger Beckens kommt es durch die Donau und ihre Zubringer immer wieder zu enormen Schadensfällen durch extreme Hochwasserereignisse. Die Gemeinden Walding, Goldwörth oder auch Feldkirchen an der Donau zählen zu den in diesem Gebiet gelegenen betroffenen Gemeinden. Der Hochwasserschutz soll auch hier durch eine Vielzahl an Strategien und Maßnahmen verbessert werden. Die Absiedelung der besonders verwundbaren Haushalte und ein Eingriff in die Flächenwidmung scheinen vielerorts die einzigen möglichen, beziehungsweise die nachhaltigsten, Schutzmaßnahmen zu sein. Diese Maßnahmen werden von den betroffenen Haushalten höchst unterschiedlich aufgenommen. Für die unterschiedlichen beteiligten Akteure erwachsen aus diesen Strategien schließlich auch ganz vielfältige Herausforderungen, aber auch Chancen.

Die Werner Consult Ziviltechniker GmbH erstellte im Auftrag der oberösterreichischen Landesregierung, genauer für den Aufgabenbereich Oberflächengewässerswirtschaft, ein für das Eferdinger Becken gültiges generelles Hochwasserschutzprojekt. Über die Umsetzung dieses Rahmens wurde folglich auf Gemeindeebene entschieden. Der Beschluss des Gemeinderats über die Zonierung des betroffenen Gemeindegebietes hat, unabhängig davon, wie ebendieser ausfällt, enorme Bedeutung für die Haushalte im Risikogebiet. Diese raumplanerische Entscheidung bildet die Basis für die weiteren Umsetzungsmöglichkeiten im folglich völlig individuellen passiven Absiedelungsprozess. Ob die Möglichkeit der freiwilligen Absiedelung angenommen wird, obliegt nämlich einzig und allein den einzelnen Haushalten und entzieht sich somit dem Aufgabenbereich der Gemeinden.

Da der Verlauf dieses Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken und die Rollen der beteiligten Akteure aber oft nicht ganz klar ersichtlich sind, soll dies in dieser Arbeit ermittelt werden. Die beteiligten Akteure stehen dabei im Fokus der Betrachtung. Zudem soll auch abgeklärt werden, welche Aufgaben wem genau zu kommen und so beispielsweise vom Land Oberösterreich oder auch vom BMVIT, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie übernommen werden. Insbesondere soll aber auch geklärt werden, ob die Haushalte, die im Risikogebiet angesiedelt sind, nur als Betroffene Teil des Projektes sind, oder intensiv in den Prozess eingebunden und daran beteiligt sind. Neben den Haushalten soll auf zivilgesellschaftlicher Ebene auch der Rolle der Bürgerinitiative „Hochwasserschutz Eferdinger Becken“ Beachtung geschenkt werden.

Die unterschiedlichen Möglichkeiten und Schwierigkeiten für die vielen beteiligten Instanzen sollen in dieser Arbeit genauer beleuchtet werden. Mit einer multiperspektivischen Betrachtung des Umsetzungsprozesses dieser raumplanerischen Hochwasserschutzstrategien sollen endlich auch die betroffenen Haushalte stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Mögliche Probleme und Schwierigkeiten können und sollen dabei ebenso aufgezeigt werden, wie die Erfolge der bisherigen Bemühungen. In dieser Arbeit soll dem Ursprung der Strategien ebenso Aufmerksamkeit gewidmet werden,

wie den jeweiligen lokalen Spezifitäten. Die Darstellung der passiven Hochwasserschutzstrategien anhand konkreter regionaler Umsetzungsbeispiele soll eine möglichst anschauliche Umsetzung zu Wege bringen.

1.2. Forschungsleitende Fragen

Um dem Sachverhalt genauer auf den Grund zu gehen, ergeben sich mehrere Fragestellungen. Demnach kann folgender Fragenpool als forschungsleitend definiert werden.

- Wie entstehen die raumplanerischen Strategien im Hochwasserschutz? Welche Instanzen und rechtlichen Bestimmungen spielen dabei welche Rollen?
- Wie verläuft der Prozess der passiven Hochwasserschutzmaßnahmen von der ersten Idee bis zur Umsetzung in den beiden Beispiel-Gemeinden? Welche Erfolge, aber auch Schwierigkeiten entstanden für die unterschiedlichen beteiligten Akteure bisher daraus?
- Welche Vor- und Nachteile ergeben sich für die im Hochwasserrisikogebiet angesiedelten Haushalte durch die Strategien des passiven Hochwasserschutzes?
- Kann die Verwundbarkeit der betroffenen Haushalte durch diese Strategien nachhaltig verringert werden?
- Begünstigen die Strategien des passiven Hochwasserschutzes einen, oder mehrere Akteure im besonderen Maße?

1.3. Methodik

Im Rahmen dieser Diplomarbeit wird einerseits mit der entsprechenden fachspezifischen Literatur gearbeitet und andererseits auch mit den eigenständig erhobenen Daten. Konkrete Informationen, die spezifischen räumlichen Gegebenheiten betreffend, wurden aus leitfragenorientierten Interviews mit zehn betroffenen Haushalten generiert. Die Ergebnisse aus der Auseinandersetzung mit relevanten Unterlagen, die Gesetzeslage und Beschlüsse der Strategieentwicklung, ebenso wie den Umsetzungsprozess, betreffend, flossen ebenfalls in die Diplomarbeit ein. Dazu zählte unter anderem auch ein genauer Blick auf den jeweiligen Flächenwidmungsplan der entsprechenden Gemeinde und somit auch auf das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz insgesamt. Zudem werden beispielsweise das Wasserbautenförderungsgesetz oder die EU-Hochwasserrichtlinie aus dem Jahr 2007 zur Erarbeitung der Diplomarbeit herangezogen.

Im Zuge des gesamten Prozesses der Entwicklung und Etablierung von Strategien zur Verringerung des Hochwasserrisikos im Eferdinger Becken wurde im Auftrag des Landes Oberösterreich und des zuständigen Bundesministeriums von der Werner Consult Ziviltechniker GmbH ein „Generelles Projekt“ entwickelt. Damit schufen sie die zentrale Grundlage für die Zonierung des gefährdeten Gebietes und die Ausweisung des Gebietes für den passiven Hochwasserschutz. Da es sich um eine regional stark verankerte und sehr spezifische Thematik handelt, wurden darüber hinaus auch Gespräche mit zentralen Akteuren, wie beispielsweise dem Bürgermeister der Gemeinde Walding und dem Amtsleiter der Gemeinde Goldwörth geführt, die eine grundlegende Informationsbasis für die Diplomarbeit bilden.

Innerhalb der Geographie kann diese Diplomarbeit am ehesten dem Fachbereich der Raumforschung, Raumentwicklung und Raumplanung zugeschrieben werden. Eine ganz scharfe Abgrenzung, beziehungsweise Zuordnung, ist in der komplexen Geographie aber nicht möglich. Gleichzeitig sind eben auch viele Elemente aus anderen Fachbereichen zu finden. Die Thematik einer Diplomarbeit aus einem zu eng abgegrenzten Blickwinkel heraus zu erarbeiten, würde auch das Ergebnis einschränken. Vielmehr ist es notwendig mit offenen Augen an die Erarbeitung von Forschungsfragen heranzugehen, um so auch auf hilfreiche Elemente und Strategien, die anderen Fachbereichen zugeschrieben werden, zurückgreifen zu können. In der Geographie wird ganz allgemein versucht eine Thematik in ihrer ganzheitlichen Charakteristik zu erfassen.⁶² Aus diesem Grund soll auch im Zuge dieser Arbeit ein multiperspektivischer Ansatz einen umfangreicheren Blick auf das Thema ermöglichen.

Das disziplinübergreifende handlungstheoretische Paradigma bildet den elementaren theoretischen Rahmen für diese Diplomarbeit. Im Sinne dieses Ansatzes sollen, so Dr. Peter Weichhart, „*Landnutzungssystem und materielle Raumstrukturen (...) als Folgen von Handlungen dargestellt*“⁶³ werden. Insgesamt kann aber eben auch hier keine ganz scharfe Abgrenzung gezogen werden, da sich die unterschiedlichen Paradigmen gegenseitig ergänzen. Dr. Peter Weichhart beschreibt dies bereits 2004 ganz treffend mit den Worten, „*die blinden Flecken des einen sind die Sehsharpfen des anderen*“⁶⁴.

Die qualitative Datenerhebung erfolgte im Rahmen von zehn leitfragenorientierten Interviews mit betroffenen Haushalten. Die Dauer der Gespräche war nicht vorgegeben, weshalb sich unterschiedlich lange Interviews, mit einer Dauer von 45 bis 130 Minuten, ergaben. Diese Gespräche basierten auf einem Leitfaden, der sich aus im Vorhinein

⁶² Vgl. WEICHHART P. (2001): Humangeographische Forschungsansätze. – In: SITTE W. und WOHL-SCHLÄGL H. (Hrsg.) (2001): Beiträge zur Didaktik des „Geographie und Wirtschaftskunde“ Unterrichts. – Wien. (=Materialien zur Didaktik der Geographie und Wirtschaftskunde 16), 192.

⁶³ WEICHHART 2001: 192.

⁶⁴ WEICHHART P. (2004): Paradigmenvielfalt in der Humangeographie. Neue Unübersichtlichkeit oder Multiperspektivität?. – In: VIELHABER C. (Hrsg.) (2004): Fachdidaktik: alternativ – innovativ. Acht Impulse um (Schul-)Geographie und ihre Fachdidaktik neu zu denken. – Wien. (=Materialien zur Didaktik der Geographie und Wirtschaftskunde 17), 12.

formulierten Fragen zusammensetzte. Der Ablauf und die Struktur der Interviews wurden aber in erster Linie durch die Aussagebereitschaft und den Erzählfluss der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner bestimmt. Dadurch konnte die Gesprächsstruktur gelockert und somit das Berichten von den persönlichen Erfahrungen mit dem Themenbereich des Hochwassers ermöglicht werden, um so ein umfassenderes Bild der Situation zu erlangen. Diese zehn Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wurden unabhängig von ihrem Wohnort ausgewählt. Entscheidend war, dass sie zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 nicht alle in einer einzigen Gemeinde wohnhaft waren. Außerdem sollte die Auswahl sowohl Absiedler, weiterhin Unentschlossene, als auch Personen, die sich bereits gegen die Annahme des Absiedlungsangebots entschieden haben, einschließen. Dadurch kann ein möglichst facettenreicher Eindruck von den Gegebenheiten gewonnen werden, auf Basis derer eventuell auch generalisierbare Schlüsse gezogen werden können. Eine Verallgemeinerung, beziehungsweise die Übertragung der Ergebnisse auf die Umsetzung raumordnerischer Maßnahmen zum Zwecke des Hochwasserschutzes in einem anderen Gebiet, ist dadurch aber nicht möglich.

Auch in den beiden Experteninterviews wurden bereits vorformulierte Fragen gestellt. Diese beiden Interviews waren aber weniger offen gestaltet und dienten zur Beschaffung eines ersten Überblicks und einiger grundlegender Informationen zum konkreten Fallbeispiel. Erst im Anschluss an diese Interviews wurden die Gespräche mit den Betroffenen geführt.

Dem ist noch hinzuzufügen, dass die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, deren Liegenschaften für den passiven Hochwasserschutz vorgesehen waren, nicht nur als Betroffene gelten, sondern auch als Expertinnen und Experten für ihre spezifische Situation und somit für die Absiedelung bezeichnet werden können.

1.4. Untersuchungsgebiet „Eferdinger Becken“

Ab Kapitel fünf dieser Diplomarbeit wird der räumliche Fokus auf ein regionales Untersuchungsgebiet gelegt. Bei diesem besagten Untersuchungsgebiet handelt es sich, wie aus dem Titel der Arbeit bereits hervorgeht, um das Eferdinger Becken.

Das Eferdinger Becken liegt im österreichischen Bundesland Oberösterreich in den politischen Bezirken Urfahr-Umgebung, Eferding und Linz-Land in einer Entfernung von etwa zehn Kilometern im Nordosten der Landeshauptstadt Linz. Es befindet sich auf einer Seehöhe von durchschnittlich 270 Metern und umfasst zirka 118,5 Quadratkilometer. Mitten hindurch fließt die Donau, wodurch die Entwicklung dieses Gebietes, sowohl als Siedlungsraum, aber auch als Wirtschaftsraum bereits seit vielen Jahrhunderten maßgeblich beeinflusst wurde. Das Eferdinger Becken wird von der Donau in einen südlichen und einen nördlichen Teil getrennt. Während sich der südliche Teil im Durchschnitt über 5,5 Kilometer erstreckt, umfasst der nördliche Teil eine Breite von

etwa vier Kilometern und somit einen deutlich kleineren Anteil des Eferdinger Beckens.⁶⁵



Abbildung 1: Untersuchungsgebiet Eferdinger Becken

Quelle: SEEBAUER S. und BABCICKY P. (2016): Relocate. Absiedlung von hochwassergefährdeten Haushalten im Eferdinger Becken. Begleitforschung zu sozialen Folgewirkungen. Endbericht von StartClim 2015.B in StartClim 2015. – Wien, 12.

Das Untersuchungsgebiet für diese Arbeit lässt sich aber noch genauer eingrenzen. Im Konkreten auf die Gemeinden Walding und Goldwörth, welche beide im politischen Bezirk Urfahr-Umgebung liegen.⁶⁶ Aus diesem Grund ist für die weitere Betrachtung nur der nördliche Bereich des Beckens von Interesse, welcher westlich, nördlich und östlich durch die Abhänge des Kristallins der Böhmisches Masse begrenzt ist.⁶⁷

Auch heute noch gilt das Eferdinger Becken, mit einer Dimension von zirka 17,5 Kilometern Länge und einer variierenden Breite von vier bis zehn Kilometern, neben dem Tullner Becken und dem Machland,⁶⁸ als dritter „wesentlicher natürlicher Retentionsraum der Donau“⁶⁹.

Nach den Gemeinden des Bezirks Eferding umfassen jene des Bezirks Urfahr-Umgebung mit zirka 41,5 Quadratkilometern den zweitgrößten Flächenanteil des Eferdinger

⁶⁵ Vgl. SCHÖN H. (1991): Das Donaukraftwerk Ottensheim-Wilhering und sein Einfluss auf die Hydrologie im Eferdinger Becken. – Diplomarbeit, Universität Wien, Wien, 12.

⁶⁶ Vgl. SCHÖN 1991: 12.

⁶⁷ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH (2017b): Donau Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Generelles Projekt Strom km 2143,0 - km 2162,0. Ökologische Begleitplanung. Gemeinde Feldkirchen an der Donau. – o.O., 2f.

⁶⁸ Vgl. WEINGRABER F. und SCHINDELEGGGER A. (2018): Konfliktfeld Absiedelung von Hochwasserrisikogebieten. Grundlagen und Governance-Prozesse am Beispiel des Eferdinger Beckens (OÖ). -In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 492.

⁶⁹ WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 492.

Beckens.⁷⁰ Neben den Gemeinden Goldwörth und Walding, liegen auch die Gemeinden Feldkirchen und Ottensheim im Bereich des Bezirks Urfahr-Umgebung und bilden zusammen den nördlichen Teil des Eferdinger Beckens.⁷¹ Während sich das Gemeindegebiet Goldwörths zur Gänze in der Raumeinheit des Eferdinger Beckens befindet, sind nur 34 Prozent des Waldinger Gemeindegebietes dieser Raumeinheit zuzuordnen.⁷²

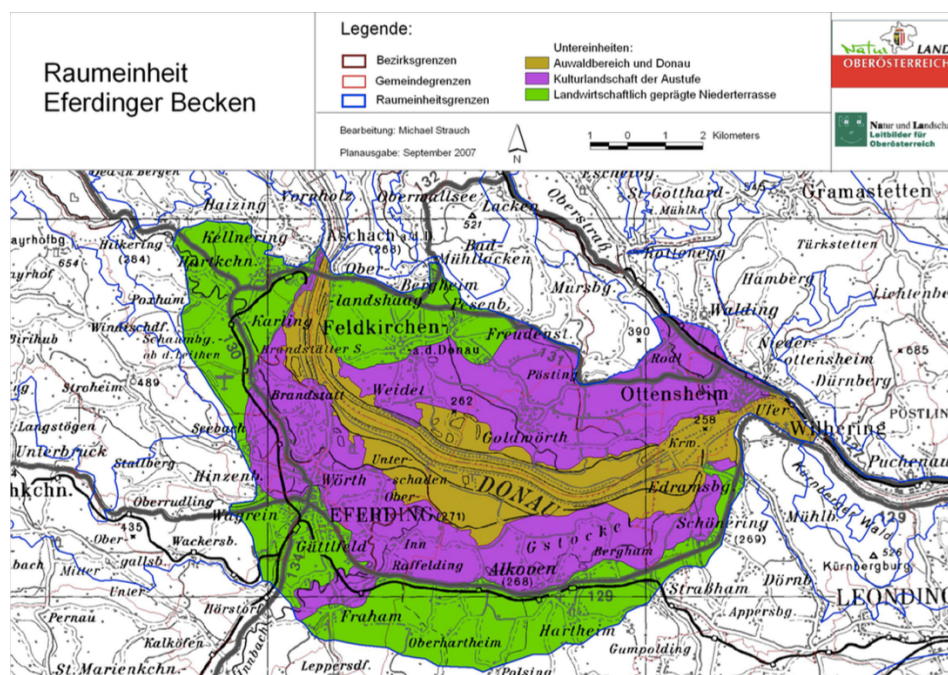


Abbildung 2: Raumeinheit Eferdinger Becken

Quelle: AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, DIREKTION FÜR LANDESPLANUNG, WIRTSCHAFTLICHE UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG. ABTEILUNG NATURSCHUTZ (Hrsg.) (2007): Raumeinheit Eferdinger Becken; online unter: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWD%20Abt_N/pdf_karte_eb.pdf. (28.05.2019).

„Im Tertiär wurde das Gebiet durch den Druck der alpinen Gebirgsbildung abgesenkt und vom Meer überflutet. Nach dem Rückzug dieses Tertiärmeeres blieben mächtige Schliersedimente zurück. Die Donau senkte ihr Bett in diese Ablagerungen ein und lagerte in der Folge Schotter an.“⁷³

Vor einigen Jahrhunderten war das Eferdinger Becken ein Bereich, der als Donaudelta galt. Die Donau verzweigte sich in viele kleine Flüsse, Bäche und Auen, die erst Ende des 19. Jahrhunderts reguliert wurden. Der „ursprüngliche Auwald sowie Seiten- und

⁷⁰ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG (Hrsg.) (2007²): Raumeinheit Eferdinger Becken. – Linz. (=Natur und Landschaft. Leitbilder für Oberösterreich 8), 11.

⁷¹ Vgl. SCHÖN 1991: 15.

⁷² Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007²: 11.

⁷³ AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007²: 18.

Altarme der Donau verschwanden über die Jahrhunderte mit zunehmender Intensivierung der Landwirtschaft und der Regulierung der Donau sowie dem Bau von Kraftwerken“⁷⁴.

„Landseitig schließt an beiden Donau-Ufern die Untereinheit Kulturlandschaft der Austufe an den die Donau begleitenden Auwaldsaum an. Diese landwirtschaftlich intensiv genutzte Zone ist mit zahlreichen Elementen bäuerlicher Kulturlandschaft durchsetzt und weist viele kleinere Siedlungen auf.“⁷⁵

Die Regulierungsbestreben machten den Donauabschnitt im Bereich des Eferdinger Beckens zu einem kontrollierten und durch Uferbegleitedämme begrenzten Gewässer mit niedriger Fließgeschwindigkeit. Infolgedessen sich auch der an den Fluss direkt angrenzende Raum ganz maßgeblich veränderte.⁷⁶

Wenn auch das Donaudelta in seiner Ursprünglichkeit nicht mehr besteht, so finden sich neben der Großen Rodl und dem Pesenbach noch einige andere kleine Bäche, deren über die Zeit ebenfalls umgeformte Flussläufe auch heute noch im Bereich des Eferdinger Beckens in die Donau einmünden. Gerade im Rahmen eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements sollten diese keinesfalls außen vor gelassen werden.⁷⁷

1.5. Gliederung der Arbeit

Um etwaige Missverständnisse oder Verständnisschwierigkeiten vorzubeugen, werden einige relevante Begrifflichkeiten zu Beginn der Diplomarbeit in einem Glossar definiert. An das Abkürzungsverzeichnis und das Glossar schließt dann die Einleitung an, im Zuge derer die Problemstellung, die forschungsleitenden Fragen, die der Arbeit zugrunde liegende Methodik und eben auch die Strukturierung dieser Arbeit dargelegt werden.

In Kapitel 2 wird dann die steigende Relevanz des Hochwasserschutzes thematisiert und mögliche Ursachen diskutiert. Während in Kapitel 2.1. das Spannungsfeld zwischen Natur und Gesellschaft im Fokus steht, werden in Kapitel 2.2. wesentliche Gründe für die gesteigerte Verwundbarkeit der Bevölkerung beleuchtet. Auf Basis dieser Inhalte wird in Kapitel 2.3. die Notwendigkeit zur Initiierung eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements und dessen wesentliche Elemente analysiert. In Ka-

⁷⁴ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 492.

⁷⁵ WERNER CONSULT ZT GMBH 2017b: 3.

⁷⁶ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 16.

⁷⁷ Vgl. SCHÖN 1991: 85.

pitel 2.4. wird der passive Hochwasserschutz als Bestandteil eines ganzheitlichen Umgangs mit Hochwasserrisiken untersucht und in Abschnitt 2.5. den aktiven Strategien gegenübergestellt.

Kapitel 3 widmet sich der Raumordnung, beziehungsweise der Raumplanung, als Fachbereich mit enormen Potential für das Hochwasserrisikomanagement. In Abschnitt 3.1. werden eingangs die Möglichkeiten raumplanerischer Maßnahmen thematisiert. Von Kapitel 3.2. bis 3.5. werden die rechtlichen Grundlagen für die Implementierung von passiven Hochwasserrisikomanagementstrategien, die im Untersuchungsgebiet gelten, genauer unter die Lupe genommen. In Kapitel 3.2. werden zu diesem Zweck die rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die EU gegeben sind, aufgeführt, deren Umsetzung in Österreich Inhalt des Kapitels 3.3. ist. Kapitel 3.4. gibt anschließend einen Überblick über einige österreichische Gesetze mit Relevanz im Hochwasserrisikomanagement. Bevor in Kapitel 3.6. die konkreten Grundlagen für die Umsetzung von Absiedelungsstrategien analysiert werden, wird in Kapitel 3.5. die rechtliche Verankerung raumplanerischer Maßnahmen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen dargestellt.

In Kapitel 4 erfolgt eine genauere Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen, im Umgang mit Hochwasserrisiken beteiligten Akteuren, wobei der Fokus im ersten Abschnitt auf der Verteilung der Kompetenzen liegt. Der zweite Abschnitt des vierten Kapitels ist dann dem konkreten Aspekt der Partizipation gewidmet, welchem im Rahmen eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements eine ganz wesentliche Bedeutung zukommt.

Kapitel 5 fokussiert schließlich das, in Kapitel 1.4. kurz präsentierte, Untersuchungsgebiet „Eferdinger Becken“. Während das Kapitel 5.1. die wesentlichen Aspekte thematisiert, die zum Wandel des Eferdinger Beckens beigetragen haben, liegt der Schwerpunkt in Kapitel 5.2. auf den konkreten Hochwassererfahrungen im Eferdinger Becken. Dabei wird auch das, für die Implementierung der Absiedelungsstrategie in diesem Gebiet ausschlaggebende Hochwasser im Jahr 2013 ausgeführt.

Kapitel 6 widmet sich einer ausführlichen Auseinandersetzung mit dem konkreten Projekt des passiven Hochwasserschutzes und der dafür wesentlichen Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ im Eferdinger Becken. In Kapitel 6.1. wird die Entwicklung dieser passiven Strategie und daran anschließend im Abschnitt 6.2. die Aufgabenverteilung dargelegt. Kapitel 6.3. analysiert darauffolgend die Implementierung der passiven Strategie und Kapitel 6.4. die bisherige Umsetzung der Absiedelungsstrategie im Untersuchungsgebiet.

In Kapitel 7 werden, mit Fokus auf dem Untersuchungsgebiet, die Konsequenzen der Absiedelung dargestellt. Die Analyse erfolgt in den Teilbereichen 7.1. bis 7.3. untergliedert in drei Akteursebenen. Kapitel 7.4. bezieht sich speziell auf das Potential der Absiedelungsstrategie zur Verringerung der Verwundbarkeit der ansässigen Bevölke-

rung. Im Anschluss daran erfolgt in Kapitel 7.5. die Beschreibung signifikanter Kritikpunkte am Hochwasserschutzprojekt. Außerdem wird in Kapitel 7.6. auf die, im Zusammenhang mit der passiven Strategie, bisher gewonnenen Erkenntnisse und Lernprozesse aufmerksam gemacht.

Bevor in Kapitel 9, der Conclusio, im ersten Abschnitt ein Resümee über die wesentlichen Ergebnisse und Erkenntnisse im Zuge dieser Arbeit gezogen und im zweiten Abschnitt ein Ausblick gewagt wird, wird in Kapitel 8 ein Vergleich mit andernorts umgesetzten passiven Strategien im Umgang mit Hochwasserrisiken angestellt. Dieser erfolgt auf drei unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Während in Kapitel 8.1. mit der Absiedelungsstrategie im Machland ein weiteres österreichisches Beispiel vorgestellt wird, erfolgt in Kapitel 8.2. eine kurze Beschreibung des Siedlungsrückzuges in Deutschland. In Abschnitt 8.3. wird dann noch auf internationale Umsiedlungsmaßnahmen Bezug genommen und die Stellung der Absiedelung im Eferdinger Becken im globalen Kontext betrachtet.

Das vorletzte Kapitel beinhaltet das Abbildungsverzeichnis, das Literaturverzeichnis, das Verzeichnis der verwendeten Webseiten, der Gesetzestexte und das Quellenverzeichnis. Der Leitfaden an Fragestellungen, welcher in den qualitativen Interviews zur Anwendung kam und die Zusammenfassung der Kernaussagen der zehn leitfragenorientierten Interviews befinden sich als Anhang am Ende dieser Diplomarbeit.

2. Steigende Relevanz des Hochwasserschutzes

2.1. Spannungsfeld zwischen Natur und Gesellschaft

Noch immer wird im Zusammenhang mit Hochwassern und anderen Extremereignissen zumeist von Naturkatastrophen gesprochen. Ein Hochwasserereignis als Naturkatastrophe zu bezeichnen und die Schäden somit einzig auf eine Naturkatastrophe zurückzuführen, scheint aber häufig zu Missverständnissen zu führen. Die Bezeichnung als Naturkatastrophe hat sich im allgemeinen Sprachgebrauch etabliert, suggeriert aber ein vermeintliches Verschulden der Natur. Der Mensch ist, dem Begriff nach, der Natur hilflos ausgeliefert und nimmt eine passive Opferrolle ein. Ein Hochwasserereignis als Naturkatastrophe zu bezeichnen, ist demnach auch keineswegs passend.⁷⁸

Viel eher handelt es sich um ein spannungsvolles Verhältnis zwischen Natur und Gesellschaft. Von einem Spannungsfeld zwischen Natur und Gesellschaft zu schreiben, kann aber ebenfalls zu Verständnisschwierigkeiten und Fehlinterpretationen führen. Denn die Gesellschaft ganz abgetrennt von der Natur zu betrachten und folglich auch der Natur entgegensustellen, scheint nicht wirklich möglich zu sein. Ohne Natur kann es keine Gesellschaft geben, weshalb diese viel mehr als Teil der Natur erachtet werden sollte. Die negativ behafteten Wechselwirkungen zwischen Natur und Gesellschaft haben sich in den letzten Jahrzehnten aber immer stärker erhöht. Das Handeln und Wirken der Gesellschaft im sozial-ökologischen Raum geschieht immer häufiger zum Nachteil natürlicher Gegebenheiten. Durch dieses Ungleichgewicht können für die Gesellschaft Gefahren entstehen, da sie in immer größeren Ausmaß Konfliktpotential erzeugt. In Gebieten, die für die Natur in unregelmäßigen Abständen, beispielsweise zum Ausgleich erhöhter Wassermengen, unverzichtbar sind, wächst das Schadenspotential der Gesellschaft laufend an, da sie sich diese Flächen in der Zwischenzeit oftmals nicht nur für landwirtschaftliche Zwecke, sondern auch für Siedlungen und Verkehrswege nutzbar gemacht hat.⁷⁹ Dazu wird aber in Kapitel 2.2.2. noch genauer Bezug genommen.

Auch in unserer modernen Gesellschaft kann sich der Mensch nur im Einklang mit seiner ökologischen Umwelt nachhaltig weiterentwickeln. Der Mensch kann sich in seiner Entwicklung nicht vom ökologischen System abkapseln, ist vielmehr immer davon abhängig. Insbesondere mithilfe von Vorsorgestrategien kann und soll dies gelingen.⁸⁰ Mit dem Aspekt der Nachhaltigkeit geht die zentrale Herausforderung einher, dass die Menschen eine entsprechende Resilienz für Ereignisse, wie beispielsweise ein Hochwasser, zu denen es im ökologischen System unausweichlich kommt, entwickeln.⁸¹

⁷⁸ Vgl. FELGENTREFF und DOMBROWSKY 2008: 13.

⁷⁹ Vgl. KRUSE 2010: 59f.

⁸⁰ Vgl. GREIVING 2003: 21.

⁸¹ Vgl. GREIVING 2003: 22f.

Im Umgang mit Risiken sollte man sich deshalb nicht nur damit beschäftigen, was passieren könnte, sondern vielmehr damit, was überhaupt passieren darf. Dies ermöglicht einen offeneren, viel breiteren Blickwinkel auf ein Risiko und erlaubt so auch das Risiko anders wahrzunehmen. Im Mensch-Umwelt-System wird es unweigerlich immer zu Gefährdungen kommen und somit ist ein gewisses Risiko, welches in manchen Bereich stärker ausgeprägt ist als anderswo, nicht zu verhindern. Es gehört, so könnte man es gewissermaßen beschreiben, einfach dazu, weshalb die Ausbildung eines Risikobewusstseins und auch einer Risikoakzeptanz in der gesamten Gesellschaft erforderlich ist.⁸²

Sowohl im reaktiven, als auch im präventiven Umgang mit einem möglichen Extremereignis, beispielsweise mit einem Hochwasser, scheint die Handlungsbereitschaft, das Aktiv-Werden von uns Menschen aber unerlässlich. Der Mensch lebt nicht nur in der Natur, er ist Teil der Natur. Mit seinem Handeln und Tun gestaltet und verändert er sein natürliches Umfeld, das er als Natur bezeichnet, in beträchtlichem Ausmaß mit. Die Hochwasser-Erfahrungen dieses Jahrhunderts haben noch einmal verdeutlicht, dass es nicht nur erforderlich ist technische Hochwasserschutzmaßnahmen auszubauen und zu optimieren, sondern im besonderen Maße eben auch das Potential, welches im Fachbereich der Raumplanung steckt, zu nutzen und mehr auszuschöpfen.⁸³

An diesem Auseinanderklaffen zwischen dem Begriff der Naturgefahr und der Wirklichkeit wird schon seit vielen Jahrzehnten Kritik geübt. Dies tat beispielsweise auch der Schriftsteller Max Frisch, der in seinem 1979 veröffentlichten Werk bereits folgende treffende Worte dafür fand: „*Katastrophen kennt allein der Mensch, sofern er sie überlebt; die Natur kennt keine Katastrophen.*“⁸⁴ Auch im 21. Jahrhundert finden sich in den Medien häufig Schlagzeilen, die dieses Bild einer „*bedrohlichen, ungezähmten Natur auf der einen Seite und dem Menschen als unschuldiges Opfer auf der anderen Seite*“⁸⁵ erzeugen und immer weiter verbreiten.

Ein Hochwasser ist aber schlichtweg kein rein natürliches, vom Menschen unbeeinflusstes Ereignis, da erst im engen Wechselspiel zwischen natürlichen und anthropogenen Einflüssen ein Ereignis zu einer Katastrophe wird. Auch meteorologische und klimatologische Faktoren, wie beispielsweise der Niederschlag, die Vorbodenfeuchte, der Vegetationszustand oder die Temperaturverhältnisse, sind nicht frei von anthropogenen Einflüssen.⁸⁶

⁸² Vgl. STÖTTER J. und FUCHS S. (2006): Umgang mit Naturgefahren. Status quo und zukünftige Anforderungen. – In: FUCHS S., KHAKZADEH L. und WEBER K. (Hrsg.) (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement. – Innsbruck, Wien, Bozen, 33.

⁸³ Vgl. HABERSACK 2009: 230.

⁸⁴ FRISCH M. (1979): Der Mensch erscheint im Holozän. – Frankfurt a. M., 103.

⁸⁵ KRUSE 2010: 31.

⁸⁶ Vgl. KRUSE 2010: 32.

Ob es zu einem Hochwasser kommt und in welchem Ausmaß dieses sich entwickelt, wird durch eine Vielzahl von Aspekten beeinflusst. Auch die Ausgestaltung des Einzugsgebietes eines Flusses, die Topographie, die Beschaffenheit des Bodens, die Grundwasserverhältnisse oder auch die Art und Dichte der Vegetation sind dabei von Relevanz.⁸⁷

„Der Querschnitt des Gewässers, das Gefälle, der Wasseraustausch mit dem Flusseinzugsgebiet, die Speicherung und Stauregelung im Verlauf des Wasserkörpers und das Abflussvermögen sowie mögliche Vegetation und Verbuschung im Flussbett bzw. Überschwemmungsbereich haben einen Einfluss auf den Hochwasserabfluss.“⁸⁸

Ein Hochwasser muss immer ganzheitlich betrachtet werden und genau aus diesem Grund sind auch die Eingriffe des Menschen, zum Beispiel durch Flussregulierungsmaßnahmen oder Uferveränderungen, nicht außen vor zu lassen.⁸⁹

Auch im Untersuchungsgebiet ist die Einflussnahme des Menschen auf die Entwicklung des Hochwasserrisikos ganz enorm. Die Flussregulierung der Donau, gegen Ende des 19. Jahrhunderts, im Zuge derer der in viele Nebenarme aufgespaltete Fluss zu Gunsten eines für die Schifffahrt geeigneten Flussverlaufs im Bereich des Eferdinger Beckens reguliert wurde, ist eine jener anthropogenen Einflussnahmen, die das heute bestehende Hochwasserrisiko enorm mitbestimmt haben. Zudem sind auch die Kraftwerksbauten entlang der Donau von gewichtiger Bedeutung. Nicht nur der Bau des Kraftwerks Ottensheim-Wilhering, sondern auch die nördlich und südlich des Eferdinger Beckens errichteten Regulierungsbauten bestimmen den Lauf des Flusses und damit auch das Hochwasserrisiko ganz maßgeblich mit.

In Folge der diversen Flussregulierungsmaßnahmen wog man sich nun in den vermeintlich ehemaligen Hochwasserrisikogebieten in Sicherheit und strebte danach sich diesen neu gewonnen Raum auch nutzbar zu machen. Ungeachtet des weiter bestehenden Restrisikos wurden die Flächen von den Menschen genutzt, wodurch das Schadenspotential sich aber gleichzeitig immer weiter erhöhte. Erst seit den Hochwasserextremereignissen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in den Jahren 2002 und 2005, erlangte der Aspekt des Restrisikos in Österreich die erforderliche Aufmerksamkeit.

⁸⁷ Vgl. KRUSE 2010: 32f.

⁸⁸ KRUSE 2010: 34.

⁸⁹ Vgl. KRUSE 2010: 34.

2.2. Gesteigerte Verwundbarkeit

2.2.1. Zunahme von Extremereignissen durch den Klimawandel

Zukunftsprognosen über die Veränderungen des Klimas lassen sich nur sehr schwer und mit großen Unsicherheiten aufstellen. Mittlerweile finden sich bereits zahlreiche Analysen und Untersuchungen, die sich mit den Auswirkungen des Klimawandels beschäftigen und dabei den Fokus auf das österreichische Bundesgebiet legen. So entstand beispielsweise auch in Zusammenarbeit der Technischen Universität Wien und der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik, kurz ZAMG, eine Studie zu diesem Thema.⁹⁰

Während der Anstieg der Temperaturen in den nächsten Jahrzehnten, den Untersuchungen zufolge, recht gut abgesichert ist, lässt sich die Veränderung des Niederschlags, beziehungsweise des Wasserkreislaufs insgesamt, nur sehr ungenau prognostizieren. Die Zunahme von Starkregenereignissen führt im Zusammenspiel mit der Nutzung und Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete nachweislich zu erhöhten Hochwasserrisiken.⁹¹ Insbesondere aufgrund seiner naturräumlichen Ausgestaltung und des alpinen Gebietes ist der Niederschlag in Österreich regional sehr vielfältig und besonders kleinräumig strukturiert. Zudem bedingt das kontinentale Klima, im Osten des Landes, niedrigere Niederschlagssummen. Ein weiterer Faktor, warum Prognosen im Hinblick auf den Wasserkreislauf in Österreich nicht aussagekräftig sein können.⁹² Solche Prognosen können obendrein auch nur für größere Regionen getätigt werden, weshalb kleinräumige Veränderungen des Hochwasserrisikos schlichtweg nicht möglich sind.

„Im nördlichen Alpenvorland führen neben wenigen Hochwasserereignissen während der Schneeschmelzperiode im Winter und Frühjahr langanhaltende großräumige Niederschläge im Sommer zu den maximalen Abflüssen.“⁹³

Die Auswirkungen von Klimaeinflüssen auf die Entstehung und die Dimension eines Hochwassers lässt sich über deren Saisonalität erklären. Eine, auf eine längere Zeitspanne ausgelegte Analyse lässt keine Schlüsse auf eine Mehrung von Hochwasserereignissen aufgrund des Klimawandels zu. Die Ergebnisse erlauben lediglich die

⁹⁰ Vgl. BLÖSCHL G., SCHÖNER W., KROIB H., BLASCHKE P., BÖHM R., HASLINGER K., KREUZINGER N., MERZ R., PARAJKA J., SALINAS J. und VIGLIONE A. (2011): Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft. Ziele und Schlussfolgerungen der Studie für Bund und Länder. - In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 63, 1.

⁹¹ Vgl. KROMP-KOLB H. (2009): Der Klimawandel. Mögliche Folgen für Österreichs Flüsse. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 219.

⁹² Vgl. KROMP-KOLB 2009: 220f.

⁹³ BLÖSCHL G., VIGLIONE A., MERZ R., PARAJKA J., SALINAS J. und SCHÖNER W. (2011): Auswirkungen des Klimawandels auf Hochwasser und Niederwasser. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 63, 22.

Prognose, dass sich Dekaden mit kleineren und Dekaden mit größeren Hochwassern, wie dies in der Vergangenheit bereits üblich war, auch weiterhin abwechseln werden. Denn die unterschiedlichen Einflussfaktoren können sich auch diametral verändern und in ihrer Summe so auch eine ausgleichende Wirkung entfalten.⁹⁴ Für einen kürzeren Beobachtungszeitraum belegen Analysen über die Häufung von Hochwasserereignissen tatsächlich einen Anstieg von etwa 20 Prozent. Wird der Untersuchungszeitraum auf 50 Jahre ausgeweitet, lässt sich eine derartige Tendenz nicht mehr so klar belegen.⁹⁵

„Da die Größe der Hochwässer durch das Wechselspiel von Niederschlag, Schnee und Abflussbereitschaft bestimmt wird, ist die Saisonalität der Schlüssel für das Verständnis des Klimaeinflusses auf Hochwässer.“⁹⁶

Auswirkungen des Klimawandels auf Hochwasser in der Region lassen sich somit weder ausschließen, noch konkret belegen. Die einzelnen Faktoren und ihre Summationseffekte müssen deshalb dringend auch in Zukunft noch genaueren Analysen unterzogen werden. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Unsicherheiten im Zuge der Bemessung von Hochwassern und deren natürliche Variabilität wohl schwerwiegender auf Prognosen auswirken, als dies die umfangreich analysierten etwaigen Veränderungen im Zuge des Klimawandels tun.⁹⁷

Überschwemmungen machen aus globaler Sicht einen sehr großen Anteil der jährlichen Extremereignisse aus. Weltweit muss etwa die Hälfte aller Todesopfer und ein Drittel aller Schäden im Zusammenhang mit sogenannten Naturkatastrophen aufgrund von Hochwasserereignissen beklagt werden.⁹⁸ Während in Österreich materielle Schäden an Gebäuden, der Infrastruktur oder der Landwirtschaft die häufigsten Folgen sind, sieht man sich in vielen Ländern des globalen Südens weiterhin mit einer beträchtlichen Gefährdung von Leib und Leben konfrontiert.⁹⁹ Aber auch in Österreich kommt es neben den finanziell erfassbaren Schäden zu immensen nicht-monetären, direkten, wie auch indirekten Folgewirkungen.¹⁰⁰

⁹⁴ Vgl. BLÖSCHL, VIGLIONE, MERZ, PARAJKA, SALINAS und SCHÖNER 2011: 21f.

⁹⁵ Vgl. BLÖSCHL, SCHÖNER, KROIB, BLASCHKE, BÖHM, HASLINGER, KREUZINGER, MERZ, PARAJKA, SALINAS und VIGLIONE 2011: 5.

⁹⁶ BLÖSCHL, VIGLIONE, MERZ, PARAJKA, SALINAS und SCHÖNER 2011: 22.

⁹⁷ Vgl. BLÖSCHL, VIGLIONE, MERZ, PARAJKA, SALINAS und SCHÖNER 2011: 29f.

⁹⁸ Vgl. SCHOBER B., HAUER C. und HABERSACK H. (2018): Floodplain Evaluation Matrix (FEM). Eine umfassende Methode zur Bewertung von Überflutungsräumen im Rahmen eines integrierten Hochwasserrisikomanagements. - In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 54.

⁹⁹ Vgl. KRUSE 2010: 37.

¹⁰⁰ Vgl. KRUSE 2010: 37.

Obwohl der Klimawandel nicht als Hauptursache für die Schwere der letzten, besonders großen Hochwasserereignisse in Österreich festzumachen ist, wird dem sogenannten Naturkatastrophenmanagement und im besonderen Ausmaß den Vorsorgemaßnahmen immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt.¹⁰¹

Hochwasser treten in Österreich nicht häufiger auf, als vor 100 Jahren. Das Schadensausmaß und das Wissen der Bevölkerung über die Ereignisse, samt ihrer Folgewirkungen, wachsen aber stetig an.

„In der modernen Informationsgesellschaft verdichten sich vor allem mittelbar wahrgenommenen Gefahren und Risiken – als Folgen der Berichterstattung von Massenmedien über Naturkatastrophen oder der raschen Verteilwirkung von ‚Sozialen Medien‘ bei unmittelbar drohenden Notsituationen – zu einer sozialen Konstruktion scheinbar bedrohlichen Ausmaßes.“¹⁰²

Diese rasche Verbreitung von Informationen kann andererseits aber auch eine erhöhte Nachfrage nach nachhaltigeren, vorsorgenden Strategien bewirken. Würde es darüber hinaus auch noch gelingen den Fokus auf richtige Meldungen zu legen, könnte das Risikobewusstsein der Bevölkerung enorm gehoben werden. Der Mensch sehnt sich in seiner Existenz nach Sicherheit, erhebt gleichzeitig aber verstärkt den Anspruch, diese Sicherheit ohne das Ergreifen von Eigeninitiative zur Verfügung gestellt zu bekommen.¹⁰³ Dadurch kommt es gewissermaßen zu einer *„Sozialisierung des Risikos zu Lasten der Allgemeinheit“*¹⁰⁴. Dass die Menschen mit ihrer Lebensweise in dieser Ursache-Wirkungskette, die aus einem Naturereignis eine Gefahr macht, selbst die zentrale Komponente ausmachen, wird dabei aber häufig vergessen oder sogar absichtlich ignoriert.¹⁰⁵

Die Auswirkungen des Klimawandels sind nicht isoliert als Veränderungen des Klimas festzumachen, sondern wirken vielmehr ganz maßgeblich auf die Entwicklungsprozesse des gesamten Mensch-Umwelt-Systems, und so auch der Gesellschaft selbst, ein.¹⁰⁶ Die Trennung anthropogener und klimainduzierter Effekte ist schlichtweg nicht möglich, da sie ineinander übergreifen und sich somit auch gegenseitig beeinflussen.¹⁰⁷ Einzelne Systeme, Infrastrukturen oder auch Individuen verfügen aber über unterschiedliche Kapazitäten zur Anpassung an diese Neuerungen. Aus diesem Grund unterscheidet sich auch deren Verwundbarkeit gegenüber Extremereignissen.

¹⁰¹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018a: 35.

¹⁰² RUDOLF-MIKLAU 2018a: 35.

¹⁰³ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018a: 35.

¹⁰⁴ RUDOLF-MIKLAU 2018a: 35.

¹⁰⁵ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018a: 35.

¹⁰⁶ Vgl. DIECKHOFF V., BECKER D., WIECHMANN T. und GREIVING S. (2018): Ruummuster. Demographischer Wandel und Klimawandel in deutschen Städten. – In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research Planning 76, 212f.

¹⁰⁷ Vgl. BLÖSCHL, SCHÖNER, KROIS, BLASCHKE, BÖHM, HASLINGER, KREUZINGER, MERZ, PARAJKA, SALINAS und VIGLIONE 2011: 2.

Um nachhaltig erfolgreich mit den stetig verändernden Herausforderungen umgehen zu können, müssen somit auf allen Handlungsebenen entsprechende Maßnahmen gesetzt werden.¹⁰⁸

2.2.2. Gesteigerte Flächeninanspruchnahme

„Ausgehend von der Tatsache, dass der Boden eine Grundlage des Lebens, nicht vermehrbar und nur schwer regenerierbar ist, ist neben dem qualitativen Schutz auch eine quantitative flächenhafte Sicherung notwendig. Umfassende Maßnahmen zum Schutz des Bodens müssen daher auch beim Flächenverbrauch einsetzen.“¹⁰⁹

„Flächenverbrauch bezeichnet die irreversible Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs-, Verkehrs- und Wirtschaftszwecke sowie für die Entsorgung und Energiegewinnung.“¹¹⁰ So definiert Karl Christian Petz den Terminus Flächenverbrauch, mit welchem eine Reihe verschiedenster Folgewirkungen, wie beispielsweise die Zersiedelung oder der Verlust von Lebensräumen für Flora und Fauna, einhergehen.¹¹¹

Seit den 1950er Jahren ist ein enormer Flächenverbrauch zu verzeichnen. Die Entwicklung der Demographie und der Sozioökonomie brachten flächenintensivere Bauformen und oftmals auch unkoordinierte Siedlungsentwicklungen mit sich. In den 30 Jahren von 1971 bis 2001 stieg die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in Österreich um etwa 15 Prozent, die Fläche einer Einfamilienhausparzelle, um etwa 20 Prozent, auf 890 Quadratmeter, an. Diese Entwicklungen gingen mit einer steigenden Bevölkerungszahl einher, woraus sich die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke, und auch für den Verkehr erklären lässt.¹¹²

Diese Entwicklung wurde von den Gemeinden oftmals durch zu legere Gepflogenheiten bei der Umwidmung einzelner Parzellen noch zusätzlich begünstigt.¹¹³ Obwohl sich die Häufigkeit von Hochwasserereignissen nicht erhöht hat, kam es, durch die unsachgemäße Nutzung potentiell gefährdeter Bereiche, trotzdem zu einem ganz maßgeblichen Anwachsen des Schadenspotentials. Nicht nur aus den positiven, auch aus den negativen Erfahrungen können wichtige Erkenntnisse gewonnen und damit ein Lern-

¹⁰⁸ Vgl. DIECKHOFF, BECKER, WIECHMANN und GREIVING 2018: 212f.

¹⁰⁹ PETZ K. (2001a): Vorwort. – In: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (2001): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. – Wien. (=Tagungsberichte 30), 1.

¹¹⁰ PETZ 2001a: 1.

¹¹¹ Vgl. PETZ 2001a: 1.

¹¹² Vgl. SEHER W. (2008): Bodenschutz in der Raumordnung. Herausforderungen und Möglichkeiten. – In: HOLZER G. (2008): Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht. – Wien. (=Agrar- und Umweltrecht 9), 46.

¹¹³ Vgl. SEHER 2008: 46.

prozess entfacht werden, im Zuge dessen das Bewusstsein für die eigene Vulnerabilität aktiviert werden kann. Die Adaptierung des Verhaltens und der Gewohnheiten privater, wie auch öffentlicher Akteure stellt dabei die größte Herausforderung dar.¹¹⁴

Dem erhöhten Flächenverbrauch fiel somit auch eine große Zahl jener Flächen zum Opfer, die als Freiflächen zur Hochwasservorsorge als unverzichtbar gelten. Durch die intensive Nutzung dieser Flächen wurde wiederum Schadenspotential geschaffen, welches durch die Errichtung technischer Schutzmaßnahmen weder ausreichend geschützt, noch beseitigt werden kann.¹¹⁵ Die Problematik des Flächenverbrauchs gehört jedoch noch lange nicht der Vergangenheit an. Im Jahr 2016 etwa verzeichnete das Umweltbundesamt einen Flächenverbrauch von 16 Hektar pro Tag, der auch Überflutungsflächen im beträchtlichen Ausmaß betraf.¹¹⁶

Entlang der insgesamt etwa 26.000 Kilometer umfassenden Fließgewässer im österreichischen Staatsgebiet lagen, gemäß der Hochwasserrisikozonierung AUSTRIA, kurz HORA, im Jahr 2015 über 219.000 Gebäude im Abflussbereich eines 100-jährlichen Hochwassers. Demzufolge waren etwa neun Prozent aller Gebäude in Österreich einem mittleren Hochwasserrisiko ausgesetzt.¹¹⁷

Die Art und Weise der Nutzung einer Fläche trägt aber nicht nur zum Ausmaß des Schadens bei, sondern beeinflusst auch das Hochwassergeschehen selbst ganz maßgeblich. Oftmals kommt diese Überlagerung inkompatibler Nutzungsinteressen aber leider erst im Hochwasserfall zum Vorschein.¹¹⁸

Bereits im Jahr 2012 belegten Kron, Steuer, Löw et al. in einer empirischen Forschung, dass die Hochwasserschäden zunehmen, obwohl die Hochwasserereignisse in ihrer Häufigkeit und Intensität nicht steigen.¹¹⁹ Ein Siedlungsrückzug, beziehungsweise eben eine Absiedelung, soll unter diesen Gesichtspunkten in gefährdeten Gebieten als neue planerische Maßnahme zu einer Risikoreduktion verhelfen.¹²⁰

„Klimawandel und demographischer Wandel werden in Zukunft die Rahmenbedingungen lokaler Politik und Planung in jeder Stadt, jeder Gemeinde und in

¹¹⁴ Vgl. URL T. und SINABELL F. (2008): Flood Risk Exposure in Austria. Options for Bearing Risk Efficiently. – In: Schmollers Jahrbuch 128 (4), 594.

¹¹⁵ Vgl. SEHER 2008: 46f.

¹¹⁶ Vgl. SCHÖBER, HAUER und HABERSACK 2018: 60.

¹¹⁷ Vgl. WENK M., NEUHOLD C. und FUCHS S. (2018): Zielgruppenspezifische Darstellung von Hochwassergefahren und -risiko. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 330.

¹¹⁸ Vgl. SEHER W. und LÖSCHNER L. (2018): Instrumente der Raumplanung für die Flächenvorsorge gegenüber Hochwassergefahren. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 445f.

¹¹⁹ Vgl. KRON W., STEUER M., LÖW P. und WIRTZ A. (2012): How to deal properly with a natural catastrophe database – analysis of flood losses. – In: Natural Hazards and Earth System Sciences 12, 535-550.

¹²⁰ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 194.

jeder Nachbarschaft nachhaltig verändern. Eine adaptive Planung in Ergänzung zu bisherigen linearen Ansätzen gilt es demnach, einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Dies erfordert in Wissenschaft und Praxis die Bereitschaft, disziplinäre Grenzen, aber auch Ressortdenken zu überwinden und stärker als in der Vergangenheit die Potenziale heterogener Akteurgruppen sowie neuer Erkenntnisse und Technologien einzubinden.“¹²¹

2.3. Initiierung eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements

2.3.1. Paradigmenwechsel im Umgang mit Hochwasserrisiken

Extremereignisse, wie Hochwasser, haben in den letzten Jahrzehnten zu immer größeren volkswirtschaftlichen, wie auch privaten Schäden geführt. Diese Entwicklungen deuten immer mehr darauf hin, dass traditionelle Schutzmaßnahmen, welche sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts etabliert haben, und zum größten Teil auf baulichen Maßnahmen fußen, an ihre Grenzen stoßen.¹²²

Bauwerke zum Zwecke des Hochwasserschutzes können bereits auf die Antike zurückgeführt werden. Ein erstes Paradigma im aktiven Umgang mit Überflutungen entwickelte sich also bereits vor mehreren tausenden Jahren in Ägypten. Durch die Observierung von Flüssen und Wasserständen, den Bau kleiner Dämme, oder durch eine entsprechend angepasste Landnutzung schützte man sich vor einem Hochwasser. Dabei lag der Fokus jedoch vor allem auf dem Schutz vor dem Hochwasser.¹²³ Auch im Alpenraum lebte man viele Jahrhunderte lang mit Anpassungsmaßnahmen, Rücksichtnahme und Ehrfurcht vor den Kräften der Natur, bis im 19. Jahrhundert aufgrund erweiterter technischer Möglichkeiten und einer Verschiebung der Verantwortung die Gefahrenabwehr verstärkt durch den Staat übernommen wurde.¹²⁴

Die Ansichten und Maßnahmen im Umgang mit Hochwasserrisiken sind geprägt von individuellen, aber auch von kollektiven Erfahrungen, Glaubensansätzen, Denkweisen, Überzeugungen, Wissen und sozialen Beziehungen. So brachte die Zeit immer wieder neue Paradigmen hervor. Da sich auch die lokalen Gegebenheiten auf das

¹²¹ DIECKHOFF, BECKER, WIECHMANN und GREIVING 2018: 225.

¹²² Vgl. THALER T., ATTEMS M. und FUCHS S. (2018): Neue gesellschaftliche Herausforderungen im Naturgefahrenmanagement. Welche Entwicklungen kommen auf uns zu?. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 230.

¹²³ Vgl. SCHANZE J. (2015): Editorial. Resilience – Does it guide us to a new paradigm of flood impact mitigation. – In: Journal of Flood Risk Management 8, 97f.

¹²⁴ Vgl. RUDOLF-MIKLAU F. (2012): Perspektiven des Schutzes vor Naturgefahren. Gefahrenabwehr, Integrales Management oder Resilienz. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum Raumplanung 19), 31f.

Management von Hochwasserrisiken auswirken, ergeben sich die differentesten Varianten ein Hochwasserrisiko zu managen.¹²⁵

Beginnend in den 1980er Jahren vollzog sich ein erneuter Wandel hin zu einem integralen Management von Naturgefahren.¹²⁶ Mit dem Bewusstsein, dass es in einem Gefahrenbereich keine Maßnahme mit absoluter Schutzgarantie geben kann, verändert sich der Umgang mit Hochwasserrisiken heute erneut, und neue Herangehensweisen ergänzen die bereits existierenden.¹²⁷

Das Management von Hochwasserrisiken wurde über die Jahre hinweg in eine Vielzahl unterschiedlicher Gesetze integriert. Ein subjektives Recht auf Schutz vor einem Hochwasserrisiko gibt es in Österreich aber nicht. Folglich ist der österreichische Staat auch nicht dazu verpflichtet einzelne Haushalte umfassend, beziehungsweise möglichst ganzheitlich vor einem Hochwasserrisiko zu bewahren. Das Entwickeln vielseitiger Strategien, aktives Handeln und das Unterstützen durch finanzielle Förderleistungen zur Verringerung der Vulnerabilität der österreichischen Bevölkerung gelten somit als Leistungen zu denen der Staat nicht verpflichtet wäre.¹²⁸

Die Wahrnehmung von Hochwasserrisiken hat sich in der Vergangenheit enorm gewandelt. Während man früher von einer Naturgewalt und einem Akt göttlichen Ursprungs sprach, werden Hochwasserrisiken und entsprechende Risikomanagementmaßnahmen nun als Aufgaben und Herausforderungen eines Wohlfahrtsstaats erachtet.¹²⁹ Im Umgang mit Naturereignissen ist es immer mehr erforderlich, auch gesellschaftliche und ökonomische Belange miteinzubeziehen. Dieser Wandel im Umgang mit und in der Erforschung von Naturereignissen zeigt sich in der Implementierung eines integralen Risikomanagements. Ein nachhaltiger Hochwasserschutz sollte demnach immer alle potentiellen Maßnahmen im gesamten Risikokreislauf miteinschließen.¹³⁰

¹²⁵ Vgl. BIRKHOLZ S., MURO M., JEFFREY P. und SMITH H. (2014): Rethinking the relationship between flood risk perception and flood management. – In: Science of the Total Environment 478, 20.

¹²⁶ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2012: 32.

¹²⁷ Vgl. SCHANZE 2015: 97f.

¹²⁸ Vgl. SEEBAUER S., THALER T., SCHINDELEGGER A., WENK M. und WINKLER C. (2018): Gestaltung von privater Absiedlung aus Hochwasser-Risikogebieten. Handbuch für Entscheidungsträgerinnen und -träger; online unter: https://www.researchgate.net/publication/323735039_Gestaltung_von_privater_Absiedlung_aus_Hochwasser-Risikogebieten_Handbuch_fur_Entscheidungstragerinnen_und_-trager. (16.05.2019), 8.

¹²⁹ Vgl. THALER T. und HARTMANN T. (2016): Justice and flood risk management. Reflecting on different approaches to distribute and allocate flood risk management in Europe. – In: Natural Hazards 83, 130.

¹³⁰ Vgl. SCHWARZE R., SCHWINDT M., WAGNER G. und WECK-HANNEMANN H. (2012): Ökonomische Strategien des Naturgefahrenmanagements. Konzepte, Erfahrungen und Herausforderungen. – Innsbruck. (=Alpine Space – Man & Environment 14), 3.

Dieses integrale Naturgefahrenmanagement liegt im Aufgabenbereich des Staates, wird aber den Veränderungen der Zeit entsprechend in Zukunft stetig weitere Modifikationen erfordern. Die Notwendigkeit nachhaltige Schutzmaßnahmen durch eine angepasste Lebensweise zu erreichen, könnte einen erneuten Paradigmenwechsel bedingen.¹³¹ Die Erkenntnis, dass technische Maßnahmen keine Allheilmittel sind, die Risiken völlig beheben können, setzt sich immer stärker durch. Das Verhalten der Gesellschaft entspricht diesem Wissen aber bei Weitem nicht, weshalb dieser Wandel noch etwas auf sich warten lassen könnte. Mit den passiven Hochwasserschutzstrategien wurden nun aber Maßnahmen realisiert, welche diesem neuen Paradigma in vielerlei Hinsicht bereits entsprechen. Von einer Gefahrenabwehr, hin zu einem integralen Management versucht man nun mit Ab- oder Umsiedlungsstrategien der Natur wieder mehr Platz zu geben und vor Naturrisiken auszuweichen.

Die Interessen unterschiedlichster Akteure divergieren gerade im Bereich der Nutzung von Flächen ganz stark. Während an einem Ort durch eine Absiedelung Retentionsraum zurückgewonnen werden soll, wird andernorts, vor allem in wirtschaftlich günstigen Bereichen der flussnahe Raum oft noch intensiver genutzt. Unter Einsatz moderner technischer Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang beispielsweise neue Wirtschafts- oder Wohngebäude errichtet und damit auch neues Schadenspotential geschaffen.

2.3.2. Herausforderungen im Hochwasserrisikomanagement

Neben der Übereinstimmung der baulichen Maßnahmen mit allen Nutzungsansprüchen gelten auch die Etablierung eines entsprechenden Risikobewusstseins, eine stärker auf Resilienz ausgerichtete Umgangsweise mit Risiken und die Realisierung neuer Governance-Strukturen im Bereich der vorsorgenden Maßnahmen im Hochwasserrisikomanagement als die zentralen Anforderungen an ein Hochwasserrisikomanagement.¹³²

Um die staatlichen Belange des Hochwasserrisikomanagements kümmert sich in Österreich, mit Unterstützung des BMI, das BMLFUW, welches seit dem Jahr 2018 zum BMNT, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, umbenannt wurde. Bei Aufgaben, welche sich im Konkreten auf die Donau konzentrieren, schaltet sich zudem das BMVIT ein. Die Vielzahl an Akteuren, die wegen des föderalen Systems in Österreich auf unterschiedlichen Ebenen im Hochwasserrisikomanagement involviert sind, bringt auch ein erhöhtes Konfliktpotential mit sich. Besonders herausfordernd gestaltet sich dabei die, für alle verständliche Vermittlung technischer fachspezifischer Inhalte.¹³³

¹³¹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 40f.

¹³² Vgl. KRUSE 2010: 214.

¹³³ Vgl. HERNÁNDEZ-GONZÁLEZ Y., CEDDIA M., ZEPHAROVICH E. und CHRISTOPOULOS D. (2016): Prescriptive conflict prevention analysis. An application to the 2021 update of the Austrian flood risk management plan. - In: Environmental Science and Policy 66, 301f.

Bisher entsprechen Hochwasserrisikomanagementpläne in Österreich „Top Down“-Ansätzen, die sich sehr stark an den Gesichtspunkten der Technik, der Verwaltung und entsprechender Experten orientieren. Dementsprechend schließen diese etablierten Strukturen häufig lokale Akteure, wie auch die Betroffenen selbst, aus.¹³⁴ Neben einem Wissensungleichgewicht führen auch die oftmals weit auseinanderklaffenden Interessen der heterogenen Akteure zu Spannungen. Die Öffentlichkeit fordert in Beteiligungsprozesse involviert zu werden. Diese Partizipation soll aber nicht nur auf informellem Niveau geschehen. Auch auf rechtlicher Ebene sollen und müssen der Öffentlichkeit Optionen zur Partizipation zugestanden und so, beispielsweise im Planungsrecht einer Gemeinde Einwendungsmöglichkeiten gewährt werden.¹³⁵

Umfangreiche Hochwasserschutzmaßnahmen erfordern eine intensive Kooperation und Koordination aller möglichen beteiligten Akteure. Im Laufe der letzten Jahre sind die lokalen Akteure immer stärker in den Mittelpunkt der Strategien zur Verringerung des Hochwasserrisikos gerückt. Information, Bewusstseinsbildung und die Ermutigung als potentiell Gefährdete selbst aktiv zu werden und damit für eine Reduktion des Schadenspotentials und des Risikos Sorge zu tragen.¹³⁶ Eine erfolgreiche Risikokommunikation bildet deshalb die Grundlage für die Ausbildung des Verständnisses für die eigene Vulnerabilität und schafft eine Vertrauensbasis zwischen den unterschiedlichen Akteuren, insbesondere zwischen den Betroffenen und den fachlichen Verantwortlichen.¹³⁷

Wie in vielen anderen Bereichen sind auch im Hochwasserrisikomanagement Wissen und Information, die entscheidenden Faktoren. Bürgerinnen und Bürger, die über die notwendigen Informationen verfügen, können im Hochwasserrisikomanagement auch partizipativ teilhaben. Informierte Bürgerinnen und Bürger verlassen sich außerdem auch nicht einfach auf die Unterstützung und die Vorsorge des Staates und sind folglich auch eher bereit Eigenvorsorgemaßnahmen umzusetzen.

Der österreichische Staat hat gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern gewisse Schutzpflichten zu erfüllen. Diese schließen auch die Kommunikation und Information über Hochwasserrisiken und ihr Management mit ein. Sich dieses Wissen zu beschaffen und folglich nutzbar zu machen, liegt aber in der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger.¹³⁸ Wie das folgende Beispiel aus dem Eferdinger Becken zeigt, widerspricht dies aber oftmals den Vorstellungen der Betroffenen. Selbstständigkeit und Eigenverantwortung sind im Rahmen der Informationsbeschaffung von der Bevölkerung oft nicht gewünscht. So kann es geschehen, dass Betroffene einerseits nicht

¹³⁴ Vgl. HERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, CEDDIA, ZEPHAROVICH und CHRISTOPOULOS 2016: 302.

¹³⁵ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 188.

¹³⁶ Vgl. SEEBAUER S. und BABICKY P. (2018): Trust and the communication of flood risks. Comparing the roles of local governments, volunteers in emergency services, and neighbours. – In: Journal of Flood Risk Management 11, 305.

¹³⁷ Vgl. WENK, NEUHOLD und FUCHS 2018: 332.

¹³⁸ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 186.

bereit sind eine entsprechende Kommunikation einzugehen und sich andererseits im weiteren Verlauf des Prozesses ausgeschlossen, übergangen und unwissend fühlen.

Eine hinlängliche Informationsbasis kann in weiterer Folge auch zur Reduktion von Konflikten und zur Auflösung von Verständnisschwierigkeiten verhelfen. Die Aufklärung der Bevölkerung über etwaige Risiken ist von ungemeiner Relevanz, um zum einen das Vertrauen in die Politik und das soziale Umfeld zu stärken, und zum anderen weder einem Fatalismus, noch einem Wunschdenken zu verfallen. Damit die mit einer Risikokommunikation verknüpften Zielsetzungen erreicht werden können, ist es außerdem erforderlich, dass diese Kommunikation auf Augenhöhe geschieht. Deshalb gilt es in der Bewusstseinsbildung das richtige Maß dafür zu finden, die Betroffenen zu Eigenverantwortung und der Bereitschaft zum Selbstschutz zu befähigen. Gleichzeitig soll aber auch das Vertrauen in die politischen Akteure und die geplanten Maßnahmen aufgebaut und somit eine Legitimation für die Umsetzung gewisser Strategien entwickelt werden.¹³⁹

Aufgrund des Machtungleichgewichts zwischen den Akteuren ergeben sich Unsicherheiten und die Vertrauenswürdigkeit der Entscheidungsträger wird geschmälert. Darüber hinaus bedarf es auch in allen anderen Schritten des Hochwasserrisikomanagements eines fairen Vorgehens, einer Transparenz und Inklusion.¹⁴⁰ All dies macht die Verwirklichung von Strategien eines integralen Hochwasserrisikomanagements unweigerlich erforderlich.

„Dazu sind folgende Schritte notwendig:

- *Grenzen des Schutzes und die Verantwortung der Beteiligten aufzeigen,*
- *Gefahrenkenntnis und Gefahrenbewusstsein fördern,*
- *Angepasste Nutzung durch die Raumplanung sicherstellen,*
- *Anreizsysteme zur Eigenvorsorge fördern,*
- *Hochwasserrelevante, negative Entwicklungen erkennen,*
- *Abstimmung aller Planungen der öffentlichen Hand,*
- *Schutzmaßnahmen umsetzen, wo nötig,*
- *Notfallplanung und Katastrophenschutzmaßnahmen optimieren,*
- *Finanzielle Vorsorge, Versicherungen und Schadenregulierung sicherstellen.“¹⁴¹*

2.3.3. Integrales Hochwasserrisikomanagement

Komplexe Risiken machen ein integrales Hochwasserrisikomanagement erforderlich.¹⁴² Ein integrales Hochwasserrisikomanagement ermöglicht eine Reduktion des

¹³⁹ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2018: 306f.

¹⁴⁰ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2018: 306f.

¹⁴¹ HABERSACK 2009: 231.

¹⁴² Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018a: 38f.

Risikos. In diesem Sinne ist es notwendig unterschiedlichste Maßnahmen und Strategien bestmöglich miteinander zu kombinieren und mithilfe dieser Synergieeffekte das optimale Ergebnis zu erzielen.¹⁴³

„Das Risikomanagement wird allgemein als ein Prozess konzeptionalisiert, in dem kontinuierlich Maßnahmen der Reduzierung von potentiellen Schäden an Menschen und ihrem Eigentum umgesetzt werden. Es werden Risiken identifiziert, analysiert und bewertet, Maßnahmen getroffen, um sie zu reduzieren, und schließlich Instrumente dafür entwickelt, wie mit den Restrisiken umgegangen werden soll.“¹⁴⁴

Mit dem integralen Hochwasserschutz zeigte sich zwar bereits eine Erweiterung des viele Jahrzehnte recht eingeschränkten, sehr technisch orientierten Umgangs mit Hochwasserrisiken. Die Erfahrungen und Lernprozesse in Folge einiger folgenschwerer Hochwasserereignisse verdeutlichten die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements, welches ein integratives Flussraummanagement erfordert. Andernfalls können keine wirklich nachhaltigen Strategien entwickelt und etabliert werden.¹⁴⁵

„Nur durch eine gesamtheitliche, sektorenübergreifende Betrachtung aller gewässerrelevanten Aspekte ist es möglich, Konflikte zu erkennen, Synergien zu identifizieren und in einem integrativen, partizipativen Prozess die bestmöglichen Lösungen für das Gewässer zu erarbeiten.“¹⁴⁶

Die baulichen Maßnahmen entlang der Flüsse haben das österreichische Flusssystem extrem belastet. Etwa 60 Prozent der österreichischen Fließgewässer haben die ökologischen Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie bis zum Jahr 2015 verfehlt.¹⁴⁷ Strategien zum Zwecke der Verringerung von Hochwasserrisiken sollen deshalb nun auch mit ökologischen Zielen übereingestimmt werden. Bisher überwiegen aber zu meist noch immer die Konflikte zwischen den unterschiedlichen Zielen und Interessen der unterschiedlichen Akteure und Bereiche. Die potentiellen Synergien werden in der Praxis nur sehr eingeschränkt erkannt und genutzt. Deshalb wäre es umso wünschenswerter, wenn aus intensivierten Vernetzungen und Kooperationen abgestimmte, widerspruchsfreie Zielsetzungen resultieren würden und ein stärkerer Fokus auf die Planungsebene gelegt würde.¹⁴⁸

¹⁴³ Vgl. RUDOLF- MIKLAU F. (2018b): Umgang mit Hochwasserkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer. – Wien, 19.

¹⁴⁴ KRUSE 2010: 43.

¹⁴⁵ Vgl. MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 45.

¹⁴⁶ MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 45.

¹⁴⁷ Vgl. MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 48.

¹⁴⁸ Vgl. MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 45ff.

Präventiven Maßnahmen wird im Rahmen eines integralen Hochwasserrisikomanagements immer größere Aufmerksamkeit geschenkt und vor allem das Potential der Flächenvorsorge, der Bauvorsorge, der Verhaltens- und auch der Risikovorsorge soll nutzbar gemacht werden. Die Flächenvorsorge etwa zielt darauf ab, die Nutzung jener Flächen, welche für den Hochwasserabfluss von Relevanz sind, so abzustimmen, dass Schäden verringert und Flächen retentionswirksam genutzt werden können. Dabei steht die Freihaltung von Flächen im Fokus, aber auch die adäquate Bewirtschaftung entsprechender Gebiete ist von Bedeutung. Öffentliche Interessen und private Nutzungsrechte klaffen indes oft weit auseinander, erschweren so die Umsetzung und verhindern eine wirkungsvolle Verringerung des Schadenspotentials. Die Bereitschaft der Bevölkerung im Hochwasserrisikomanagement einen Beitrag zu leisten reduziert sich nicht auf die Möglichkeiten und Verpflichtungen im Zuge der Eigenvorsorge. Ganzheitliche Maßnahmen erfordern aber eben auch, dass einzelne Individuen zur Abwendung eines deutlich größeren Schadens zum Teil überproportionale Anpassungen und Verluste in Kauf nehmen müssen.¹⁴⁹

2.3.4. Risikokreislauf eines integralen Hochwasserrisikomanagements

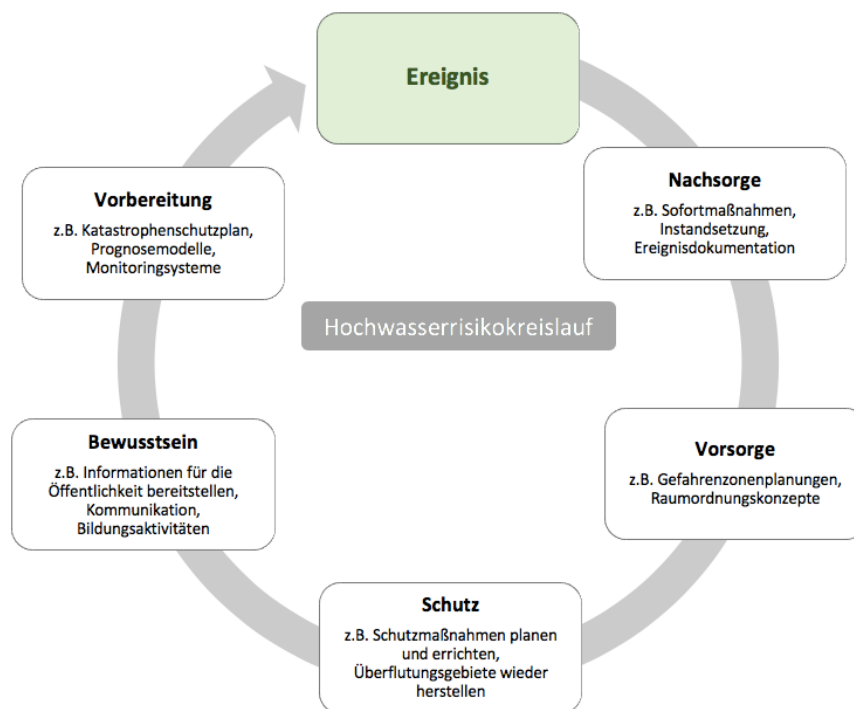


Abbildung 3: Hochwasserrisikokreislauf

Datengrundlage: HABERSACK, BÜRGEL, KANONIER, NEUHOLD, STIEFELMEYER und SCHOBER 2018: 23; HABERSACK 2009: 231; RUDOLF-MIKLAU 2009: 50; eigene Darstellung.

¹⁴⁹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2012: 36f.

Das Hochwasserrisikomanagement setzt sich also aus vielen unterschiedlichen Aufgaben zusammen. Im Zentrum dieses umfangreichen Kreislaufes steht das in unbestimmten Abständen auftretende Naturereignis. In dem Zeitraum von einem Ereignis zum nächsten läuft vieles nebeneinander ab. Dabei ergeben sich Schnittstellen, Verantwortungen werden verteilt und ein Netz unterschiedlicher Akteure arbeitet auf allen möglichen Ebenen daran das Management von Hochwasserrisiken zu optimieren.¹⁵⁰ In dieser Zeit müssen die Menschen zum einen die Folgewirkungen der Katastrophe bewältigen und können sich zum anderen, dem „*Prinzip der laufenden Verbesserung*“¹⁵¹ folgend, aufgrund ihrer gesammelten Erfahrungen besser auf zukünftige Katastrophen vorbereiten. Die Prävention, also die Vorsorge vor einem Hochwasserereignis, setzt sich dabei aus aktiven und passiven Maßnahmen zusammen. Diese können temporär, wie auch permanent wirken, unterscheiden sich aber von vorbereitenden Maßnahmen, welche erst im konkreten Hochwasserfall zum Einsatz kommen.¹⁵² Die Realisierung präventiver Maßnahmen soll nachhaltig und langfristig wirksam sein, und zur Entwicklung einer resilienten Gesellschaft beitragen. Denn eine schnelle Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit der Bevölkerung im gesamten Risikokreislauf mindert die Gefahr, erhöht die Toleranz und verringert das Schadenspotential der Bevölkerung im Zusammenhang mit einem Hochwasser.¹⁵³

Der Risikokreislauf kann, wie Florian Rudolf-Miklau schreibt, grob in zwei Phasen gegliedert werden. In die Phase der Bewältigung und die Phase der Vorsorge. Innerhalb dieser Unterteilung kann nochmals zwischen fünf Aufgabenbereichen differenziert werden. Neben der Vorsorge, der Vorbereitung, dem Katastropheneinsatz und der akuten Hilfeleistung zählen auch der Wiederaufbau und die Reflexion zu den fünf Bereichen eines Risikokreislauf.¹⁵⁴

Die Phase der Vorsorge hat die zentrale Intention die Gegebenheiten bestmöglich an die potentiellen Risiken anzupassen, um so bereits vorsorgend Schäden zu verhindern. Temporär oder auch dauerhaft wirksame Maßnahmen, die eine schützende Funktion erfüllen oder passive Strategien, welche die Verwundbarkeit und die Resilienz der Bevölkerung beeinflussen, werden in dieser Phase geplant und umgesetzt.¹⁵⁵ Die Bereitschaft Vorsorgemaßnahmen umzusetzen wird von vier Faktoren maßgeblich beeinflusst. Nämlich von der Stärke der Gefährdung, der Auftrittswahrscheinlichkeit, der Effektivität der Strategien und der Einschätzung, ob eine Maßnahme erfolgreich implementiert werden kann.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 49.

¹⁵¹ RUDOLF-MIKLAU 2012: 33.

¹⁵² Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2012: 33f.

¹⁵³ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2012: 36.

¹⁵⁴ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 50f.

¹⁵⁵ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 50.

¹⁵⁶ Vgl. BIRKHOLZ, MURO, JEFFREY und SMITH 2014: 14.

Der Umgang mit den Auswirkungen und den Schäden, aber auch der Wiederaufbau erfolgt im direkten Anschluss an eine Katastrophe in der Phase der Bewältigung. Darüber hinaus sollen aus den Erfahrungen wichtige Lehren für die Zukunft und einen verbesserten Umgang mit Hochwasserrisiken gezogen werden. Dabei sollen aber nicht bloß die Verhältnisse vor der Katastrophe wiederhergestellt, sondern vielmehr die gesamte Ausgangslage an sich verbessert werden. In außerordentlichen Fällen kann dabei auch ein Rückzug aus dem gefährdeten Bereich in Erwägung gezogen werden. Die Absiedelung kann im Hochwasserrisikokreislauf sowohl als Maßnahme der Vorbeugung, als auch der Bewältigung eingeordnet werden. Durch das Verlassen einer besonders gefährdeten Zone und den Neuanfang an einem anderen Ort gilt die Absiedelung als radikale, aber auch besonders nachhaltige Strategie. Für eine genaue Abhandlung, Beschreibung und Erklärung des gesamten Risikokreislaufs verweise ich an dieser Stelle auf das Werk „Naturgefahren-Management in Österreich“ von Florian Rudolf-Miklau.¹⁵⁷

2.3.5. Retention als Komponente eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements

Flüsse halten sich nicht an politische Grenzen, weshalb im Flussraummanagement und im Hochwasserrisikomanagement überregionale und auch internationale Strukturen umgesetzt werden müssen. Diese Managementaufgaben können insbesondere an einem Fluss von der Länge der Donau nicht auf den in Österreich geltenden Vorgaben beruhen. Um die Vorgehensweise entlang des gesamten Flussverlaufs der Donau einigermaßen zu harmonisieren, bedarf es eines gemeinsamen Planes aller Anrainerstaaten. Zu diesem Zweck wurde für die Belange der Donau die internationale Kommission zum Schutz der Donau, kurz ICPDR, eingerichtet.¹⁵⁸ Diese richtet sich auch im Hochwasserrisikomanagement nach den Vorgaben der EU-Hochwasserrichtlinie, auf die in Kapitel 3.2. noch etwas genauer eingegangen wird.

Entlang der Donau werden vielerorts unterschiedliche überregionale Projekte und Maßnahmen umgesetzt. Diese beschränken sich nicht nur auf jeweils einen einzelnen Staat, sondern finden vor allem in den Grenzregionen oft auch länderübergreifend statt. Dieses Prinzip eines Flussdialogs, dessen Fokus am Fluss selbst und nicht einzig an den politischen Grenzen ausgerichtet ist, kann einen erheblichen Mehrwert bieten.¹⁵⁹ Um zu verhindern, dass Schutzmaßnahmen in einem Verwaltungsgebiet zur Benachteiligung von Oberliegern oder Unterliegern führen, sind umfangreiche internationale Kooperationen unerlässlich.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 50.

¹⁵⁸ Vgl. ICPDR (Hrsg.) (2015b): The Danube River Basin District Management Plan. Part A – Basin-wide Overview. Update 2015. – Wien, 83f.

¹⁵⁹ Vgl. ICPDR 2015a: 38.

¹⁶⁰ Vgl. ICPDR 2015a: 56.

An dreizehn Flüssen, deren Flusslauf durch das österreichische Staatsgebiet verläuft, findet ein solcher Flussdialog statt, der die unterschiedlichen beteiligten Akteure, die Stakeholder aber auch die Öffentlichkeit, einbindet. Dabei gestaltet sich vor allem die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Österreich erfolgsversprechend.¹⁶¹ Auch im Rahmen der Kooperation Österreichs, Tschechiens, Ungarns und der Slowakei im Projekt CEframe soll das Potential einer länderübergreifenden Koordination der Hochwasserrisikomanagementstrategien für den gesamten Flusslauf genutzt werden.¹⁶²

Auch in diesen Kooperationen wird der Rückgewinnung und Freihaltung natürlicher Retentionsräume zur Verringerung von Schäden im Zusammenhang mit Hochwassern besondere Bedeutung beigemessen. Die „*Natural water retention measures*“¹⁶³ zielen beispielsweise darauf ab, das Wasserrückhaltepotential der Landschaft, des Bodens und des restlichen Ökosystems zu verbessern und folglich auch zu erhalten. Die Umsetzung dieser kosteneffizienten Maßnahmen kann enorm zur Reduktion der Vulnerabilität beitragen und mit einer Vielzahl an Vorteilen, wie etwa der Verbesserung der Wasserqualität, oder eben auch einer gesteigerten Hochwasserschutzwirkung einhergehen.¹⁶⁴

Im Laufe dieser Arbeit wurde bereits mehrfach die Bedeutsamkeit von Retentionsflächen angemerkt. Die Rückhaltefähigkeit eines Flussumlandes kann durch eine angepasste Bewirtschaftung und „*geeignete Strukturen am und im Fluss*“¹⁶⁵, wie beispielsweise eine Bepflanzung des Uferbereiches, begünstigt und so eine „*Verlangsamung des Wellenablaufs*“¹⁶⁶ bewirkt werden.¹⁶⁷ Eine natürliche, fließende Retention bewirkt, ganz allgemein formuliert, eine „*Verringerung des Wellenscheitels, also eine Abflachung der Welle*“¹⁶⁸. Im Hochwasserfall kommt es auf diesen Flächen zwar weiterhin zu Überflutungen, dabei werden sie nun aber wesentlich zur Entschleunigung der Fließgeschwindigkeit genutzt und richten bei adäquater Nutzung des Raumes auch keine schweren Schäden an. Gerade im Bereich der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung in Retentionsräumen sollten aber ergänzende Maßnahmen etabliert werden, die zumindest zu einer teilweisen Entschädigung der Eigentümerinnen und Eigentümer im Hochwasserfall beitragen.¹⁶⁹

Die Retentionswirkung an sich hängt also von unterschiedlichen Faktoren ab. Neben der Sickerfähigkeit des Wassers wird die Retention auch durch die Eigenschaften der

¹⁶¹ Vgl. ICPDR 2015a: 54.

¹⁶² Vgl. ICPDR 2015a: 56.

¹⁶³ ICPDR 2015a: 61.

¹⁶⁴ Vgl. ICPDR 2015a: 61f.

¹⁶⁵ GABRIEL H. (2009): Hochwasserablauf in Flussstrecken. – In: BLÖSCHL G. (Hrsg.) (2009): Hochwasser. Bemessung, Risikoanalyse und Vorhersage. (=Wiener Mitteilungen Wasser, Abwasser, Gewässer 216), 59.

¹⁶⁶ GABRIEL 2009: 59.

¹⁶⁷ Vgl. GABRIEL 2009: 59.

¹⁶⁸ GABRIEL 2009: 59.

¹⁶⁹ Vgl. GABRIEL 2009: 67.

Hochwasserwelle, das Gefälle des Flusses und mögliche Fließwiderstände beeinflusst. Es zeigt sich also, dass auch die Wirksamkeit der Retention, als Summe vieler Variablen, die sich von Situation zu Situation unterscheiden, variiert.¹⁷⁰

2.4. Implementierung passiver Hochwasserschutzmaßnahmen

In den meisten Fällen handelt es sich bei Hochwasserschutzstrategien, um technische, also bauliche Maßnahmen, die bereits bestehende Strukturen im gefährdeten Gebiet schützen sollen. Dieser Schutz kann nur bis zu einem gewissen Ausmaß geleistet werden. Aber nicht einmal innerhalb dieses Bereiches kann eine 100-prozentige Sicherheit gewährleistet werden, da technische Vorkehrungen, wie etwa ein Damm, auch kollabieren und somit ihren Dienst versagen können. Ein Restrisiko lässt sich aber niemals gänzlich vermeiden. In vielen Fällen wird eine technische Schutzmaßnahme für die Höhe eines HQ100 ausgelegt, im Falle des Eferdinger Beckens entschied man sich beispielsweise dazu, die Hochwassermarken aus dem Jahr 2013 als Maß für die baulichen Maßnahmen heranzuziehen. Nimmt ein Hochwasser noch größere Dimensionen an, kann es durch den technischen Schutz nicht mehr eingedämmt werden und die Schäden können sogar noch deutlich größer ausfallen. So kann es zu verheerenden Schäden kommen, welche die Bevölkerung dann scheinbar unerwartet treffen. Der technische Schutz suggeriert eine solche Sicherheit, sodass diejenigen, die im nun geschützten Gebiet leben, häufig auf entsprechende Objektschutzmaßnahmen oder Vorsorgehandlungen verzichten.¹⁷¹

Bauliche Hochwasserschutzmaßnahmen haben zumeist auch negative Veränderungen der Ökologie des Flusses und seines Einzugsgebietes zur Folge. Der „*Schutz vor Wasser*“¹⁷² und der „*Schutz von Wasser*“¹⁷³ erscheinen demnach nicht mehr vereinbar zu sein, weshalb dringend neue Strategien erforderlich wurden.¹⁷⁴ So wurde passiven, nicht-baulichen Maßnahmen im Rahmen des immer stärker aufkeimenden Hochwasserrisikomanagements wieder mehr Aufmerksamkeit gewidmet.

Passive Hochwasserschutzstrategien ermöglichen nicht nur eine dauerhafte Verringerung des Risikos und des Schadenspotentials, sondern langfristig auch eine Kostenersparnis durch das Ausbleiben von Instandhaltungskosten. Zudem kann durch die Absiedelung der Haushalte im Risikogebiet ein natürlicher Retentionsraum wiederhergestellt und die Biodiversität des Grünlandes erhöht werden.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Vgl. HAIDER S. (2014): Retention in unseren Flüssen. Prozessbeschreibung und aktuelle Fragen. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 66, 59ff.

¹⁷¹ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 196.

¹⁷² MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 47.

¹⁷³ MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 47.

¹⁷⁴ Vgl. MÜHLMANN, PLESCHKO und MICHOR 2018: 47.

¹⁷⁵ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGGER, WENK und WINKLER 2018: 9.

Ein Absiedelungsprojekt ist gleichzeitig aber auch ein sehr herausforderndes Unterfangen. Neben der Sicherung der notwendigen finanziellen Mittel, der Beschaffung eines geeigneten Ersatzgrundstückes, sowie der transparenten und offenen Kommunikation kann auch die klar verständliche, fachwissenschaftlich fundierte Ausweisung der Absiedelungszone zur Herausforderung werden. Vertrauen und gegenseitige Akzeptanz sind wichtig, damit aktive, aber vor allem auch passive Strategien im Hochwasserrisikomanagement die notwendige Legitimation erhalten.¹⁷⁶

„Bei den Flüssen, an denen es öfter Hochwasser oder Hochwasserschutzprojekte gab oder gibt, besteht eher ein Bewusstsein für das Risiko, wenn auch teilweise nur vorübergehend.“¹⁷⁷

Im unmittelbaren Anschluss an ein Hochwasserereignis ist das Gefahrenbewusstsein der Menschen am höchsten. Sie können die Risiken realisieren und deren Existenz akzeptieren, wenn sie zudem auch noch mit ausreichend Informationen versorgt werden. Das Gefahrenausmaß objektiv einzuschätzen ist besonders für Betroffene sehr herausfordernd und bedarf einer umfassenden Risikokommunikation. Auch der Aspekt des Restrisikos kann damit bewusster gemacht werden. Folglich wiegt die Bevölkerung sich nicht mehr in vermeintlicher Sicherheit, sondern kann tatsächlich sicherer leben.¹⁷⁸

In dieser Phase, diesem sogenannten „Window of opportunity“, ist der politische Handlungsdruck sowie das Risikobewusstsein am höchsten und so die Verlagerung der gefährdeten Nutzungen am ehesten denkbar. Je länger ein katastrophales Ereignis zurückliegt, umso stärker gerät das Erlebte in Vergessenheit und die Bereitschaft der Betroffenen, zum Schutz vor einem erneuten Hochwasserereignis dieses Ausmaßes, derart schwerwiegende Veränderungen umzusetzen, schwindet dahin.¹⁷⁹

Die Realisierung passiver Risikomanagementstrategien im Anschluss an ein Hochwasserereignis bedarf einer engen Verknüpfung der sozialen und der raumplanerischen Aspekte. Die Raumordnung stellt gewissermaßen den Rahmen zur Verfügung, innerhalb dessen die Wechselwirkungen zwischen den sozialen Faktoren und dem Raum einer genaueren Analyse unterzogen werden können.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGER, WENK und WINKLER 2018: 9.

¹⁷⁷ HABERSACK H., BÜRCEL J., KANONIER A., NEUHOLD C., STIEFELMEYER H. und SCHOBER B. (2018): Erzielte Verbesserungen und verbleibender Handlungsbedarf im Integrierten Hochwasserrisikomanagement in Österreich – FloodRisk_E(valuierung). – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70 (1), 25.

¹⁷⁸ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 185.

¹⁷⁹ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 200.

¹⁸⁰ Vgl. KERAMINIYAGE und PIYATADSANANON 2013: 353f.

Zentrale Grundlage für die Etablierung passiver Hochwasserschutzmaßnahmen stellen die Gefahrenzonenpläne dar, welche bereits im Jahr 1975 im Forstgesetz verordnet wurde. Heute sind Gefahrenzonenpläne aber nicht nur im Bereich der Wildbach- und Lawinenverbauung, sondern auch im Umgang mit Naturgefahren im Allgemeinen, und mit Hochwasserrisiken an den österreichischen Flüssen im Besonderen, tief verankert. Diese sollen und können nicht nur über potentielle Gefährdungen informieren, denen die Bevölkerung in gewissen Gebieten ausgesetzt ist, sondern auch eine unverzichtbare Grundlage für eine dementsprechend angepasste Flächenwidmungsplanung und auch Bauordnung bilden.¹⁸¹

Nachhaltig wirksame, passive Maßnahmen im Umgang mit einem Hochwasser werden etabliert, wenn eine Kosten-Nutzen-Analyse ergibt, dass die Nachteile, also die Kosten überwiegen und technische Schutzmaßnahmen schlichtweg unwirtschaftlich sind. Diese Kosten können in vier Komponenten gegliedert werden. Der erste Faktor ist das monetär quantifizierbare Schadenspotential in Kombination mit der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Hochwassers. Der zweite Bereich, in welchem sich Kosten ergeben, die es abzuwägen gilt, hängt mit der Implementierung und Aufrechterhaltung technischer Schutzmaßnahmen zusammen. Als dritter Kostenfaktor gelten die oft vergessenen Auswirkungen, welche sich durch die Umsetzung gewisser, punktuell risikoreduzierender Maßnahmen für Oberlieger oder Unterlieger ergeben können. Der vierte Kostenfaktor ist am schwersten wirtschaftlich fassbar, darf in einer Kosten-Nutzen-Analyse aber trotzdem keinesfalls fehlen. Denn gerade die Schäden, welche nicht mit Finanzmitteln bemessen werden können, sind oftmals entscheidend. Demzufolge zählen „*der Verlust von Leib und Leben, menschliches Leid, die Zerstörung von Kulturgütern*“¹⁸², Gegenstände von besonderem emotionalen Wert¹⁸³ oder Einschränkungen in der Lebensqualität ebenfalls zu den wichtigen Kostenpunkten.¹⁸⁴

Schäden sind äußerst komplex und treten nicht nur im direkten Anschluss an das Hochwasserereignis auf. So müssen neben Sachschäden auch die indirekten Folgeschäden und die Schäden für die Umwelt erhoben werden.¹⁸⁵ Je exponierter die Lage von Objekten in Gefahrenbereichen, desto größer ist auch ihre Vulnerabilität.¹⁸⁶ Neben den direkten Schäden kann ein Hochwasser auch indirekte Schadenswirkung haben und so „*räumlich bzw. zeitlich außerhalb des Ereignisses auftreten*“¹⁸⁷. Für genauere Untersuchungen zu den Aspekten der Kosten-Nutzen-Analyse, der Rolle von Versicherungen oder auch des Katastrophenfonds ist an dieser Stelle auf veröffentlichte

¹⁸¹ Vgl. STÖTTER und FUCHS 2006: 20f.

¹⁸² SINABELL F. und STREICHER G. (2009): Wirtschaftliche Bewertung von Hochwässern. – In: BLÖSCHL G. (Hrsg.) (2009): Hochwässer. Bemessung, Risikoanalyse und Vorhersage. (=Wiener Mitteilungen Wasser, Abwasser, Gewässer 216), 166.

¹⁸³ Vgl. ANHANG 2.

¹⁸⁴ Vgl. SINABELL und STREICHER 2009: 165f.

¹⁸⁵ Vgl. SINABELL und STREICHER 2009: 167.

¹⁸⁶ Vgl. NACHTNEBEL H. und APPERL B. (2015): Beurteilung des Hochwasser-Schadenspotenzials unter dynamischen Bedingungen. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 67, 120ff.

¹⁸⁷ NACHTNEBEL und APPERL 2015: 121.

Forschungsergebnisse von Sinabell, Trimmel, Url oder auch Prettenthaler zu verweisen.

2.5. Gegenüberstellung des aktiven und des passiven Hochwasserschutzes

„Die Notwendigkeit von aktiven und passiven Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den nachteiligen Auswirkungen von Hochwassern (...), welche in den vergangenen Jahren vermehrt auftreten, ist unbestritten.“¹⁸⁸

Die zentralen Strategien im Umgang mit Hochwassern verändern sich laufend, so etwa *„von einer technisch-dominierten Beherrschung des Hochwassers zu einem vorsorgenden Umgang mit Hochwasser (...), der Anpassungs- und Reduzierungsstrategien integriert und in dem Risiken proaktiv verhandelt und in die Planung einbezogen werden“¹⁸⁹*. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass sich die unterschiedlichen Strategien nicht unvereinbar gegenüber stehen und einander ablösen. Die Veränderungen als einen Wandel oder einen Paradigmenwechsel zu bezeichnen, kann zu Missinterpretationen führen, da es sich im besten Fall um einander ergänzende Strategien handelt, deren Fokus sich in einem fließenden Prozess verlagert.¹⁹⁰

„Kurzfristige Reaktionen auf das Extremereignis greifen überwiegend auf Maßnahmen und Strategien eines sektoralen, technischen Hochwasserschutzes zurück und basieren auf zentralen Steuerungsstrukturen. Eine Abstimmung mit mittel- und langfristiger Zielrichtung der Entwicklung findet in dieser akuten Bewältigung kaum statt. In mittel- und langfristiger Hinsicht fördert das extreme Hochwasserereignis allerdings Strategien und Maßnahmen, die einem vorsorgenden und integrierten Vorgehen entsprechen. Der Rückbezug auf die staatliche Steuerung des Hochwassermanagements wird wieder durch vielfältige Governance Strukturen ergänzt.“¹⁹¹

Bereits im Anschluss an das folgenschwere Hochwasser im Jahr 2002 sprach man sich in den, die Ereignisse aufarbeitenden Analysen für die Notwendigkeit einer allgemeinen Verlagerung des Fokus im Umgang mit Hochwasserrisiken aus. Ein vermehrt auf nicht-strukturelle Maßnahmen ausgerichtetes Hochwasserrisikomanagement

¹⁸⁸ WAGNER E. (2018): Grundinanspruchnahme privater Liegenschaften für Schutzmaßnahmen und Überflutungsflächen. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 303.

¹⁸⁹ KRUSE 2010: 50.

¹⁹⁰ Vgl. KRUSE 2010: 57.

¹⁹¹ KRUSE 2010: 238.

könnte verhindern, dass Hochwasser erneut in derart verheerende Schäden resultieren. Dafür war es aber erforderlich, aus dem Ereignis die notwendigen Lehren zu ziehen und den Hochwasserschutz auf eine solidere Informationsbasis zu stellen.¹⁹²

Der aktive Hochwasserschutz machte lange Zeit den Anschein von permanenter Wirksamkeit zu sein. Technische Schutzbauten sind aber, wie andere Bauwerke auch, immer mit Wartungsarbeiten und Instandhaltungskosten verbunden. Während der aktive Hochwasserschutz also langfristig immer neue Kosten aufwirft und das verbleibende Restrisiko sogar noch erhöhen kann, kommen passive Hochwasserschutzstrategien nach einer anfänglich etwas höheren finanziellen Belastung mit niedrigeren Kosten aus.¹⁹³ *„Das Verhältnis von Nutzen und Aufwand einer Absiedelung im Vergleich zu anderen Varianten im Hochwasserschutz ist spezifisch für jedes konkrete Gefahrengebiet zu bewerten.“*¹⁹⁴

Der Staat hat durch die zunehmenden Schadenspotentiale immer stärker damit zu kämpfen Naturereignisse zu bewältigen und diese zu finanzieren. Deshalb erscheint es als logische Schlussfolgerung, dass die Strategien umgestaltet werden müssen, um das weitere Anwachsen des Schadenspotentials zu verhindern und das bereits bestehende bestenfalls auch zu reduzieren.¹⁹⁵ Daher versucht man vermehrt gefährdete Flächen freizuhalten oder wieder freizumachen, sieht sich dabei aber mit betroffenen Liegenschaftseigentümern konfrontiert, die keine Bereitschaft zeigen, dieses Gebiet zu ihrem eigenen Schutz und dem der Gesellschaft zu verlassen.

*„Notwendige Einschränkungen von Nutzungsrechten für die Schaffung von Retentionsflächen sehen sich einerseits mit Forderungen nach stärkerer Partizipation bei Planungsprozessen, andererseits mit zunehmenden Egoismen und Entsolidarisierungen konfrontiert.“*¹⁹⁶

In der Auseinandersetzung mit *„Beschränkungen der Handlungsfreiheit des Einzelnen im Interesse der Vermeidung einer Gefahrerhöhung“*¹⁹⁷ ist man mit einer Fülle unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen konfrontiert. Der Fokus dieser Arbeit liegt auf jenen Bestimmungen, die dazu im Wasserrechtsgesetz zu finden sind. In § 105 WRG ist beispielsweise die Relevanz des öffentlichen Interesses festgeschrieben, das in diesem Kontext auch eine zentrale Grundlage darstellt. Dementsprechend muss die

¹⁹² Vgl. LÖSCHNER L., NORDBECK R., SCHERHAUFER P. und SEHER W. (2016): Scientist-stakeholder workshops. A collaborative approach for integrating science and decision-making in Austrian flood-prone municipalities. – In: Environmental Science & Policy 55, 345f.

¹⁹³ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 155.

¹⁹⁴ SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGG, WENK und WINKLER 2018: 2.

¹⁹⁵ Vgl. WEBER K. (2018): Risiko- und Katastrophenmanagement als Staatsaufgabe. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 131ff.

¹⁹⁶ WEBER 2018: 131.

¹⁹⁷ HATTENBERGER D. (2006): Naturgefahren und öffentliches Recht. – In: FUCHS S., KHAKZADEH L. und WEBER K. (Hrsg.) (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement. – Innsbruck, Wien, Bozen, 78.

Behörde in jedem wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren darauf Acht geben, dass eine Genehmigung nur dann erteilt wird, wenn das geplante Vorgehen im Einklang mit dem Hochwasserschutz steht.¹⁹⁸

Nicht nur im Rahmen des passiven Hochwasserschutzes wird in das private Eigentum Betroffener eingegriffen. Auch die Errichtung technischer Schutzmaßnahmen erfordert Flächen, die nur in den wenigsten Fällen bereits im Eigentum des Staates oder der Gemeinden sind. Folglich wird auch für die Errichtung eines Schutzbauwerkes die Bereitschaft und das Einverständnis der Betroffenen benötigt. Die Beschaffung der erforderlichen Flächen geht dabei aber nicht immer mit einer monetären Entschädigung einher. Es kann sogar zur Durchsetzung von Zwangsrechten durch die öffentliche Hand kommen. Weigern sich Liegenschaftseigentümer die für den Bau einer Schutzmaßnahme unerlässliche Fläche freizugeben, kann die Behörde sich im Notfall auf § 63 WRG berufen und deren Nutzungsrechte diesbezüglich einschränken.¹⁹⁹

*„Die wohl noch immer umstrittene Frage ist, ob die in der Rechtsordnung zur Verfügung stehenden Instrumente ausreichend sind, um insb passiven Schutz vor Naturkatastrophen zu gewährleisten.“*²⁰⁰ Die Umsetzung über eine Enteignung ist rein rechtlich nicht möglich, aber auch darüber hinaus scheint es unklar, wie eine solche Strategie finanziert werden kann und soll.²⁰¹ Die österreichische Gesetzeslage stellt sich in diesem Kontext etwas unübersichtlich dar, weshalb bisher keine klare, gänzlich widerspruchsfreie Auslegung gelingen konnte.

Die Bevölkerung steht den angedachten Veränderungen, welche häufig mit schwerwiegenden Eingriffen in ihren Lebensalltag einhergehen, zumeist sehr kritisch gegenüber und fühlt sich aufgrund der üblicherweise praktizierten Vorgehensweise nicht ausreichend in die Strategieentwicklung eingebunden. Eine häufig geforderte Partizipation der betroffenen Bevölkerung gestaltet sich aber aus zeitlichen, finanziellen und zum Teil auch fachlichen Gründen oftmals sehr schwierig. Ein intensiver Dialog zwischen den Akteuren ist im gesamten Prozess, von der Strategieentwicklung bis zur Umsetzung, aber trotzdem unweigerlich zu etablieren, damit die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Strategien erhöht und so deren Umsetzung erleichtert werden kann.²⁰²

*„Auch die Staatspraxis muss lernen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft als notwendig und positiv zu sehen.“*²⁰³ Dem Staat soll die Verantwortung für den Katastrophenschutz weiterhin obliegen, nur gilt es die Bevölkerung durch eine adäquate Bürgerbeteiligung verstärkt in den gesamten Prozess miteinzubeziehen. Dies erfordert zwar einen aufgefrischten gesetzlichen Rahmen, bietet gleichzeitig aber auch mehr Flexibilität,

¹⁹⁸ Vgl. HATTENBERGER 2006: 78ff.

¹⁹⁹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 167.

²⁰⁰ WAGNER 2018: 303.

²⁰¹ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 199.

²⁰² Vgl. WEBER 2018: 134f.

²⁰³ WEBER 2018: 136.

wodurch „*einzelfall- und situationsbezogen maßgeschneiderte Entwicklungsmodelle*“²⁰⁴ umgesetzt werden können.²⁰⁵

Die finanzielle Belastung einer Absiedelung muss für den Staat aber jedenfalls niedriger ausfallen, als die Kosten technischer Schutzmaßnahmen für selbiges Gebiet.²⁰⁶ Gemäß RIWA-T wird im Zweifelsfall aber eine passive Strategie, einer aktiven Maßnahme vorgezogen.²⁰⁷ Auf lange Sicht sind passive Strategien im Hochwasserrisikomanagement, also die Reaktivierung und Nutzung von natürlichen Retentionsräumen, kostengünstiger als aktive, bauliche Strategien, da keine wiederkehrenden Investitionen oder Instandhaltungskosten erforderlich werden. Obwohl die unmittelbaren Kosten für eine Absiedelung insbesondere für die Betroffenen selbst sehr hoch sein können, gelten passive Strategien, ob ihrer nachhaltigen Wirksamkeit und des Ausbleibens eines Restrisikos, als äußerst Erfolg versprechend.²⁰⁸

Eine „*ganzheitliche, umfassende Abwehr von Naturgefahren versteht sich als Zusammenspiel aller aktiven und passiven Schutzmaßnahmen, inklusive der Einbeziehung aller Betroffenen*“²⁰⁹. Ein ganzheitliches Hochwasserrisikomanagement soll dementsprechend bauliche und nicht-bauliche Maßnahmen vereinen, um ein optimales Ergebnis zu erreichen.

²⁰⁴ WEBER 2018: 137.

²⁰⁵ Vgl. WEBER 2018: 136ff.

²⁰⁶ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 200.

²⁰⁷ Vgl. PODGORSCHKE E. (2017): Brief an die Gemeinde Walding. Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Übermittlung des Generellen Projekts Hochwasserschutz Eferdinger Becken inkl. Kriterien für die Absiedelung. – Linz, 10.

²⁰⁸ Vgl. SCHWETZ H. und ÜBERWIMMER F. (2015): Vermeidung und Verminderung von Hochwasserrisiken. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 67, 114.

²⁰⁹ KERSCHNER F. (2018): Rechtlicher Umgang mit Risikomanagement in Österreich – Rechtspolitisches Spannungsfeld zwischen privater Risikovorsorge und Sozialisierung der Schutzleistung bzw Schäden. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 140.

3. Raumordnung als Bestandteil des Hochwasserrisikomanagements

3.1. Möglichkeiten und Rolle der Raumplanung

„Raumplanung als maßgeblich für die Raumnutzung – und damit für die Vulnerabilität gegenüber Risiken verantwortlicher Akteur – ist dabei aufgerufen, die Folgen von Risiken für Raum,- und Flächennutzungen, aber umgekehrt auch die Auswirkungen veränderter räumlicher Strukturen auf die Risiken in die planerische Abwägung einzustellen und entsprechende Risikovorsorge zu betreiben.“²¹⁰

Die Möglichkeiten der Raumplanung im Hochwasserrisikomanagement liegen hauptsächlich im präventiven Bereich.²¹¹ Eine vorausschauende, nachhaltig ausgerichtete Raumplanung kann im präventiven Bereich des Hochwasserrisikomanagements umfangreich und weitreichend wirksam werden.²¹²

„Aufgabe der Raumplanung ist die planmäßige Gestaltung eines Gebietes. Mit den Instrumenten der Raumplanung sollen Raumansprüche und Raumnutzungen entsprechend der Eignung der jeweiligen Standorte möglichst unter Vermeidung von Nutzungskonflikten verteilt werden.“²¹³

Um das Spannungsfeld zwischen den vielfältigen anthropogenen Nutzungen und der notwendigen Freihaltung des Flussumlandes als Retentionsraum zu lösen und das, über die Zeit enorm gewachsene Gefahrenpotential zu reduzieren, nimmt die Raumplanung eine ganz wesentliche Rolle ein. Die raumordnerischen und raumplanerischen Maßnahmen sollen, der Theorie nach, die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum koordinieren und entsprechende nachhaltige Lösungswege sowie Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Ob diese Möglichkeiten in der Praxis bisher auch hinreichend wahrgenommen wurden, ist jedoch mehr als fraglich. Der Freihaltung von Flächen zum Zwecke der Retention wurde sehr lange Zeit viel zu wenig Beachtung geschenkt. Ganz im Gegenteil kann wohl eher davon ausgegangen werden, dass im

²¹⁰ GREIVING S. (2018): Strategien der regionalen raumplanerischen Risikovorsorge. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 411.

²¹¹ Vgl. SEHER W., EBERSTALLER J., MICHOR K. und WAGNER K. (2010): Strategien zur Umsetzung einer hochwasserangepassten Raumnutzung. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 62 (1), 30.

²¹² Vgl. KANONIER A. (2012): Bauland in Gefahrenbereichen. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum Raumplanung 19), 63ff.

²¹³ SEHER W. (2009): Viele wollen an den Fluss. Siedlungsentwicklung in Risikoräumen. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 238.

Laufe der Zeit immer mehr dieser gefährdeten Flächen erschlossen und dementsprechend auch das Schadenspotential immens ausgeweitet wurde. Diese bereits bebauten Flächen wieder frei zu machen und zu Schutzzonen umzuwidmen, kann als wesentliche Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Raumplanung erachtet werden. Eine Herausforderung, welche in vielerlei Hinsicht mit immensem Aufwand verbunden und deshalb auch nur schwer umsetzbar ist.²¹⁴ Die Betroffenen müssen hinsichtlich der Risiken und des Gefahrenpotentials dringend hinreichend informiert und damit die Basis für die Bildung des vielerorts noch immer fehlenden Risikobewusstseins gelegt werden.²¹⁵

Die Relevanz der Festlegung von Bausperren oder Umwidmungen hängt von der Dimension und der Abschätzbarkeit eines Risikos ab. Auch bei bereits gewidmetem Bauland kann entsprechend § 5 Abs. 4 Oö BauO trotz der entsprechenden Widmung, das konkrete Bauvorhaben im 100-jährigen Hochwasserabflussbereich, in gelben und auch in roten Gefahrenzonen nicht zugelassen werden. Ausnahmen gibt es für entsprechende technische Schutzmaßnahmen und eine hochwasserangepasste Nutzung.²¹⁶ Neben der Bauordnung, beinhaltet auch das Oberösterreichische Bautechnikgesetz, gemäß § 47 Oö BauTG, Auflagen und Bedingungen zur Vermeidung von Risiken. Dementsprechend müssen Neubauten, aber auch Zu- und Umbauten in den eben bereits definierten Risikogebieten unter Einhaltung gewisser Auflagen erfolgen.²¹⁷ Die Festlegung spezifischer Widmungskriterien und Widmungsverbote verhindert die Entstehung von Neubauten und somit das Anwachsen des Schadenspotentials.²¹⁸

Die raumordnungsrechtlichen Regelungen in der Flächenwidmungsplanung können in zwei Ausrichtungen untergliedert werden und so zum einen die Nutzungsmöglichkeiten eines potentiell gefährdeten Baulandes einschränken. Diese planungsrechtlichen Sonderregelungen können auch die Erweiterung der Wohnfläche, Zu- aber auch Umbauten verhindern. Die Rückwidmung von Bauland gilt als zweite Kategorie raumordnungsrechtlicher Regelungen, die im Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken ausgeschöpft wurden. Aber auch die Möglichkeiten im Rahmen der Raumplanung sind nicht unbegrenzt. Die Handhabe für die Enteignung von Liegenschaften zum Zwecke der Verringerung des Schadenspotentials in Gefahrenzonen ist im Raumordnungsrecht nicht fixiert.²¹⁹ Es gibt schlichtweg *„keine gesetzliche Regelung die eine zwangsweise Enteignung von Retentionsflächen legitimiert“*²²⁰.

²¹⁴ Vgl. SEHER 2009: 235ff.

²¹⁵ Vgl. SEHER 2009: 241.

²¹⁶ Vgl. KLEWEIN W. (2018): Risikomanagement bei der Vollziehung des Raumordnungs- und Baurechts. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 214ff.

²¹⁷ Vgl. KLEWEIN 2018: 217.

²¹⁸ Vgl. KANONIER 2012: 63ff.

²¹⁹ Vgl. KANONIER 2012: 65f.

²²⁰ WAGNER 2018: 310ff.

„Die Schaffung von Verfügungsrechten der kommunalen Planungsträger über Grundstücke in Gefahrenbereichen ist in der Regel nur über zivilrechtliche Vereinbarungen möglich, denen Grundeigentümer jedenfalls zustimmen müssen.“²²¹

„Ausnahmen bestehen nur dann, wenn der Retentionsraum Teil eines Schutz- und Regulierungswasserbaus iSd § 41 WRG darstellt, dann gelangen auch die in §§ 60 ff WRG und § 72 Abs 4 WRG normierten Zwangsrechte zum Einsatz.“²²²

Für großflächige Schutzmaßnahmen kann diese gesetzliche Regelung aber nicht umgesetzt werden. Zumeist wird die Anwendung von Zwangsrechten aber ohnehin abgelehnt. Die fehlende Präzision der Gesetzeslage erschwert die praktische Umsetzung zwar etwas, kann dadurch aber auch eine bessere Abstimmung auf lokale Gegebenheiten ermöglichen.²²³ Auch im Zuge der Novellierung des Wasserrechtsgesetzes im Jahr 2011 wurde vom Gesetzgeber nicht mehr Klarheit geschaffen. Insbesondere für die Gestaltung und Sicherung von Retentionsraum und die Umsetzung nicht-baulicher Maßnahmen fehlt somit weiterhin eine entsprechende Rechtsgrundlage.²²⁴

Zumeist beschränkt sich der Eingriff der Raumordnung im Rahmen der Flächenwidmungsplanung auf die Umwidmung von Bauland in Grünland.²²⁵ Eine ebensolche Rückwidmung ist entsprechend eines Rechtsspruches des VfGH unter anderem dann möglich, wenn eine Gefahr nicht innerhalb einer bestimmten Zeitspanne behoben werden kann. In diesem Fall besteht auch keinerlei Anspruch auf eine Entschädigung für die Wertminderung.²²⁶ Denn aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Sonderwidmungen kann das Grünland baulandähnliche Gestalt annehmen und somit auch enormes Schadenspotential tragen. Die Vulnerabilität der verschiedenen Widmungsformen variiert sehr stark, weshalb eine bisher noch fehlende ausdifferenzierte Regelung mehr Klarheit und folglich auch mehr Sicherheit erwirken könnte.²²⁷ Dabei gilt es insbesondere auch die Regelungen zu beachten, welche für Landwirte gelten. Bei aktiver Bewirtschaftung ist es diesen, gemäß Österreichischen Raumordnungsgesetz, kurz Oö ROG, erlaubt, auch im Grünland Wohnraum zu erbauen. Zudem sind in Österreich, entsprechend § 30 Abs. 6 Oö ROG, auch „gewerbliche bzw. sonstige außer-

²²¹ KANONIER 2012: 66.

²²² WAGNER 2018: 310.

²²³ Vgl. WAGNER 2018: 311.

²²⁴ Vgl. WAGNER 2018: 323.

²²⁵ Vgl. KANONIER 2012: 72.

²²⁶ Vgl. KLEEWEIN 2018: 207f.

²²⁷ Vgl. KANONIER A. (2018): Raumplanungsrechtliche Beschränkungen im Naturgefahrenrisikomanagement. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 191f.

*landwirtschaftliche Nutzungen bzw. Nachnutzungen (ehemals) land- und forstwirtschaftlicher Gebäude(-teile) unter bestimmten Voraussetzungen*²²⁸ im Grünland erlaubt. Diese Sonderregelungen bewirkten über die Jahre hinweg ein starkes Anwachsen des Schadenpotentials in den potentiell gefährdeten Gebieten.²²⁹

*„In hochwassergefährdeten Gebieten, in denen die Umsetzung von Schutzmaßnahmen wirtschaftlich unverhältnismäßig ist, sieht es der RMP 2015 als sinnvolle Alternative, vorhandene Gebäude auszusiedeln.“*²³⁰

Stehen Gebäude nicht in einem Siedlungsverband oder liegen sie ganz besonders exponiert, kann es zur Umsetzung einer solchen Aussiedlungsstrategie kommen. Dabei werden, wie in Kapitel sechs am konkreten Beispiel des passiven Hochwasserschutzes im Eferdinger Becken noch konkreter analysiert wird, Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer entschädigt, die entsprechenden Gebäude abgetragen und das Bauland in Grünland rückgewidmet. Da derartige Maßnahmen aber auch für die öffentliche Hand mit enormen Kosten verbunden sind, wird auch im Nationalen Hochwasserrisikomanagementplan, kurz RMP, der Fokus immer stärker auf präventive Maßnahmen im Hochwasserrisikomanagement gelegt.²³¹ Dieser RMP ist in Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie auf Basis *„der vorläufigen Risikobewertung, der Ausweisung von Gebieten mit potenziell signifikantem Hochwasserrisiko und der Erstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten“*²³² alle sechs Jahre neu zu erstellen.

Da eine klare Regelung für den Umgang mit gefährdetem Bauland, im Konkreten für dessen Rückwidmung, im Oö ROG fehlt, bedarf es in jedem Fall umfangreicher fachlicher Gutachten. So liegt es im Ermessen der verantwortlichen Gesetzgeber, wie im jeweiligen Fall konkret vorgegangen wird.²³³ Hinsichtlich der Entschädigung im Falle einer Rückwidmung sind, mit Ausnahme des Bundeslandes Niederösterreich, in ganz Österreich die allgemein gültigen Bestimmungen bei Planänderungen wirksam. Die Höhe dieser Entschädigung variiert jedoch von Bundesland zu Bundesland und kann sogar gänzlich ausfallen.²³⁴ Für Oberösterreich sind die Entschädigungspflichten im § 38 Oö ROG geregelt.²³⁵

²²⁸ HOLZER 2008: 29.

²²⁹ Vgl. HOLZER 2008: 29.

²³⁰ KLEWEIN 2018: 221.

²³¹ Vgl. KLEWEIN 2018: 221f.

²³² ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2018a): Hochwasserrisikomanagement. Ausgangslage & Rahmen, Empfehlungen, Erläuterungen & Beispiele. – Wien. (=ÖROK-Empfehlung 57), 17.

²³³ Vgl. KANONIER 2012: 73f.

²³⁴ Vgl. KANONIER 2012: 76.

²³⁵ Vgl. WAGNER 2018: 317f.

Im Folgenden soll ein Überblick über einige ausgewählte rechtliche Grundlagen geboten werden, da der rechtliche Rahmen das Potential raumordnerischer und raumplanerischer Maßnahmen im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements ganz wesentlich bestimmt.

3.2. Rechtliche Rahmenbedingungen der EU

Flüsse machen bekanntermaßen nicht vor Landesgrenzen halt. Somit lassen sich auch Hochwasser nicht von den Grenzen eines Staates abhalten. Erst auf Basis einer länderübergreifenden Thematisierung und Regelung kann ein funktionierender, ganzheitlicher Umgang mit dem Wasser und eben auch mit dem Hochwasser funktionieren. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2007 mit der EU-Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG ein *„Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken in der Gesellschaft“*²³⁶ erlassen.

*„Die Europäische Union (EU) besitzt keine unmittelbaren Kompetenzen im Bereich der Raumordnung (im engeren Sinn), sie beeinflusst diese aber indirekt über Rechtsnormen [...], Planungen und Förderungen (z.B. EU-Kohäsionspolitik, gemeinsame Agrarpolitik, Transeuropäische Netze, Umwelt- und Naturschutz) sehr maßgeblich [...]“*²³⁷

Zudem bilden *„gemeinschaftlich entwickelte Strategien, Sichtweisen und Leitbilder wie die ‚Territoriale Agenda der Europäischen Union‘“*²³⁸ oder das Europäische Raumentwicklungskonzept, kurz EUREK, einen wichtigen Rahmen für die österreichischen Strategieentwicklungen und Konzepte.²³⁹

Die EU-Hochwasserrichtlinie beinhaltet drei wesentliche Schritte, die *„vorläufige Risikobewertung, Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten, sowie Hochwasserrisikomanagementpläne“*²⁴⁰, deren Überarbeitung zyklisch alle sechs Jahre erfolgen muss.²⁴¹ Entsprechend dieser Richtlinie soll eine *„Verringerung von hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten“*²⁴² erfolgen.

²³⁶ PLESCHKO D. und KAUFMANN A. (2012): Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich. - In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 5-6, 540.

²³⁷ ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011. – Wien, 15.

²³⁸ ÖROK 2011: 15.

²³⁹ Vgl. ÖROK 2011: 15.

²⁴⁰ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 329.

²⁴¹ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 329.

²⁴² PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 329.

„Ziel dieser Richtlinie ist es, einen Rahmen für die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken zur Verringerung der hochwasserbedingten nachteiligen Folgen auf die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten in der Gemeinschaft zu schaffen.“²⁴³

Nachdem die Hochwasserereignisse in den Jahren 2002 und 2005 in Österreich so unsägliche Schäden bedingten, mussten mit dem Hochwasserrisikomanagement dringend neue Wege eingeschlagen werden. Durch die Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich war ab dem Jahr 2011 auch endlich der maßgebende wasserrechtliche Rahmen gegeben. Eine besondere Herausforderung stellt in Österreich aber weiterhin die Koordinierung der Vielzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure dar, deren Kompetenzen sich in vielen Bereichen überschneiden.²⁴⁴ *„Für die Schutzwasserwirtschaft gilt es, die vielschichtigen Kompetenzen in der Verwaltung auf Bundes- und Landesebene zu koordinieren und die Strukturen für die erforderliche Zusammenarbeit zu schaffen.“²⁴⁵*

In diesem Sinne wurde das Wasserrechtsgesetz aus dem Jahr 1959 mit dem 30. März 2011 novelliert. Somit war die Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich nun auch auf gesetzlicher Ebene geregelt und damit die entsprechende Basis für die konkreten Ziele und Maßnahmen, die in Österreich, den regionalen und lokalen Gegebenheiten entsprechend, entwickelt werden, geschaffen.²⁴⁶

Die Vorgaben der EU-Hochwasserrichtlinie galt es in Österreich aber *„durch koordinierte Anwendung, Informationsaustausch und Nutzung von Synergieeffekten“²⁴⁷* auch mit den Vorgaben und Bestimmungen des Naturschutzes, wie auch der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/WG in Einklang zu bringen.

„Die RL 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie, WRRL) verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer vertieften gesamteinzugsgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftungsplanung sowie zur Festlegung und Implementierung von Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der WRRL.“²⁴⁸

Im Bereich der Raumordnung gilt auch für Österreich das Gemeinschaftsrecht. Folglich müssen die raumordnungsrelevanten Entscheidungen, Richtlinien und Verordnungen in Österreich auch den, von der Europäischen Union abgesteckten Rahmenbedingungen entsprechen. Zu diesen Verordnungen zählt unter anderem auch die Natura 2000 Richtlinie, die auf der Vogelschutzrichtlinie, RL 79/409/EG, und der Fauna-Flora-

²⁴³ Art. 1 RL 2007/60/EG.

²⁴⁴ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 329.

²⁴⁵ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 329.

²⁴⁶ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 330.

²⁴⁷ HOLZER 2008: 20.

²⁴⁸ HOLZER 2008: 19.

Habitat-Richtlinie, RL 92/43/EWG, basiert. Wie dieses Beispiel verdeutlicht, ist die Vielfalt jener Fachbereiche, die raumordnungsrelevante Aspekte beinhalten und somit auf die Raumordnung Einfluss nehmen, enorm. Die Raumordnung ist eben ein unglaublich interdisziplinäres Ressort, dessen Koordination verständlicherweise eine große Herausforderung darstellt.²⁴⁹

Mit der Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie erfolgte in Österreich ein allgemeiner Paradigmenwechsel hin zu einem integralen Hochwasserrisikomanagement. Insbesondere seit dem Hochwasser im Jahr 2002 verlagerte sich der Fokus in der Schutzwasserwirtschaft von der Abwehr von Gefahren hin zum Management von Schäden. Um ganzheitliche Erfolge verzeichnen zu können, sollte dieses Risikomanagement alle, wenn auch nur indirekt beteiligten Fachbereiche und Akteure miteinbeziehen. Dementsprechend sind unter anderem auch die Raumordnung, die Hydrographie und das Baurecht im Hochwasserrisikomanagement involviert.²⁵⁰ Der Umgang mit Hochwasserrisiken stellt also eine zahlreiche Disziplinen übergreifende Aufgabe dar, deren Koordination aber auch weiterhin im Bereich der Schutzwasserwirtschaft liegen soll. Dabei darf aber keineswegs vergessen werden, dass die Wasserwirtschaft nur im eigenen Kompetenzbereich über die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen bestimmen kann, darüber hinaus kann kein direkter Einfluss genommen werden. Durch ein koordiniertes Agieren der verschiedenen Fachbereiche könnten diese Synergien aber optimal genutzt werden.²⁵¹

„Neben dem Wasserrechtsgesetz sollten die Ziele des Hochwasserrisikomanagements aber auch in den Katastrophenschutz-, Raumordnungs- und Baugesetzen der Länder verstärkte Berücksichtigung finden und könnten darüber hinaus in Planungen und Konzepte der Wasserwirtschaft und anderer Planungsträger sowie in Förderprogramme und Förderungsrichtlinien einfließen.“²⁵²

Auf Basis der EU-Hochwasserrichtlinie soll eine integrative Planung vollzogen werden, im Zuge derer eine Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, insbesondere auch der Bevölkerung, über die fachlichen Grenzen hinweg, erfolgen kann. Die Fokussierung nicht-baulicher Maßnahmen geht ebenfalls auf eine entsprechende Schwerpunktsetzung in der EU-Hochwasserrichtlinie zurück.²⁵³ Durch die Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in österreichisches Recht wurde die Notwendigkeit zur Schaffung und

²⁴⁹ Vgl. HOLZER 2008: 17ff.

²⁵⁰ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

²⁵¹ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 334f.

²⁵² PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 335.

²⁵³ Vgl. NACHTNEBEL H. (2015): Editorial. Stand und Erfahrungen bei der Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie. - In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, 101.

Erhaltung von Retentionsraum und die damit einhergehende Priorisierung nicht-baulicher Maßnahmen auch im Gesetz verankert und entsprechende Förderrichtlinien festgelegt.²⁵⁴

3.3. Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich

3.3.1. Implementierung der EU-Hochwasserrichtlinie

Die erste und zentrale Grundlage für ein umfassendes Hochwassermanagement stellte *„eine systematische, flächendeckende und bundesweit einheitliche Einschätzung der potenziellen durch Hochwasser bedingten Risiken in Österreich“*²⁵⁵ dar. Entsprechend dieser Risikobewertung wurden also *„Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko“*²⁵⁶ festgemacht, die wegen ihrer *„bestehenden oder geplanten Nutzungen für Siedlungs- und Wirtschaftszwecke, höherwertige Infrastruktureinrichtungen, Schutzgebiete oder Kulturerbegüter mit signifikanten nachteiligen Auswirkungen durch Hochwasser zu rechnen“*²⁵⁷ haben.²⁵⁸

Entsprechend dieser Herausforderungen wurden in Österreich *„insgesamt 391 Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko ausgewiesen, die ca. 2650km Gewässerlänge oder 7% des relevanten Gewässernetzes umfassen“*²⁵⁹. In Oberösterreich wurden 59 Gebiete, die etwa 5,1 Prozent der gesamten Gewässerlänge des Bundeslandes umfassen, als Gebiete mit potenziellem signifikantem Hochwasserrisiko, kurz APSFR, ausgewiesen.²⁶⁰ In fast 90 Prozent dieser, als APSFR ausgewiesenen Gebiete befinden sich bauliche Maßnahmen zum Schutz vor häufiger auftretenden, kleineren Hochwassern, die bis zur Höhe eines 30-jährigen Hochwassers wirksam sind. Darüber hinausgehend ist aber ein nicht tolerierbar hohes Schadenspotential vorhanden, welches es zu reduzieren gilt.²⁶¹

²⁵⁴ Vgl. HABERSACK H., BÜRGE J., KANONIER A., NEUHOLD C., STIEFELMEYER H. und SCHÖBER B. (2018): Erzielte Verbesserungen und verbleibender Handlungsbedarf im Integrierten Hochwasserrisikomanagement in Österreich – FloodRisk_E(valuierung). – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70 (1), 23.

²⁵⁵ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

²⁵⁶ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2015a): 1. Nationaler Hochwasserrisikomanagementplan. Sicher leben mit der Natur. – Wien, 6.

²⁵⁷ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

²⁵⁸ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

²⁵⁹ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 332.

²⁶⁰ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT 2015a: 8.

²⁶¹ Vgl. NEUHOLD C. (2018): Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 229ff.

Die Ziele und Maßnahmen, welche in den Hochwasserrisikomanagementplänen zu finden sind, sollen zur „*Verringerung potenzieller hochwasserbedingter nachteiliger Folgen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, das Kulturerbe und wirtschaftliche Tätigkeiten*“²⁶² beitragen. Die EU-Hochwasserrichtlinie bringt vermehrt naturnahe „*Hochwasservermeidungsstrategien*“²⁶³ hervor, deren Schwerpunkt im Besonderen auf den nicht-baulichen Maßnahmen liegt. Diese umfassen aber nicht nur Hochwasservorhersagen und Frühwarnsysteme, sondern eben auch die wirkungsvolle Sicherung von Gebieten, die dem Rückhalt des Hochwassers dienen. Gemäß § 42a Abs. 3 Z1 und 2 WRG sollen die schutzwasserwirtschaftlichen Möglichkeiten in der Flächenvorsorge ausgeschöpft werden. In diesem Sinne werden Gefahrenzonenplanungen und die darauf fußenden Regionalprogramme als wichtige Maßnahmen im Hochwasserschutz erachtet. Entsprechend der regionalen, wie auch lokalen Spezifitäten können so Flächen zum Zwecke des Hochwasserschutzes umgewidmet werden.²⁶⁴ Um ein engagiertes Hochwasserrisikomanagement zu betreiben ist eine regelmäßige Aktualisierung der Gefahrenzonenpläne unerlässlich, und so auch im Rahmen der EU-Hochwasserrichtlinie vorgeschrieben.²⁶⁵

Hochwasserrisikomanagementpläne und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme müssen im Gegensatz zu den Gefahrenzonenplänen verordnet werden. Hochwasserrisikomanagementpläne müssen beispielsweise mit Verordnung des BMLFUW, des jetzigen BMNT, erlassen werden. Dadurch werden zwar einerseits rechtliche Grundlagen geschaffen, auf deren Basis der Umgang mit Hochwasserrisiken erleichtert werden kann, andererseits sucht man darin aber vergeblich nach konkreten Anordnungen und Maßnahmen für die praktische Anwendbarkeit des Gesetzes. Die wasserwirtschaftlichen Regionalprogramme werden auf Landesebene erlassen und beinhalten unter anderem verbindliche Festlegungen in den Flächenwidmungsplänen zum Zwecke der Wasserwirtschaft.²⁶⁶

Die beiden österreichischen Bundesländer, Steiermark und Oberösterreich, setzten sich aber schon vor der Implementierung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich mit dem integralen Hochwasserrisikomanagement auseinander. Bereits vorab realisierten sie zahlreiche der darin festgelegten Ziele und nahmen damit eine Vorreiterrolle ein.²⁶⁷ Zur Offenlegung von Hochwasserrisiken dokumentierten sie schon vor der österreichweiten gesetzlichen Verankerung von Gefahrenzonenplänen die „*Hochwasseranschlaglinien in den Ausuferungsbereichen*“²⁶⁸. Mannigfaltige Entwicklungskonzepte

²⁶² PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 33f.

²⁶³ WEBER 2018: 128.

²⁶⁴ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 333.

²⁶⁵ Vgl. ICPDR 2015a: 38.

²⁶⁶ Vgl. WAGNER 2018: 308f.

²⁶⁷ Vgl. HORNICH R., SCHLACHER C. und WEINGRABER F. (2018): Integriertes Hochwasserrisikomanagement in den Bundesländern am Beispiel Steiermark und Oberösterreich. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70, 39.

²⁶⁸ HORNICH, SCHLACHER und WEINGRABER 2018: 43.

und Planungssysteme, Gewässer und deren Umwelt betreffend, basierten auf diesen Sichtbarmachungen von Gefahren und Risiken. Dabei wurde auch dem Aspekt des Restrisikos bereits die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt.²⁶⁹

3.3.2. Wechselwirkungen zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und Hochwasserge-schehen

Die Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie verlangt eine regelmäßige Aktualisierung und Anpassung. Dementsprechend können und sollen Studien und Analysen zu bisherigen Ergebnissen auch alle sechs Jahre eingebunden werden und somit der Optimierung ebendieser dienen.

Um den verbleibenden Handlungsbedarf, aber ebenso die bisher erzielten Verbesserungen im integralen Hochwasserrisikomanagement zu untersuchen, wurde die sogenannte „FloodRisk_E(valuierung)“ durchgeführt. Sie soll außerdem darüber Aufschluss geben, wie die Empfehlungen aus den Teilprojekten „*Flood-Risk I* sowie *Flood-Risk II unter Berücksichtigung der EU-Hochwasserrichtlinie*“²⁷⁰ in Österreich bisher umgesetzt wurden. Zum genaueren Verständnis sollen die Projekte „Flood Risk I“ und „Flood Risk II“ deshalb etwas näher erläutert werden.

Das Projekt „Flood Risk I“ wurde zur Aufarbeitung der verheerenden Hochwasser in den Jahren 2002 und 2005 initiiert. Als Ergänzung, beziehungsweise Fortsetzung, dieser Analysen wurden zudem zukunftsorientierte Strategien zur Implementierung eines integralen Hochwasserrisikomanagements entwickelt. Diese Berichte wurden von einer Reihe an Fachleuten, im Auftrag des jetzigen BMVIT, des BMI und des BMNT ausgearbeitet.²⁷¹ Als wesentliche Ziele eines integralen Hochwasserrisikomanagements wurden in den „Flood Risk“ Studien nicht nur der Schutz von Menschenleben, von elementaren Lebensgrundlagen und von den Gewässern selbst, sondern auch die Verringerung des Schadenspotentials, die Umsetzung eines adäquaten, verbesserten Wiederaufbaus und die Etablierung nachhaltiger Schutzstrategien festgeschrieben.²⁷² Im Zuge der „Flood Risk“ Teilprojekte wurde Fachbereichen, die indirekt auf Hochwasserrisiken und deren Management einwirken, vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet. So etwa auch der Regelung und Planung der Nutzung von Flächen. Die Raumordnung und die Raumplanung stellen Regeln für die Flächennutzung auf, mittels derer nicht nur Schäden vorgebeugt werden können, sondern auch positiv auf den Oberflächenabfluss und die Aufnahmefähigkeit des Bodens Einfluss genommen werden kann.²⁷³

²⁶⁹ Vgl. HORNICH, SCHLACHER und WEINGRABER 2018: 43.

²⁷⁰ HABERSACK, BÜRGEL, KANONIER, NEUHOLD, STIEFELMEYER und SCHOBBER 2018: 20.

²⁷¹ Vgl. HABERSACK, BÜRGEL, KANONIER, NEUHOLD, STIEFELMEYER und SCHOBBER 2018: 20.

²⁷² Vgl. HABERSACK 2009: 231.

²⁷³ Vgl. WAGNER K., JANETSCHKE H. und NEUWIRTH J. (2009): Die Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Hochwasserrisiko. Ergebnisse des Projektes AWI/162/07, Teilprojekt der Forschungs-koooperation Flood Risk II des Lebensministerium. – Wien, 9.

Aus den „Flood Risk“ Projekten ergab sich eine Vielzahl unterschiedlicher Empfehlungen, zu denen unter anderem die Verhinderung weiterer Versiegelungen des Bodens und die „Freihaltung des minimalen flussmorphologischen Raumbedarfs“²⁷⁴ eines Flusses zählen, da das Hochwasserrisikomanagement nicht nur den Fluss selbst, sondern auch das ihn umgebende Auland und sogar die Flächen darüber hinaus miteinschließen sollte.²⁷⁵

„Dabei kommt der Landwirtschaft als größtem Flächennutzer eine besondere Bedeutung zu. Grundvoraussetzung ist eine standortangepasste Nutzung, die auf die Geländebeziehungen, die klimatischen Voraussetzungen und Bodeneigenschaften Rücksicht nimmt.“²⁷⁶

Werden diese Aspekte berücksichtigt, kann sich eine entsprechende landwirtschaftliche Nutzung positiv auf die Vulnerabilität eines Gebietes auswirken und beispielsweise den Oberflächenabfluss reduzieren. Sorgt man für eine möglichst umfassende Bodenbedeckung, können Verdichtungen im Boden aufgelöst, beziehungsweise verhindert werden. Eine, dem Standort angepasste, landwirtschaftliche Nutzung kann wegen der indirekt äußerst wirkungsvollen Maßnahmen als Teil eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements verstanden werden.²⁷⁷ Denn „neben klimatologischen und topographischen Gegebenheiten spielen die Bodeneigenschaften eine große Rolle bei der Entstehung von Hochwassern“²⁷⁸. Derartige Anpassungen und Veränderungen der landwirtschaftlichen Nutzung können für die Betroffenen aber durchaus kostenintensiv sein und müssen entsprechend der individuellen Situation auch im Hinblick auf die längerfristigen ökonomischen Nachteile beurteilt werden. Die Förderung dieser Maßnahmen wäre deshalb umso wünschenswerter, damit die Multifunktionalität landwirtschaftlicher Flächen besser verstanden, attraktiviert und häufiger von ihr Gebrauch gemacht wird.²⁷⁹

Über viele Jahre hinweg hat sich auch die Landwirtschaft im Untersuchungsgebiet verändert. Kleine landwirtschaftliche Betriebe konnten nicht mehr länger fortbestehen und wurden von größeren Landwirten übernommen. Damit wurden immer größere Flächen nutzbar gemacht und zwischen den Grundstücken gelegene Wiesen und Gräben verschwanden immer weiter aus dem Landschaftsbild des Eferdinger Beckens. Indirekt reduzierte sich dadurch die abschwächende Wirkung, die diese bisher auf die Fließgeschwindigkeit des Wassers hatten. Im ersten Interview beklagten die Gesprächspartner ebendiese Problematik der vermeintlichen Weiterentwicklung des Gebietes.

²⁷⁴ HABERSACK H., BÜRCEL J., KANONIER A. und STIEFELMEYER H. (2010): FloodRisk I und II. Grundlagen für ein integratives Hochwassermanagement in Österreich. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 62, 2.

²⁷⁵ Vgl. HABERSACK, BÜRCEL, KANONIER und STIEFELMEYER 2010: 1f.

²⁷⁶ WAGNER, JANETSCHKE und NEUWIRTH 2009: 9.

²⁷⁷ Vgl. WAGNER, JANETSCHKE und NEUWIRTH 2009: 9.

²⁷⁸ WAGNER, JANETSCHKE und NEUWIRTH 2009: 17.

²⁷⁹ Vgl. SEHER, EBERSTALLER, MICHOR und WAGNER 2010: 34ff.

Diese jahrelange Zweckentfremdung der natürlichen Umgebung von Flüssen gilt es nun mit enormen Aufwand wieder rückgängig zu machen.²⁸⁰

Die Regelungen des Baurechts und der Raumplanung können jedoch keinen zu starken Eingriff in die landwirtschaftliche Tätigkeit, oder etwa sogar das Verbot eines Betriebstyps rechtfertigen, da die Gewährleistung der Erwerbsausübungsfreiheit in der Verfassung festgelegt ist.²⁸¹ Deshalb sollten Maßnahmen, die im Bereich der Landwirtschaft umgesetzt werden, zu nationalen, sektorenübergreifenden Strategien ausgebaut und Teil „eines schutzwasserwirtschaftlichen Raumentwicklungskonzeptes“²⁸² werden. Aus diesem Grund wurde im Rahmen eines der 45 Teilprojekte der Forschungskoooperation „Flood Risk II“, im Auftrag des BMNT untersucht, inwiefern sich Österreich dahingehend entwickelt hat. Dabei stellte sich heraus, dass raumplanerische Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft weiterhin fehlen. Mithilfe staatlicher Instrumente, wie etwa spezieller Nutzungsverträge oder Subventionen, könnte dieses Potential in Zukunft aber besser genutzt werden.²⁸³ Auch für das Untersuchungsgebiet, welches zum größten Teil aus landwirtschaftlich genutzten Flächen besteht, wäre eine verstärkte Orientierung auf eine retentionswirksame Landnutzung interessant.

Das ambivalente Verhältnis der Wasserwirtschaft und der Landwirtschaft erschwert die Umsetzung jedoch etwas. Die Landwirtschaft benötigt diese Flächen, die von der Wasserwirtschaft zur Retention und zum Speicher von zusätzlichem Wasser benötigt werden, ebenso zur Abwicklung ihrer eigenen Interessen, wodurch ein Interessenskonflikt entsteht. Neben einer „hochwasserverträglichen Flächennutzung“²⁸⁴ besteht zudem die Forderung nach strengeren Regelungen und Verordnungen, die den Einsatz von Schadstoffen beschränken sollen. Die „betroffenen Landwirte hingegen wünschen sich einerseits möglichst geringe Nutzungseinschränkungen und Auflagen, andererseits ebenfalls Schutz vor Überflutung oder zumindest Schadensausgleich, falls es zu hochwasserbedingten Ernteaussfällen kommt“²⁸⁵.

3.3.3. Interkommunale Zusammenarbeit

Im Rahmen der Studie „Flood Risk II“ wurde ein breit gefächertes Arbeitspaket zum Themenbereich der Raumplanung umgesetzt. Neben dem eben bereits erwähnten Teilprojekt zu den „Wechselwirkungen zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und dem

²⁸⁰ Vgl. ANHANG 2.

²⁸¹ Vgl. HOLZER 2008: 39f.

²⁸² WAGNER, JANETSCHEK und NEUWIRTH 2009: 10.

²⁸³ Vgl. WAGNER, JANETSCHEK und NEUWIRTH 2009: 10-13.

²⁸⁴ WAGNER, JANETSCHEK und NEUWIRTH 2009: 14.

²⁸⁵ WAGNER, JANETSCHEK und NEUWIRTH 2009: 14.

Hochwassergeschehen“²⁸⁶ wurden außerdem Projekte zur „Kompensation von Retentionsflächen“²⁸⁷ und zu interkommunalen Ansätzen im Umgang mit Hochwasserrisiken, insbesondere im Bereich der Vorsorge, realisiert.

Die Entscheidungen einzelner Akteure können im Hochwasserfall für andere zu einer enormen Benachteiligung führen. Eine Erhöhung von Dämmen oder die Versiegelung von Retentionsflächen, basieren für den einen zwar auf rationalen, wirtschaftlichen Überlegungen, für andere ergibt sich durch die wechselseitigen Abhängigkeiten jedoch eine Verschärfung der Gefahrensituation. Das Einzugsgebiet eines Flusses muss folglich, wie eben auch das Oberlieger-Untерlieger-Prinzip besagt, auf politisch-administrativer Ebene koordiniert werden.²⁸⁸ Dabei gilt es aber diese Erneuerungen immer in allen Bereichen umzusetzen, damit es zu keinem „problem of fit“²⁸⁹ kommt. Dieses definiert sich nach Moss als die fehlende Koordinierung von funktionalen und politisch-administrativen Räumen. Aus dieser Diskrepanz können überaus negative Folgewirkungen resultieren.²⁹⁰

„Die unterschiedliche Lage von Gemeinden am Flusslauf hat unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten zur Folge (...). Die Umsetzung von Maßnahmen zum Hochwasserrückhalt führt in den Oberliegergemeinden zu Belastungen in Form von Grundbereitstellungen bzw. der Freihaltung von Überflutungsflächen und damit dem Verzicht auf höherwertige Nutzungen, während der Nutzen oft den Unterliegergemeinden zugute kommt.“²⁹¹

Ein Hochwasserrisikomanagement, welches über Gemeindegrenzen hinweg, das gesamte Einzugsgebiet eines Flusses miteinbezieht, kann nicht nur übereingestimmte Maßnahmen implizieren und damit die negative Beeinflussung von Oberliegern oder Unterliegern verhindern, sondern auch Entbehrungen erfordern, welche erst zu Gunsten weiter flussabwärts liegender Bereiche wirksam werden. Oftmals bedingen technische Hochwasserschutzmaßnahmen ebensolche nachteiligen externen Effekte, womit sich deren Unzulänglichkeit umso mehr verdeutlicht und ein Umdenken im Umgang mit Hochwasserrisiken dringend erforderlich macht.²⁹²

²⁸⁶ SEHER, EBERSTALLER, MICHOR und WAGNER 2010: 34.

²⁸⁷ SEHER, EBERSTALLER, MICHOR und WAGNER 2010: 32.

²⁸⁸ Vgl. SEHER W. (2012): Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement. – In: KANO-NIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (= Forum Raumplanung 19), 53f.

²⁸⁹ MOSS T. (2003): Raumwissenschaftliche Perspektivenerweiterung zur Umsetzung der EU-Wasser-rahmenrichtlinie. – In: Moss T. (Hrsg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasser-rahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven. – Münster. (=Stadt- und Regionalwissenschaften 3), 21-43.

²⁹⁰ Vgl. Seher 2012: 54.

²⁹¹ NORDBECK R., LÖSCHNER L., SCHERHAUFER P., HOGL K. und SEHER W. (2018): Hochwasserschutzverbände als Instrument der interkommunalen Kooperation im Hochwasserrisikomanagement. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 317.

²⁹² Vgl. NORDBECK, LÖSCHNER, SCHERHAUFER, HOGL und SEHER 2018: 317.

Die Bereitschaft der beteiligten Akteure im Hochwasserrisikomanagement aktiv zu werden, benötigt leider meist ein Schadensereignis in jüngster Vergangenheit. Erst durch den direkten Problemdruck, welcher durch Hochwasserschäden entsteht, kann sich ein entsprechendes Risikobewusstsein entwickeln. Fachwissenschaftliche Abhandlungen werden häufig in Folge eines derartigen Ereignisses in Auftrag gegeben. Ebenso werden finanzielle Mittel, Entschädigungen, Unterstützungsleistungen und Förderungen erst im Anschluss an ein schadensbringendes Hochwasser ausgeschüttet.²⁹³ Auch die interkommunale Zusammenarbeit ist zumeist „disaster driven“²⁹⁴.

Eine mögliche Form interkommunaler Zusammenarbeit ist die Begründung eines Hochwasserschutzverbandes. *„Sie vertreten die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder nach außen, auch bei Antragstellungen an die Wasserrechtsbehörde, und bei der Realisierung, Finanzierung und Erhaltung von Schutzmaßnahmen.“*²⁹⁵ Bis zum Jahr 2016 waren bereits an die 1100 Gemeinden in Österreich in Hochwasserschutzverbänden organisiert. In Oberösterreich wurden 26 Verbände begründet, die insgesamt 223 Gemeinden im Bundesland und darüber hinaus auch Mitglieder der Raumordnungsabteilung, der Verkehrsplanungsabteilung, der Landwirtschaftsabteilung, der Landwirtschaftskammer oder vereinzelt auch Privatpersonen, miteinschließen.²⁹⁶ Die Möglichkeit zur Etablierung einer interkommunalen Zusammenarbeit kann das Problem einer fehlenden gesetzlichen Basis aber nicht hinreichend kompensieren. Eine gesetzliche Regelung raumplanerischer Zielsetzungen und Maßnahmen auf Ebene des Flusseinzugsgebietes ist im Rahmen eines integralen Hochwasserrisikomanagements deshalb dringend erforderlich.²⁹⁷

Die rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung präventiver überörtlicher raumplanerischer Maßnahmen sind in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer geregelt, werden in der praktischen Umsetzung aber nicht so häufig genutzt. Dem Potential steht nämlich ein, mit überörtlichen Kooperationen und der koordinierten Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen einhergehender, beachtlicher Aufwand gegenüber. Regionale Kooperationen bedürfen deshalb, auch in Oberösterreich, spezifischer Verordnungen der Landesregierung. Diese regionalen überörtlichen Raumplanungen gelten dann aber als verbindlich und machen die Anpassung des jeweiligen örtlichen Raumplans, wie auch des Flächenwidmungsplans, erforderlich, falls diese im Widerspruch zueinander stehen.²⁹⁸

„Das regionale Hochwasserrisikomanagement im Rahmen eines Wasserverbandes erfordert von den Gemeinden eine Umorientierung von kompetitiven zu solidarischen

²⁹³ Vgl. SEHER 2012: 57.

²⁹⁴ SEHER 2012: 57.

²⁹⁵ NORDBECK, LÖSCHNER, SCHERHAUFER, HOGL und SEHER 2018: 319.

²⁹⁶ Vgl. NORDBECK, LÖSCHNER, SCHERHAUFER, HOGL und SEHER 2018: 319ff.

²⁹⁷ Vgl. SEHER 2012: 60.

²⁹⁸ Vgl. KANONIER 2018: 175f.

Verhaltensweisen.²⁹⁹ Effektive, interkommunale Kooperationen bedürfen somit der Bereitschaft und Freiwilligkeit der jeweiligen Gemeinden in ganz besonderem Maße.³⁰⁰ Wirklich erfolgsversprechend kann eine solche Zusammenarbeit aber erst sein, wenn alle Machtgefälle ausgeräumt sind.³⁰¹

Um in der Raumplanung zum Zwecke des Hochwasserschutzes und der Risikoreduktion aber noch aktiver werden zu können und die darin innewohnenden Potentiale noch stärker ausschöpfen zu können, müssen vor allem auf rechtlicher Ebene noch einige Novellen erfolgen.

Seitdem die EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich umgesetzt wurde, konnten im Hochwasserrisikomanagement aber bereits wesentliche Fortschritte verzeichnet werden. Die einheitlichen, für das gesamte österreichische Staatsgebiet gleichermaßen geregelten Formalien für die Planungen, oder auch die Zonierung in potentiell gefährdeten Gebieten, ermöglichten nicht nur die Dokumentation der Hochwasserrisiken, sondern insgesamt ein strukturierteres und besser durchdachtes Hochwasserrisikomanagement.³⁰²

3.4. Auswahl österreichischer Gesetze mit Relevanz im Hochwasserrisikomanagement

Das Wasserrechtsgesetz, kurz WRG, welches im Jahr 1959 gemäß BGBl. Nr. 215/1959 idgF veröffentlicht wurde, ist im Hochwasserrisikomanagement von besonderer Relevanz. Die im Wasserrecht verankerten Instrumentarien zum Hochwasserschutz setzen sich aus „*Planungsakten und verwaltungspolizeilichen Bewilligungs- und verbotsnormen*“³⁰³ zusammen. Der Ausführung nach kommen aber nicht nur dem Bund, sondern auch den Ländern zentrale Kompetenzen zu. Die Bevölkerung bereits in den Entstehungsprozess dieser Planungsakten, der sogenannten Hochwasserrisikomanagementpläne, der Gefahrenzonenpläne und auch der wasserwirtschaftlichen Regionalprogramme einzubeziehen, ist dabei jedoch nicht vorgesehen.³⁰⁴ Ein „*Informations- und Stellungsnahmerecht*“³⁰⁵ der Bevölkerung ist aber festgelegt, wenn diese zu tragen kommen, sind die Pläne aber bereits weitgehend ausformuliert.³⁰⁶

²⁹⁹ NORDBECK, LÖSCHNER, SCHERHAUFER, HOGL und SEHER 2018: 323.

³⁰⁰ Vgl. NORDBECK, LÖSCHNER, SCHERHAUFER, HOGL und SEHER 2018: 317.

³⁰¹ Vgl. NORDBECK, LÖSCHNER, SCHERHAUFER, HOGL und SEHER 2018: 323f.

³⁰² Vgl. HABERSACK, BÜRCEL, KANONIER, NEUHOLD, STIEFELMEYER und SCHOBER 2018: 23.

³⁰³ WEBER 2018: 127.

³⁰⁴ Vgl. WEBER 2018: 127f.

³⁰⁵ WEBER 2018: 128.

³⁰⁶ Vgl. WEBER 2018: 128.

Diese Planungsinstrumente stehen jedoch in keiner direkten Verbindung mit konkreten Schutzmaßnahmen. Sie weisen lediglich auf bestehende Gefahren und deren Bedeutsamkeit hin. Nach normativen Grundlagen für den weiteren Umgang mit diesen Gefahren sucht man darin ebenfalls vergeblich. Folglich kommen Fachbereichen, wie etwa der Raumordnung, im Hochwasserrisikomanagement weiterhin wichtige Aufgaben zu.³⁰⁷

Das Wasser steht als zentrale Gefahrenquelle im Mittelpunkt des Wasserrechtsgesetzes. Rund um diesen Aspekt werden im WRG nun also Planungsinstrumente, Nutzungsmöglichkeiten, oder auch spezielle Bewilligungspflichten, geregelt. Zudem werden auch „*Regelungen betreffend Schutz- und Regulierungsbauten*“³⁰⁸ in § 41 ff WRG festgelegt. Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne sind in § 53 WRG normiert. In § 105 WRG ist zudem festgesetzt, dass es sich beim Schutz vor Hochwasser um ein öffentliches Interesse handelt.³⁰⁹

Zusätzlich zu den Inhalten und Regelungen im Wasserrechtsgesetz spielen aber noch viele andere Gesetze und Verordnungen im Umgang mit Hochwasserrisiken eine Rolle. Diese gilt es in der Praxis möglichst transparent und auch konfliktfrei miteinander zu verbinden und umzusetzen.³¹⁰ Wegen der intensiven Überschneidungen und Vernetzungen kann es in einigen Fällen auch zu Widersprüchen kommen. Manche Regelungen stehen damit in Konkurrenz zueinander und so gilt es ebendiese in einem aufwändigen Prozess abzuwägen, um die rechtliche Fundierung von Handlungen und Entscheidungen garantieren zu können.³¹¹ Die unübersichtliche, oft auch viel zu ungenaue Gesetzeslage in Österreich lässt einen gewaltigen Interpretationsspielraum offen, wodurch wichtige Entscheidungen zur unsachlichen Auslegungssache werden können.³¹² Daraus ergibt sich die dringende Notwendigkeit der Harmonisierung jener rechtlichen Grundlagen, welche im Naturgefahrenmanagement, und so auch im Hochwasserrisikomanagement, eine Rolle spielen.³¹³

Als die zentrale Grundlage für die Rechtfertigung und Abhandlung von Absiedelungen gilt das Wasserbautenförderungsgesetz, kurz WBGF, welches bereits im Jahr 1985 erlassen wurde und im BGBl. Nr. 148/1985 idGF festgeschrieben ist. Ein rechtlich klar geregeltes Konzept zur Planung und Administration von Absiedelungen, wie dies in einem „Flood Risk“ Teilprojekt gefordert wurde, ist in dieser Form aber noch nicht im

³⁰⁷ Vgl. WEBER 2018: 128f.

³⁰⁸ HATTENBERGER 2006: 68.

³⁰⁹ Vgl. HATTENBERGER 2006: 68.

³¹⁰ Vgl. HATTENBERGER 2006: 68f.

³¹¹ Vgl. HATTENBERGER 2006: 71f.

³¹² Vgl. HATTENBERGER 2006: 91.

³¹³ Vgl. HATTENBERGER 2006: 71f.

WRG verankert.³¹⁴ Im Hinblick auf technische Strategien im Hochwasserrisikomanagement spielt auch heute noch die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz eine entscheidende Rolle. Die Donauhochwasserschutz-Konkurrenz regelt die *„Erhaltung der bestehenden Schutz- und Dammbauten an der Donau und der damit zusammenhängenden Anlagen und Grundflächen“*³¹⁵. Bereits im Jahr 1927 wurde für diese Aufgaben im LGBl. Nr. 50 /1927 der Gemeinde Wien ein rechtlicher Rahmen geschaffen.³¹⁶

Eine weitere gesetzliche Grundlage bildet das Wasserstraßengesetz.

*„Gemäß Wasserstraßengesetz (BGBl. I Nr. 177/2004) nimmt viadonau alle Aufgaben des Bundes im Bereich der Planung, Vergabe und Kontrolle von Wasserbauprojekten wahr. Insbesondere die Regulierung, die Erhaltung und der Ausbau der Gewässer sowie der Hochwasserschutz nehmen eine wichtige Stellung innerhalb des Leistungsportfolios von viadonau ein. Alle Maßnahmen an Gewässern sind unter größtmöglicher Schonung der Umwelt sowie naturnah vorzunehmen. Die Wasserstraßen sind derart zu planen, zu errichten und instand zu halten, dass sie nach Maßgabe und bei Beachtung der schifffahrtsrechtlichen Vorschriften von allen Benützern ohne Gefahr benutzbar sind.“*³¹⁷

Das Katastrophenfondsgesetz aus dem Jahr 1996, kurz KatFG, ist im Umgang mit Hochwasserereignissen selbst, aber auch im Hochwasserrisikomanagement von besonderer Relevanz. Geregelt ist das Katastrophenfondsgesetz im BGBl. Nr. 201/1996 idgF. Den Katastrophenfonds gibt es aber bereits seit den 1960er Jahren. Die Hochwasserereignisse der Jahre 1965 und 1966 führten zur Einrichtung des Katastrophenfonds. *„Dieser Fonds speist sich aus zweckgebundenen Zuschlägen zur Einkommen-, Lohn-, Kapitalertrag- und Körperschaftssteuer, deren Höhe im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist.“*³¹⁸ 1,1 Prozent der gesamten Steuern, die im Jahresdurchschnitt etwa 80 Euro pro Haushalt ausmachen, gehen in den Topf des Katastrophenfonds. Über 70 Prozent dieser Mittel kommen der Prävention und der Schadenskompensation im landwirtschaftlichen Bereich zugute.³¹⁹

³¹⁴ Vgl. KANONIER A., GIESE K., HABERSACK H., HATTENBERGER D., KERSCHNER F. und WEBER K. (2010): Rechtsrelevante Empfehlungen aus FloodRisk II. Workpackage „Recht“. - In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 1-2, 38.

³¹⁵ RUDOLF-MIKLAU 2009: 88.

³¹⁶ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 88.

³¹⁷ VIADONAU (Hrsg.) (2016): Via Donau. Unternehmen. Organisation; online unter: <http://www.viadonau.org/unternehmen/organisation/>. (30.05.2019).

³¹⁸ SINABELL F. (2016): Einleitung. – In: WIFO (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG) (Hrsg.) (2016): Naturgefahren und die Belastung von Landeshaushalten. – Wien, 1.

³¹⁹ Vgl. PRETTENTHALER F. (2018): Ökonomische Bedeutung des Hochwassers in Österreich. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 368f.

Die Fondsmittel können zur Bewältigung von außerordentlich großen Schäden durch Katastrophen, wie beispielsweise auch Hochwassern, verwendet werden. Die finanziellen Mittel, die darin beim jeweiligen Katastrophenfall zur Verfügung stehen, variieren jedoch.³²⁰ Privatpersonen haben die Möglichkeit bis zu 80 Prozent ihres Schadenswertes durch diese öffentlichen Mittel abgegolten zu bekommen. Die Finanzmittel des Katastrophenfonds können aber auch Gemeinden und den Ländern zu Gute kommen und zur Entschädigung von Schäden an öffentlichen Gütern dienen.³²¹

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung stellen die Bund-Länder-Vereinbarungen, gemäß Art. 15a B-VG, dar.

„Der Bund und einzelne oder alle Bundesländer können gemäß Artikel 15a Bundesverfassungsgesetz (B-VG) Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Diese sogenannten 15a-Vereinbarungen (Bund-Länder-Vereinbarungen) binden sowohl den Bund als auch die Bundesländer hinsichtlich der getroffenen Vereinbarungen.“³²²

Die erste 15a-Vereinbarung „über die Aufteilung und Verwendung der nach § 4 Z 2 des KatFG 1986 zur Verfügung stehenden Mittel für ein Warn- und Alarmsystem sowie die Einräumung wechselseitiger Benützungsberechtigungen an den Anlagen dieses Systems“³²³ wurde bereits Ende der 1980er Jahre im BGBl. Nr. 87/1988 erlassen. Die neuere 15a-Vereinbarung „Donauhochwasserschutz“ wurde im BGBl. II Nr. 67/2007 und im BGBl. I Nr. 201/2013 beschlossen. Sie ist zwischen dem Bund und den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien gültig und wurde zum Zwecke des Managements von Hochwasserrisiken entlang der österreichischen Donau, mit dem Fokus auf Hochwasserschutzstrategien, erlassen.³²⁴

Die beiden 15a-Vereinbarungen sind zusammen mit 675 Millionen Euro dotiert, wobei der Anteil des Bundes bei 50 Prozent der Gesamtsumme liegt. Insgesamt wurden bisher 31 Projekte zum aktiven Hochwasserschutz und drei Projekte mit passiven Maßnahmen initiiert. Die Vereinbarungen sind bis ins Jahr 2019 gültig, wobei einige Projekte bereits im Jahr 2013 abgeschlossen waren.³²⁵

³²⁰ Vgl. RUDOLF- MIKLAU 2009: 229f.

³²¹ Vgl. SINABELL 2016: 1.

³²² BUNDESMINISTERIUM FÜR DIGITALISIERUNG UND WIRTSCHAFTSSTANDORT (Hrsg.) (2019): Begriffslexikon. Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß 15a B-VG; online unter: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/99/Seite.991408.html> (25.03.2019).

³²³ RUDOLF- MIKLAU 2018b: XXIV.

³²⁴ Vgl. RUDOLF- MIKLAU 2018b: XXIV.

³²⁵ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.) (2015): Hochwasserdokumentation Donau 2013. Ereignisdokumentation. – Wien, III.

3.5. Gesetzliche Verankerung raumplanerischer Maßnahmen

3.5.1. Raumordnung / Raumplanung in Österreich

Die Raumplanung nimmt im Hochwasserrisikomanagement eine bedeutsame Rolle ein. Dabei ist maßgeblich, was unter diesem Begriff des Raumes verstanden wird und aus welchem räumlichen Blickwinkel ein Risiko betrachtet wird.³²⁶

„Raum wird als die Bezugsgröße definiert, in der sich Menschen bzw. ihre Artefakte gemeinsam Risiken aus einer räumlich relevanten Gefahr ausgesetzt sehen und auf diese im Rahmen gesellschaftlicher Interaktions- und Handlungsstrukturen innerhalb eines institutionalisierten und normierten Regulierungssystems reagieren.“³²⁷

Wird die Nutzung eines Raumes geplant, sollen dabei, mit Bedachtnahme auf außenstehende Oberlieger oder Unterlieger an einem Flussverlauf, aber eben auch auf nachfolgende Generationen, dringend mögliche Risiken bedacht werden. Im Zuge eines Hochwasserrisikomanagements sollen die, mit einem Hochwasser für die Bevölkerung potentiell einhergehenden Risiken im Raum dementsprechend gehandhabt und durch entsprechende Entscheidungen in der Raumplanung negative Folgewirkungen möglichst verhindert werden.³²⁸

„Das oberste Ziel der Raumordnung im Zusammenhang mit Naturgefahren ist, die bedrohten Gebiete von Besiedelung freizuhalten (passive Schutzwirkung). Ihre präventive Wirkung liegt in der angepassten Nutzung gefährdeter Bereiche, wodurch langfristig das Risiko gesenkt werden kann.“³²⁹

Die Raumordnung verfolgt dementsprechend drei zentrale Ziele. Die „Berücksichtigung bestehender Gefährdungen bei der Festlegung der Raum- und Flächennutzung“³³⁰, die „Vorbeugung gegen die Erhöhung der Gefahrenpotenziale durch vorausschauende Steuerung der räumlichen Entwicklung und Raumnutzung“³³¹ und einen „aktiven Beitrag zu integrierten Schutzstrategien“³³², wie beispielsweise die Instandsetzung von Retentionsflächen.³³³

³²⁶ Vgl. GREIVING 2003: 17ff.

³²⁷ GREIVING 2003: 18.

³²⁸ Vgl. GREIVING 2003: 17ff.

³²⁹ RUDOLF-MIKLAU 2009: 129.

³³⁰ RUDOLF-MIKLAU 2009: 129.

³³¹ RUDOLF-MIKLAU 2009: 129.

³³² RUDOLF-MIKLAU 2009: 129.

³³³ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 129.

Die Raumplanung „(...) hat im Allgemeinen die Aufgabe, Raumansprüche und Raumnutzungen entsprechend den Eignungen der jeweiligen Standorte zu verteilen“³³⁴. Im Hinblick auf ein nachhaltiges Hochwasserrisikomanagement sollen und können raumplanerische Maßnahmen, unter Rücksichtnahme potentieller Risiken, die Nutzungsinteressen der verschiedenen Akteure miteinander abstimmen und durch diese Regelungen nicht nur die Entstehung neuen Risikopotentials verhindern, sondern auch zu dessen Verringerung beitragen. Die zentrale Aufgabe der Raumplanung im Bereich der Hochwasserprävention ist die Freihaltung von großflächigen Überflutungsflächen zum Zwecke der Retention. Um eine Verringerung des Schadenspotentials zu erzielen, sollen in potentiell gefährdeten Gebieten demnach Baulandwidmungen verboten und bauliche Auflagen auferlegt werden. Da die Raumordnungs- und die Baugesetzgebung in Österreich von den Bundesländern erlassen werden, kann auch das Potential raumplanerischer Maßnahmen im Hochwasserrisikomanagement von Bundesland zu Bundesland variieren.³³⁵

Die Raumordnungsgesetze unterscheiden sich in Österreich innerhalb der einzelnen Bundesländer also recht stark. Im Gegensatz zu den deutschen oder schweizerischen Raumordnungsgesetzen zählt es aber in keinem der österreichischen Bundesländer zu den zentralen Aufgaben, überörtliche Kooperationen und somit ein überregionales Management von Hochwasserrisiken zu realisieren. Etwaige auf das Flusseinzugsgebiet bezogene Kooperationen basieren folglich auf Freiwilligkeit und somit auf der Bereitschaft der Gemeinden. Im Aufgabenbereich einer solchen Kooperation können und sollen beispielsweise technische Maßnahmen koordiniert, Retentionsflächen geschaffen und freigehalten oder aber auch darüber hinausgehend räumliche Entwicklungsvorstellungen abgesprochen werden.³³⁶

Das Raumordnungsrecht hat auf Bundesebene keine gesamtstaatlich gültigen und verbindlichen Zielsetzungen. Die Raumordnung ist in Österreich Landessache, einzig „in jenen Rechtsgebieten, in welchen eine sektorale Raumordnungszuständigkeit des Bundes besteht“³³⁷, wie beispielsweise im Forstrecht, dem Wasserrecht oder dem Verkehrsrecht, können für alle Bundesländer verbindliche Grundsätze festgelegt werden.³³⁸

Ein nachhaltiger Umgang mit Naturrisiken und so eben auch mit Hochwassern erfordert einen rechtlichen Rahmen, der flexibel auf regionale Besonderheiten angewandt und zudem im Einklang mit den laufenden Veränderungsprozessen weiterentwickelt

³³⁴ LÖSCHNER L. und SEHER W. (2016): Analyse der Fachliteratur und der Raumordnungsgesetzgebung im Hinblick auf Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Restrisikobereichen in der Raumplanung. – In: WIFO (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG) (Hrsg.) (2016): Naturgefahren und die Belastung von Landeshaushalten. – Wien, 62.

³³⁵ Vgl. LÖSCHNER und SEHER 2016: 62f.

³³⁶ Vgl. SEHER 2012: 55f.

³³⁷ RUDOLF-MIKLAU 2009: 131.

³³⁸ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 131.

werden kann. Die Realisierung dieser, der Theorie nach, optimalen gesetzlichen Regelungen, Vorgaben und Richtlinien, gestaltet sich in der Umsetzungspraxis jedoch als enorme Herausforderung.³³⁹

3.5.2. ÖROK-Empfehlungen

Bereits im Jahr 1971 wurde die Österreichische Raumordnungskonferenz, kurz ÖROK, als politisches Organ etabliert. Eine der wesentlichen Aufgaben der ÖROK ist die Erstellung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes, kurz ÖREK, welches in Österreich als Leitbild für die Raumordnung und Raumentwicklung auf allen Ebenen anzuwenden ist, jedoch keinerlei konkrete Vorgehensweisen und Normen vorschreibt. So wurde auch im Jahr 2011 in Abstimmung mit den aktuellen Herausforderungen ein neues ÖREK veröffentlicht.³⁴⁰ Dieses bringt damit eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure zusammen, wodurch Synergieeffekte genutzt und Kooperationen ins Leben gerufen werden können. Die ÖROK stellt mit den Raumentwicklungskonzepten somit ein Planungsinstrument zur Verfügung, welches sektorenübergreifend die beteiligten Akteure aller Ebenen involviert, und somit eine Basis für eine nachhaltige und koordinierte räumliche Entwicklung bildet.³⁴¹

Die räumliche Entwicklung wird in Österreich von vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Dazu muss leider auch die zunehmende Nutzung von Flächen für Verkehrs- oder auch Siedlungszwecke gezählt werden. Der Raum wird vielfach vor allem ökonomisch übermäßig genutzt. Folglich stehen sich verschiedene Verwendungsformen ein und desselben Raumes oft auch widersprüchlich entgegen.³⁴²

Dieses Strategiehandbuch ist zwar nicht von rechtlicher Verbindlichkeit, soll aber trotzdem einen, für alle beteiligten Akteure gültigen Handlungsspielraum festlegen. Die Strategien sind auf zehn Jahre ausgelegt und werden nach Ablauf der Hälfte der Zeit evaluiert. Das ÖREK gliedert die Strategien in vier übergeordnete Kategorien. Einer dieser Fokusse umfasst die Aspekte „*Klimawandel, Anpassung und Ressourceneffizienz*“³⁴³. Darin sind auch für den Umgang mit Hochwasserrisiken wichtige Zielsetzungen und Maßnahmen festgelegt. Die Schwerpunkte liegen dabei auf der Freihaltung von „*Hochwasserrückhalte- und Hochwasserabflussflächen*“³⁴⁴ und der Aktualisierung, Erweiterung und folglich auch einer rechtsverbindlichen Verankerung der Gefahrenzo-

³³⁹ Vgl. STÖTTER und FUCHS 2006: 33f.

³⁴⁰ Vgl. ÖROK 2011: 7.

³⁴¹ Vgl. ÖROK 2011: 13.

³⁴² Vgl. ÖROK 2011: 14f.

³⁴³ ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2018b): Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 (ÖREK 2011). Reflexion zu Inhalten, Umsetzung, Ausblick, Endbericht. – Wien. (=ÖROK-Schriftenreihe 201), 31.

³⁴⁴ ÖROK 2018b: 31.

nenpläne. Diese zwei Aufgabenbereiche im Rahmen des Handlungsfeldes „*Vorrangflächen zum Schutz vor Naturereignissen*“³⁴⁵ erfordern die verschiedenen Nutzungsinteressen verstärkt abzuwägen und sich der gegenseitigen Abhängigkeit, etwa auch im Hochwasserrisikomanagement, bewusst zu werden.³⁴⁶ Zukünftig sollte, so das Ergebnis der Evaluierung, im Umgang mit Hochwasserrisiken unter anderem dem Aspekt der Nachhaltigkeit mehr Aufmerksamkeit gewidmet und eine Risikokultur etabliert werden.³⁴⁷ Außerdem könnte sich auch der Rückbau von zerstreuten Siedlungen in Gebieten mit potentiell signifikantem Hochwasserrisiko positiv auf die nachhaltige Vermeidung von Schäden durch Hochwasser auswirken.³⁴⁸ Neben dem Handlungsfeld „*Vorrangflächen zum Schutz vor Naturereignissen*“³⁴⁹ wird auch in anderen Kategorien des ÖREK 2011 ein sparsamerer Umgang mit Flächen, ein entsprechend ausgerichtetes Flächenmanagement und insgesamt die Freihaltung von Flächen in Österreich empfohlen.³⁵⁰

Die vierte Säule des ÖREK ist der Förderung kooperativer und effizienter Strukturen gewidmet. Der Raumordnung und der Raumplanung soll eine klare und transparente Kompetenzverteilung zu Grunde liegen, die ein schnelleres Handeln möglich macht.³⁵¹ Dabei soll vor allem auch die regionale Handlungsebene gestärkt werden. Des Weiteren soll die Partizipation aller Akteure, der Öffentlichkeit im Allgemeinen und der konkret Betroffenen im Speziellen, forciert, Regionen vernetzt und so neue Partnerschaften gebildet werden. Die Zusammenarbeit soll sich aber nicht auf die interkommunale Ebene beschränken, sondern darüber hinaus österreichweit und auch überstaatlich raumwirksame Politiken begünstigen.³⁵²

Neben dem Raumentwicklungskonzept hat sich die ÖROK zudem zur Aufgabe gemacht Empfehlungen zu veröffentlichen. So wurde im Jahr 2018 eine Empfehlung zum Hochwasserrisikomanagement herausgegeben, welche die nicht mehr zeitgemäße „*ÖROK-Empfehlung Nr. 52 zum präventiven Umgang mit Naturgefahren in der Raumordnung, Themenschwerpunkt Hochwasser*“³⁵³ aus dem Jahr 2005 ablöste. Dem Schwerpunkt des Schutzes vor Naturgefahren widmet die ÖROK seit den verheerenden Ereignissen im Jahr 2002 besonders große Aufmerksamkeit. Dabei wurden im Rahmen der ÖROK-Empfehlung Nr. 57 unter dem Motto, „*Dem Wasser mehr Raum geben*“³⁵⁴, 10 Handlungsempfehlungen ausgearbeitet. Die Bekanntgabe erfolgte jedoch erst nach Entwicklung des Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken,

³⁴⁵ ÖROK 2011: 67.

³⁴⁶ Vgl. ÖROK 2011: 67f.

³⁴⁷ Vgl. ÖROK 2018b: 53f.

³⁴⁸ Vgl. ÖROK 2018b: 60.

³⁴⁹ ÖROK 2018b: 31.

³⁵⁰ Vgl. ÖROK 2018b: 30f.

³⁵¹ Vgl. ÖROK 2011: 79f.

³⁵² Vgl. ÖROK 2011: 81-89.

³⁵³ ÖROK 2018a: 7.

³⁵⁴ ÖROK 2018a: 8.

weshalb die Empfehlungen darin noch nicht implementiert wurden. Für zukünftige Projekte im Bereich des Hochwasserrisikomanagements kann man nun aber auf diese Empfehlungen zurückgreifen, um so noch bessere Ergebnisse erzielen zu können.³⁵⁵

Empfehlung 1	Verankerung der Risikovermeidung bzw. Risikoreduktion als wesentliches Anliegen der Raumordnung
Empfehlung 2	Berücksichtigung angemessener Ziele gemäß Nationalem Hochwasserrisikomanagementplan in der Raumordnung
Empfehlung 3	Sicherung von Flächen für Maßnahmen zum Zweck des Hochwasserabflusses und -rückhaltes sowie zur Gewässerbewirtschaftung
Empfehlung 4	Verbesserte Abstimmung zwischen überörtlicher Raumordnung und Wasserwirtschaft
Empfehlung 5	Erstellung, Aktualisierung und Verwendung von gefahren- und risikobezogenen Planungsgrundlagen
Empfehlung 6	Verpflichtende Verankerung von Gefahrenzonenplanungen und Abflussuntersuchungen in der örtlichen Raumordnung und im Baurecht
Empfehlung 7	Erarbeitung von Grundlagen zur Berücksichtigung des Restrisikos und Ableitung von Handlungsempfehlungen für Raumordnung und Baurecht
Empfehlung 8	Vorschreibung von Maßnahmen im Überflutungsbereich aus dem Baurecht
Empfehlung 9	Erstellung von Planungsgrundlagen zur Bewertung und Maßnahmen zur Verringerung des Risikos von pluvialem Hochwasser
Empfehlung 10	Präzisierung der Summationswirkung im Wasserrecht

Abbildung 4: ÖROK-Empfehlungen

Datengrundlage: ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2018a): Hochwasserrisikomanagement. Ausgangslage & Rahmen, Empfehlungen, Erläuterungen & Beispiele. – Wien. (=ÖROK-Empfehlung 57), 9; eigene Darstellung.

Der Freihaltung von Retentionsflächen wird im Hochwasserrisikomanagement große Bedeutung beigemessen und ist deshalb in der Empfehlung Nr. 4 verankert. Dementsprechend soll die Zusammenarbeit zwischen Raumordnung und der Wasserwirtschaft intensiviert und auch in überörtlichen Raumordnungsprogrammen umgesetzt werden. Um eine solche Freihaltung von Retentionsräumen vermehrt umsetzen zu können, bedarf es aber auch konkreter gesetzlicher Rahmen, die es in den nächsten Jahren noch zu etablieren gilt.³⁵⁶

3.5.3. Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz

Die zentrale Zielsetzung im Oberösterreichischen Raumordnungsgesetz ist „die Vermeidung und Verminderung des Risikos von Naturgefahren für bestehende und zukünftige Siedlungsräume“³⁵⁷, gemäß § 2 Abs. 1 lit. 2a Oö ROG. Da die Ziele aber nur sehr ungenau formuliert sind und sich daraus keine konkreten Handlungsanweisungen

³⁵⁵ Vgl. ÖROK 2018a: 7ff.

³⁵⁶ Vgl. ÖROK 2018a: 12.

³⁵⁷ § 2 Abs. 1 lit. 2a Oö ROG.

ableiten lassen, ist deren Wirksamkeit in der praktischen Umsetzung der Raumordnungsgesetzgebung nur schwer abzuschätzen.³⁵⁸

Die Zielformulierungen verdeutlichen das Interesse der Politik an der Raumordnung, die mit den Raumordnungsgesetzen, sozusagen von oben herab, den Rahmen für die überörtlichen und örtlichen Maßnahmen absteckt. Die Ereignisse der letzten Jahrzehnte lenkten die Aufmerksamkeit immer stärker auf das Potential der Raumordnung. In Oberösterreich wurde mit der ROG-Novelle des Jahres 2005 im Bundesländervergleich schon recht früh dem Umgang mit Naturgefahrenrisiken und deren Management mehr Bedeutung beigemessen und der Zielkatalog entsprechend überarbeitet.³⁵⁹

Die im Wasserrecht geregelten Planungsakte „*entfalten keine unmittelbare Sperrwirkung für die Raumordnungsaktivitäten der Länder*“³⁶⁰. Rein verfassungsrechtlich ist somit nur eine Berücksichtigung verankert, und es ergibt sich keine Verpflichtung diese Flächen mit Bauverböten zu belegen.³⁶¹ Die Kenntlichmachung von gefährdeten Gebieten im Flächenwidmungsplan wird den einzelnen Gemeinden vom Raumordnungsgesetz vorgeschrieben. Das Raumordnungsgesetz sorgt darüber hinaus dafür, dass Flächen, die sich aufgrund ihrer natürlichen Gegebenheiten nicht zur Bebauung eignen, in den möglichen Widmungen eingeschränkt werden. Im Bereich eines 30-jährigen Hochwasserabflusses gilt deshalb ein generelles Widmungsverbot. Auch für Parzellen mit niedrigerem Hochwasserrisiko muss die Beurteilung und Einschätzung, ob dieses Gebiet als Bauland, oder für andere Nutzungen umgewidmet werden kann, entsprechend der jeweiligen individuellen Gegebenheiten, durch die Verantwortlichen auf lokaler Ebene erfolgen.³⁶²

Trotz baulicher Schutzmaßnahmen handelt es sich bei ehemals gefährdeten Gebieten immer noch um Restrisikobereiche. Gerade in diesen Gebieten sind raumplanerische oder baurechtliche Maßnahmen gefragt, um die Entstehung weiteren Gefahrenpotentials zu verhindern.³⁶³ Das Oberösterreichische Raumordnungsgesetz regelt als einziges den Umgang mit einem solchen Restrisiko. In ehemals roten Zonen wird hier darauf Rücksicht genommen, dass im Anschluss an die Errichtung technischer Hochwasserschutzmaßnahmen weiterhin ein gewisses Restrisiko besteht. Auch für diese Gebiete gilt, in Bedachtnahme einer nachhaltigen und vielseitigen Schutzstrategie, ein generelles Verbot zur Umwidmung zu Bauland.³⁶⁴ Dabei handelt es sich aber zumeist um individuelle Entscheidungen auf Gemeindeebene, die zwar vom Land geprüft, durch das fahrlässige Verhalten einiger weniger aber trotzdem in die Entstehung neuer

³⁵⁸ Vgl. LÖSCHNER und SEHER 2016: 65.

³⁵⁹ Vgl. KANONIER 2018: 172f.

³⁶⁰ WEBER 2018: 129.

³⁶¹ Vgl. WEBER 2018: 129.

³⁶² Vgl. LÖSCHNER und SEHER 2016: 65f.

³⁶³ Vgl. ÖROK 2018a: 43.

³⁶⁴ Vgl. LÖSCHNER und SEHER 2016: 68.

Problemlagen resultieren können. Zudem wird auch in Oberösterreich noch nicht immer auf Restrisiken Rücksicht genommen. So kam es beispielsweise auch im Untersuchungsgebiet zu ähnlichen Fehlentwicklungen, deren Auswirkungen oftmals erst nach einigen Jahrzehnten spürbar wurden.

Der Umgang mit bereits bestehenden Gebäuden in potentiell gefährdeten Gebieten wird im Oö ROG jedoch nicht reglementiert. Stattdessen legt das Oberösterreichische Bautechnikgesetz, Oö BauTG, Vorgaben fest, wie Gebäude in Gefahrenzonen im Abflussbereich eines 100-jährigen Hochwassers und in gelben Gefahrenzonen angepasst werden müssen. Die Umsetzung präventiver Hochwasserschutzmaßnahmen beim Bau neuer Gebäude ist darin nicht nur empfohlen, sondern auch gesetzlich geregelt.³⁶⁵

In § 21 Abs. 1a des Oö ROG ist nun seit Juli 2015 ein generelles Widmungsverbot fixiert, welches auch für Flächen gilt, die aufgrund technischer Schutzmaßnahmen nicht mehr als rote Zonen definiert werden. Dafür müssen diese Flächen im Gefahrenzonenplan aber entsprechend gekennzeichnet werden.³⁶⁶ Zudem beinhaltet das Oö ROG auch noch „*differenzierte Schutzziele für HQ30- und HQ100-Bereiche*“³⁶⁷. Als eine weitere Besonderheit des Oö ROG gilt die, dem WRG und dem Forstgesetz entsprechende rote Zone, welche hier auf gesetzlicher Basis von der ständigen Siedlungs- und Verkehrsnutzung ausgeschlossen wird.³⁶⁸

Restrisiken werden heute zwar bereits wesentlich bewusster wahrgenommen, insgesamt werden sie aber oftmals immer noch stark unterschätzt. Um noch besser auf Restrisikogebiete Rücksicht zu nehmen und die Freihaltung dieser Gebiete auch auf rechtlicher Basis zu verankern, könnten Hochwasserrückhalteflächen, oder auch die „*Abflussflächen eines HQ300*“³⁶⁹, in örtlichen, aber vor allem auch in überörtlichen Raumplänen ausgewiesen werden.³⁷⁰ Um der Tatsache gerecht zu werden, dass Hochwasser grenzüberschreitend wirken, und so vor allem über Gemeindegrenzen hinausreichen, sollten in Österreich beispielsweise „*hochwasserbezogene Vorrang- und Vorbehaltsflächen*“³⁷¹ mit gesetzlicher Verpflichtung realisiert werden.³⁷² Expertinnen und Experten schätzen die Effektivität solcher auf Restrisikobereiche ausgeweitete Maßnahmen im Umgang mit Hochwasserrisiken zwar durchaus sehr positiv ein,

³⁶⁵ Vgl. LÖSCHNER und SEHER 2016: 71f.

³⁶⁶ Vgl. KANONIER 2018: 180.

³⁶⁷ KANONIER 2018: 180.

³⁶⁸ Vgl. KANONIER 2018: 180.

³⁶⁹ WIFO (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG) (Hrsg.) (2016): Naturgefahren und die Belastung von Landeshaushalten. – Wien, 79.

³⁷⁰ Vgl. WIFO 2016: 78f.

³⁷¹ SEHER und LÖSCHNER 2018: 450.

³⁷² Vgl. SEHER und LÖSCHNER 2018: 450.

die Umsetzbarkeit wird jedoch oftmals noch in Frage gestellt. Gerade in solchen Fällen, wenn es um den Eingriff in das Eigentum von Betroffenen geht, ist der Widerstand aber besonders hoch.³⁷³

3.5.4. Örtliche Raumplanung

3.5.4.1. Örtliche Entwicklungskonzepte

Die örtliche Raumplanung fällt gemäß Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG in den Aufgabenbereich der Gemeinden. Der Bund und die Länder können aber mit diversen raumplanungsrelevanten Fachplanungen, oder auch durch die Grundrechte auf die örtliche Raumplanung Einfluss nehmen.³⁷⁴

*„Die von den Gemeinden zu erlassenden örtlichen Raumordnungspläne müssen die Vorgaben überörtlicher Pläne des Landes umsetzen.“*³⁷⁵ Im örtlichen Entwicklungs- oder Raumordnungskonzept, welches die Basis für den Flächenwidmungsplan bildet, werden langfristige Zielsetzungen festgeschrieben. Auf freiwilliger Basis können mehrere zusammen Vereine oder Verbände begründen und interkommunale Entwicklungskonzepte erlassen.³⁷⁶

Ein örtliches Raumordnungskonzept wird vom Gemeinderat verordnet, zudem aber immer auch von der Landesebene beaufsichtigt, beziehungsweise kontrolliert. Während die örtliche Raumordnung also im Kompetenzbereich der Gemeinden liegt, sind die Länder für die überörtliche Raumplanung zuständig. Diese Aufsichtsfunktion kann als Kontrolle gesehen werden, soll aber auch der Unterstützung der Gemeinden dienen und so mögliche Fehlentscheidungen verhindern, die über kurz oder lang auch die Bevölkerung folgeschwer treffen könnten.³⁷⁷

3.5.4.2. Örtliche Flächenwidmungsplanung

Erst auf Gemeindeebene kann die Siedlungsentwicklung den jeweiligen örtlichen Naturgefahrenrisiken entsprechend gestaltet werden. Neben dem Flächenwidmungsplan basieren die Nutzungsvorgaben und -einschränkungen auch auf dem örtlichen Entwicklungskonzept und dem Bebauungsplan.³⁷⁸ Das örtliche Entwicklungskonzept bildet dabei die strategische Ebene, während der Flächenwidmungsplan als operative Ebene fungiert.³⁷⁹

³⁷³ Vgl. WIFO 2016: 78ff.

³⁷⁴ Vgl. ADAMOVIC 2005: 8f.

³⁷⁵ KLEWEIN 2018: 206.

³⁷⁶ Vgl. KLEWEIN 2018: 206f.

³⁷⁷ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 111f.

³⁷⁸ Vgl. KANONIER 2018: 183.

³⁷⁹ Vgl. SEHER 2008: 50.

Dem Flächenwidmungsplan kommt sowohl in der Raumordnung, als auch im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements eine wichtige Rolle zu. Neben der Funktion, zur Information und Bewusstseinsbildung der Betroffenen, ebenso wie der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, beizutragen, wird damit die präventive Aufgabe, der Steuerung weiterer Nutzungen in potentiell gefährdeten Bereichen, verfolgt. Grundsätzlich ist das Potential der Flächenwidmungsplanung im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements aber auf die Zukunft gerichtet und erlaubt damit keinen Eingriff in bereits bestehende Rechte. Die Absiedelung kann somit nicht auf rechtlicher Grundlage der Flächenwidmungsplanung erfolgen.³⁸⁰

3.6. Rechtliche Grundlagen zur Umsetzung von Absiedelungsstrategien

Es stellt sich somit die Frage, wie ein Siedlungsrückzug, also eine Absiedelung zum Zwecke der Verringerung des Hochwasserrisikos eigentlich durchgesetzt werden kann. Die Umsetzung über eine Enteignung ist rein rechtlich nicht möglich, aber auch darüber hinaus scheint es unklar, wie eine solche Strategie im besten Falle finanziert werden kann und soll.³⁸¹

Um die Entwicklung neuen Schadenspotentials aufzuhalten, kann mithilfe raumplanerischer Maßnahmen entgegengewirkt werden. Der Eingriff in Bestände fußt jedoch nicht auf entsprechenden Steuerungsinstrumenten in der Raumplanung und kann deshalb nur sehr schwer gelingen. Zur Verringerung des Risikos und der Vulnerabilität der Bevölkerung bedarf es, über die Strategien der Raumplanung hinaus, auch eines dementsprechend ausgebildeten Risikobewusstseins aller Akteure. Raumplanerische Strategien können in diesem Bereich folglich nur als ganzheitliche Maßnahmen in Verknüpfung mit anderen Strategien erfolgreich etabliert werden.³⁸²

Im Raumordnungsrecht gibt es diesbezüglich keine Befugnis zur Enteignung, sehr wohl aber zur Rückwidmung und Nutzungsbeschränkung. Auf lokaler Ebene sind solche Eingriffe in die Rechte einer Liegenschaftsbesitzerin, eines Liegenschaftsbesitzers zumeist aber nur sehr schwer durchsetzbar. Die Verantwortlichen vergaben in den vorangegangenen Jahrzehnten oft leichtsinnig Bewilligungen und Umwidmungen. Heute scheuen sie sich davor in den privaten Besitz betroffener Personen einzugreifen, auch wenn dies langfristig ganz wesentliche Vorteile hätte.³⁸³

Die örtlichen Flächennutzungspläne haben normative Wirkung. Gemäß Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention, kurz ZPMRK,

³⁸⁰ Vgl. KANONIER 2018: 183ff.

³⁸¹ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 199.

³⁸² Vgl. HEMIS H. (2012): Naturgefahren und Klimawandel. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum Raumplanung 19), 43f.

³⁸³ Vgl. KANONIER 2018: 183ff.

greifen diese aber regelmäßig in den Schutzbereich des Grundrechtes auf Unversehrtheit des Eigentums ein. Laut Verfassungsgerichtshof ist eine solche Eigentumsbeschränkung mit dem Ziel der Reduktion eines Hochwasserrisikos, beziehungsweise zum Schutz vor den möglichen Gefahren im Zusammenhang mit einem Hochwasser, im Rahmen der gemeindlichen Flächenwidmung aber zulässig, und es handelt sich dabei nicht um eine Enteignung. Ein solcher Eingriff legitimiert sich, wenn damit die Umsetzung des öffentlichen Interesses impliziert wird.³⁸⁴

Werden nun von der Bevölkerung derart schwerwiegende Einschränkungen des Eigentums oder sogar eine Absiedelung gefordert, verwundert es nicht, dass trotz der Vergabe von Entschädigungen viele Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht bereit sind für die Allgemeinheit ein solches Opfer zu bringen.³⁸⁵ *„Die Bereitschaft zur Eigenverantwortung im Naturgefahrenbereich bleibt unverändert niedrig bis nicht vorhanden.“*³⁸⁶

Greiving et al. bezeichnen in ihrem 2018 veröffentlichten Artikel mit dem Titel „Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken“ eine, mit der im Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken als Absiedelung bezeichneten, vergleichbaren Maßnahme, als Siedlungsrückzug. Gebiete im Hochwasserrisikogebiet sollen demnach nicht mehr nur von zukünftiger Bebauung freigehalten werden. Um tatsächlich eine Risikoreduzierung zu erreichen, sollte der bereits bestehenden Bausubstanz mehr Beachtung geschenkt werden.³⁸⁷ *„Sollen Risiken also planerisch wirklich reduziert werden, kommt neben der Bauvorsorge am Objekt nur der proaktive oder reaktive Rückzug von Siedlungen und Infrastrukturen aus den gefährdeten Gebieten in Betracht.“*³⁸⁸

Ein Siedlungsrückzug aus dem gefährdeten Gebiet kann aber nicht nur zur Vorsorge, sondern auch im Wiederaufbau, als Reaktion auf ein Hochwasserereignis durchgeführt werden. Gerade in solchen Situationen, *„wenn ohnehin erhebliche Teile der Bausubstanz geschädigt und Finanzmittel für den Wiederaufbau erforderlich sind“*³⁸⁹, kann ein reaktiver Siedlungsrückzug erfolgen. Ganz im Sinne der UNISDR, der United Nations Office for Disaster Risk Reduction, soll neben proaktiven raumplanerischen Maßnahmen auch folgendes Bestreben umgesetzt werden, *„Build Back Better in recovery, rehabilitation and reconstruction“*³⁹⁰.

³⁸⁴ Vgl. HOLZER 2008: 13f.

³⁸⁵ Vgl. WEBER 2018: 131ff.

³⁸⁶ WEBER 2018: 131f.

³⁸⁷ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 193.

³⁸⁸ GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 193.

³⁸⁹ GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 197.

³⁹⁰ UNISDR (2015): Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. – Genf; online unter: http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf. (23.02.2019), 21.

Unter diesem prioritären Anspruch „to build back better“ sind die Möglichkeiten zu verstehen, die sich im Anschluss an eine Katastrophe, so auch an ein Hochwasser, im Zuge der Erholung, der Sanierung und der Wiederherstellung ergeben können. Diese zu ergreifen und damit eine Verbesserung zu erreichen, gilt als wesentliches Ziel dieser Herangehensweise. Vor einem folgenschweren Hochwasserereignis kommt es meist zum stetigen Anwachsen des Gefahrenpotentials. Die Erfahrungen, welche über die Jahre im Umgang mit Hochwassern gesammelt werden, können aber ganz maßgeblich zur Entwicklung risikoreduzierender Maßnahmen beitragen. Im Rahmen eines integralen Risikomanagements soll in dieser Phase im Anschluss an ein Hochwasser keine Rekonstruktion des vorherigen Zustandes vollzogen werden. Das Potential dieses Moments muss genutzt werden, um Bedingungen zu schaffen, die mit einer höheren Resilienz gegenüber den jeweiligen Risiken ausgestattet sind. Dieser Aufbau von Resilienz soll langfristig die Verringerung der Gefährdung, also der Vulnerabilität der Betroffenen, und eine optimierte Vorsorge ermöglichen.³⁹¹

Wird ein Gebäude, eine Siedlung oder sogar eine ganze Ortschaft von einem Hochwasser schwer getroffen, hinterlässt dieses häufig enorme Schäden. Im Anschluss an ein Hochwasser kann es deshalb oftmals auch nicht zielführend sein, beschädigte oder zerstörte Strukturen an Ort und Stelle wieder aufzubauen. Vielmehr gilt es aus den verheerenden Schadensereignissen zu lernen und im Extremfall auch einen Neuanfang an einem anderen Ort in Erwägung zu ziehen, oder aus Sicht der politischen Verantwortlichen eine solche zu empfehlen. Liegenschaften, welche in Gebieten mit besonders hohem Hochwasserrisiko liegen, können, wenn eine dauerhaft wirksame „Verringerung des Schadenspotentials“³⁹² angestrebt werden soll, auch abgesiedelt werden. Zudem können damit auch mögliche Fehlentwicklungen in der Raumordnung eines Gebietes ausgemerzt werden. Fehlentwicklungen, die besonders auf Gemeindeebene aufgrund zu freizügiger Umwidmungen entstehen können, da den Verantwortlichen vielfach die notwendige Distanz fehlt, um klare Entscheidungen zum vermeintlichen Nachteil der Bürgerinnen und Bürger durchzusetzen.³⁹³ Das Hochwasserrisikomanagement kann, wie in Kapitel 2.3.4. bereits dargelegt wurde, als Kreislauf gesehen werden. Im Rahmen dessen können derartige Umsiedlungsstrategien, zum einen als Bewältigungsmaßnahmen im Anschluss an ein Hochwasserereignis, zum anderen aber auch als präventive Strategien vor einem erneuten Hochwasserfall eingeordnet werden.³⁹⁴ Mit der Etablierung eines integralen Hochwasserrisikomanagements wird auch die nachhaltige Wirksamkeit von Absiedlungsstrategien verstärkt nutzbar gemacht. Eine Ganzheitlichkeit im Umgang mit Hochwasserrisiken kann erst durch die Erwägung von Absiedlungsstrategien erreicht werden.

³⁹¹ Vgl. UNISDR 2015: 21f.

³⁹² RUDOLF-MIKLAU 2009: 227.

³⁹³ Vgl. PETZ K. (2001b): Diskussionsbeiträge. – In: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (2001): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. – Wien. (=Tagungsberichte 30), 145.

³⁹⁴ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 227f.

4. Akteure und deren Aufgaben

4.1. Kompetenzverteilung

„Einleitend ist festzustellen, dass es sich beim „Schutz vor Naturgefahren“ um eine ‚zersplitterte Querschnittsmaterie‘ handelt, die einer breiten Palette verfassungsrechtlicher Kompetenzen zuzurechnen ist.“³⁹⁵

Da die Kompetenzen im Naturgefahrenmanagement so weit gestreut sind, gestaltet sich die Suche nach dem richtigen Ansprechpartner für viele Betroffene oft etwas schwierig. Somit wird auch in den Strukturen des Hochwasserrisikomanagements die Abstimmung des Handelns auf lokaler Ebene und einer zentrale Steuerung immer dringlicher.³⁹⁶ Das Naturgefahrenmanagement gestaltet sich höchst komplex und dadurch etwas unübersichtlich. Zudem sind potentiell folgenschwere Entscheidungen zum Teil Auslegungssache und somit von individuellen Meinungen einzelner Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger abhängig.³⁹⁷

Seit den verheerenden Lawinenkatastrophen zu Beginn der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts, deren Auswirkungen die Kompetenzen und Möglichkeiten der Länder überstiegen hatten, übernimmt der Bund wichtige Aufgaben in der Bewältigung von Katastrophen.³⁹⁸ Auch in der Schutzwasserwirtschaft folgt Österreich dem föderalen Prinzip, demzufolge sowohl dem Bund, als auch den Ländern spezifische Verantwortungen zukommen. Diese Kompetenzverteilung gilt es zu koordinieren, um ein funktionierendes und erfolgsbringendes Kooperieren aller beteiligten Instanzen zu ermöglichen.³⁹⁹

Die Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung des Hochwasserrisikomanagements wird entsprechend der in Österreich gültigen, gesetzlichen Regelungen und Verordnungen festgelegt. Wer im B-VG aber nach den Begriffen „Naturgefahr“ oder „Katastrophe“ sucht, wird nicht fündig werden, da es in der österreichischen Gesetzgebung keinen spezifischen Bereich für den Umgang mit Hochwasserrisiken gibt. Vielmehr erfolgt die gesetzliche Regelung, wie in Kapitel drei bereits ausführlich dargelegt wurde, aufgefächert auf eine Vielzahl unterschiedlicher Fachbereiche und Institutionen.⁴⁰⁰ Zusätzlich zu den rechtlichen Bestimmungen, die vom Bund oder den Ländern

³⁹⁵ RUDOLF-MIKLAU 2009: 58.

³⁹⁶ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 57.

³⁹⁷ Vgl. WEBER K. (2006): Grenzen des Rechts. Erwartungshaltung versus Einlösbarkeit im Recht des Naturgefahrenmanagements. – In: FUCHS S., KHAZADEH L. und WEBER K. (Hrsg.) (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement. – Innsbruck, Wien, Bozen, 178f.

³⁹⁸ Vgl. SINABELL 2016: 1.

³⁹⁹ Vgl. PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

⁴⁰⁰ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 59f.

erlassen werden, sind auch noch unionsrechtliche Vorgaben und Programme zu beachten, die damit zur weiteren Steigerung der komplexen Gegebenheiten beitragen.⁴⁰¹

Das Hochwasserrisikomanagement wird in Österreich vom Bund, den Ländern und den Gemeinden vollzogen. Während der Bund dabei die Fachplanungskompetenzen inne hat, übernehmen die Länder die Verantwortung für das Raumordnungsrecht, während das Baurecht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt. Eine enge Verknüpfung der unterschiedlichen Fachbereiche, aber eben auch der verschiedenen politischen Ebenen, ist somit dringend erforderlich. Der Nationale Hochwasserrisikomanagementplan, kurz RMP, aus dem Jahr 2015 entfaltet für die im Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden liegenden Fachbereiche keine normative Verbindlichkeit. Mit seinem Dokumentations- und Planungssystem, welches die Gefahrenzonenpläne, und die Gefahren- und Risikokarten regelt, bildet das RMP aber eine allgemeingültige, fachliche Basis.⁴⁰² Mithilfe dieser Instrumente, sowie der Ausweisung und Abschätzung von Risiken konnte eine wesentliche Grundlage für ein nachhaltiges Hochwasserrisikomanagement in Österreich geschaffen werden.⁴⁰³

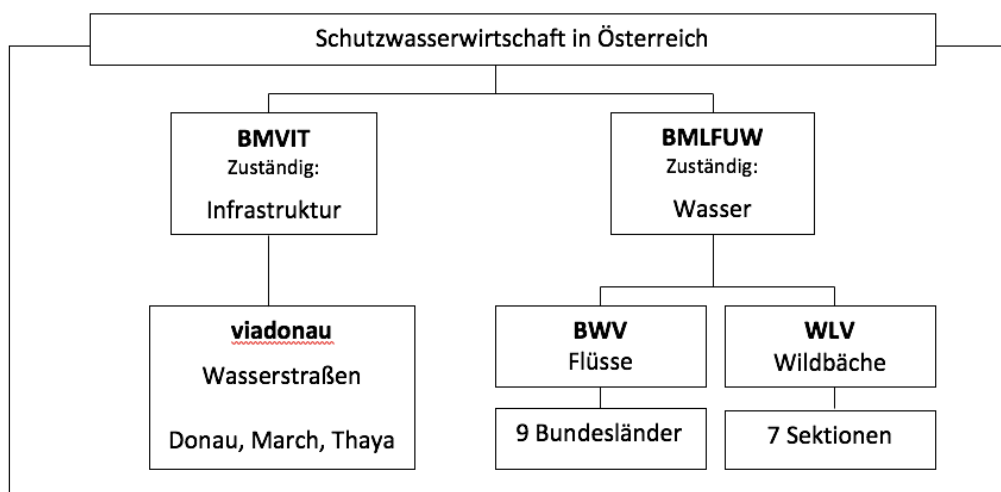


Abbildung 5: Zuständigkeiten in der österreichischen Schutzwasserwirtschaft

Datengrundlage: PLESCHKO D. und KAUFMANN A. (2012): Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich. - In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 5-6, 331; eigene Darstellung.

„Auf Bundesebene sind das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) sowie das Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Technologie (BMVIT) zuständig und in insgesamt 3 Dienstzweigen tätig: Wasserstraßenverwaltung (viadonau) Bundeswasserbauverwaltung (BWV) sowie Wildbach- und Lawinenverbauung (WLW).“⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Vgl. WEBER 2018: 127f.

⁴⁰² Vgl. KLEWEIN 2018: 199f.

⁴⁰³ Vgl. KERSCHNER 2018: 143.

⁴⁰⁴ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

Die Bundeswasserstraßenverwaltung basiert rechtlich auf dem Bundesgesetz über die Aufgaben und Organisation der Bundeswasserstraßenverwaltung, gemäß BGBl. Nr. 177/2004 idgF des Wasserstraßengesetzes, kurz WaStG. Die Bundeswasserstraßenverwaltung regelt als „viadonau“ alle Belange der Donau, der March und der Thaya. Dabei schreibt sie unter anderem Bestimmungen für die Regulierung, die Instandhaltung und auch den Ausbau dieser Flüsse vor. Außerdem werden darin auch Aufgaben und Ziele der Hydrologie, der Hydrographie und des Messwesens betreffend festgeschrieben.⁴⁰⁵

Die Abbildung fünf zeigt bereits, dass mehrere Bundesministerien über Kompetenzen in der österreichischen Schutzwasserwirtschaft verfügen. Da das Hochwasserrisikomanagement darüber hinaus aber auch noch viele weitere Fachbereiche einschließt, sind auch noch weitere Bundesministerien involviert. Das BMF kümmert sich vorrangig um die Belange des Katastrophenfonds betreffend, während das BMI die Verantwortung für das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement trägt und somit im Zuge der direkten Bewältigung einer Katastrophe tätig wird. Das BMNT, das ehemalige BMLFUW, verfügt über eine Vielzahl unterschiedlicher Kompetenzen, die im Zusammenhang mit dem Hochwasserrisikomanagement stehen. Zu diesen Kompetenzen zählt beispielsweise der Bereich der Naturgefahren, der Landwirtschaft, des Wasserrechts, der Schutzwasserwirtschaft oder auch des Klimaschutzes. Der Wirkungsbereich des BMVIT beschränkt sich räumlich auf den Hochwasserschutz der drei großen österreichischen Wasserstraßen, der Donau, der March und der Thaya. Ohne alle Ministerien aufgezählt und deren Kompetenzbereiche ausgewiesen zu haben, wird bereits ersichtlich, dass es sich beim Hochwasserrisikomanagement in Österreich um eine Querschnittsmaterie handelt, die ein komplexes Netz enger Verflechtungen involviert. Zumeist erfolgt auf Bundesebene jedoch nur die Gesetzgebung, die folglich auf Ebene der Länder umgesetzt werden.⁴⁰⁶ „Auf Landesebene nehmen vor allem die Bereiche Schutzwasserbau und Wasserwirtschaftliche Planung Zuständigkeiten wahr.“⁴⁰⁷

Gemäß Art. 118 Abs. 3 B-VG, sowie in zahlreichen Gemeindeverordnungen, den Baugesetzen, den Raumordnungsgesetzen oder dem Katastrophenschutzgesetz werden den Gemeinden unzählige Kompetenzen zugeschrieben, die im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements wirksam werden.⁴⁰⁸ Die Gemeinden haben unter anderem die Aufgabe die Vielzahl aller, die Raumplanung und Raumordnung des Gemeindegebietes betreffenden, rechtlichen Vorgaben und Bestimmungen in der praktischen Ausführung zu berücksichtigen. Mit ihrem Handeln soll das Anwachsen neuen Schadenspotentials verhindert, sowie das bereits bestehende Risiko verringert werden. Die Koordination des umfangreichen Netzwerks im Hochwasserrisikomanagement gestaltet sich für die Verantwortlichen auf Gemeindeebene häufig besonders schwierig, da

⁴⁰⁵ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 82.

⁴⁰⁶ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 75f.

⁴⁰⁷ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 331.

⁴⁰⁸ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 86.

die verschiedenen Interessen oft in Kontrast zueinander stehen und die Gesetzeslage keinen klaren Weg vorgibt.⁴⁰⁹

Gerade im Zusammenhang mit den neueren Ansätzen des Hochwasserrisikomanagements wird die Notwendigkeit zur Etablierung fluss- oder einzugsgebietsbezogener Strategien und Maßnahmen aber umso deutlicher, auch wenn sich dadurch ein „*hoher Koordinations- und Abstimmungsbedarf*“⁴¹⁰ zwischen den Oberliegern und den Unterliegern ergibt.⁴¹¹ Eine über die politischen Grenzen einer Gemeinde hinausgehende, interkommunale Kooperation ist, wie in Kapitel 3.3.3. thematisiert, beispielsweise in Form von Wasserverbänden möglich.⁴¹²

Die Umsetzung von aktiven, wie auch passiven Strategien im Hochwasserrisikomanagement erfordert neben der Gliederung und Zuweisung der dafür notwendigen Kompetenzen, vor allem auch hohe Investitionssummen. Diese monetären Mittel zu beschaffen, beziehungsweise bereitzustellen, gestaltet sich auch in einem Staat wie Österreich als Herausforderung. Die Entschädigung und finanzielle Unterstützung Betroffener zählt in Österreich schon lange zum Aufgabenbereich des Verwaltungsapparates. In Kapitel 2.2.1. wurde bereits von der „*Sozialisierung des Risikos zu Lasten der Allgemeinheit*“⁴¹³ geschrieben. Diese meint die immer weiter fortschreitende Verschiebung der Verantwortung im Hochwasserschutz von den direkt Betroffenen, in die Hände der Allgemeinheit, also der gesamten Gesellschaft.⁴¹⁴ Es geht dabei also weniger darum, ob der Staat gewisse Aufgaben im Hochwasserrisikomanagement übernimmt und in welchem Ausmaß er dies tut, sondern vielmehr darum, wie der Lastenausgleich bestmöglich geregelt, das Unterstützungsnetzwerk möglichst optimiert und den jeweils aktuellen Gegebenheiten angepasst werden kann.⁴¹⁵

Wer in welchem Ausmaß zur Reduktion von Risiken beitragen sollte, kann auch von der Wissenschaft nicht klar definiert werden. Die verschiedensten Ansätze bieten immer auch unterschiedliche Vor- und Nachteile. Ungeklärt ist außerdem, welche Aspekte der Staat im Risikomanagement übernehmen und inwiefern der Umgang mit Risiken der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger obliegen sollte.

In Staaten mit schwach ausgeprägtem Sozialsystem ist die Bevölkerung ganz alleine dafür verantwortlich sich entsprechend vor Extremereignissen und deren Auswirkun-

⁴⁰⁹ Vgl. KANONIER 2018: 169f.

⁴¹⁰ SEHER und LÖSCHNER 2018: 449.

⁴¹¹ Vgl. SEHER und LÖSCHNER 2018: 447ff.

⁴¹² Vgl. REITER H. (2015): Flooding in der Hazardforschung. Der Machlanddamm als Beispiel für den Schutz vor Flutkatastrophen und seine Beurteilung durch die betroffene Bevölkerung. – Diplomarbeit, Universität Wien, Wien, 31.

⁴¹³ RUDOLF-MIKLAU 2018a: 35.

⁴¹⁴ Vgl. WEBER 2018: 123.

⁴¹⁵ Vgl. WEBER 2018: 125f.

gen zu schützen und diese zu bewältigen. Im weltweiten Vergleich ist das österreichische Katastrophenmanagement sehr gut entwickelt. Doch auch hierzulande gibt es noch enormes Verbesserungspotential und auch dringenden Verbesserungsbedarf. Das Katastrophenmanagement gilt in Österreich als Aufgabenbereich des Staates, zu dessen Umsetzung es aber vieler freiwilliger Unterstützerinnen und Unterstützer und der eigenständigen Handlungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger bedarf. Alle Akteure, die im Katastrophenmanagement beteiligt sind, haben gewisse Aufgaben zu erfüllen, damit eine optimale Ausführung gewährt werden kann.⁴¹⁶ Privatpersonen und Freiwilligen fehlt aber zumeist die rechtliche und finanzielle Handhabe, um in Eigeninitiative nachhaltiges Risikomanagement zu koordinieren und umzusetzen. Deshalb bedarf es jedenfalls einer engen Zusammenarbeit zwischen dem Gesetzgeber, dem Staat und engagierten Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene.⁴¹⁷ Dabei sollte der Staat die Verantwortung für die Belange des Hochwasserrisikomanagements aber nicht zu stark auf die Bürgerinnen und Bürger verlagern.⁴¹⁸

4.2. Partizipation

Die verstärkte Abkehr von baulichen, strukturellen Maßnahmen im Umgang mit Hochwasserrisiken erfordert auch eine intensivere Einbindung der Öffentlichkeit. Im integralen Hochwasserrisikomanagement stellt die aktive Beteiligung der Bevölkerung nun eine wichtige Komponente dar.⁴¹⁹

„As a result, those at risk – residents, businesses, farms, infrastructure companies, etc. – are no longer simply exposed to the risk of flooding; rather, they are gradually transformed into active risk managers as they are encouraged to make decisions and choices with regard to the prevention and mitigation of flood risks.“⁴²⁰

Der adäquate Umgang mit Risiken soll zur Verringerung der Vulnerabilität beitragen. Auch in den Leitsätzen der UNISDR sind die Partizipation und Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure von äußerster Relevanz. Demzufolge kommt dem Staat zwar die zentrale Aufgabe zu für die Implementierung eines entsprechenden Hochwasserrisikomanagements Sorge zu tragen, darüber hinaus müssen jedoch alle Akteure der un-

⁴¹⁶ Vgl. BOLLIN C. (2008): Staatliche Verantwortung und Bürgerbeteiligung. Voraussetzungen für effektive Katastrophenvorsorge. - In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 253.

⁴¹⁷ Vgl. BOLLIN 2008: 254f.

⁴¹⁸ Vgl. BOLLIN 2008: 260f.

⁴¹⁹ Vgl. BOLLIN 2008: 261.

⁴²⁰ KUHLCHE C. und STEINFÜHRER A. (2013): Living with flood risk. – In: Planning Theory & Practice 14 (1), 115.

terschiedlichen sozialen Ebenen, egal ob politische Institutionen oder auch private Individuen, kooperieren, um ein nachhaltiges Hochwasserrisikomanagement verwirklichen zu können.⁴²¹

Ganzheitliche Hochwasserschutzkonzepte legitimieren sich durch eine intensive Partizipation der Bevölkerung und der lokalen Politik. Die Einbindung aller Akteure in die unterschiedlichsten Phasen, von der Planung bis zur Umsetzung des Hochwasserrisikomanagements, schafft gegenseitiges Vertrauen sowie Anerkennung und kann folglich größere Erfolge ermöglichen.⁴²² Die Einbeziehung aller drei Aspekte der Nachhaltigkeit, der sozialen, ökologischen und ökonomischen Nachhaltigkeit, ist im Rahmen eines erfolgreichen Hochwasserrisikomanagements vonnöten. Ein Hochwasserrisikomanagement, welches dem Aspekt der sozialen Nachhaltigkeit entspricht, zeichnet sich durch Transparenz und eine intensiv gepflegte Kommunikation und Information aus. Insbesondere die potentiell von einem Hochwasser betroffenen Personen sind darin zu integrieren. So kann das Verständnis für die notwendigen Prozesse und Strategien des Risikomanagements erhöht und das Risikobewusstsein, die Resilienz und die Bereitschaft Vorsorgemaßnahmen umzusetzen gesteigert werden.⁴²³

Auch die unterschiedlichen am Hochwasserrisikomanagement beteiligten Fachbereiche und zugehörigen Gesetze widmen sich immer intensiver der Verankerung und Weiterentwicklung von Beteiligungsprozessen der Bevölkerung. Partizipation und Bürgerbeteiligung sind auch in den Konzepten und Planungsverfahren der Raumordnung und der Raumplanung von stetig wachsender Relevanz. Demnach sollen alle beteiligten Akteure, insbesondere auch die Betroffenen selbst, in die gesamten Prozesse von Raumordnungsstrategien involviert werden. Doch auch im Jahr 2018 ist die aktive Beteiligung, das Mitwirken der Öffentlichkeit noch nicht in das Raumordnungsgesetz eingearbeitet und die rechtliche Basis somit weiterhin dem „*traditionellen ,Top Down‘-Ansatz*“⁴²⁴ folgend.⁴²⁵

Nachdem etwa 150 Jahre lang das Streben nach mehr Zentralität im Umgang mit Hochwasserrisiken vorherrschte und technische Strategien im Fokus standen, versucht man seit etwa 20 Jahren die lokale Gemeinschaft wieder dazu zu befähigen, Selbstverantwortung zu übernehmen und mit den anderen Akteuren des Staates, aber auch mit Expertinnen und Experten gemeinsam die bestmöglichen Maßnahmen zu entwickeln. Aber sowohl von staatlicher Seite, also auch von Seiten der Bevölkerung

⁴²¹ Vgl. UNISDR 2015: 36.

⁴²² Vgl. THALER, ATTEMS und FUCHS 2018: 234.

⁴²³ Vgl. EVERS M., JONOSKI A., ALMORADIE A. und LANGE L. (2016): Collaborative decision making in sustainable flood risk management: A socio-technical approach and tools for participatory governance. – In: Environmental Science and Policy 55, 335f.

⁴²⁴ KANONIER 2018: 189.

⁴²⁵ Vgl. KANONIER 2018: 188f.

und der lokalen Akteure fehlt dabei oftmals noch das Verständnis für eine qualitative Zusammenarbeit.⁴²⁶

*„Grundsätzlich gilt, dass ein ‚absoluter‘ (100%-iger) Hochwasserschutz nicht möglich ist, vielmehr ist ein öffentliches Bewusstsein für das Restrisiko zu entwickeln.“*⁴²⁷ Das Hochwasserrisikomanagement soll im Zeichen der EU-Hochwasserrichtlinie die Aufmerksamkeit also verstärkt auf den Aspekt des Restrisikos richten. Aus diesem Grund ist die Bewusstseinsbildung aller Beteiligten, vor allem auch der lokalen Bevölkerung und der Betroffenen selbst, von besonderer Relevanz. Um die Diskussion rund um den Themenschwerpunkt von Hochwasserrisiken anzuregen, können Veranstaltungen wie Besprechungen oder auch Workshops stattfinden. Als Informationsbasis dienen dabei unter anderem die Gefahrenzonenpläne, mithilfe derer die Grenzen von Schutzmaßnahmen besonders gut veranschaulicht werden können.⁴²⁸

Bürgerbeteiligung muss nicht immer auf institutionalisierter Ebene geschehen. Neben der Einbeziehung der Bevölkerung in rechtlich normierte Verfahren, können auch informelle Prozesse unter Beteiligung der Öffentlichkeit geschehen. Die Basis jeder Form der Beteiligung ist die Information. Auf der nächsten Ebene erfolgt die Beratung und Anhörung der Bevölkerung, während erst im letzten Schritt, der aktiven Beteiligung, eine tatsächliche Mitbestimmung möglich ist. Die unterschiedlichen Rechtsnormen, die im Hochwasserrisikomanagement eine Rolle spielen, sehen keine Verpflichtung für die Beteiligung der Bevölkerung in den Prozessen vor. Nur in seltenen Ausnahmen findet sich, wenn überhaupt, eine kurze Erwähnung über die Beteiligung der Bevölkerung. Die Mitbestimmung begrenzt sich zumeist auf das Recht der Bevölkerung eine Stellungnahme abzugeben.⁴²⁹

Die Beteiligung von Betroffenen geschieht also hauptsächlich über die Risikokommunikation, wobei diese zumeist bereits auf Ebene der Informationsbereitstellung endet.⁴³⁰ Erst im Anschluss an eine Demokratisierung des Hochwasserrisikomanagements könnte es zu einer wirklich umfassenden Partizipation der Bevölkerung kommen.⁴³¹ Einzig diese höchste Form der Beteiligung, die Partizipation, kann dem wissenschaftstheoretischen Hintergrund entsprechend eine tatsächliche Einflussnahme durch die Bevölkerung ermöglichen. Im gesamten Hochwasserrisikokreislauf gilt es deshalb, infolge des Abwägens der jeweiligen Grenzen und Möglichkeiten, eine Zielsetzung für den angestrebten Grad der Beteiligung der Betroffenen festzulegen.⁴³²

⁴²⁶ Vgl. PUKALL K. und HIMMLER D. (2018): Die Bedeutung klarer Zielsetzungen für die Partizipation bei risikobezogenen Planungsprozessen. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 569ff.

⁴²⁷ HABERSACK, BÜRCEL, KANONIER und STIEFELMEYER 2010: 4.

⁴²⁸ Vgl. HABERSACK, BÜRCEL, KANONIER, NEUHOLD, STIEFELMEYER und SCHÖBER 2018: 25.

⁴²⁹ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2018b: 43.

⁴³⁰ Vgl. PUKALL und HIMMLER 2018: 569ff.

⁴³¹ Vgl. PUKALL und HIMMLER 2018: 573.

⁴³² Vgl. PUKALL und HIMMLER 2018: 577-582.

„Beteiligung ist kein Allheilmittel, um Interessen durchzubringen oder Widerstand zu brechen. Gute Beteiligung ist auch nicht billig, sie ist zeitaufwändig, braucht gute Vorbereitung und oft intensiven persönlichen Einsatz.“⁴³³

Partizipation ist höchst herausfordernd und kann viele Tücken bergen. So kann es etwa auch vorkommen, dass Betroffene desinteressiert oder unmotiviert sind und kompromisslos auf ihrer vorgefertigten Meinung beharren. Wie Stickler und Michor im Jahr 2018 schrieben, war unter dem Begriff der Beteiligung im Hochwasserrisikomanagement in Österreich zumeist die kurze Anhörung der Betroffenen in einem einzigen Schritt des gesamten Prozesses zu verstehen. Demzufolge bedarf es noch eines langen Weges, bis der gesamte Prozess des Hochwasserrisikomanagements eine umfangreiche Beteiligung der Bevölkerung realisieren kann und wird.⁴³⁴

Partizipation ist im Naturgefahrenmanagement sowohl mit Vorteilen, als auch mit Nachteilen verbunden. Mit der Beteiligung der Bevölkerung kann der Grundstein für den Aufbau einer stattlichen Wissensbasis gelegt werden, die damit eine ganzheitliche Inklusion aller Sichtweisen und auch Lösungsideen erst möglich macht.⁴³⁵ Das Involvieren der Betroffenen sowie anderer lokaler Akteure kann nicht nur die Einbeziehung des lokalen, oft über Generationen tradierten Wissens ermöglichen, sondern auch einen Realitätscheck, über die Machbarkeit und Umsetzbarkeit der Planungen in die Praxis, zuwege bringen.⁴³⁶ Gleichzeitig kann dies aber auch dazu führen, dass die Erwartungen in unerfüllbare Dimensionen steigen, sich die Kosten erhöhen und Konflikte unter den Akteuren verstärken. Die komplexen, technischen Fragestellungen im Hochwasserrisikomanagement sind für viele Akteure außerdem nicht verständlich, wodurch wieder neue Unstimmigkeiten entstehen können. Werden alle Akteure in den gesamten Hochwasserrisikokreislauf eingebunden und fühlen sich diese in ihrer persönlichen Meinung und Situation verstanden, könnte die *„Akzeptanz für die festgelegten Ziele und Maßnahmen“*⁴³⁷ aber wesentlich gesteigert werden.⁴³⁸

Eine funktionierende Kommunikationsbasis zu finden und aufrecht zu erhalten, ist immer eine große Herausforderung. Auch das Hochwasserrisikomanagement hat diese Aufgabe zu bewältigen, die sich aufgrund der oftmals sehr politischen, technischen, oder aber auch emotionalen Komplexität der Themenaspekte, oft nur sehr schwer verwirklicht werden kann. Allen Interessen gerecht zu werden ist nahezu unmöglich, trotzdem werden partizipative Ansätze häufig verklärt.⁴³⁹

⁴³³ STICKLER T. und MICHOR K. (2018): Beteiligungsprozesse im Naturgefahren-Risikomanagement. Zwischen Einzelprojekt und Systeminnovation. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 594.

⁴³⁴ Vgl. STICKLER und MICHOR 2018: 594ff.

⁴³⁵ Vgl. WEBER 2006: 180f.

⁴³⁶ Vgl. LÖSCHNER, NORDBECK, SCHERHAUFER und SEHER 2016: 347.

⁴³⁷ PLESCHKO und KAUFMANN 2012: 334f.

⁴³⁸ Vgl. WEBER 2006: 180f.

⁴³⁹ Vgl. EVERS, JONOSKI, ALMORADIE und LANGE 2016: 336.

Die rechtliche Grundlage für die Teilhabe und Mitgestaltung der Bevölkerung in einem solchen Prozess, unterscheidet sich je nachdem, um welchen Teilbereich es sich handelt. In den meisten Aufgabenbereichen ist die Partizipation der Bevölkerung jedoch nicht gesetzlich verankert. Durch die große Aufmerksamkeit, die der Prävention im Naturgefahrenmanagement in Österreich gewidmet wird, wird auch der Bewusstseinsbildung der Bevölkerung immer mehr Bedeutung zugeschrieben. Genau in diesem Zusammenhang zeigt sich der Mehrwert von partizipativen Strategieentwicklungsprozessen. So können auch schwerwiegende Veränderungen im Rahmen eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements von einzelnen Betroffenen eher verstanden und akzeptiert werden.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Vgl. WEBER 2006: 181.

5. Das Eferdinger Becken und seine Hochwasser

5.1. Wandel des Eferdinger Beckens

5.1.1. Besiedelung des Eferdinger Beckens

Der US-amerikanische Architekt, Systemtheoretiker und Philosoph Christopher Alexander schrieb bereits 1977 in seinem Werk „A Pattern Language“ über die Beziehung der Menschen zu Wasserflächen. Flächen bei und um Gewässer sprechen den Menschen an und sind für anthropogene Nutzungen, wie etwa das Wohnen oder auch zur Erholung, äußerst beliebt. Den Gewässern wohnt aber aufgrund ihrer schwankenden Wasserstände ein nicht zu missachtendes Gefahrenpotential inne.⁴⁴¹

Auch das Gebiet des Eferdinger Beckens war schon immer mit Überschwemmungen konfrontiert. Aufgrund seiner fruchtbaren Böden galt es seit jeher für viele Menschen dennoch als attraktiver Lebensraum.⁴⁴² Die Besiedelung des Eferdinger Beckens blickt auf eine viele Jahrhunderte fortwährende Geschichte zurück.⁴⁴³ Die ersten Spuren einer Besiedelung des Eferdinger Beckens sind sogar auf die Jungsteinzeit, also auf die Zeit von 5000 bis 1800 vor Christus, zurückzuführen.⁴⁴⁴ Die Menschen nutzten die etwas höher gelegenen Gebiete unweit der Donau, die nicht so häufig von Hochwassern betroffen waren, um sich etwas sicherer anzusiedeln und gleichzeitig von den Vorteilen der Nähe zum Fluss zu profitieren. Dies entspricht auch der Siedlungsgeschichte der Gemeinde Goldwörth, deren heutiger Ortskern sich bereits vor über 1000 Jahren, gewissermaßen als Insel zwischen den Donauarmen, zu entwickeln begann.⁴⁴⁵ Auch in Walding, der zweiten Gemeinde des Untersuchungsgebietes, gab es nachweislich bereits viele Jahrhunderte vor der Donauregulierung eine Besiedelung.

Während die Gemeinde Walding nicht direkt an der Donau liegt, zählt die Gemeinde Goldwörth zu den Donau-Anrainer-Gemeinden. Beiden gemeinsam ist, im Gegensatz zu dem Stadtgebiet der Landeshauptstadt Linz oder dem Gemeindegebiet der Gemeinde Ottensheim, dass das Siedlungsgebiet nicht unmittelbar an die Donau angrenzt. Die Gemeinde Goldwörth verfügt demzufolge, ebenso wie die Gemeinde Walding, wenn auch in einem geringeren Ausmaß, über einen Puffer und somit einer gewissen Reaktionszeit auf erhöhte Wasserpegel der Donau.

Die Besiedelung zum Zeitpunkt des Hochwassers 2013, also vor dem Eingriff in die bestehende Bausubstanz im Zuge des Absiedelungsprojektes, ließ noch immer einen

⁴⁴¹ Vgl. SEHER 2009: 235.

⁴⁴² Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH (Hrsg.) (2017a): Donau. Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Generelles Projekt. – Salzburg, 4.

⁴⁴³ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 492.

⁴⁴⁴ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 36.

⁴⁴⁵ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 492.

Rückschluss auf die Siedlungsgeschichte des Eferdinger Beckens zu. Die natürlichen Geländeformen prägten die Besiedelung dieses Bereichs des Eferdinger Beckens ganz maßgeblich. Charakteristisch ist die dichte landwirtschaftliche Nutzung des Eferdinger Beckens. Streusiedlungen und Einzelhöfe, mit einer zumeist Jahrhunderte zurückgehenden Geschichte, vervollständigen das Landschaftsbild. Das Gebiet zeichnet sich demzufolge durch eine für das 21. Jahrhundert recht beachtliche Zersiedelung aus, die zur Erhöhung der Vulnerabilität der ansässigen Bevölkerung gegenüber Hochwassern maßgeblich beiträgt.⁴⁴⁶

Trotzdem ist das Eferdinger Becken auch aufgrund seiner Nähe zum Linzer Zentralraum als Siedlungsraum äußerst beliebt.⁴⁴⁷ Insbesondere aufgrund seiner attraktiven Lage unweit verschiedener größerer Städte, wie auch vieler unterschiedlicher Industriezweige und Gewerbebetriebe wird es als Wohngegend sehr geschätzt.⁴⁴⁸ Das Gebiet ist mit einer exzellenten Infrastruktur, sowie einem günstigen Nahverkehrssystem ausgestattet und folglich problemlos erreichbar. Zudem bietet das Eferdinger Becken ein breit gefächertes Naherholungsangebot. Neben der Regattastrecke und dem Radwegenetz bietet das Freizeitzentrum rund um die Feldkirchner Badeseen ein vielfältiges Angebot zur freizeitlichen Nutzung des Raumes.⁴⁴⁹

Wie Florian Rudolf-Miklau bereits im Jahr 2012 schrieb, steht man in Österreich vor der Herausforderung, dass nur etwa 38 Prozent der gesamten Staatsfläche als Dauersiedlungsraum genutzt werden können. Somit konzentrieren sich die permanent steigenden Bevölkerungszahlen auf die für Siedlungszwecke einfacher zu erschließende, flachere Bereiche. In diesen Gebieten sieht man sich aber häufiger mit Hochwassern konfrontiert. Wenn auch die Gefahr für das menschliche Leben in Österreich zum Glück sehr niedrig ist, können Hochwasser an den etwa 100.000 Kilometer langen Fließgewässern zu enormen Schäden führen.⁴⁵⁰

Die Geschichte der Besiedelung des heutigen österreichischen Staatsgebietes zeigt, dass sich die Menschen bis zur Regulierung der Flüsse ab der Mitte des 19. Jahrhunderts hauptsächlich aus ökonomischen Gründen, wie beispielsweise zum Transport oder zur Energiegewinnung, in den Hochwasserrisikogebieten niedergelassen haben.⁴⁵¹

⁴⁴⁶ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 22.

⁴⁴⁷ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 22f.

⁴⁴⁸ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 492.

⁴⁴⁹ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 22f.

⁴⁵⁰ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2012: 29.

⁴⁵¹ Vgl. SEHER 2009: 235.

Der größte Teil des Eferdinger Beckens wird jedoch, wie bereits erwähnt, seit jeher für die landwirtschaftliche Kultivierung genutzt. Im nördlichen Teil des Eferdinger Beckens stehen dabei der Getreideanbau und der Anbau von Silo- und Körnermais im Vordergrund. Diese intensive Ackernutzung wirkt sich auf Dauer aber negativ auf den Oberflächenabfluss, somit auf die ausgleichende Wirkung des Bodens im Hochwasserfall und auch auf die Qualität des Grundwassers aus. Zudem haben viele der gesäten Gemüsearten einen erhöhten Düngebedarf, der in den leichten, sandigen Böden der mittleren und niederen Austufen des Eferdinger Beckens, vermehrt in das Grundwasser gelangen können.⁴⁵² Das Landschaftsbild des Eferdinger Beckens ist außerdem durch den bereits seit vielen Jahrzehnten praktizierten Schotterabbau geprägt.⁴⁵³

5.1.2. Regulierung der Donau

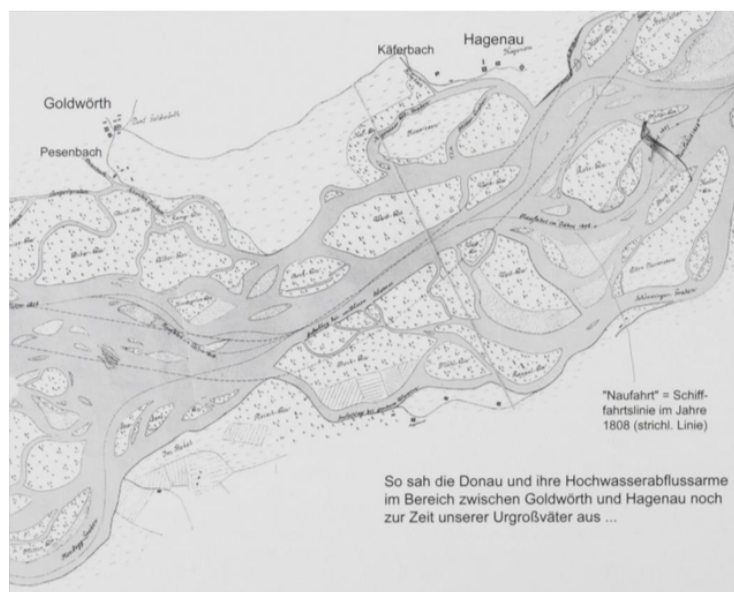


Abbildung 6: Historischer Retentionsraum Eferdinger Becken

Quelle: EIDENBERGER J. (2007): Waldinger Geschichts-Bilderbuch. – Walding, 274.

Jene Gebiete, die sich zuvor aufgrund des zu hohen Überschwemmungsrisikos nicht zur Besiedelung eigneten, wurden durch die Entwässerung im Rahmen der Regulierungen der Donau attraktiviert. Mit dem Industrialisierungsprozess des 19. Jahrhunderts ging ein Bevölkerungswachstum einher, dem diese zusätzlichen Siedlungsflächen gerade gelegen kamen und auch in der Landwirtschaft war man froh über die zusätzlichen Ertragsmöglichkeiten auf dem neuen Grünland.⁴⁵⁴ Zudem sollte die Do-

⁴⁵² Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 23.

⁴⁵³ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG 2007: 33.

⁴⁵⁴ Vgl. SEHER 2009: 235.

nau als wichtige Handelsroute auch für den schweren Schiffsverkehr erschlossen werden. Um 1850 wurde das weit verzweigte Gewässersystem im Eferdinger Becken deshalb reguliert und zu einem Fließkanal mit hoher Dynamik umgeformt.⁴⁵⁵

Mitte des 20. Jahrhunderts erfolgte dann erneut eine Welle an Flussregulierungsmaßnahmen, im Zuge derer im Zeitraum von 1970 bis 1974 auch das Wasserkraftwerk Ottensheim-Wilhering eingerichtet wurde.⁴⁵⁶ Der Kraftwerksbau sollte nicht nur eine erneute Quelle zur Stromerzeugung durch Wasserkraft bieten, sondern auch die, für die Großschifffahrt erforderlichen Bedingungen schaffen.⁴⁵⁷ Zudem sollte diese bauliche Maßnahme auch dem Hochwasserschutz dienen. Mit der Zeit taten sich dadurch stetig neue Nutzungsmöglichkeiten für das nun vermeintlich sichere Umland der Donau auf. Folglich wurde dem nachhaltigen Umgang mit Hochwasserrisiken und damit unverzichtbaren Faktoren, wie etwa der Flora und Fauna, sowie der natürlichen Retentionswirksamkeit des Flusses und seines Umlandes, vielerorts nicht mehr die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt. Mithilfe neuer technischer Schutz- und Regulierungsbauten konnte man kleinere Hochwasser nun vielfach verhindern und das bis dahin fest verankerte Risikobewusstsein der Bevölkerung, wie auch der politischen Verantwortlichen, geriet immer mehr in Vergessenheit.⁴⁵⁸

Durch die vielfachen Regulierungsmaßnahmen wurde die Donau, nördlich der Ottensheimer-Wilheringer Enge, in den letzten beiden Jahrhunderten stark eingeengt, wodurch sich gleichzeitig jedoch auch die Geschwindigkeit des Wassers sehr stark erhöhte.⁴⁵⁹ Diese regulierenden Strategien haben somit auch im Hochwasserfall auf die Translation einen enormen Einfluss. Unter diesem Begriff der „(...) *Translation ist ganz allgemein die Fortbewegung einer Welle zu verstehen. Sie erfolgt mit jener Geschwindigkeit, welche sich im Abflussraum infolge dessen Querschnittsform, Längsneigung und Rauheit einstellt*“⁴⁶⁰. Die Regulierungen konnten demzufolge zwar das Auftreten häufiger kleiner Hochwasser verhindern, neben den negativen ökologischen Auswirkungen, steigerte sich demzufolge aber auch das Risikopotential im Zusammenhang mit Hochwassern niedriger Eintrittswahrscheinlichkeit,⁴⁶¹ einem Überlastfall oder Versagen einer Schutzanlage.⁴⁶²

⁴⁵⁵ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 492.

⁴⁵⁶ Vgl. SEHER 2009: 235.

⁴⁵⁷ Vgl. SCHÖN 1991: 51.

⁴⁵⁸ Vgl. SEHER 2009: 235.

⁴⁵⁹ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 493.

⁴⁶⁰ GABRIEL 2009: 59.

⁴⁶¹ Vgl. PIRKER O. (2009): Energie aus Wasserkraft. Historische Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 144.

⁴⁶² Vgl. HABERSACK, BÜRGEL, KANONIER und STIEFELMEYER 2010: 5.

Beim Donaukraftwerk Ottensheim-Wilhering handelt es sich um ein Laufkraftwerk. „Unter Laufkraftwerken versteht man Wasserkraftwerke, die den Zufluss zeitgleich abarbeiten ohne der Möglichkeit einer längeren zeitlichen Verlagerung.“⁴⁶³ Die Donau ist nicht nur einer der bedeutendsten internationalen Verkehrswege innerhalb Europas, sondern eignet sich insbesondere auf ihrem zirka 350 Kilometer langen österreichischen Abschnitt, „aufgrund der günstigen Abfluss- und Gefälleverhältnisse“⁴⁶⁴ auch optimal zur Energiegewinnung.⁴⁶⁵ Im Bereich des Eferdinger Beckens wird die Donau durch das Kraftwerk Ottensheim-Wilhering also aufgestaut und durch Uferbegleitdämme eng begrenzt, womit dem eingeeengten Flussbett auch die Verbindung zur umgebenden Aulandschaft genommen wird.⁴⁶⁶

Im Untersuchungsgebiet findet sich eben nicht nur die Donau. Auch einige kleinere Bäche und Fließgewässer münden im Bereich des Eferdinger Beckens in die Donau. Die Donau kann und sollte deshalb auch nicht als isoliertes Fließgewässer untersucht werden. Donauhochwasser können aufgrund ihrer Dimension zwar zu deutlich größeren Schäden führen, gerade im Hochwasserrisikomanagement muss man dem Fluss und seinem Umfeld und somit auch den einmündenden Gewässern aber die notwendige Aufmerksamkeit schenken. In der Entwicklung und Umsetzung von Risikomanagementstrategien gilt es also eine ganzheitliche Analyse des Gebietes vorzunehmen, und alle, ein Hochwasser möglicherweise beeinflussenden Faktoren miteinzubeziehen. Ganzheitlichkeit erweist sich dabei in allen Belangen als Vorteil.

5.2. Hochwassererfahrungen im Eferdinger Becken

5.2.1. Historische Hochwasser

Entlang der Donau ist das Hochwasserrisiko aufgrund starker Niederschläge innerhalb der Sommermonate am höchsten.⁴⁶⁷ Wie die Analyse der historischen Hochwasser im Untersuchungsgebiet zeigt, sind Hochwasserereignisse in anderen Jahreszeiten aber ebenso möglich und somit niemals auszuschließen.

Hochwasser hat es in den verschiedensten Ausprägungen und Dimensionen im Bereich des Eferdinger Beckens schon immer gegeben. Blickt man auf die letzten zwei Jahrhunderte zurück, können neben den Hochwasserextremereignissen im September 1899 und im Juli 1954 auch die Hochwasser im August 2002 und im Juni 2013, als

⁴⁶³ PIRKER 2009: 139.

⁴⁶⁴ PIRKER 2009: 140.

⁴⁶⁵ Vgl. PIRKER 2009: 140.

⁴⁶⁶ Vgl. SEEBAUER S. und BABICKY P. (2016): Relocate. Absiedlung von hochwassergefährdeten Haushalten im Eferdinger Becken. Begleitforschung zu sozialen Folgewirkungen. Endbericht von StartClim 2015.B in StartClim 2015. – Wien, 13.

⁴⁶⁷ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 11.

die folgenschwersten Hochwasser entlang des oberen Flusslaufes der Donau festgemacht werden.⁴⁶⁸ Die verschiedenen Faktoren, welche sich auf die Entstehung und das Ausmaß eines Hochwassers auswirken, variieren jedoch und ergeben in diesen heterogenen Konstellationen bei jedem Vorkommnis neue und andersartige Hochwasserereignisse.

Ein nachhaltig wirksamer Hochwasserschutz erweist sich deshalb als ungemein herausfordernd. Wie bereits erwähnt, kann ein Restrisiko niemals gänzlich ausgeschlossen werden. Demnach können Hochwasser weder verhindert, noch aufgehalten werden. Durch eine angepasste Nutzung und ein angemessenes Verhalten in Risikogebieten kann aber ganz wesentlich zur Verringerung des Schadensausmaßes beigetragen werden. Genauso vielfältig wie die Faktoren, welche in ihrer Kombination das Ausmaß eines Hochwassers bestimmen, ist auch das notwendige, mehrdimensionale Managementkonzept von Hochwasserrisiken. Nur durch die Verringerung der Vulnerabilität kann man dem Aspekt der Unsicherheit, welcher im Umgang mit Hochwasserrisiken immer von besonderer Relevanz ist, gerecht werden.⁴⁶⁹ Auch ein optimiertes Risikomanagement kann, so die momentane Erkenntnis, das Auftreten dynamischer Naturereignisse, wie beispielsweise eben eines Hochwassers, nicht verhindern. Vielmehr ist das Streben nach Wissen und einem erhöhten Bewusstsein über die Risiken und die Dynamik der Ereignisse prioritär. Demzufolge könnte ein Hochwasserrisikomanagement, wie Christian Kuhlicke und Annett Steinführer es so treffend beschreiben, eher als Management von Unsicherheiten bezeichnet werden. Lernprozesse können folglich zwar zur Verbesserung der Situation beitragen, wegen der Dynamik und stetigen Veränderung aller Komponenten des gesamten Mensch-Umwelt-Systems kann das Lernen aus vergangenen Ereignissen alleine aber ebenso wenig zu einem optimalen Management von Hochwassern führen.⁴⁷⁰

Die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, die fast ausschließlich seit ihrer frühesten Kindheit im Untersuchungsgebiet lebten, wiesen allesamt einen langjährigen Erfahrungsschatz mit Hochwasserereignissen und ein über viele Generationen tradiertes Wissen über die damit einhergehenden Risiken auf. Wegen des Risikos und des Unsicherheitsfaktors im Zusammenhang mit Hochwassern konnte die Vulnerabilität der Bevölkerung aber trotzdem nicht verringert werden. Vielmehr wuchs das Schadenspotential im Untersuchungsgebiet bis zum Hochwasser 2013 immer weiter an. Während in der Gemeinde Goldwörth die Errichtung neuer Bausubstanzen mit dem Kraftwerksbau weiter voranschritt, verschärfte sich das Schadenspotential in der Gemeinde Walding durch die vermehrte unsachgemäße Nutzung der bereits bestehen-

⁴⁶⁸ Vgl. BLÖSCHL G., NESTER T., KOMMA J., PARAJKA J. und PERDIGAO R. (2013): The June 2013 flood in the Upper Danube Basin, and comparisons with the 2002, 1954 and 1899 floods. – In: *Hydrology and Earth System Sciences* 17, 5197.

⁴⁶⁹ Vgl. BLÖSCHL, NESTER, KOMMA, PARAJKA und PERDIGAO 2013: 5208f.

⁴⁷⁰ Vgl. KUHLCHE und STEINFÜHRER 2013: 114.

den Objekte. Auch der über viele Jahrhunderte erlernte Umgang mit Hochwasserrisiken in diesem Gebiet konnte die ansässige Bevölkerung also nicht von dieser Entwicklung abhalten.⁴⁷¹

Neben einer nachhaltigen Bewusstseinsbildung der Bevölkerung bedarf es im Rahmen eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements neben aktiven, auch passive Hochwasserschutzmaßnahmen. Im Vergleich zu den Hochwassern des 19. oder auch des 20. Jahrhunderts stiegen die Schadenssummen in den letzten 50 Jahren enorm an. Die Substanzen im Risikogebiet verloren immer mehr an Resilienz und waren somit nicht mehr tragbar.

Auch die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner schilderten in den Gesprächen von dieser Entwicklung. Ein Interviewpartner erzählte beispielsweise davon, dass er an der Substanz seines seit vielen Jahrhunderten bestehenden Hofes nur ein einziges Mal einen Teil der Mauer erneuert hatte. Nach dem Hochwasser im Jahr 2013 war dieser Teil als einziger von Schimmel befallen. Trotz des unglaublichen technischen Fortschritts konnte man, ihm zufolge, vor vielen Jahrhunderten widerstandsfähigere Bauwerke errichten. Im Nachhinein war er nicht der einzige Betroffene, der sich eingestehen musste, dass die Weiterentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten in besonders gefährdeten Bereichen über viele Jahrzehnte hinweg leichtsinnig vorangetrieben wurde.⁴⁷²

5.2.2. Hochwasser 2013

Im Zeitraum von 30. Mai bis 5. Juni 2013 ereignete sich entlang des Flusslaufs der Donau und zahlreicher Zubringer ein folgenschweres Hochwasser. Innerhalb des österreichischen Staatsgebietes wurde dabei das Eferdinger Becken besonders schwer getroffen. Der Pegelstand der österreichischen Donau erhöhte sich durch die weiteren Zuflüsse und so erreichte die Durchflussgeschwindigkeit in der Nacht vom 3. auf den 4. Juni, um etwa 23:15 Uhr, an der Messstelle in Aschach an der Donau einen Wert von zirka 9900 m³/s. Die nachfolgende Messstelle in Wilhering verzeichnete aber nur mehr einen Durchfluss von etwa 9400 m³/s, da es genau in diesem Bereich, dem Gebiet des Eferdinger Beckens, bereits zu einem Abfluss des Donauwassers und somit zu einer Überschwemmung gekommen war. Das Wasser machte sich seinen Retentionsraum zunutze, welcher zu diesem Zeitpunkt aber bereits durch zahlreiche anderweitige Nutzungsinteressen eingenommen war.⁴⁷³ Das Wasser traf folglich auf Infrastrukturen und Häuser, die diesem nicht gewappnet waren, und zog somit schwere Schäden nach sich.

⁴⁷¹ Vgl. ANHANG 2.

⁴⁷² Vgl. ANHANG 2.

⁴⁷³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 6ff.

Die Unzuverlässigkeit der Prognosen des Hydrographischen Dienstes stellte, so die Meinung aller Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, ein besonderes Merkmal im Zusammenhang mit dem Hochwasser im Jahr 2013 dar. Diejenigen, die sich auf die bis dahin durchwegs zuverlässigen Hochwasserprognosen verlassen hatten, wurden besonders schwer getroffen. Neben dem Aspekt der enormen Abweichung der tatsächlichen Pegelstände kam es vor Erreichen des Höchststandes des Wassers sogar zum Ausfall der Information über die Pegelstände der Donau im Bereich des Eferdinger Beckens.⁴⁷⁴

Im Nachhinein zeigte sich, dass durch die Rückhaltewirkung der Überflutung des Eferdinger Beckens die Spitze der Hochwasserwelle um etwa 600 m³/s abgeschwächt werden konnte. Diese, wenn auch nur geringfügige Entschleunigung konnte aber ein Ausufern der Donau in weiter flussabwärts gelegenen, flussnahen Bereichen mit noch deutlich höherem Schadenspotential verhindern.⁴⁷⁵

Nachdem im Mai 2013 fast doppelt so hohe Niederschlagszahlen zu verzeichnen waren, wie im Durchschnitt der vorangegangenen 50 Aufzeichnungsjahre, waren die Böden bereits vollends gesättigt. Die konzentrierten Niederschläge in den Tagen vor dem Hochwasser resultierten in Kombination mit den höheren Temperaturen, die auch in höheren Lagen Regenschauer brachten, zudem in überdurchschnittliche Abflussmengen und ein folgenschweres Hochwasser.⁴⁷⁶ Zahlreiche Donauzubringer hatten zeitgleich ebenso erhöhte Abflussmengen zu verzeichnen, wodurch sich die Situation entlang der Donau noch weiter zuspitzte. Im Bereich des Flussverlaufs der Großen Rodl kam es glücklicherweise zu keinen derart erhöhten Wassermengen. Andernfalls wären die Folgen dieses Hochwassers für zahlreiche Haushalte im Eferdinger Becken möglicherweise noch deutlich schwerwiegender ausgefallen.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ Vgl. ANHANG 2.

⁴⁷⁵ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 20.

⁴⁷⁶ Vgl. BLÖSCHL, NESTER, KOMMA, PARAJKA und PERDIGAO 2013: 5204f.

⁴⁷⁷ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 20.

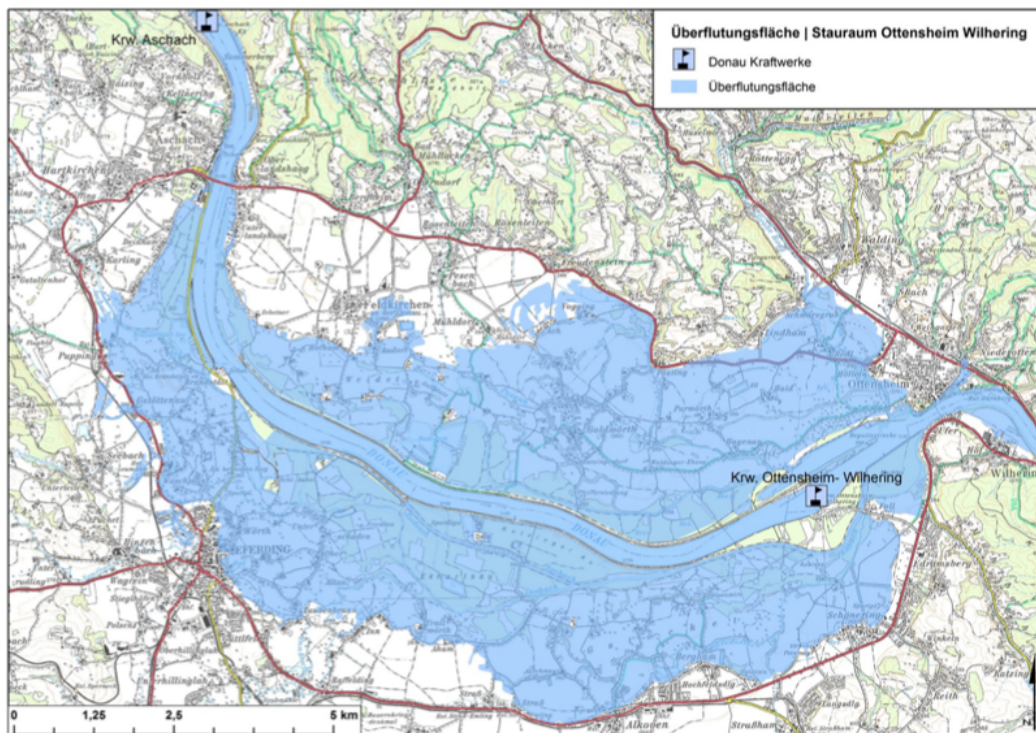


Abbildung 7: Überflutungsfläche des Hochwassers 2013 im Eferdinger Becken

Quelle: BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.) (2015): Hochwasserdokumentation Donau 2013. Ereignisdokumentation. – Wien, 28.

„Als Überflutungsflächen oder Überschwemmungsgebiete werden laut RIWA-T jene Flächen bezeichnet, die in Folge des Ausuferns von Wasser zusätzlich zum Gewässerbett eingenommen werden.“⁴⁷⁸

Das Hochwasser im Jahr 2013 nahm derart immense Dimensionen an, dass das gesamte Goldwörther Gemeindegebiet mit einer Wasserhöhe von bis zu vier Metern überflutet wurde. Auch die daran angrenzenden, donaunahen Bereiche der Gemeinde Walding konnten die Wassermassen nicht aufhalten. Neben den enormen Schäden an Bausubstanzen und der Infrastruktur wurden bis zu 50 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzflächen im Eferdinger Becken in Folge des Hochwassers in Mitleidenschaft gezogen oder auch gänzlich zerstört.⁴⁷⁹ Die oberösterreichische Landesregierung berichtet von einer Gesamtschadenssumme in der Höhe von zirka 40 Millionen Euro, die sich durch das Hochwasser 2013 im Eferdinger Becken ergab.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 23

⁴⁷⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 210.

⁴⁸⁰ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 20.



Abbildung 8: Luftbild der Gemeinde Goldwörth während des Hochwassers 2013

Quelle: BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.) (2015): Hochwasserdokumentation Donau 2013. Ereignisdokumentation. – Wien, 33.



Abbildung 9: Luftbild des Hochwassers 2013 mit Blick auf die Gemeinde Walding

Quelle: WERNER CONSULT ZT GMBH (Hrsg.) (2017a): Donau. Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Generelles Projekt. – Salzburg, 20.

Das BMVIT schreibt in der im Jahr 2015 veröffentlichten „Hochwasserdokumentation Donau 2013“ von der dringenden Notwendigkeit ein integriertes Hochwasserrisikomanagement zu etablieren. In diesem Zusammenhang ist der Erhalt, beziehungsweise die Revitalisierung, von Retentionsräumen dringend zu forcieren. Neben dem Eferdinger Becken zählen auch das Linzer Feld, das Machland, das Tullnerfeld, das Hinterland Altenwörth und der Nationalpark Donau-Auen zu den großen, wirkungsvollsten Retentionsräumen entlang der österreichischen Donau. Im Konkreten kommt der Retentionsfläche des Eferdinger Beckens im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements der Stadt Linz eine besondere Bedeutung zu. Die Nutzung der Retentionswirksamkeit kann im Hochwasserfall nicht nur zur Entschleunigung der Fließgeschwindigkeit der Donau beitragen, sondern auch das Risiko für die Unterlieger minimieren.⁴⁸¹

Nach dem Hochwasser übernahm das damalige BMLFUW die Aufgabe, in Kooperation mit den Fachabteilungen Wasserwirtschaft und der Rechtsabteilung, die Einhaltung der Wehrbetriebsordnungen im Zuge des Hochwassers zu überprüfen. Diese ergab, dass die Wehrbetriebsordnung, kurz WBO, des Kraftwerks Ottensheim-Wilhe-

⁴⁸¹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 238.

ring eingehalten wurde und durch das Kraftwerk demzufolge keine negative Beeinflussung des Hochwassers geschah.⁴⁸² Dieser Analyse entsprechend kam es im Bereich des Kraftwerks Aschach zwar zu Unstimmigkeiten, diese hätten sich aber weder auf die Oberlieger, noch auf die Unterlieger negativ ausgewirkt.⁴⁸³ Die Analyse lässt also darauf schließen, dass die Kraftwerke mit ihren jeweiligen Wehrbetriebsordnungen auch im Hochwasserfall einen geeigneten Rahmen bieten. Die VERBUND Austrian Hydro Power AG hat als Kraftwerksunternehmen unter anderem für alle Belange des Kraftwerks Ottensheim-Wilhering und somit auch für den Erhalt der Betriebsfähigkeit des Wehres, sowie der Einhaltung der Wehrbetriebsordnung, Sorge zu tragen.⁴⁸⁴

Ebendiese Beurteilung der Rolle der Kraftwerke und der dahinterstehenden Kraftwerksbetreiber steht vor allem bei den Betroffenen auch einige Jahre nach dem Hochwasser noch immer in Kritik. Die Unzufriedenheit vieler Betroffener gründet sich auf den eigenen Erlebnissen und Erfahrungen, die zum Teil im Widerspruch zu den Ergebnissen der offiziellen Analyse stehen. Während den Betroffenen im Eferdinger Becken also eine Absiedelung nahegelegt wurde, sah man bei den Kraftwerksbetreibern keinen Handlungsbedarf. Dieses Ungleichgewicht erachteten einige Interviewpartner als ganz wesentliches Defizit des, als ganzheitlich beworbenen Hochwasserrisikomanagements.⁴⁸⁵

Der über viele Jahre bestehende Irrglaube vieler Akteure, durch den Bau des Kraftwerks Ottensheim-Wilhering im Bereich des nördlichen Eferdinger Beckens ausreichend vor Hochwasserextremereignissen geschützt zu sein, hat zweifellos zum Anwachsen des Schadenspotentials und folglich auch der Auswirkungen des Hochwassers im Jahr 2013 geführt.

Die Meinungen zu den Konsequenzen von Wasserkraftwerken und der Wasserkraftnutzung im Konkreten gehen weit auseinander. Während die einen zurecht die Bedeutung des Wassers als emissionsfreie und regenerative Energiequelle hervorheben, üben die anderen berechtigterweise scharfe Kritik am damit einhergehenden Eingriff in das Ökosystem des Gewässers. Für den Fluss und sein direktes Umfeld sind die negativen Auswirkungen am deutlichsten spürbar.⁴⁸⁶ Unter anderem setzt infolge eines Kraftwerkbaus im Unterwasserbereich vermehrt Erosion ein, während der Oberwasserbereich eines Wasserkraftwerks von einer immer stärkeren Sedimentation betroffen ist.⁴⁸⁷ Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass jedes Kraftwerk in seiner

⁴⁸² Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 17-20.

⁴⁸³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE 2015: 22.

⁴⁸⁴ Vgl. VERBUND AUSTRIAN HYDRO POWER AG (2008⁴): Donaukraftwerk Ottensheim-Wilhering. Vorläufige Wehrbetriebsordnung. Genehmigt mit Bescheid des BMLFUW. – Wien, 2.

⁴⁸⁵ Vgl. ANHANG 2.

⁴⁸⁶ Vgl. JORDE K. (2009): Wasserkraft – Erneuerbare Energie oder Umweltzerstörer? Über die ökologischen Auswirkungen der Wasserkraftnutzung. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 146.

⁴⁸⁷ Vgl. SCHÖN 1991: 164.

jeweiligen Art und Bauweise etwas anders ist und sich deshalb auch in seinen Auswirkungen auf die Umwelt unterscheidet.⁴⁸⁸ Eine dieser Veränderungen, welche mit einem Kraftwerksbau an einem Fluss, wie beispielsweise der Donau, einhergeht, ist die Verringerung der Fließgeschwindigkeit oberhalb der Wehranlage, die wiederum eine Verstärkung der Sedimentation bedingt. Daraus folgen wiederum zum einen direkte Auswirkungen auf den Fluss, als Lebensraum oder aber auch als Wasserstraße, wegen der Verringerung der Wassertiefe. Zum anderen ergeben sich dadurch auch indirekte Folgen für das gesamte, den Fluss umgebende Gebiet, welches, beispielsweise im Hochwasserfall, deshalb mit einer größeren Menge an Sedimenten belastet ist.⁴⁸⁹

Viele Betroffene äußerten sich in Interviews, die im Rahmen des Projektes RELOCATE geführt wurden, aber auch im Zuge der Gespräche dieses Projektes kritisch gegenüber der Kraftwerkssteuerung. Ihrer Vermutung nach wurde die *„Wehrbetriebsordnung nicht korrekt eingehalten“*⁴⁹⁰. Zudem hätte eine Warnung der Bevölkerung über den *„unerwarteten Anstieg des Pegelstandes in der Nacht von 3. auf 4. Juni 2013“*⁴⁹¹ unbedingt erfolgen müssen. Dabei hätte man die Schäden für die Bevölkerung in Kauf genommen, um die Stromerzeugung aufrecht zu erhalten und zudem auch noch die abgelagerten Sedimente aus dem Stauraum zu schwemmen.⁴⁹²

Auch das Hochwasserrisikomanagement birgt, ob der Vielzahl der beteiligten Akteure, eine weit verbreitete Problematik. Zu Gunsten des großen Ganzen müssen Kompromisse in Kauf genommen werden. Dabei trifft es aber zumeist die Bevölkerung, als die am wenigsten machtvollen Akteure. Mit Blick auf das anvisierte Gesamtbild erscheinen deren Anpassungen oft vergleichsweise einfach umsetzbar zu sein. Auch im Eferdinger Becken gilt es im Rahmen des Hochwasserschutzprojektes Maßnahmen umzusetzen, die einerseits den Betroffenen auf lokaler Ebene Unterstützung und Schutz bieten, zum anderen aber eben auch einem ganzheitlichen Risikomanagement entsprechen. Über die lokale Wirksamkeit hinaus sollen demzufolge flussabwärts gelegene Gebiete mit noch schwerwiegender Vulnerabilität vor zusätzlichen Schäden bewahrt und im besten Fall auch entlastet werden.⁴⁹³

⁴⁸⁸ Vgl. JORDE 2009: 147.

⁴⁸⁹ Vgl. JORDE 2009: 148.

⁴⁹⁰ SEEBAUER und BABCICKY 2016: 28.

⁴⁹¹ SEEBAUER und BABCICKY 2016: 28.

⁴⁹² Vgl. SEEBAUER und BABCICKY 2016: 29.

⁴⁹³ Vgl. ANHANG 2.

6. Projekt passiver Hochwasserschutz – „Schutzzone Überflutungsgebiet“

6.1. Entwicklung der passiven Strategie

Bereits im Anschluss an das Donauhochwasser im Jahr 2002 äußerten sich einige Betroffene in den Gemeinden im Eferdinger Becken über die Unzulänglichkeiten der bis zu diesem Zeitpunkt etablierten Maßnahmen im Umgang mit den Hochwasserrisiken und erste Ideen zur Freimachung dieser Gebiete, sowie zur Rückgewinnung dieser Flächen als Retentionsraum, kamen auf. Mehr als zehn Jahre vergingen und es bedurfte eines erneuten folgenschweren Hochwassers bis diese Vorstellungen schließlich in die Tat umgesetzt wurden. Nach dem Hochwasser im Jahr 2013 wandten sich die Gemeinden dann recht schnell mit dem Anliegen, dringend neue Ansätze im Umgang mit Hochwasserrisiken durchzusetzen, an das Land und den Bund. Folglich wurde erneut eine 15a-Vereinbarung zwischen Land und Bund erlassen, womit das Projekt schneller umgesetzt werden konnte. Zudem wurde bis zum Jahr 2022 ein Investitionsvolumen von bis zu 250 Millionen Euro zugesagt.⁴⁹⁴ Das umfangreiche Projekt fundierte demzufolge auf der *„Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über das Hochwasserschutzprojekt ‚Eferdinger Becken‘ BGBl Nr. 1/2014 und der Vereinbarung über das Hochwasserschutzprojekt ‚Eferdinger Becken‘ OÖ LGBl Nr. 4/2017“*⁴⁹⁵.

Die enormen Schäden des Hochwassers im Juni 2013 veranschaulichten die bis zu diesem Zeitpunkt bereits enorm angewachsenen Raumnutzungskonflikte. Um das Schadenspotential und die Vulnerabilität der Bevölkerung zu verringern, wurde deshalb recht zügig die Entscheidung getroffen, dass in den vom Hochwasser 2013 im besonderen Maße in Mitleidenschaft gezogenen Bereichen, nur noch eine passive Maßnahme und somit eine Absiedelung in Frage kommen konnte.⁴⁹⁶ Gestützt auf neuen technischen Planungsgrundsätzen und den rechtlichen, wie auch naturräumlichen Rahmenbedingungen gaben die Expertinnen und Experten nach dem Hochwasser bekannt, dass ein technischer Schutz vor einem 100-jährigen Hochwasser aus diversen Gründen nicht für den gesamten Siedlungsraum möglich ist. Denn in einigen Bereichen des Eferdinger Beckens konnten technische Strategien nicht umgesetzt werden, ohne für *„Dritte ober- und unterhalb des Eferdinger Beckens“*⁴⁹⁷ nachteilige Folgewirkungen herbeizuführen oder den finanziellen Rahmen weit zu überschreiten.⁴⁹⁸ Die Festlegung dieser Absiedelungsgebiete erfolgte auch in Abstimmung mit

⁴⁹⁴ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 494.

⁴⁹⁵ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 494.

⁴⁹⁶ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 4.

⁴⁹⁷ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 491.

⁴⁹⁸ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 495.

den Aspekten des Katastrophenschutzes. Demzufolge waren beispielsweise auch Objekte, welche im Hochwasserfall keine direkte Betroffenheit im Wohnbereich aufgewiesen hatten, aufgrund ihrer unzulänglichen Erreichbarkeit abzusiedeln.⁴⁹⁹

„Überlagert man die Defizite des IST Zustandes hinsichtlich des Hochwasserri-sikos an Wohn- und Wirtschaftsgebäuden mit den wasserwirtschaftlichen Randbedingungen wonach keine Eingriffe in den Überflutungsraum zulässig sind, bleiben aus technischer Sicht nur mehr Lösungsansätze über, die sich wirklich möglichst strikt auf den Schutz von tatsächlich gefährdeten Objekten beschränken (das deckt sich auch mit den Leitsätzen der RIWA - T genauso wie mit den Vorgaben für die Ausführung der Planungsleistung).“⁵⁰⁰

Bereits im Oktober 2013 wurden durch die oberösterreichische Landesregierung einige Gebiete als Gefahrenzonen, oder auch als gelbe Zonen ausgewiesen, in welchen erstmals eine freiwillige Absiedelung im Eferdinger Becken angeboten und gefördert wurde.⁵⁰¹ Im Jahr 2014 entschieden sich die Gemeinden dann dazu diese vom Land ausgewiesenen Flächen mit einer Sonderwidmung zu versehen. Mit der Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ wurden somit die entsprechenden raumplanerischen Voraussetzungen geschaffen.⁵⁰² Mit der Umsetzung wurden folglich die Gemeinden beauftragt, die dabei aber nicht völlig isoliert agieren und in besonderer Beachtung der Wechselwirkungen auch eine interkommunale Zusammenarbeit forcieren sollten.⁵⁰³

„Es handelt sich hierbei um jene Gefahrenbereiche, wo technische Hochwasserschutzmaßnahmen wie Dämme, Mauern oder mobile Wände aufgrund der Wassertiefe, der Fließgeschwindigkeiten, der mangelnden technischen Schützbarkeit, der schlechten Erreichbarkeit sowie aufgrund der vielfach vorherrschenden ungünstigen hydrogeologischen Verhältnisse (sehr hohe Durchlässigkeit des Untergrundes) nicht umgesetzt werden können. In diesen ausgewiesenen Zonen für freiwillige Absiedelungen kann ausschließlich die Absiedelung gefördert werden.“⁵⁰⁴

⁴⁹⁹ Vgl. PODGORSCHKE 2017: 10.

⁵⁰⁰ WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 26.

⁵⁰¹ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 495.

⁵⁰² Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 497f.

⁵⁰³ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 4.

⁵⁰⁴ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 495f.

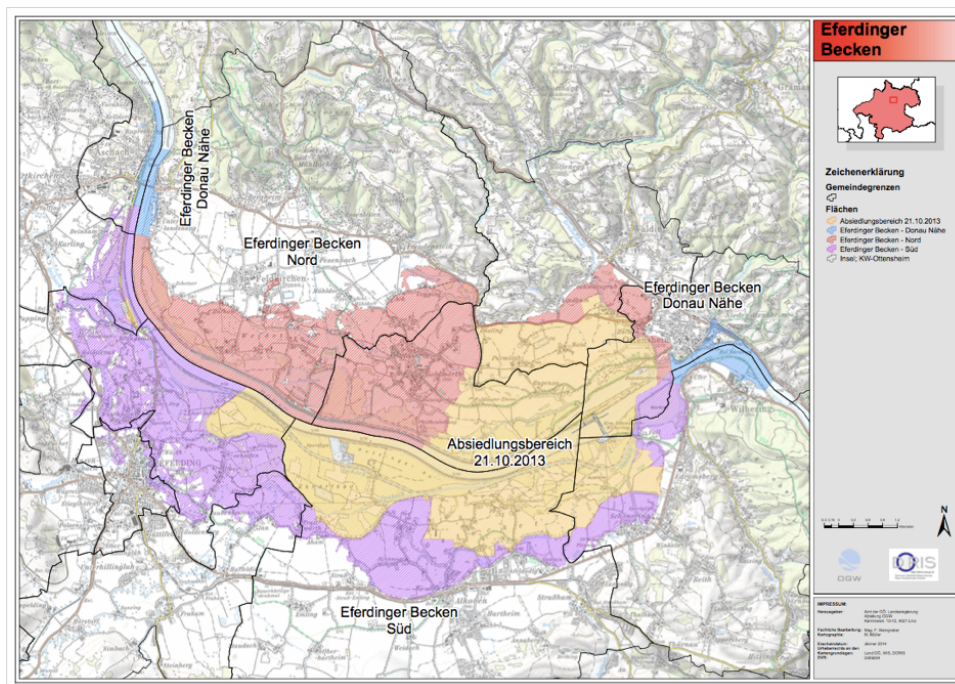


Abbildung 10: Absiedlungsbereich im Eferdinger Becken 21.10.2013

Quelle: AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG. ABTEILUNG OBERFLÄCHENGEWÄSSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2014): Eferdinger Becken. – Linz; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at>.

Infolge einer europaweiten Ausschreibung wurde das Institut Werner Consult vom Land Oberösterreich und dem Bund mit der Aufgabe betraut, die entsprechenden Zonierungen zu erarbeiten und die administrative Begleitung des in zwei Module gegliederten Projektes zu übernehmen. Neben den Gebieten für die also nur eine Absiedelung der Bevölkerung in Frage kommt, gibt es im Hochwasserschutzprojekt des Eferdinger Beckens aber auch noch einen deutlich größeren Bereich für den, in einem zweiten Modul technische Maßnahmen entwickelt wurden. Der Entwicklungsprozess dieses verbesserten Hochwasserschutzkonzeptes wurde im Zuge eines „Generellen Projektes“ im Jahr 2017 abgeschlossen.⁵⁰⁵ Ein genaues Ende der Arbeit des Institutes Werner Consult war aber auch zum Zeitpunkt des Gesprächs mit einem Vertreter der Gemeinde Walding Ende des Jahres 2018 noch nicht bekannt, da die Umsetzung der aktiven Strategie auch weiterhin noch einiges an Zeit und Arbeit in Anspruch nimmt.

Im Rahmen dieses „Generellen Projektes“ wurden auf Basis genauer Analysen der lokalen Gegebenheiten und des Hochwasserrisikos, sowie der Aufarbeitung des Hochwassers im Juni 2013 mehrere mögliche Varianten entworfen, deren Wirtschaftlichkeit wiederum unter anderem durch Kosten-/Nutzenuntersuchungen überprüft wurde. Nachdem man die Öffentlichkeit informiert hatte, fiel dann die Entscheidung für die Bestvariante, die es nun zu realisieren gilt.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 496.

⁵⁰⁶ Vgl. WERNER CONSULT ZT GMBH 2017a: 7.

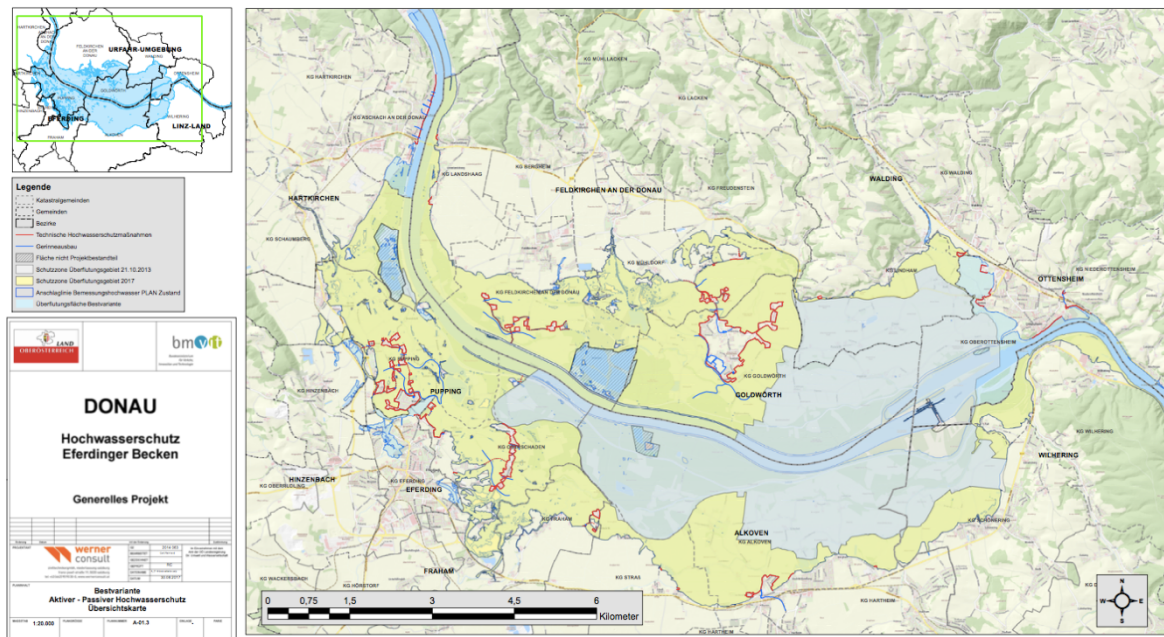


Abbildung 11: Generelles Projekt - Hochwasserschutz Eferdinger Becken

Quelle: WERNER CONSULT ZT GMBH (2017C): Bestvariante. Aktiver – Passiver Hochwasserschutz. Übersichtskarte. – Salzburg; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at>.

„Die Planung und Umsetzung von Absiedelungen im Zusammenhang mit Hochwassergefahren ist eine selten durchgeführte, aber hocheffiziente Maßnahme des passiven Schutzes und der Risikominimierung.“⁵⁰⁷ Die Absiedelungsstrategie im Eferdinger Becken gilt aber nicht als das erste, in Österreich zum Zwecke des Hochwasserrisikomanagements umgesetzte Absiedelungsvorhaben. In der Zwischenkriegszeit wurden bereits entlang der Salzach, und in den 1970er Jahren entlang der Donau vergleichbare Strategien realisiert.⁵⁰⁸ In Kapitel 8.1. wird hierzu noch einmal etwas genauer auf die andernorts gepflegte Praxis im Umgang mit passiven Hochwasserrisikomanagementstrategien eingegangen.

Im Unterschied zum Absiedelungsprojekt im Machland, welches bereits im Anschluss an das Hochwasser im Jahr 2005 umgesetzt wurde, ist im Eferdinger Becken ein Verbleib im gefährdeten Gebiet möglich. Von der Ausweisung als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ sind diese Liegenschaften jedoch nicht ausgenommen, da diese Umwidmung als Gesamtfläche erfolgte. Die Kriterien für den Verbleib wurden von den jeweiligen Gemeinden erstellt, sind jedoch maßgeblich von den Nutzungsbeschränkungen durch die Umwidmung beeinflusst.⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 491.

⁵⁰⁸ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 491.

⁵⁰⁹ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 497.

6.2. Aufgabenverteilung – Kompetenzen der unterschiedlichen beteiligten Akteure

Die Liste derjenigen, die am Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken beteiligt sind, ist lange. Viele unterschiedliche Akteure aus der Politik, Spezialisten unterschiedlicher Fachbereiche, oder auch lokale Personen, wie etwa die Betroffenen selbst, sind auch im Rahmen des passiven Moduls beteiligt.⁵¹⁰

„Die Abteilung Oberflächengewässerwirtschaft, Gruppe Schutzwasserwirtschaft übernahm im gesamten Planungsprozess zum Hochwasserschutz im Eferdinger Becken eine zentrale Koordinationsfunktion und stellt(e) sozusagen das Bindeglied zwischen Fachstellen, Politik und unterschiedlichen Verwaltungsebenen dar.“⁵¹¹

Administrative Aufgaben kamen insbesondere den Gemeinden und den Fachabteilungen des Landes, aber auch dem BMVIT und dem BMF zu. Die Organisation der Absiedelung wurde vom Land übernommen, während sich die Gemeinden um den raumplanerischen Rahmen, die raumordnungsrechtlichen Verfahren, und die baubehördlichen Aufgaben kümmerten. Aus dieser Kompetenzverteilung geht bereits hervor, dass die Organisation des Projektes von den Behörden koordiniert und umgesetzt wurde. Die Einbindung der betroffenen Bevölkerung geschah über die Informationsvermittlung und eine bereits zu Projektbeginn erfolgte Befragung, im Zuge derer die individuellen Vorstellungen der Betroffenen ermittelt wurden.⁵¹² Über diese Schritte konnten die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner jedoch keine Auskunft geben. Ob diese Beteiligungsprozesse also in Vergessenheit geraten waren oder einige Betroffene tatsächlich nicht eingebunden wurden, kann auf Basis dieser Informationen jedoch nicht genau festgestellt werden.⁵¹³

„Die Einbindung der Betroffenen in die Entwicklung der Absiedelungskriterien erfolgte durch direkte Kommunikation von Bedürfnissen an die Politik in der Frühphase des Projektes. Die Darstellung zeigte damit eine behördenzentrierte Prozessorganisation der konkreten Absiedlung mit je nach Kompetenzen geteilten Aufgaben. Als Vertragspartner im Fördervertrag mit den Betroffenen tritt das Land Oberösterreich auf, das insgesamt die Prozessverantwortung bei der Durchführung der Absiedelung hat.“⁵¹⁴

Um die unterschiedlichen politischen Ebenen zu verbinden, wurde unter anderem auch ein Beirat begründet. Ein politisches Gremium, welches „sich aus drei Bürgermeistern

⁵¹⁰ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 498.

⁵¹¹ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 501.

⁵¹² Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 501.

⁵¹³ Vgl. ANHANG 2.

⁵¹⁴ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 501.

der Region (alle Bürgermeister sind teilnahmeberechtigt), den Bezirkshauptleute sowie je einem Vertreter jeder Regierungsfraktion und einem Vertreter des bmvt⁵¹⁵, der beratend zur Seite steht, zusammensetzt. Den Vorsitz hat seit 2016 der Landesrat KomRat Podgorschek inne.

Mit Unterstützung der Gruppe Schutzwasserwirtschaft, welche Teil der Abteilung Oberflächengewässerwirtschaft ist, versuchte die Landesregierung die lokale Bevölkerung hinreichend zu informieren. Dabei galt es auch fehlerhafte Informationen und Spekulationen fachwissenschaftlich zu widerlegen. Diese Informationsveranstaltungen wurden als große Bürgerversammlungen mit bis zu 600 Teilnehmerinnen und Teilnehmern abgehalten. Zudem boten zwei mit der Absiedelungsthematik betraute Vertreter des Landes Oberösterreich den Betroffenen die Möglichkeit in Einzelgesprächen konkretere, die jeweils individuelle Situation betreffende Auskunft zu erhalten.⁵¹⁶

„Kommunikationsmaßnahmen der politischen AkteurInnen beschränkten sich gemäß der Angaben der Betroffenen weitgehend auf Informationsveranstaltungen, mit Fokus auf Frontalvorträgen und anschließender Podiumsdiskussion mit Saalmikrofon. Die präsentierten Themen wurden als Bekanntgabe unverrückbarer Entscheidungen oder als Wiederholung bereits bekannter Inhalte erlebt.“⁵¹⁷

Soll ein so weitreichendes Projekt, wie das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken, umgesetzt werden, müssen schon zu einem frühen Zeitpunkt, beziehungsweise insgesamt in jegliche Aufgabenbereiche, alle Stakeholder eingebunden werden. Durch das Einbeziehen des Bundes, des Landes, der Gemeinden, der Rettungs- und Hilfsorganisationen, der Regionalpolitiker, Stadtplaner, Ingenieure, der privaten Geldgeber, Privatpersonen oder auch der NGOs kann die Akzeptanz für eine Maßnahme stark erhöht werden. Zudem kann der regionale Erfahrungsschatz nutzbar gemacht werden, um die Strategien an die lokalen Gegebenheiten anzupassen und so noch weiter zu optimieren. Gleichzeitig kommt es durch das Zusammentreffen so vieler unterschiedlicher Interessen fast unvermeidbar zu Konflikten und Komplikationen. Findet ein regelmäßiger Austausch zwischen den unterschiedlichen Akteuren statt, kann das gegenseitige Verständnis in jedem Fall positiv beeinflusst werden.⁵¹⁸ Die Kommunikation und Interaktion aller, auf den verschiedensten Ebenen beteiligten Akteure ist für ein zufriedenstellendes Ergebnis unverzichtbar.⁵¹⁹

⁵¹⁵ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 498.

⁵¹⁶ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 498.

⁵¹⁷ SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 38.

⁵¹⁸ Vgl. VOLGGER S., STIEBER C. und WALCH S. (2018): Deeskalation risikobezogener Konflikte auf der kommunalen Ebene. Prozesse und Praxisbeispiele. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 511ff.

⁵¹⁹ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 499.

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in den leitfragenorientierten Interviews brachten klar zum Ausdruck, dass die Verantwortlichen von Seiten des Bundes und der Gemeinden, im Rahmen ihrer jeweiligen, aber eben doch sehr eingeschränkten Möglichkeiten, ihnen als Betroffenen im Zuge des Entscheidungsprozesses jederzeit für Rückfragen zur Verfügung standen. Eine Interviewpartnerin brachte das Dilemma folgendermaßen auf den Punkt:

„Nein, schon. Hilfe ist schon da gewesen. Und man hat immer zu jeder Zeit irgendwo hingehen können. Nein, das muss man ehrlicherweise schon sagen. Es war halt schon einmal einfach schwierig die Gegebenheit zu akzeptieren, dass man in dieser Zone liegt. (...) Wenn dir das Prinzip im Kopf klar ist und dir fehlt nur mehr die Entschlusskraft, dann hilft dir aber keine Abteilung, weil da musst du selbst mir dir ins Reine kommen.“⁵²⁰

Der Gemeinde kommt im Zuge der Umsetzung von Absiedelungsstrategien eine ganz wesentliche Vermittlerrolle zu. Sie fungiert als Kontaktstelle und generell als Vermittler zwischen den Betroffenen und der öffentlichen Verwaltung auf Ebene des Landes und des Bundes. Die rechtlichen Kompetenzen der Gemeinde liegen im Bereich der örtlichen Raumplanung und dem Management der kommunalen Infrastruktur.⁵²¹ Außerdem müssen die Gemeinden dafür Sorge tragen, dass die gefährdeten Flächen, nach eingehender Überprüfung als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesen werden, um so eine Absiedelung überhaupt erst möglich zu machen. Folglich gilt es diese Umwidmung auch im Flächenwidmungsplan einzuarbeiten und das örtliche Entwicklungskonzept dementsprechend anzupassen, damit auch zukünftige Bautätigkeiten verhindert werden können.⁵²²

Auf Gemeindeebene kommt den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, als Managerinnen und Manager von Katastrophen und Risiken, eine ganz besondere Rolle zu. Auch im Untersuchungsgebiet tragen die Bürgermeister die Verantwortung für das Katastrophenmanagement und übernehmen in vielen Belangen, das Hochwasserrisikomanagement betreffend, die Koordination. Oftmals müssen sie auch das Risiko für Fehlentscheidungen auf sich nehmen, obwohl sie in ihren Kompetenzen enorm eingeschränkt sind. Regionale Politikerinnen und Politiker stehen ebenso in einem Abhängigkeitsverhältnis gegenüber höher gestellten Akteuren.⁵²³ Die formale Kompetenz der Gemeinden, und im Konkreten der Bürgermeister selbst, ist oftmals nicht klar. Sehr unscharf, aber trotzdem ganz treffend kann den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern ein Aufgabenbereich zugeordnet werden, der als Schnittstelle der Akteure im Zuge des gesamten Prozesses gilt. *„Zwischen der realen Entscheidungskompetenz*

⁵²⁰ ANHANG 2.

⁵²¹ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGGER, WENK und WINKLER 2018: 5.

⁵²² Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGGER, WENK und WINKLER 2018: 12.

⁵²³ Vgl. RUDOLF- MIKLAU 2018b: 2f.

*und der wahrgenommenen Verantwortung in der Katastrophe bestehen große Divergenzen.*⁵²⁴

Um den Gemeinden und den Betroffenen in einem Projekt mit dieser Akteurskonstellation selbst mehr Gewicht zu verleihen und deren Interessen auch gemeindeübergreifend zu bündeln, können Wasserverbände organisiert werden.⁵²⁵ Wie in Kapitel 3.3.3. zur interkommunalen Kooperation bereits thematisiert, kann ein solcher regionaler Zusammenschluss enormes Potential in sich tragen, wenn die Beteiligten auf einen einheitlichen Standpunkt übereinkommen.⁵²⁶ Im Eferdinger Becken konnten sich diese Akteure, wie im nächsten Abschnitt genauer dargelegt wird, aber nicht auf eine Herangehensweise einigen und dieses, der Theorie nach, bestehende Potential somit nicht für sich nutzen.

Wirtschaftliche Akteure, wie die Kraftwerksbetreiber, waren weder in die aktiven, noch in die passiven Strategien im Umgang mit den Hochwasserrisiken im Eferdinger Becken direkt involviert. Somit blieben auch die enormen Kosten der Hochwasserschutzstrategie im Eferdinger Becken letzten Endes bei den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern hängen, während sich die Wirtschaftstreibenden, so auch der Eindruck der Betroffenen, jeglicher Verantwortung entzogen.⁵²⁷

6.3. Implementierung der passiven Strategie

6.3.1. Zwischenmenschliche Herausforderungen

Nach der Bekanntmachung der passiven Hochwasserrisikomanagementstrategien wurde die Kritik an der Vorgehensweise der politischen Verantwortlichen immer lauter. Als Sprachrohr für die Unzufriedenheit formierte sich rasch eine Bürgerinitiative, die sogenannte „Initiative Hochwasserschutz Eferdinger Becken“. Sie äußerte sich sehr behördenkritisch und verbreitete im Zuge dessen auch zahlreiche Vermutungen und Spekulationen. Die Bürgerinnen und Bürger, die sich in der Initiative zusammengetan hatten, entwickelten sogar einen eigenen Masterplan für den Umgang mit den Hochwasserrisiken im Eferdinger Becken. Da dieser Plan in zahlreichen Punkten den rechtlichen Gegebenheiten widersprach, wurde ihm von politischer Seite keine allzu große Beachtung geschenkt.⁵²⁸

Die extremen Ansätze einiger Mitglieder trugen jedoch dazu bei, dass sich viele Betroffene nach anfänglicher Begeisterung von der Initiative distanzieren.⁵²⁹ Die enorme

⁵²⁴ RUDOLF- MIKLAU 2018b: 13.

⁵²⁵ Vgl. VOLGGER, STIEBER und WALCH 2018: 513.

⁵²⁶ Vgl. HEMIS 2012: 46.

⁵²⁷ Vgl. ANHANG 2.

⁵²⁸ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 495.

⁵²⁹ Vgl. ANHANG 2.

Skepsis am gesamten Absiedelungsvorhaben, die sich unter der Bevölkerung bereits weit verbreitet hatte, blieb jedoch zurück, wodurch sich die Umsetzung des Projektes wesentlich verkomplizierte.⁵³⁰

Gerade unter denjenigen, deren Liegenschaft in dem als Absiedelungszone ausgewiesenen Gebiet lag, taten sich durch das Wirken der Initiative zwei Lager hervor. Während die einen über die Möglichkeit einer geförderten Absiedelung sehr glücklich waren und diese zum Teil auch dezidiert wünschten, konnten andere diese Einstellung überhaupt nicht nachvollziehen. Oftmals waren deren Vorfahren bereits seit vielen Generationen an diesen Häusern beheimatet und das Verlassen dieser Liegenschaft, sowie ein Abbruch der Familiengeschichte schlichtweg undenkbar. Die divergierende Haltung zur Absiedelungsstrategie hatte zwar manchmal die Distanzierung unter den Betroffenen zur Folge. Zu Konflikten oder gar gewaltsamen Ausschreitungen kam es aber nicht.

Ist zur „*langfristigen Freihaltung der Hochwasserabflussbereiche*“⁵³¹ eine Absiedelung der in diesen Gebieten angesiedelten Haushalte notwendig, ergeben sich dadurch für alle beteiligten Akteure mannigfaltige Herausforderungen. Ob und wie ein solches Absiedelungsprojekt von den Betroffenen aufgenommen und umgesetzt wird, hängt dabei ganz stark von der vorherrschenden öffentlichen Meinung, dem politischen Tonus und im besonderen Ausmaß von den komplexen Lebensverhältnissen eines jeden betroffenen Individuums ab.⁵³² Gerade für Mehrgenerationenhaushalte kann die Entscheidung über die Annahme oder die Ablehnung eines Absiedelungsangebots aber eine enorme Herausforderung darstellen. Denn jedes Individuum hat seine eigene Geschichte, seine individuellen Wünsche und Vorstellungen für die Zukunft, die zudem auch noch von Generation zu Generation stark variieren können. Gilt es nun eine, für alle gleichermaßen zufriedenstellende Entscheidung zu treffen, kann dies auch innerfamiliär zu Unstimmigkeiten und Konflikten führen. Oft gelingt es auch nicht, eine solche Entscheidung zu treffen. Wie aus den Gesprächen mit einigen Betroffenen hervorgeht, sind manche Haushalte auch nach einigen Jahren, kurz vor Ablauf der Frist, noch immer unentschlossen.⁵³³

Soziodemographische Faktoren, wie etwa das Geschlecht, das Alter oder das Einkommen, können sich ebenso auf die Gesinnung gegenüber einer Absiedelungsstrategie und die Risikowahrnehmung auswirken. Nimmt eine Betroffene, oder ein Betroffener einen starken Rückhalt und eine große Unterstützungsbereitschaft durch ihr oder sein

⁵³⁰ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 495.

⁵³¹ WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 491.

⁵³² Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 491.

⁵³³ Vgl. ANHANG 2.

soziales Umfeld wahr, kann dies beispielsweise zu einer Verringerung des wahrgenommenen Risikos und demzufolge einer Unterschätzung der tatsächlichen Vulnerabilität beitragen.⁵³⁴

Ob sich ein Haushalt für die Implementierung von Maßnahmen zum Hochwasserrisikomanagement, oder in diesem konkreten Fall eben für eine Absiedelung aus dem Risikogebiet, entscheidet, hängt davon ab, wie bedrohlich das Risiko und wie wirksam die möglichen Anpassungsstrategien wahrgenommen werden. Dieser Eindruck wird maßgeblich vom sozialen System, in welches das jeweilige Individuum, der jeweilige Haushalt, eingebettet ist, mitbestimmt.⁵³⁵ Eine im Jahr 2013 von Babcicky und Seebauer durchgeführte Fallstudie zweier österreichischer Gemeinden ergab ebenfalls, dass Personen im Hochwasserrisikogebiet in ihrer Entscheidung zur Umsetzung bestimmter Strategien ganz maßgeblich von ihren sozialen Ressourcen beeinflusst werden.⁵³⁶

Das Netzwerk der zwischenmenschlichen Beziehungen, die sozialen Normen und das gegenseitige Vertrauen können ganz maßgeblich auf die Wahrnehmung von Risiken, die Bereitschaft zur Eigenvorsorge und die Umsetzung von Anpassungsstrategien einzelner Haushalte einwirken. Diese sozialen Komponenten spielen folglich auch im Rahmen des passiven Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Absiedelungsstrategien eine nicht zu geringschätzende Rolle.⁵³⁷

6.3.2. Aufgaben in der Absiedelungsstrategie

Die Absiedelung geschieht im Eferdinger Becken auf freiwilliger Basis. Die Betroffenen können selbst wählen, ob sie das Absiedelungsangebot in Anspruch nehmen wollen. Fällt die Entscheidung für die Absiedelung aus, muss ein zivilrechtlicher Vertrag zwischen den Absiedelungswilligen und dem Land Oberösterreich aufgesetzt und unterzeichnet werden. Doch bevor es zur Entscheidung über die Annahme und folglich zur Unterzeichnung des Fördervertrages kommen kann, sind zuvor noch einige andere Schritte zu bewerkstelligen.

Zu Beginn liegt es an der Objektbesitzerin, dem Objektbesitzer, nach dem Erhalt der Informationen über das Absiedelungsangebot, dem Land die Zustimmung zur Erstellung eines unabhängigen Schätzgutachtens für die Objekte, welche sich in der Zone für die freiwillige Absiedelung befinden, zu geben. Im Anschluss daran wird dieses

⁵³⁴ Vgl. BABCICKY P. und SEEBAUER S. (2017): The two faces of social capital in private flood mitigation. Opposing effects on risk perception, self-efficacy and coping capacity. – In: Journal of Risk Research 20 (8), 1020ff.

⁵³⁵ Vgl. BABCICKY und SEEBAUER 2017: 1019.

⁵³⁶ Vgl. BABCICKY und SEEBAUER 2017: 1030ff.

⁵³⁷ Vgl. BABCICKY P. und SEEBAUER S. (2017): The two faces of social capital in private flood mitigation. Opposing effects on risk perception, self-efficacy and coping capacity. – In: Journal of Risk Research 20 (8), 1018.

Schätzungsgutachten vom BMF kontrolliert und der Förderantrag vom Land an das BMVIT übermittelt. Nachdem die Gemeinde die gefährdeten Flächen rechtskräftig zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ umwidmet hat, kann das Land in Rücksprache mit dem Bund den Objektbesitzerinnen und Objektbesitzern ein entsprechendes Förderangebot zukommen lassen. Wichtig ist hierbei, dass es für die Grundstücke selbst und deren Entwertung, die mit der Umwidmung der Fläche einhergeht, unabhängig von der Entscheidung für oder gegen die Absiedelung, keinerlei Entschädigung gibt. Die Betroffenen haben folglich die Möglichkeit innerhalb einer vorgegebenen Frist über die Annahme des Förderangebots zu entscheiden.⁵³⁸ Wird das Angebot angenommen und der Vertrag zur Absiedelung unterschrieben, erfolgt die *„Eintragung eines Bebauungsverzichts zugunsten des Landes OÖ auf sämtliche Grundstücke in der ‚Schutzzone Überflutungsgebiet‘ im Grundbuch“*⁵³⁹.

*„Mit 64 Prozent des Zeitwertes der entsprechenden Objekte werden die Absiedler direkt gefördert. Die Auszahlung der restlichen vereinbarten Fördergelder erfolgt erst nach dem Abbruch sämtlicher Objekte, deren Entsorgung und der anschließenden Rekultivierung.“*⁵⁴⁰

Die geförderte, freiwillige Absiedelung ist in den ausgewiesenen Gebieten nicht nur für Hauptwohnsitze, sondern auch für Zweitwohnhäuser und Nebenwohnsitze möglich. Für landwirtschaftliche Betriebe wurde im Falle einer Absiedelung der Verbleib von Maschinenhallen ermöglicht, wenn die dazu notwendigen Auflagen und Umstände, die unter anderem eine gewisse Distanz zwischen dem neuen Wohnstandort und den zu bewirtschaftenden Flächen erfordern, erfüllt werden. Entscheiden sich Haushalte dazu, das Angebot nicht anzunehmen, haben sie folglich auch keinen Anspruch auf eine Förderung von individuell umgesetzten baulichen Schutzmaßnahmen.⁵⁴¹

⁵³⁸ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 499f.

⁵³⁹ WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 500.

⁵⁴⁰ WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 499f.

⁵⁴¹ Vgl. PODGORSCHKEK 2017: 6.



Abbildung 12: Aufgabenverteilung unter den Akteuren im Absiedelungsprozess im Eferdinger Becken

Datengrundlage: WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 502; eigene Darstellung.

Mit der Umsetzung der passiven Hochwasserschutzstrategie im Untersuchungsgebiet kann ein nachhaltiger Umgang mit den Hochwasserrisiken realisiert werden. Nachhaltige Konzepte sind im fachlichen und wissenschaftlichen Diskurs im Zusammenhang mit dem Hochwasserrisikomanagement bereits weit verbreitet. Die praktische Umsetzbarkeit dieses Leitbildes wurde bisher aber noch nicht so häufig unter Beweis gestellt. Erst die langfristigen Erfahrungen aller involvierten Akteure, insbesondere der Betroffenen, wird zeigen, welche Herausforderungen und Hindernisse, aber auch Chancen und Vorteile sich für ebendiese im Zusammenhang mit der Absiedelungsstrategie ergeben können.⁵⁴²

6.3.3. Finanzierung der Absiedelungsstrategie

„Zur Absicherung der notwendigen Finanzmittel (50% Bund, 30% Land, 20% Interessent) wurde eine Vereinbarung gemäß Artikel 15a Bundes-Verfassungsgesetz zwischen Bund und Land OÖ abgeschlossen.“⁵⁴³ Dieser 20-prozentige Interessentenbeitrag ist im Falle des passiven Hochwasserschutzes von den Betroffenen selbst zu übernehmen. Das Modul des aktiven Hochwasserschutzes wird aber auf Gemeindeebene koordiniert, weshalb dieser Interessentenbeitrag von den Gemeinden beigetragen wird. Da dieser Anteil der Gemeinde mit 75 Prozent aus den Bedarfszuweisungen

⁵⁴² Vgl. KRUSE 2010: 236.

⁵⁴³ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 497.

des oberösterreichischen Gemeinderessorts bezuschusst wird, ergibt sich für die Gemeinden ein reduzierter Eigenanteil von fünf Prozent der Gesamtkosten. Dies gilt aber nur für die Errichtung. Die Instandhaltungskosten werden vom Bund, dem Land und den Gemeinden zu je gleichen Anteilen übernommen. Doch auch dieser vermeintlich niedrige Anteil von fünf Prozent ergibt bei einem so großen Projekt, wie dem Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken, derart immense Summen, dass damit die Finanzkraft einer so stark betroffenen und einwohnerschwachen Gemeinde, wie Goldwörth es ist, überstiegen wird.

Die monetär messbaren Schäden im Zusammenhang mit den letzten Hochwasserereignissen in Österreich sind enorm hoch. Alleine durch das Hochwasser Anfang Juni 2013 ergab sich eine Schadenssumme von zirka 879 Millionen Euro. Die Kompensation jener Schäden, die dabei für Privatpersonen entstanden waren, lag im Aufgabenbereich der Länder, wobei sich der Prozentsatz der möglichen Entschädigung von Bundesland zu Bundesland stark unterschied. Während in Oberösterreich im Durchschnitt 50-60 Prozent der Schäden kompensiert werden, liegt dieser Wert in der Steiermark bei nur etwa 30-40 Prozent. 60 Prozent der ausgezahlten Entschädigung erhalten die Länder im Anschluss vom Katastrophenfonds als Unterstützungsleistung.⁵⁴⁴ Zudem können auch noch Mittel aus dem Solidaritätsfonds der EU fließen, um besonders große Schäden auszugleichen.⁵⁴⁵

Zudem gibt es in Österreich ein duales Versicherungssystem, das jedoch reichlich mangelhaft ist. Auf der einen Seite sieht sich der österreichische Staat dazu verpflichtet, der Aufgabe nachzukommen, seine Bürgerinnen und Bürger vor möglichen Schäden im Zusammenhang mit Naturgefahren, wie beispielsweise mit Hochwasserextremereignissen, zu schützen und vor einer schweren existentiellen Bedrohung zu bewahren. Dafür wurde ein Katastrophenfonds eingerichtet, der sich durch die steuerlichen Abgaben der österreichischen Bevölkerung speist. Bedingt durch das Versagen des Marktes, sowohl auf Seiten des Angebots, als auch auf Seiten der Nachfrage, steht diesem eine viel zu sporadische Verbreitung privater Versicherungen gegenüber.⁵⁴⁶

Aufgrund der fehlenden Versicherungspflicht bleibt die Schadenskompensation häufig beim Staat und den Ländern hängen. Aber auch die Betroffenen selbst sehen sich dadurch im Katastrophenfall oftmals mit enormen finanziellen Belastungen konfrontiert.⁵⁴⁷ Zum stark verbesserungswürdigen Versicherungsmarkt kommt noch hinzu, dass diejenigen, die sich zusätzlich um eine private Versicherung kümmern, vom Staat mit geringeren Mitteln aus dem Katastrophenfonds entlastet werden.⁵⁴⁸ Derartige

⁵⁴⁴ Vgl. PRETTENTHALER 2018: 367f.

⁵⁴⁵ Vgl. WIFO 2016: 1.

⁵⁴⁶ Vgl. PRETTENTHALER 2018: 377.

⁵⁴⁷ Vgl. PRETTENTHALER 2018: 376f.

⁵⁴⁸ Vgl. URL und SINABELL 2008: 600.

Handlungen verdeutlichen die Ineffizienz des gesamten Systems. Personen, die in einem Gebiet, wie der „Schutzzone Überflutungsgebiet“ des Eferdinger Beckens leben, haben mittlerweile aber ohnehin keine Chance mehr sich mit einer leistbaren privaten Risikovorsorge für den Hochwasserfall zu versichern.

„International hat sich gezeigt, dass sich in der Regel jene Systeme besser bewährt haben, wo es eine klar definierte Partnerschaft zwischen Staat und privater Versicherungswirtschaft gibt und wo eine Form des Obligatoriums für die Versicherung von Hochwasser besteht.“⁵⁴⁹

Das Nebeneinander von staatlicher Unterstützung und privatem Versicherungsmarkt ist aber nur möglich, wenn der „Katastrophenfonds einen weitgehend subsidiären Charakter“⁵⁵⁰ aufweist.⁵⁵¹

Damit der passive Hochwasserschutz im Untersuchungsgebiet implementiert werden konnte, bedurfte es, wie bereits beschrieben, zuerst einer entsprechenden Sonderwidmung der gefährdeten Bereiche zu einer „Schutzzone Überflutungsgebiet“. Die Förderrichtlinien des Wasserbautenförderungsgesetz erfordern darüber hinaus die Erfüllung weiterer Voraussetzungen, damit es zur Auszahlung von Unterstützungsgeldern kommen kann.⁵⁵²

„Wesentlich ist, dass Förderungsmittel für Absiedelungen nur gewährt werden, wenn einerseits der komplette Abbruch der betroffenen Gebäude und andererseits die langfristige Absicherung der Freihaltung großer zusammenhängender Bereiche als Retentionsflächen sichergestellt sind.“⁵⁵³

Das Absiedelungsangebot basiert auf dem geschätzten Zeitwert aller Objekte am Grundstück. Dieses Wertermittlungsgutachten gilt für die gesamte Dauer des Projektes, „unabhängig vom tatsächlichen Zeitpunkt der Absiedelung“⁵⁵⁴ und ohne weitere Indexanpassungen. 80 Prozent dieses Wertes „inklusive der Kosten für Abbruch, Entsorgung und Rekultivierung des Grundstückes“⁵⁵⁵ werden den Betroffenen bei Annahme des Absiedelungsangebots als Förderung ausbezahlt.⁵⁵⁶

„Geplant im Rahmen eines Generalprojektes ist neben der Errichtung aktiver Hochwasserschutzbauten auch die Schaffung großflächiger Absiedelungszo-

⁵⁴⁹ PRETTENTHALER 2018: 377.

⁵⁵⁰ PRETTENTHALER 2018: 377.

⁵⁵¹ Vgl. PRETTENTHALER 2018: 377.

⁵⁵² Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 498.

⁵⁵³ WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 498.

⁵⁵⁴ PODGORSCHKE 2017: 5.

⁵⁵⁵ PODGORSCHKE 2017: 4.

⁵⁵⁶ Vgl. PODGORSCHKE 2017: 4f.

*nen im HQ-100-Gebiet durch Abschluss von Absiedelungsverträgen mit den betroffenen Bewohnern, wobei auch hier der Vertragsabschluss (Absiedelung gegen Ersatz von 80 Prozent des Zeitwertes und Umwidmung) nur auf freiwilliger Basis der betroffenen Hauseigentümer erfolgen kann.*⁵⁵⁷

An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass es für die Grundstücke selbst keinerlei Entschädigungszahlungen gibt, eine Absiedelung und die damit verbundene notarielle Beurkundung aber ein Bauverbot für alle in der „Schutzzone Überflutungszone“ liegenden Flächen, welche im Besitz einer Förderwerberin oder eines Förderwerbers sind, einschließt. Von dieser Regelung waren jene Personen besonders schwerwiegend getroffen, die ein noch unbebautes Bauland in der nunmehr umgewidmeten Zone besitzen und somit mit einem völligen Wertverlust konfrontiert sind. Diese Regelungen lassen sich auf die zentrale Zielsetzung der Förderungsrichtlinie zurückführen. Gemäß dieser Richtlinie sollen bebaute Liegenschaften und gefährdete Personen vor Gefahren bewahrt und somit eine Verringerung des Schadenspotentials erreicht werden.

*„Richtig ist, dass die Forderung nach zwangsweiser Retentionsraumschaffung differenziert betrachtet werden muss, jedenfalls im Falle rechtswidrig erteilter Baugenehmigungen wäre zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden Missständen die Anwendung des § 68 Abs 3 AVG möglich und angebracht, was aber ebenfalls idR unterbleibt.“*⁵⁵⁸

Nach Auszahlung der Förderung sind diese monetären Mittel aber an keinerlei Investitionszweck gebunden. Der Kauf eines Ersatzgrundstückes oder ein Neubau ist für die Absiedler demnach auch nicht verpflichtend. Je nach Belieben können diese Personen beispielsweise andere Immobilien erwerben oder nach der Absiedelung in einer Mietwohnung leben. *„Nur im Falle der Schaffung von Ersatzwohnraum besteht die Forderung, dass dieser außerhalb des Hochwasserabflussbereichs von Hochwässern mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 300 Jahren errichtet werden müssen.“*⁵⁵⁹

6.4. Bisherige Umsetzung der Absiedelungsstrategie

6.4.1. Konkrete Umsetzung im Untersuchungsgebiet

Insgesamt umfasste die noch im Jahr 2013 festgelegte Zone im Eferdinger Becken, für die einzig eine Absiedelung vorgesehen war, zirka 25,5 Quadratkilometer. In dieser

⁵⁵⁷ WAGNER 2018: 304.

⁵⁵⁸ WAGNER 2018: 305.

⁵⁵⁹ AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG. DIREKTION UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT. ABTEILUNG WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (o.J.): Zonen für die freiwillige Absiedelung – Umsiedelung; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150153.htm>. (01.06.2019).

Fläche lagen 612 Objekte, von denen 138 als Wohnobjekte ausgewiesen waren.⁵⁶⁰ Bis Ende des Jahres 2016 schloss die Absiedelungszone 154 Liegenschaften ein, von denen sich 146 für die Erstellung eines Schätzgutachtens entschieden und folglich ein Förderangebot erhielten. Bis zum Jahr 2018 wurden etwa 80 Angebote angenommen und bei 60 Liegenschaften erfolgte bereits ein Abriss.⁵⁶¹ Im Jahr 2017 wurde das Gebiet erneut um 186 Gebäude erweitert. Davon befanden sich sieben Haupt- und zwölf Nebengebäude im Gebiet der Gemeinde Walding. Für die 20 Haupt- und 32 Nebengebäude, für die im Goldwörther Gemeindegebiet nachträglich die Absiedelung als einzig mögliche Hochwasserrisikomanagementstrategie festgestellt wurde, blieb die Umwidmung zur Schutzzone Überflutungsgebiet jedoch aus, nachdem sich die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer einstimmig dagegen ausgesprochen hatten.

6.4.2. Konkrete Umsetzung am Beispiel der Gemeinde Goldwörth

Wie Thaler, Attems und Fuchs in einem im Jahr 2018 veröffentlichten Artikel schrieben, ergibt sich in Gemeinden, wie auch der kleinen, einwohnerschwachen Gemeinde Goldwörth, die nur über sehr eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten verfügen, ein extremer Nutzungsdruck. Deshalb gilt es hier mit besonderer Sorgfalt die Vor- und Nachteile, welche mit den jeweiligen potentiellen Nutzungen einhergehen, abzuwägen und folglich die beste Entscheidung für die Gemeinde zu treffen. Nach dem Bau des Wasserkraftwerks Ottensheim-Wilhering stand auch die Gemeinde Goldwörth vor einer solchen Herausforderung. Die Gemeinde entschied sich dazu dieses Entwicklungspotential zu ergreifen und die Siedlungsfläche dementsprechend zu erweitern. Spätestens mit den Hochwasserereignissen des 21. Jahrhunderts erwiesen sich diese Entscheidungen, die aber nicht einzig der Gemeinde angehaftet werden können, da sie auch vom Land Oberösterreich mitgetragen wurden, jedoch als fehlerhaft.⁵⁶²

„Diese Dichotomie zwischen lokaler Entwicklung und dem Unterbinden von höherer Exposition von Risikoobjekten (beispielsweise über Bauverbote) sind durch die extremen Hochwässer der vergangenen Jahre immer stärker in den Fokus der Politik und der Öffentlichkeit gerückt (...).“⁵⁶³

Die Gemeinde Goldwörth erstreckt sich auf einer Fläche von 10,82 Quadratkilometern und liegt zur Gänze innerhalb eines 30-jährigen Hochwasserabflussbereichs. Einzig mithilfe von technischen Schutzstrategien kann der Ortskern, und somit etwa zehn bis fünfzehn Prozent der Gemeindefläche, zu einem HQ100 Gebiet aufgewertet und so auch weiterhin als solcher genutzt werden. Außerhalb des geschlossenen Siedlungsgebietes ist aber nur ein passiver Hochwasserschutz möglich. Ein Teil dieses Gebietes

⁵⁶⁰ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 14.

⁵⁶¹ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 500.

⁵⁶² Vgl. THALER, ATTEMES und FUCHS 2018: 230f.

⁵⁶³ THALER, ATTEMES und FUCHS 2018: 230.

wurde, entsprechend der Wünsche der Bevölkerung als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesen und ein Absiedelungsangebot vorgelegt.⁵⁶⁴

Zu Beginn des Jahres 2011 zählte die Gemeinde Goldwörth 931 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Entwicklungen nach dem Hochwasser im Jahr 2013 bedeuteten jedoch einen nicht unbeachtlichen Bevölkerungsverlust, weshalb zu Beginn des Jahres 2019 nur mehr 835 Personen in Goldwörth wohnhaft waren. Ob der noch anstehenden Absiedelungen ist die zweitkleinste Gemeinde des Bezirks Urfahr-Umgebung auch weiterhin mit einer Verringerung der Bevölkerungszahl konfrontiert.

Nahezu das gesamte Gebiet östlich des Goldwörther Ortskerns wurde im Jahr 2013 als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesen. Dieses umfasst somit, mit Ausnahme eines einzigen Objekts, dessen Eigentümer sich gegen die Umwidmung ausgesprochen hatte und somit als Insellösung von jeglicher Fördermöglichkeit ausgenommen wurde, alle 45 Haushalte in den Ortsteilen Waldinger Ebene und Hagenau. Diese Zonierung wurde im Jahr 2014 von der Gemeinde beschlossen und folglich zur „Schutzzone Überflutungszone“ umgewidmet. Erst im Anschluss daran erfolgte die Fixierung des aktiven Hochwasserschutzes. Jene 20 Liegenschaften, welche im Jahr 2017 noch in kein Schutzkonzept integriert waren, erhielten zu einem späteren Zeitpunkt ebenso die Möglichkeit zu einer Umwidmung. Da jeder einzelne dieser Haushalte sich jedoch dezidiert gegen die geförderte Absiedelung entschied, verbleiben die Haushalte ohne Fördermöglichkeit am bisherigen Standort.

Bis zum Ende des Jahres 2018 hatten knapp 40 Haushalte das erhaltene Absiedelungsangebot angenommen und somit etwa elf Prozent den Entschluss gefasst in der „Schutzzone Überflutungsgebiet“ zu verbleiben. Für den erneuten Hochwasserfall wurden Notfallpläne erstellt, demzufolge zuerst den verbleibenden Haushalten Unterstützung zukommen soll. Demnach haben diejenigen, die sich für den Verbleib entscheiden, keine Verschlechterung zu befürchten. Über die künftigen Zuwendungen durch den Katastrophenfonds oder auch über zukünftige Versicherungsmöglichkeiten konnte der Amtsleiter der Gemeinde Goldwörth im gemeinsamen Gespräch im September 2018 keine Auskunft geben.

Für die Gemeinde Goldwörth selbst ergeben sich durch die Absiedelungen aber auch nicht unwesentliche nachteilige Folgewirkungen. Da sich das gesamte Gemeindegebiet bestenfalls im Abflussbereich eines 30-jährigen Hochwassers befindet, müssen die Absiedelungswilligen in jedem Fall das Gemeindegebiet verlassen. Damit geht für die Gemeinde, die mit dieser Problematik im gesamten Eferdinger Becken einen Einzelfall darstellt, ein Verlust an Gebühren und Steuerleistungen einher, welcher sich negativ auf die weitere Entwicklung der ohnehin einwohnerschwachen Gemeinde aus-

⁵⁶⁴ Vgl. PODGORSCHKE 2017: 10f.

wirken kann. Wegen der geringeren Bevölkerungszahl entgehen der Gemeinde außerdem Fördergelder und Unterstützungsleistungen, da auch die Ausschüttungen des Bundes von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner abhängig ist.

6.4.3. Konkrete Umsetzung am Beispiel der Gemeinde Walding

Der im Jahr 2013 als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesene Bereich der Gemeinde Walding umfasst die Ortsteile Haid, Pösting und Purwörth. 2018 erfolgte schließlich eine Gebietserweiterung in den Ortsteilen Lindham und Schwarzgrub. Damit schloss die „Schutzzone Überflutungsgebiet“ zwar etwa ein Drittel der Gemeindefläche ein, zeichnete sich aber bereits zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 durch eine besonders dünne Besiedelung aus. Die 15,32 Quadratkilometer umfassende Gemeinde Walding konnte in ihrer Geschichte ein stetiges Bevölkerungswachstum verzeichnen. Nachdem im Jahr 2011 3898 Einwohnerinnen und Einwohner gezählt wurden, stieg deren Anzahl bis zum 1. Jänner 2019 auf 4144 Personen an. Somit wirkte sich die Absiedelungsstrategie nicht nachteilig auf die Bevölkerungszahl der Gemeinde aus. Ganz im Gegenteil konnte sogar ein Zuzug verzeichnet werden, der sich auch aus den Absiedelungen aus Nachbargemeinden ergab. Im Gegensatz zur Gemeinde Goldwörth, betraf die Absiedelung in Walding aber auch einige landwirtschaftliche Betriebe, wodurch sich für manche Haushalte eine ganz wesentliche existentielle Bedrohung ergab.

Um private Konflikte zu verhindern, wurde die Entscheidung für die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ und die Umsetzung der Absiedelungsstrategie im Waldinger Gemeinderat unter Ausschluss der Öffentlichkeit gefällt. Zuvor hatte es eine Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben, im Zuge derer sich klar gezeigt hatte, dass sich unter den Betroffenen sowohl Befürworterinnen und Befürworter, als auch Gegnerinnen und Gegner des passiven Hochwasserschutzes fanden. Während die einen eine geförderte Absiedelungsmöglichkeit dringend einforderten, versuchten die anderen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln eine solche abzuwenden.

Bis zum Ende des Jahres 2018 haben sich etwa die Hälfte der zirka 45 Haushalte, die im Waldinger Gemeindegebiet ein Absiedelungsangebot erhalten hatten, für eine Absiedelung entschieden und diese zum Teil auch schon vollzogen. Ein kleinerer Anteil der Haushalte war auch im Frühjahr des Jahres 2019 weiterhin unentschlossen, während die restlichen das Angebot bereits abgelehnt haben.

7. Konsequenzen für die Akteure

7.1. Auswirkungen auf den Staat und das Land Oberösterreich

Zwei Jahre nach dem Hochwasser zogen der damalige oberösterreichische Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer und der Landesrat Rudolf Anschöber im Juni 2016 ein Resümee über die bisher gesetzten Hochwasserschutzmaßnahmen in Oberösterreich. Auf Landesebene konnte aus dem Hochwasserereignis gelernt und viele unterschiedliche Verbesserungen initiiert werden. Neben einer Novellierung des Raumordnungsgesetzes zählen dazu auch die Optimierung der Prognosen und der Kommunikation der unterschiedlichen beteiligten Akteure. Damit wurde der Hochwasserrisikokreislauf nach dem Hochwasser im Jahr 2013 in einigen Teilbereichen angepasst. Die Ereignisse lehrten, dass eine ganzheitliche Herangehensweise unbedingt erforderlich ist und deshalb auch eine intensivere grenzübergreifende Zusammenarbeit und Koordination erfolgen muss.⁵⁶⁵

Mit der Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie wurde ein integrales Risikomanagement mit dem übergeordneten Ziel der Verringerung des Schadenspotentials initiiert. Neben aktiven, baulichen Maßnahmen spielen deshalb auch passive Schutzmaßnahmen immer häufiger eine wichtige Rolle im Hochwasserschutz. Unter dem Fokus der Vermeidung, des Schutzes und der Vorsorge sollen, wie auch im Eferdinger Becken, nachhaltige Strategien realisiert und im Rahmen derer auch geförderte Absiedelungen aus Gefahrenzonen in Erwägung gezogen werden.⁵⁶⁶

Bisher gestaltete sich der passive Hochwasserschutz im Eferdinger Becken für das Land Oberösterreich äußerst positiv. Das Optimum könnte mit der Annahme aller Absiedelungsangebote erzielt werden, da das Gefahrenpotential dadurch nachhaltig beseitigt und das Gebiet wieder in seiner ursprünglichen Form als Retentionsraum genutzt werden könnte. Damit hätten der Staat und das Land Oberösterreich nicht nur ihre Schutzfunktion den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber erfüllt, sondern auch schwere volkswirtschaftliche, kostenintensive Schäden verhindert. Tatsache ist jedoch, dass nicht alle Haushalte in der „Schutzzone Überflutungsgebiet“ eine Absiedelung durchführen wollen, weshalb deren Verwundbarkeit auch in Zukunft weiterhin fortbesteht und die Retentionswirksamkeit dieses Raumes nicht vollends ausgeschöpft werden kann.

Die Konsequenzen für den Bund und das Land Oberösterreich ließen sich auch Mitte des Jahres 2019 und somit sechs Jahre nach dem verheerenden Hochwasser nur ganz vage einschätzen, da sich die Wirksamkeit dieser teilweisen Absiedelungen im

⁵⁶⁵ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG. DIREKTION PRÄSIDIUM. ABTEILUNG PRESSE (Hrsg.) (2015): 2 Jahre nach der Hochwasserkatastrophe 2013. Eine Zwischenbilanz über die bisher gesetzten und geplanten Verbesserungsmaßnahmen beim Hochwasserschutz in OÖ. - Linz, 1.

⁵⁶⁶ Vgl. AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG. DIREKTION PRÄSIDIUM. ABTEILUNG PRESSE 2015: 5f.

Zuge des Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken erst in der Bewährungsprobe eines nächsten Hochwassers zeigen kann. Durch die Absiedelung einiger Haushalte und den Abriss derer Liegenschaften verringert sich in jedem Fall aber das Schadenspotential. Zudem ist mit der Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ sichergestellt, dass das Schadenspotential in Zukunft keinesfalls weiter anwachsen kann. Die Förderung der Absiedelung stellt für das Land und den Bund jedenfalls die langfristig kostengünstigere und vor allem effektivere Maßnahme im Hochwasserrisikomanagement dar.

7.2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Ob es zur Umwidmung in eine „Schutzzone Überflutungsgebiet“ und folglich zur Umsetzung einer Absiedelungsstrategie kommt, hängt von der Entscheidung der Gemeinden ab. Jede Gemeinde kann individuell darüber verfügen, ob sie in jenen Bereichen, in denen auf Basis einer entsprechenden Kosten-Nutzen-Analyse durch das Land Oberösterreich keine Förderung für technische Hochwasserschutzmaßnahmen zugesprochen werden können, passive Strategien umsetzen wollen. Vor dem Beschluss wendet sich die jeweilige Gemeinde, wie dies auch im Untersuchungsgebiet der Fall war, an die betroffenen Haushalte, die sich folglich für oder gegen eine passive Strategie, samt der Umwidmung, aussprechen können. Ohne einer Umwidmung zur Schutzzone kann es aus rein rechtlicher Sicht kein Absiedelungsangebot für die Betroffenen geben. Entscheiden sich also alle betroffenen Haushalte klar gegen eine derartige Umwidmung, kann dementsprechend auch keiner von ihnen ein Absiedelungsangebot erhalten und eine geförderte Absiedelung vollziehen. So ereignete es sich beispielsweise auch in der Gemeinde Goldwörth, die im Jahr 2018 die Umwidmung des restlichen Gemeindegebietes, welches zu diesem Zeitpunkt noch von keiner Strategie aufgegriffen wurde, in Erwägung zog. Nachdem sich alle Betroffenen gegen die Umwidmung ausgesprochen hatten, entfiel in diesem Gebiet auch jeglicher staatlicher Förderungsanspruch im Zusammenhang mit dem weiter bestehenden Hochwasserrisiko.

Über die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ haben aber nicht die Betroffenen, sondern einzig die auf der Gemeindeebene verantwortlichen Personen zu entscheiden. Ebenso wie die Betroffenen in ihrer Entscheidung für oder gegen die Annahme ihres individuellen Absiedelungsangebots, sind auch die Gemeinden in der Entscheidung über die Umwidmung nicht völlig frei. Zum einen können sie nicht auf eine Umwidmung verzichten, wenn auch nur ein einziger Haushalt in dem besagten Gebiet diese ausdrücklich wünscht. Zum anderen ist auch die Gemeinde in vielen Belangen von den rechtlichen Rahmenbedingungen, Richtlinien und Regelwerken abhängig und kann nicht gänzlich unabhängig von den darüberstehenden politischen Ebenen agieren. In der Phase der Beschlussfassung obliegt es somit der jeweiligen Gemeinde die unterschiedlichen Interessen abzuwägen und unter Bedachtnahme der subjektiven

Folgewirkungen für die einzelnen Haushalte, eine rationale und objektiv fundierte Entscheidung zu treffen.⁵⁶⁷

Welche Auswirkungen sich in Folge der Umsetzung einer passiven Hochwasserschutzstrategie und der damit verbundenen Absiedelung von Liegenschaften aus den nunmehr zur Schutzzone umgewidmeten Gebieten tatsächlich für die Gemeinden ergeben, ist schwer zu eruieren. Nachdem die passive Strategie im Untersuchungsgebiet erst kürzlich etabliert wurde und ein Abschluss des Projektes noch nicht unmittelbar bevorsteht, können schlichtweg noch keine Rückschlüsse auf die langfristigen Konsequenzen der Strategie für die unterschiedlichen Akteure, und somit auch nicht für die Gemeinden, gezogen werden.

Die Reichweite dieser Folgewirkungen hängt ganz wesentlich davon ab, in welchem Ausmaß die Fläche einer Gemeinde als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesen wird und wie viele der Einwohnerinnen und Einwohner mit einer Absiedelung direkt konfrontiert sind. Um die gesamten Auswirkungen einer Absiedelungsstrategie auf eine Gemeinde abzuschätzen, sind demnach nicht die absolute Fläche oder Anzahl der betroffenen Haushalte entscheidend. Vielmehr müssen diese Werte in Bezug zur Gesamtfläche, beziehungsweise zur gesamten Bevölkerungszahl einer Gemeinde gesetzt werden.

Wie bereits im vorherigen Kapitel 7.1. über die Konsequenzen einer Absiedelungsstrategie für den Bund und das Land ausgeführt wurde, können auch für die Gemeinden ganz wesentliche Vorteile hervorgehen. Die langfristige Verringerung der Vulnerabilität der Bevölkerung und die Reduktion des Hochwasserrisikos bringen einen ganz wesentlichen Vorteil, nämlich den effektiven und nachhaltigen Schutz von Leib und Leben. Die Dezimierung des Schadenspotentials ist für alle Beteiligten und so auch für die Gemeinden von Vorteil. Damit die Gemeinde diese Aufgabe erfüllen kann, ist es vonnöten, trotz der vielen divergierenden Meinungen und Interessen der unterschiedlichen Akteure, zu einem Konsens zu kommen. Dabei ein, für alle gleichermaßen zufriedenstellendes Resultat zu erreichen, ist aber schlichtweg nicht möglich. Unter einer Entscheidung zum Wohle der Bevölkerung verstehen die einen die Umsetzung der Umwidmung und damit die Initiierung der geförderten Absiedelung, während die anderen diese ablehnen und eine Entschärfung der Auflagen am bisherigen Wohnort und somit die Verhinderung eines derartigen Eingriffs in ihr Privateigentum fordern. Folglich kam es auch in den Gemeinden Walding und Goldwörth im Rahmen der passiven Hochwasserrisikomanagementstrategie zu zahlreichen herausfordernden Situationen, wodurch sich deren Umsetzung auch auf Gemeindeebene noch weiter verkomplizierte. Obwohl die betroffenen Haushalte eigenständig über das Absiedelungsangebot entschieden, fühlten sich einige Betroffene durch die folgeschwere Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“, die auf Gemeindeebene, wie im Falle der Gemeinde

⁵⁶⁷ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 17f.

Walding sogar unter Ausschluss der Öffentlichkeit, beschlossen wurde, übergangen und dadurch benachteiligt.

Die Freiwilligkeit der Absiedelung kann die vorteilhaften Auswirkungen, die für die Gemeinden durch die Entfernung des Schadenspotentials aus dem Risikogebiet erwachsen können, erheblich einschränken. Bleiben einzelne Haushalte in der nunmehr als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ gewidmeten Zone wohnhaft, müssen weiterhin alle kommunalen Infrastrukturen aufrechterhalten werden. Dafür stehen den Gemeinden wegen der reduzierten Bewohnerzahl überdies geringere Steuergelder zur Verfügung.⁵⁶⁸

Im direkten Zusammenhang mit passiven Hochwasserrisikomanagementstrategien kommen für die Gemeinden keine zusätzlichen Kosten auf.⁵⁶⁹ In Folge einer nur teilweisen Absiedelung kann sich die Finanzierung der Infrastrukturnetze aber wesentlich erschweren. Eine niedrigere Auslastung in den entsprechenden Gebieten kann sich aber nicht nur auf die Kosten und Aufwendungen der Gemeinde auswirken. Manche Infrastrukturen können aufgrund der geringen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Systeme, nicht mehr erhalten werden und müssen deshalb wieder rückgebaut werden. Neben Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen sind davon aber auch soziale Infrastrukturen, wie die mobile Altenpflege oder auch lokale Betreuungseinrichtungen betroffen.⁵⁷⁰ Ebendiese Problematik ist bereits in Kapitel 6.4. anhand der konkreten Umsetzung im Untersuchungsgebiet geschildert. Indes sich die Gemeinde Goldwörth mit einer solchen Herausforderung konfrontiert sieht, können diese Auswirkungen in der Gemeinde Walding durch die Erschließung anderer Gebiete ausgeglichen werden.

7.3. Auswirkungen auf die Betroffenen

Ein Absiedelungsprojekt erfordert oft einschneidende Veränderungen und somit viel Mut von den beteiligten Akteuren. Während sich die Gemeinden mit dem Verlust von Gemeindemitgliedern, oder im schlimmsten Fall sogar mit der Auflösung der gesamten Ortschaft auseinandersetzen müssen, blicken viele der betroffenen Haushalte einer immensen finanziellen Belastung und weit über die monetäre Ebene hinausgehenden Verlusten entgegen.⁵⁷¹

Ferner fühlten sich die betroffenen Haushalte im Zuge der Planung des Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken außen vor gelassen. Der Umstand, dass sie bei den Absiedelungsrichtlinien und auch bei der Festlegung der Absiedelungszone nicht

⁵⁶⁸ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGER, WENK und WINKLER 2018: 9.

⁵⁶⁹ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGER, WENK und WINKLER 2018: 9.

⁵⁷⁰ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGER, WENK und WINKLER 2018: 14f.

⁵⁷¹ Vgl. WAGNER 2018: 304.

involviert wurden und so nicht mitbestimmen konnten, machte viele von ihnen besonders unzufrieden. Ihre Skepsis, den Verantwortlichen gegenüber, war somit schon vor Beginn der Umsetzung der passiven Strategie groß.⁵⁷²

„Betroffene empfinden es als unfair, dass andere durch das Projekt geschützt werden, während sie die negativen Konsequenzen tragen müssen; sie bezweifeln die positiven Auswirkungen der Maßnahmen auf die Gesamt-Gesellschaft und misstrauen den verantwortlichen Experten und der Regierung. Hinzu kommt die Angst vor Abwanderung, wirtschaftliche Auswirkungen auf die Region und Eingriffe in das natürliche Landschaftsbild.“⁵⁷³

Diese Worte von Volgger, Stieber und Walch aus dem Jahr 2018 verdeutlichen, wie weitreichend die Herausforderungen im Zuge der Umsetzung von passiven Hochwasserrisikomanagementstrategien für die betroffenen Haushalten sind. Um den nicht unwesentlichen sozialen Folgewirkungen der Absiedelung im Untersuchungsgebiet auf den Grund zu gehen und diese genauer zu analysieren, wurde von der Universität Graz und dem Wegener Center eine Studie in Auftrag gegeben. Diese ergab unter anderem, dass sich die Entscheidungsfindung der einzelnen Individuen deutlich komplexer gestaltet, als zuvor angenommen wurde.⁵⁷⁴

Absiedelungen bedeuten für die Betroffenen enorme Veränderungen ihrer Lebensumstände und gehen nicht selten mit sozialen Spannungen, Ängsten und auch großen wirtschaftlichen Belastungen einher. Trotz des enormen Hochwasserrisikos und dem damit verbundenen Schadenspotential ist vor allem für jene Liegenschaften, die sich bereits seit Generationen an diesem Standort befinden, eine geförderte Absiedelung nicht wünschenswert. Kommen technische Schutzmaßnahmen wegen der extremen Exponiertheit und Vulnerabilität der betroffenen Liegenschaften, sowie aufgrund unverhältnismäßig hoher Kosten, nicht in Frage, führt zur dauerhaften Risikoverminderung aber schlussendlich kein Weg an einer Absiedelung vorbei. Passive Hochwasserschutzprojekte, welche Absiedelungsstrategien umsetzen, werden deshalb zumeist als „Top Down“ Maßnahmen von der Politik initiiert. Die Umsetzung einer Absiedelung kann in Österreich aber nur auf freiwilliger Basis erfolgen und somit nicht als Zwangsmaßnahme vollzogen werden.⁵⁷⁵

„Aus gesellschaftspolitischer Sicht wird die Umsiedlung wegen der damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Einschnitte für die Betroffenen auch zukünftig die äußerste aller möglichen Strategien zur Risikoreduktion für Naturgefahren bleiben.“⁵⁷⁶

⁵⁷² Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 501.

⁵⁷³ VOLGGER, STIEBER und WALCH 2018: 512.

⁵⁷⁴ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 501.

⁵⁷⁵ Vgl. RUDOLF-MIKLAU 2009: 228.

⁵⁷⁶ RUDOLF-MIKLAU 2009: 228.

Ob eine Absiedelung in Erwägung gezogen wird, hängt also nicht nur vom potentiellen Hochwasserrisiko und den Kosten ab. Neben den rationalen Aspekten wirken sich auch zahlreiche emotionale und soziale Aspekte auf den Prozess der Entscheidungsfindung aus. Persönliche Erlebnisse spielen dabei ebenso eine Rolle, wie die Ortsverbundenheit, individuelle Wohnvorstellungen, soziale Netzwerke, das Alter, oder möglicherweise auch anderweitige persönliche Krisen. Mehrere Generationen überdauernde Familiengeschichten stellen oft eine besonders enge Verknüpfung zum Wohnort dar. Insbesondere bei Landwirtschaften kommt dazu noch der Aspekt der Erwerbstätigkeit, weshalb sich das Verlassen des Standortes noch weiter verkompliziert.⁵⁷⁷ Die folgende Darstellung verdeutlicht die Vielschichtigkeit der Faktoren, die in die Entscheidung für oder gegen eine Absiedelung einfließen können.



Abbildung 13: Wichtige Entscheidungsgründe für / gegen eine Absiedelung

Datengrundlage: SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGGER, WENK und WINKLER 2018: 20; eigene Darstellung.

Die Schwierigkeit der emotionalen Ebene keine überproportionale Bedeutung zukommen zu lassen, zeigte sich auch in einigen der leitfadenorientierten Interviews. Diejenigen Interviewpartnerinnen und -partner, die eine übermäßig emotionale und soziale

⁵⁷⁷ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGGER, WENK und WINKLER 2018: 20f.

Bewertung ihrer Situation vollzogen hatten, waren allesamt höchst unzufrieden mit ihrer Möglichkeit zur freiwilligen Absiedelung und zum Zeitpunkt des Interviews noch immer unentschlossen.⁵⁷⁸

Die Bewertung der individuellen Situation, insbesondere auch des potentiellen Risikos, läuft bei den Betroffenen nur äußerst selten auf rationaler Ebene ab. Bisherige Erfahrungen mit Hochwasserereignissen wirken sich darauf ebenso aus, wie Vermutungen und Gerüchte, beispielsweise über den Verlauf des Hochwassers im Jahr 2013. Insbesondere dem Verhalten der Kraftwerke im Zuge des Hochwassers stehen viele Betroffene recht skeptisch gegenüber. So wird zum Beispiel darüber spekuliert, dass die Kraftwerkssteuerung zum Schutze des Linzer Stadtgebietes und der Entlastung des Machlanddammes gezielt die Überflutung des Eferdinger Beckens vorgenommen haben soll.⁵⁷⁹ Unabhängig von diesen Spekulationen wird deutlich, dass eine Absiedelung für die Betroffenen weit mehr als nur das Verlassen des bisherigen Wohnorts bedeutet. Der Vielzahl an emotionalen, wie auch sozialen Einflussfaktoren wird von den politischen Akteuren aber nicht hinreichend Beachtung geschenkt.⁵⁸⁰ Diese eingeschränkte Sichtweise kann folglich aber zu einer noch intensiveren Emotionalisierung führen. Die wiederum die Entscheidungsfindung nur noch weiter erschwert.

Einigen Betroffenen fällt es besonders schwer eine Entscheidung für oder gegen die Absiedelung zu treffen. Mit Ablauf der Zeit geraten die Ereignisse immer stärker in Vergessenheit und das potentielle Risiko wird nicht mehr hinreichend wahrgenommen.⁵⁸¹

„Die Motivation bzw der Anreiz zu öffentlichen bzw privaten Maßnahmen sinkt (...) beträchtlich nach dem Gesetz der Trägheit mit der zeitlichen Distanz zu einer konkreten Naturkatastrophe. Man vergisst. Aus den Augen, aus dem Sinn!“⁵⁸²

Bereits in Kapitel 2.4. fand in diesem Zusammenhang das sogenannte „Window of opportunity“ eine Erwähnung, welches auch im Zuge der Implementierung der passiven Hochwasserschutzstrategie im Untersuchungsgebiet seine Wirkung zeigt. Im Anschluss an das Hochwasser im Jahr 2013 wurden rasch erste Pläne für eine Absiedelung veröffentlicht. Entscheidungen wie diese erfordern ein rasches Handeln und eine schnelle Entscheidungsfindung. Für einige Unentschlossene scheint dieses Zeitfenster, so die Erkenntnis aus den Interviews, aber mittlerweile sogar bereits abgelaufen zu sein.⁵⁸³ Den einen fällt es schwer die passive Strategie als solche zu akzeptieren,

⁵⁷⁸ Vgl. ANHANG 2.

⁵⁷⁹ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 7.

⁵⁸⁰ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 8.

⁵⁸¹ Vgl. ANHANG 2.

⁵⁸² KERSCHNER 2018: 143.

⁵⁸³ Vgl. ANHANG 2.

während unweit ihrer Liegenschaft andere Haushalte durch eine technische Maßnahme geschützt werden und deshalb ohne Beeinträchtigung bleiben können. Andere befürchten, die so schwerwiegende Entscheidung im Nachhinein zu bereuen und drehen sich deshalb beim Abwägen von Für und Wider ständig im Kreise.⁵⁸⁴

Ende Juli des Jahres 2018 wurde im Rahmen der Schwerpunktwoche „Am Wasser“ auf dem Radiosenders Ö1 die Sendung mit dem Titel „Vom Wasser wegziehen müssen – Gehen oder Bleiben“ von der Journalistin Sonja Bettel ausgestrahlt. Darin thematisierte auch sie die Konsequenzen des passiven Hochwasserschutzprojektes für die Betroffenen im Eferdinger Becken. Im Zuge ihrer Recherchen trat sie dabei mit einem Experten und mehreren Betroffenen in Kontakt. Die Sendung beleuchtet vor allem die Herausforderungen, mit denen die Betroffenen auch Jahre nach dem Hochwasser und der zum Teil schon umgesetzten Absiedelung, noch immer zu kämpfen haben. Damit betont auch Sonja Bettel die Tragweite der emotionalen Belastung im Zusammenhang mit der Absiedelung im Untersuchungsgebiet.⁵⁸⁵

Dem Aspekt der monetären Kosten kann seine Bedeutung für die Entscheidungsfindung trotz der vielen anderen Einflussfaktoren aber nicht gänzlich abgesprochen werden. Das Monatseinkommen, das Vermögen und auch die Höhe der Entschädigungszahlung zählen zu den entscheidenden Faktoren, warum zahlreiche Haushalte auch Ende des Jahres 2018 noch keine Entscheidung über das Absiedelungsangebot getroffen haben. Haushalte, denen zum Zeitpunkt des Erhalts des Angebots aber unmittelbar eine Renovierung und somit umfangreiche Investitionen in das Objekt bevorstanden, entschieden sich häufig dazu dieses anzunehmen und die Aufwendungen an einem neuen Standort zu tätigen.⁵⁸⁶

Eine bedenklich stimmende Anmerkung gilt an dieser Stelle der Reaktion außenstehender Privatpersonen auf die Schätzgutachten und die ausbezahlten Fördergelder. Auch aus den leitfragenorientierten Interviews ging hervor, dass vielen Betroffenen von Außenstehenden unterstellt wurde, sich an staatlichen Geldern zu bereichern und aus dem Hochwasser und der Absiedelung Profit schlagen zu wollen. Einem großen Anteil der Laienöffentlichkeit fehlt schlichtweg das Bewusstsein für die im Zuge eines Absiedelungsprozesses erforderlichen Geldsummen. Dabei müssen Betroffene sehr wohl einen nicht unbeträchtlichen Selbstbehalt abdecken und sehen sich in Folge einer Absiedelung häufig mit enormen zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert.⁵⁸⁷

Sowohl bei aktiven, als auch bei passiven Strategien sind 20 Prozent der Gesamtkosten von den Interessenten zu tragen. Da dieser Anteil nur bei den aktiven, also den

⁵⁸⁴ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 28f.

⁵⁸⁵ Vgl. BETTEL S. (2018): Vom Wasser wegziehen müssen - Gehen oder Bleiben? Wohnen im Hochwassergebiet. (=Ö1 Schwerpunktwoche „Am Wasser“ 31.07.2018).

⁵⁸⁶ Vgl. ANHANG 2.

⁵⁸⁷ Vgl. SINABELL und STREICHER 2009: 168.

baulichen Maßnahmen im Untersuchungsgebiet von den Gemeinden getragen wird, ergibt sich aus Sicht vieler Betroffener ein starkes Ungleichgewicht. Etliche Betroffene fühlen sich demnach ungerecht behandelt, wenn für ihre Liegenschaft keine technische Schutzmöglichkeit attestiert wird. Dass die Gemeinden sich nicht dazu bereit erklären, auch die Eigenleistungen der Betroffenen im Zuge der passiven Strategien zu übernehmen, sorgt für noch größeren Unmut unter den Betroffenen.⁵⁸⁸

Entscheiden sich Betroffene für den Verbleib in dem nunmehr als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ gewidmeten Gebiet, sind sie mit dem Verbot von Neu-, Zu- und auch Umbauten konfrontiert. Immerhin wurde dieses Verbot mit einigen Ausnahmen versehen. Demzufolge sind *„Neubauten für landwirtschaftliche Zwecke (...) zulässig soweit die Anpassung der Bausubstanz an geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich ist“*⁵⁸⁹. Außerdem können Ersatzbauten auch weiterhin in Folge einer maßgeblichen Beschädigung oder gar Zerstörung eines Objekts aufgrund von Elementarereignissen errichtet werden. Solange die bebaute Fläche und die Wohnnutzfläche insgesamt unverändert bleiben, ist es, mit gewissen Einschränkungen, auch weiterhin erlaubt, Wohngebäude oder Wohngebäudeteile umzubauen. Für derartige Bautätigkeiten können in Zukunft aber keinerlei Fördermittel gemäß dem Wasserbautenförderungsgesetz mehr ausbezahlt werden.⁵⁹⁰

Die Frist zur Entscheidung über die Annahme oder die Ablehnung des individuellen Förderangebots wurde, entsprechend der Information von Gemeindevertretern und auch den Betroffenen selbst, immer wieder verlängert. Obwohl dem Absiedelungsprojekt dahingehend keine klare Zielformulierung zugrunde liegt, lässt das wiederholte Verlängern dieser Frist darauf schließen, dass das Land Oberösterreich eine vollständige Absiedelung der Bevölkerung aus dem Risikogebiet im Eferdinger Becken anstrebt. Viele Betroffene sind aber, ob der von ihrem Einverständnis unabhängigen Umwidmung ihrer Liegenschaft in eine „Schutzzone Überflutungsgebiet“, der Meinung, dass das Land Oberösterreich ihnen auch über die festgesetzte Frist hinaus die Annahme des Absiedelungsangebots offen halten sollte.⁵⁹¹

7.4. Potential zur Verringerung der Verwundbarkeit

Obwohl die Reaktivierung eines Retentionsraumes aus diversen Gründen als nützliche Strategie zur Vorsorge und zur Verringerung des Schadenspotentials zu erachten ist, stellt sich die Frage, ob sich die Wirksamkeit dieses Retentionsraumes entlang eines Flusses mit der Dimension der Donau unter den gegebenen Bedingungen tatsächlich entfalten kann. Denn, wie Stefan Haider in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2014

⁵⁸⁸ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 30f.

⁵⁸⁹ PODGORSCEK 2017: 7.

⁵⁹⁰ Vgl. PODGORSCEK 2017: 6ff.

⁵⁹¹ Vgl. ANHANG 2.

schreibt, kann sich erst „durch eine größere Zahl kleiner, gleichartiger im Gebiet verteilter Maßnahmen“⁵⁹² ein nachhaltiges, den gesamten Flussverlauf integrierendes Hochwasserrisikomanagement ergeben. Bleiben andere flussnahe Räume weiterhin unverändert oder werden diese vielleicht noch intensiver genutzt, kann dies die Situation sogar noch verschlimmern und die Retentionswirksamkeit des Eferdinger Beckens nichtig machen.⁵⁹³ Zahlreiche Entwicklungen entlang der Donau, so auch der Bau des Machlanddammes widersprechen diesen Grundsätzen bedauerlicherweise ganz maßgeblich. So kann das Potential des rückgewonnenen Retentionsraumes im Eferdinger Becken durch die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ und die passive Hochwasserrisikomanagementstrategie erst in Anbetracht der anderen Entwicklungen im flussnahen Raum entlang der Donau bewertet werden. Die dabei eruierte fehlende Übereinstimmung auf der Ebene des Flussgebietes stellt für die Betroffenen einen ganz wesentlichen Kritikpunkt dar.⁵⁹⁴

*„Eine Verbesserung der HW-Situation kann mit der Renaturierung verbunden sein. Die Aufweitung des Flussquerschnittes bewirkt vor allem eine lokale Wasserspiegelabsenkung, aber weniger eine Verstärkung der Retention. Diese Verbesserung ist als positiver Effekt willkommen, einen Ersatz für technische Schutzmaßnahmen können Renaturierungen aber meist nicht bieten.“*⁵⁹⁵

Im Umgang mit einem Hochwasser ist es erforderlich ein Schutzziel festzulegen. Dieses Ziel ist die Schaffung des bestmöglichen Sicherheitszustandes. Das Risiko soll auf ein akzeptables Ausmaß reduziert werden. Dieses Maß zu ermitteln, bedarf eines intensiven Diskurses, da die unterschiedlichen beteiligten Akteure in ihren Interessen, Wünschen und Zielen stark divergieren und deshalb ein möglichst akzeptabler Kompromiss geschlossen werden sollte. Erfolgt die Zielfestlegung unter Ausschluss der betroffenen Haushalte, können diese Ziele nur schwer den Vorstellungen und Sicherheitserwartungen der Bevölkerung entsprechen. Diese Schutzziele widersprechen zudem aber vielfach anderen Zielsetzungen, beispielsweise im Bereich des Naturschutzes, der Daseinsvorsorge oder der Raumordnung. Es kann also nicht einfach vorausgesetzt werden, dass durch die Umsetzung einer Hochwasserschutzmaßnahme auch immer automatisch das Risiko auf ein akzeptables Maß reduziert und die Verwundbarkeit der Bevölkerung hinreichend verringert wird.⁵⁹⁶

„Die Fähigkeit von Betroffenen, mit den Folgen einer Hochwasserkatastrophe umzugehen, wird durch ihre Verwundbarkeit beeinträchtigt. Die Verminderung der Verwundbarkeit, etwa durch die Bildung von sozialer oder struktureller Resilienz, kann dabei Abhilfe schaffen. Dies gilt insbesondere für den Wiederaufbau,

⁵⁹² HAIDER 2014: 62.

⁵⁹³ Vgl. HAIDER 2014: 62f.

⁵⁹⁴ Vgl. ANHANG 2.

⁵⁹⁵ HAIDER 2014: 65.

⁵⁹⁶ Vgl. RUDOLF- MIKLAU 2018b: 25.

*dem eine Verbesserung – und nicht nur die Rekonstruktion des Status quo – zugeschrieben wird.*⁵⁹⁷

In Deutschland wurde nach dem Donauhochwasser im Jahr 2013 eine Studie durchgeführt, im Rahmen derer die sozialen Verwundbarkeiten und die Ausgestaltung einer effektiven Raumplanung im Zuge des Wiederaufbaus nach dem Hochwasser untersucht wurden. Wie bereits zu Beginn des zweiten Kapitels dieser Arbeit thematisiert, kann eine Risikoverringerung nicht so einfach, wie oftmals fälschlicherweise angenommen, über die Berücksichtigung klimatischer Veränderungen erfolgen. Zur Verbesserung der Resilienz gegenüber Extremereignissen muss auch der Verwundbarkeit der Bevölkerung die dafür erforderliche Beachtung geschenkt werden.⁵⁹⁸

Das Ausmaß der Verwundbarkeit kann beispielsweise durch die finanziellen Ressourcen von Betroffenen maßgeblich mitbestimmt werden. In Österreich kann diesem Aspekt durch Versicherungsleistungen und Förderungen, insbesondere auch durch die Mittel des Katastrophenfonds, entgegengewirkt werden.⁵⁹⁹

Diesen komplexen Aspekt der Verwundbarkeit gilt es mithilfe unterschiedlichster Strategien und Maßnahmen trotzdem zu verringern. Demnach ist es erforderlich, soziale und gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer die Vulnerabilität reduziert werden kann. Nach einem Hochwasser soll deshalb auch keine reine Rekonstruktion vollzogen, sondern vielmehr, an die Risiken angepasste Strukturen etabliert werden, um so eine Reproduktion von Risiken zu verhindern. Damit die Verwundbarkeit reduziert werden kann, müssen auch in der Raumplanung entsprechende Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden.⁶⁰⁰

Mit dem Ziel das Risiko und folglich auch die Verwundbarkeit nachhaltig zu verringern, reicht es nicht aus nur bauliche Maßnahmen zu realisieren. Erst mit einer ganzheitlichen Herangehensweise kann dem komplexen und multidimensionalen Aspekt der Verwundbarkeit entsprochen werden. Diesbezüglich ist es erforderlich, dass die verschiedensten beteiligten Akteure sich auch wirklich bereit zeigen selbst aktiv zu werden und sich untereinander zu vernetzen.⁶⁰¹

Die deutsche Studie zeigt, dass sich in den untersuchten Gemeinden, trotz ausbleibender Absiedelungsstrategien, viele Betroffene eigenständig für das Verlassen des Risikogebietes entschieden haben. Neben baulichen Veränderungen, die ein Hochsiedeln in höher gelegene Stockwerke möglich machten, sahen einige Betroffene das

⁵⁹⁷ KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 485.

⁵⁹⁸ Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 486f.

⁵⁹⁹ Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 486f.

⁶⁰⁰ Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 487f.

⁶⁰¹ Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 491f.

Absiedeln als einzige nachhaltige Möglichkeit, sich vor weiteren Schäden zu schützen.⁶⁰² Dabei zeigen sich Parallelen zum Untersuchungsgebiet im Eferdinger Becken, wo viele der Betroffenen ebenso ein gefördertes Hochsiedeln forderten. Auch im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau nach dem schadensbringenden Hochwasser wird im Untersuchungsgebiet versucht, eine Verbesserung zu erreichen. Der Wiederaufbau soll somit keine Wiederherstellung des Status-Quo, sondern eine angepasste Wohnsituation mit größerer Resilienz und verringerter Verwundbarkeit bringen.⁶⁰³ Diese „Transformationen nach dem Motto ‚Build Back Better‘“⁶⁰⁴ beruhen im Untersuchungsgebiet dieser Diplomarbeit auf der Eigeninitiative einzelner Betroffener.

Das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken bietet den Haushalten, in den als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ gewidmeten Bereichen, die Möglichkeit zur geförderten Absiedelung. Entscheiden sich Haushalte aber aus diversen Gründen dazu, an ihrem bisherigen Wohnort zu bleiben, schlagen sie mit dem Absiedelungsangebot jegliche Förderansprüche aus. Ein angepasster Wiederaufbau, der zur Reduktion ihrer Vulnerabilität beiträgt, erfordert somit nicht nur Eigeninitiative, sondern auch die dafür notwendigen Ressourcen, die dementsprechend selbst aufzubringen sind. Einigen Haushalten fehlt es aber an ebendiesen Ressourcen, weshalb sich ihr Handlungsspielraum enorm einschränkt.⁶⁰⁵

Risiken müssen nicht nur in Planungen integriert werden, sie geben vielmehr die gesamte Ausrichtung ebendieser vor. Im Rahmen eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements sollte deshalb auch das Risikopotential und die Verwundbarkeit im Bewusstsein aller beteiligten Akteure verankert werden. Das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken bezieht das Risikopotential mit ein. Durch die Absiedelung kann die Verwundbarkeit der Betroffenen, wenn auch auf radikale Art und Weise, nachhaltig verringert werden. Der Aspekt der Freiwilligkeit bedingt eine inkomplette Absiedelung, die die Wirksamkeit der Absiedelungsstrategie als Gesamtkonzept jedoch beschränkt.

7.5. Kritik an der passiven Strategie

Transparenz und Schnelligkeit sind bei einem Verfahren, wie dem Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken dringend vonnöten. Wird danach gestrebt, ein integratives Hochwasserschutzkonzept zu realisieren, können Strategien einer „Risk Governance“ zur Effizienzsteigerung beitragen. Eine verbesserte Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren und eine effizientere Verwaltung sind erforderlich, wenn in

⁶⁰² Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 494.

⁶⁰³ Vgl. ANHANG 2.

⁶⁰⁴ KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 494.

⁶⁰⁵ Vgl. KAMMERBAUER und WAMSLER 2018: 495.

einem Projekt viele unterschiedliche private, wie auch öffentliche Akteure zusammenarbeiten. Diese, in der Fachwissenschaft bereits hinreichend abgehandelte „Risk Governance“ gilt es nun in Projekten auf regionaler Ebene in die Praxis umzusetzen. Damit kann neben der Entwirrung des oftmals recht komplexen Netzwerks an Aufgaben und beteiligten Akteuren, auch die dringend erforderliche Neukonzeption von Lösungen bewerkstelligt werden.⁶⁰⁶

Die Kritik der Betroffenen bezog sich insbesondere auf deren Partizipationsmöglichkeiten und die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteursebenen. Denn in Absiedelungsmaßnahmen fehlt es oft an tatsächlich neutralen Vermittlerinnen und Vermittlern, an empathischen politischen Akteuren, sowie an einer umfangreichen Einbindung der Bevölkerung und folglich auch an Glaubwürdigkeit. „*Kleinräumige und damit bürgernahe Konzepte*“⁶⁰⁷ sind deshalb auch im Rahmen einer passiven Hochwasserschutzstrategie dringend erforderlich.⁶⁰⁸

Viele Betroffene fühlten sich nach dem Hochwasser im Jahr 2013 von der Ankündigung, dass es für sie keinen technischen Schutz, sondern einzig die Möglichkeit zur Absiedelung geben wird, übermannt. Auch in den leitfragenorientierten Interviews brachten einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner ihre grundlegende Skepsis an der Entstehung und Planung des Projektes zum Ausdruck. Die mangelhafte Einbeziehung der Betroffenen ließ viele zu dem Schluss kommen, dass das Projekt schon vor dem Hochwasser entwickelt und weniger zu ihrem persönlichen Schutz, als zum Zwecke der Entschärfung des Risikos für wirtschaftlich relevantere Gebiete umgesetzt wurde. Demzufolge sind Spekulationen und Vermutungen über den Ursprung und die tatsächlichen Intentionen hinter dem passiven Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken unter den Betroffenen weit verbreitet. Ob die Akzeptanz des Absiedelungsprojektes durch eine umfangreiche Partizipation der Bevölkerung de facto höher wäre, lässt sich im Nachhinein nicht beurteilen. Denn die Form der Beteiligung der unterschiedlichen Akteure ist, wie in Kapitel 7.3. bereits hinreichend dargelegt wurde, nicht der einzige Einflussfaktor. Viele Betroffene wünschten sich außerdem an ihre individuelle Situation adaptierte Strategien im Umgang mit Hochwasserrisiken, die sich in der Praxis zumeist aber nicht oder nur sehr schwer verwirklichen lassen.⁶⁰⁹

Diese eben genannten Aspekte kamen im Zuge des Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken zu kurz. Insbesondere den individuellen Sorgen und Anliegen der Betroffenen können die Verantwortlichen auf politischer Ebene im Zuge eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements schlichtweg nicht gerecht werden. Den Wünschen der Bevölkerung soll zwar sehr wohl die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet werden, die Realisierung ebendieser steht aber oftmals im Widerspruch zum

⁶⁰⁶ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGER 2018: 502.

⁶⁰⁷ SEEBAUER und BABICKY 2016: 8.

⁶⁰⁸ Vgl. SEEBAUER und BABICKY 2016: 8.

⁶⁰⁹ Vgl. ANHANG 2.

Interesse anderer Betroffener und der Öffentlichkeit insgesamt, weshalb sie nicht vollends berücksichtigt werden können.⁶¹⁰ Manche Aspekte können schlicht „nicht unter Beteiligung aller Betroffenen verhandelt und entwickelt werden“⁶¹¹.

Zumal das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken für die Absiedlungswilligen keine Bereitstellung von Ersatzgrundstücken vorsieht, fehlte einigen Betroffenen vermeintlich jegliche Perspektive.⁶¹² Die involvierten Gemeinden engagierten sich, auch aufgrund der differenten Ausgangsbedingungen, in unterschiedlichem Ausmaß in der Beschaffung von Ersatzgrundstücken. Die Gemeinde Walding versuchte deshalb für einige Haushalte bereits gewidmetes Bauland zur Verfügung zu stellen, beziehungsweise zu vermitteln, und für andere günstige Konditionen für die Umwidmung und die Erschließung von Ersatzflächen zu bieten. Einige Interviewpartnerinnen und –partner bemängelten jedoch, dass diese Unterstützung vor allem den abgesiedelten Einfamilienhäusern galt und Landwirtschaften vermehrt auf sich alleine gestellt waren.⁶¹³

Zahlreiche Betroffene forderten eine Entschädigung für die abgesiedelten Grundstücke. Die Förderung nur auf den Zeitwert der Gebäude zu beschränken, erschien ihnen ebenso nicht angemessen.⁶¹⁴ Dieser Wunsch nach einer ausführlicheren Entschädigung konnte von Landesebene aber ob der geltenden Rechtslage nicht umgesetzt werden. Diese Entscheidung begründete der damalige oberösterreichische Landeshauptmann Josef Pühringer im November 2014 in einem, an den Bürgermeister der Gemeinde Goldwörth, gerichteten Brief, wie folgt:

*„Hinsichtlich der in der Petition angeführten Entschädigung für Grundstücke konnte mit dem Bund als Förderstelle keine Einigung erzielt werden. Damit wäre aus Sicht des Infrastrukturministeriums eine Finanzierbarkeit von Hochwasserschutzprojekten unmöglich und im Sinne der Gleichbehandlung aller Hochwasserschutzprojekte in Österreich könne im Eferdinger Becken nicht von der generellen Vorgangsweise – die österreichweit gilt – abgegangen werden.“*⁶¹⁵

In diesem Antwortschreiben benannte er aber auch einige Zugeständnisse, die, auf Bitte der Bevölkerung, vom Bund und dem Land Oberösterreich gemacht wurden, um den Verbleib im Untersuchungsgebiet etwas zu erleichtern. Aus Sicht der Betroffenen reichten diese aber bei Weitem nicht aus.⁶¹⁶

⁶¹⁰ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 502ff.

⁶¹¹ WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 504.

⁶¹² Vgl. PODGORSCHKE 2017: 4.

⁶¹³ Vgl. ANHANG 2.

⁶¹⁴ Vgl. ANHANG 2.

⁶¹⁵ PÜHRINGER J. (2014): Brief an den Bürgermeister der Gemeinde Goldwörth. – Linz, 3.

⁶¹⁶ Vgl. ANHANG 2.

„Auch die Aufstockung von Gebäuden im Umsiedelungsbereich und Ersatzbauten für Privatpersonen ohne Flächenvergrößerung sind nun zulässig, wenn die Wohnfläche dabei nicht erweitert wird, wobei allerdings keine Förderung gemäß Wasserbautenförderungsgesetz (WBFG) gewährt wird. Neubauten für landwirtschaftliche Zwecke sind zulässig, wenn die Anpassung der Bausubstanz an geänderte Rahmenbedingungen betreffend Viehhaltung erforderlich ist. Eine Förderung ist auch in diesen Fällen nach WBFG nicht möglich.“⁶¹⁷

Ähnliche Briefwechsel zwischen Bürgermeistern und Verantwortlichen des Landes Oberösterreich liegen bis ins Jahr 2018 immer wieder vor und belegen damit die fortwährenden Bemühungen, sowohl die aktiven, als auch die passiven Strategien des Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken auch Jahre nach dessen Initiierung, entsprechend der Anliegen der Betroffenen, noch etwas zu adaptieren. Dies geschah jedoch erst, nachdem mehrfach umfangreiche Petitionen von den Gemeinden, von einzelnen Betroffenen oder auch der Bürgerinitiative an das Land Oberösterreich gerichtet worden waren. Die darin formulierten Forderungen konnten in den allermeisten Fällen aber, aufgrund der gegebenen rechtlichen Bedingungen schlichtweg nicht erfüllt werden.⁶¹⁸

So richtete sich beispielsweise im März 2015 auch der damalige Landesrat Rudolf Anschöber mit einem ähnlichen Schreiben an die Gemeinden. Darin begründete er unter anderem die, von den Betroffenen vielfach kritisierte, eingeschränkte Kompromissbereitschaft von Seiten der Fördergeber und überdies auch die Notwendigkeit zur Umwidmung, sowie einer Absiedelung in diesem Gebiet, wie folgt:⁶¹⁹

„In dieser Zone stellt sich nicht die Frage, ob es wieder zu Überflutungen kommen wird, sondern nur wann. Vermeidung menschlichen Leides der Bewohner, Verringerung der Gefährdung der freiwilligen Helfer, Reduktion des volkswirtschaftlichen Schadens, Verringerung des Schadens an Gemeindevermögen und Infrastruktureinrichtungen sind die Zielsetzungen. Eine Förderung von Neubauten in Umsiedelungszonen führt zu einer Erhöhung des Schadenpotenzials und somit des Risikos im Hochwasserfall.“⁶²⁰

Ein weiterer Kritikpunkt, welcher in den leitfragenorientierten Interviews zur Sprache kam, umfasst die, dem Empfinden der Betroffenen nach, bewusst irreführende Begriffswahl im Zuge des Projektes. Mehrere Gesprächspartner kritisierten die Bezeichnung der passiven Strategie als Schutzmaßnahme. Durch das Absiedeln erfolgt schließlich die Entfernung des Schadenspotentials aus dem Risikogebiet, weshalb diese Bezeichnung für höchst unpassend befunden wurde. Die Wahl dieses Begriffs

⁶¹⁷ PÜHRINGER 2014: 3.

⁶¹⁸ Vgl. ANHANG 2.

⁶¹⁹ Vgl. ANSCHÖBER R. (2015): Brief an die Gemeinde Goldwörth. Petition zur Schaffung gerechter Förderungsrichtlinien für die Opfer der Hochwasserkatastrophe 2013. - Linz, 1f.

⁶²⁰ ANSCHÖBER 2015: 3.

wird außerdem den Entwicklungen der letzten Jahre im Umgang mit Hochwasserrisiken nicht gerecht. Im Hinblick auf die bisherige Umsetzung des Absiedelungsprojektes verdeutlicht sich dieses Bild aber noch mehr. Das Projekt hat demnach, nicht nur dem Namen nach, mehr von einem Hochwasserschutzprojekt, als von einem Projekt zum Hochwasserrisikomanagement. Während die fachtheoretischen Veröffentlichungen schon seit knapp einer Dekade vom Hochwasserrisikomanagement schreiben, scheint man von der praktischen Realisierung eines solchen noch weit entfernt zu sein.⁶²¹ Gerade wegen des enormen Unsicherheitsfaktors im Zusammenhang mit Naturereignissen ergibt sich ein ganz wesentlicher Unterschied zwischen den theoretisch festgelegten Normen und deren tatsächlichen, praktischen Umsetzung, sowie deren Wirksamkeit. Das Recht kann demgemäß auch nicht direkt auf ein Naturereignis einwirken, sondern einzig eine Norm für das Verhalten der Menschen festlegen.⁶²²

Auch der Aspekt der Freiwilligkeit wurde von vielen als trügerisch bezeichnet. Nach außen hin erweckt das Projekt durch das Attribut der Freiwilligkeit den Anschein, dass die Entscheidung für oder gegen eine Absiedelung völlig individuell, unabhängig von jedweden äußeren Einflüssen gefällt werden kann. Durch die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ sehen sich die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer auf ihren Grundstücken jedoch mit zahlreichen Vorschriften und Nutzungseinschränkungen konfrontiert. Dadurch hatten die meisten Betroffenen das Gefühl in ihrer Entscheidung ganz klar zu einer Absiedelung gedrängt zu werden. Damit die Entscheidung aber tatsächlich als freiwillig bezeichnet werden könnte, sollte dem Vorschlag eines Betroffenen nach, auch die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ auf freiwilliger Basis erfolgen. Freiwillig ist die Absiedelung, da sind sich nahezu alle befragten Betroffenen einig, nur, weil es sich nicht um eine Entscheidung handelt, die alle Betroffenen in dem jeweiligen Gebiet gleichermaßen umzusetzen haben.⁶²³

Ein Interviewpartner formulierte seine etwas anderen Gedanken zu dem Aspekt der Freiwilligkeit folgendermaßen:

„Also ich sehe das, dass sie da eine Absiedelungszone machen und wir da etwas gefördert bekommen, als freiwillige Maßnahme vom Staat Österreich. Es ist in keinem Gesetz verankert, dass die das machen müssen oder dass die einem da helfen müssen, oder sonst irgendetwas. Das heißt, das ist rein freiwillig von ihnen gemacht worden. Und ich bin jetzt nicht einer, der unbedingt darauf besteht, dass mir jemand etwas schenkt, ich will nur auch nicht, dass mir irgendjemand etwas nimmt. (...) Aber, wenn du unterstützt oder gefördert wirst, damit du dir wo eine neue Existenz aufbauen kannst, und genau so würde ich das sehen, dann kann man das nutzen, sage ich jetzt einmal. Und es ist für mich aus wirtschaftlicher Sicht auch sicher besser, wenn man sagt, ihr bekommt

⁶²¹ Vgl. SEEBAUER und BABČICKÝ 2016: 8f.

⁶²² Vgl. WEBER 2006: 173ff.

⁶²³ Vgl. ANHANG 2.

*etwas dafür, wenn ihr geht. Dann ist das weg, dann kann das Haus keinen Schaden mehr machen.*⁶²⁴

Als stärkster Kritikpunkt wurde von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern aber das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken als Gesamtkonzept erachtet. Die Kritik geht dabei weit über jenen Aspekt hinaus, dass die Absiedelung lange vor Bekanntgabe der Ausgestaltung der baulichen Maßnahmen implementiert wurde und der Entscheidungsprozess somit nur auf einem lückenhaften Wissensstand basieren konnte. Auf der einen Seite die Freihaltung von Flächen einzufordern und auf der anderen Seite Dämme zu errichten, welche die Gesamtsituation nur weiter verkomplizieren, hielten sie schlichtweg für widersprüchlich. Für die kostspielige Errichtung der Dämme zeigten die Betroffenen deshalb kein Verständnis. Als wesentlich günstigere und effektivere Methodik wurde von einigen eine individuellere Herangehensweise über bauliche Vorkehrungsmaßnahmen an den jeweiligen Liegenschaften vorgeschlagen.⁶²⁵

7.6. Erkenntnisse & Verbesserungspotential der praktischen Umsetzung

Ein intaktes Hochwasserrisikomanagement soll nicht von der Suche nach den vermeintlichen Schuldigen, beziehungsweise Verantwortlichen, sondern vielmehr von dem immer fortwährenden Streben nach Anpassung, Verbesserung und dem Lernen aus den gesammelten Erfahrungen vorangetrieben werden.⁶²⁶ Demnach soll auch das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken, ganz der „lessons learned“ Methodik des Projektmanagements folgend, zur Optimierung zukünftiger passiver Hochwasserrisikomanagementstrategien beitragen.

Um den gesamten Prozess des passiven Hochwasserrisikomanagements zu verbessern, muss weit über das, im Zuge des Absiedelungsprojektes im Eferdinger Becken umgesetzte, „Top Down“ Prinzip hinausgedacht werden und allen Perspektiven, sowie heterogenen Herausforderungen, die sich für die unterschiedlichsten Beteiligten ergeben, Beachtung geschenkt werden.⁶²⁷

„Absiedelungen sind durch ihre Eingriffsintensität in den Privatbereich der Betroffenen, die politische Dimension einer vermeintlichen ‚Rückentwicklung‘ und die anspruchsvolle Koordination der Verwaltungseinheiten ein hervorragendes Beispiel für Governancestrukturen, die im Idealfall zu einer gesellschaftlich tragfähigen und akzeptierten langfristigen Risikominimierung in Gefährdungsbereichen führen.“⁶²⁸

⁶²⁴ ANHANG 2.

⁶²⁵ Vgl. ANHANG .

⁶²⁶ Vgl. KRUSE 2010: 43.

⁶²⁷ Vgl. WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 504f.

⁶²⁸ WEINGRABER und SCHINDELEGGGER 2018: 505.

Eine Attraktivierung von Absiedelungsmaßnahmen sollte deshalb unbedingt erfolgen. Dies kann aber nicht einzig über die Höhe des Förderangebots stattfinden. Betroffene könnten beispielsweise auch bei der Suche nach einem passenden Ersatzgrundstück unterstützt werden. Viele Betroffene empfinden es darüber hinaus als faktische Enteignung, dass ihr Grundstück, ohne ihre Zustimmung und ohne Entschädigung, einer Rückwidmung unterzogen wird. Um die finanzielle Situation der Betroffenen zu entlasten und ihrem Besitz die erforderliche Wertschätzung entgegenzubringen, könnte das Grundstück zumindest zu einem Teil monetär abgelöst werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die, bereits vor Abbruch der alten Bausubstanz erfolgende, Ausbezahlung eines höheren Förderanteils, damit die Betroffenen in ihrer Entscheidung für oder gegen eine Absiedelung nicht zu stark von ihren individuellen Finanzierungsmöglichkeiten abhängig sind.⁶²⁹

Auch der passive Hochwasserschutz im Eferdinger Becken profitierte bereits von den Erfahrungen, die andernorts mit derartigen Maßnahmen gemacht wurden. Die meisten Elemente der Absiedelungsstrategie, die einige Jahre zuvor bereits im Machland umgesetzt wurden, finden sich auch im Eferdinger Becken wieder. Aus Gründen der Gleichbehandlung entschieden sich die Entscheidungsträger dazu, in vielen Belangen keine Veränderungen vorzunehmen. Demzufolge bleibt auch fraglich, inwiefern die Erfahrungen, welche im Eferdinger Becken gesammelt werden, zukünftig nutzbar gemacht werden können.⁶³⁰

Erste Berührungspunkte mit den Konsequenzen einer Absiedelungsstrategie ergaben sich für die Betroffenen aus dem Eferdinger Becken bei einer Exkursion ins Machland. Eine in diesem Zusammenhang betrachtete Fotografie prägte sich bei einer der Interviewpartnerinnen besonders ein:

„Der Ort Mitterkirchen war trocken. (...) Und rundherum war ein Meer. Der Ort war wie eine Insel. (...) Und da habe ich mir dann für mich gedacht, wenn Goldwörth Dämme bekommt und ich den Damm von der Rückseite ansehe, dann weiß ich, dass ich falsch liege. Dass ich im gefährlichen Bereiche liege. Und das war immer meine Überlegung. Ja, und dann vergeht wieder so viel Zeit. (...) Es tut sich noch immer nichts mit den Dämmen. Und dann fragt man sich wieder, ob man das wirklich alles hinter sich lassen soll.“⁶³¹

⁶²⁹ Vgl. SEEBAUER, THALER, SCHINDELEGGER, WENK und WINKLER 2018: 14.

⁶³⁰ Vgl. ANHANG 2.

⁶³¹ ANHANG 2.

8. Andernorts umgesetzte passive Strategien im Umgang mit Hochwasserrisiken

8.1. Absiedelungsstrategie im Machland

Bevor es im Eferdinger Becken zur Umsetzung eines geplanten und organisierten Siedlungsrückzuges zum Zwecke der Verringerung des Hochwasserrisikos kam, wurde in Österreich bereits eine sehr ähnliche Strategie realisiert. Im Konkreten geschah dies im Gebiet des Machlandes, welches etwas weiter flussabwärts entlang des oberösterreichischen Donauabschnitts liegt. Das Machland zählt ebenfalls zu den wichtigen natürlichen Retentionsräumen entlang der Donau und blickt auf eine Geschichte mit vielen, schweren Hochwasserereignissen zurück. In den 1990er Jahren, sowie in den Jahren 2002 und 2005 war man in Folge von Hochwasser mit besonders schwerwiegenden Schäden konfrontiert.⁶³²

Neben dem Bau mehrerer Dämme zum Schutze der zahlreichen, in diesem Gebiet entlang der Donau angesiedelten Haushalten, wurde in den Bereichen mit besonders hohem Hochwasserrisiko eine Absiedelung als einzige nachhaltige Hochwasserrisikomanagementstrategie erachtet. Im Zuge des Projektes wurden neben den Erddämmen auch mobile Dämme eingerichtet, die den Schutz von Siedlungen und einigen Einzelobjekten bis zu einem Hochwasser der Dimension HQ100 gewähren sollten. In seltenen Fällen wurden die Schutzmaßnahmen zur Abwehr eines maximal 30-jährigen Hochwassers eingerichtet. Dadurch konnten zwar kleinere, häufiger auftretende Hochwasser eingedämmt werden, das Restrisiko im Falle eines darüber hinausgehenden Hochwassers blieb aber weiterhin bestehen und konnte sich im Falle eines Dammbruchs sogar erhöhen.⁶³³ Zudem tragen Dammbauten und andere technische Hochwasserschutzmaßnahmen zur Einengung des Flusslaufes bei. Bei erhöhtem Wasserpegel kann die eingeschränkte Ausdehnung des Wassers in eine erhebliche Steigerung der Fließgeschwindigkeit resultieren.

Bis zum Jahr 2012 wurde im Machland also ein Absiedelungsprojekt umgesetzt, das etwas über 250 Objekte einschloss.⁶³⁴ Bereits im Jahr 1993 wurde diese Absiedelungsstrategie gestartet. Mit den Hochwasserereignissen im Jahr 2002 wurde sie jedoch noch einmal angepasst und folglich mit neu gewonnener Dynamik implementiert.⁶³⁵ Im Vergleich zur Maßnahme im Eferdinger Becken konnte sich hier aber eben nicht jeder Haushalt individuell für oder gegen eine Absiedelung entscheiden. Vielmehr wurde auf demokratischer Basis eine, für eine gesamte Ortschaft gültige Entscheidung getroffen. Der zweite wesentliche Unterschied zwischen der Absiedelungsstrategie im

⁶³² Vgl. SCHWINGSHANDL A., LIEHR C. und HEIDRICH R. (2013): Hochwasserschutz Machland-Nord. Bewährungsprobe im Hochwasser Juni 2013. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 65, 273.

⁶³³ Vgl. REITER 2015: 46f.

⁶³⁴ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 198.

⁶³⁵ Vgl. REITER 2015: 49f.

Eferdinger Becken und jener im Machland betrifft den Wiederaufbau, der im Machland in nahezu geschlossener Form geschah. Wenn auch nicht alle Absiedler im Gemeindegebiet gehalten werden konnten, blieb das Siedlungskonglomerat trotzdem weitestgehend erhalten, während sich die Absiedlungswilligen im Eferdinger Becken auf der Suche nach einem passenden neuen Zuhause, in ganz unterschiedliche Richtungen orientieren mussten.⁶³⁶

Seine erste Bewährungsprobe hat der Machlanddamm im Zuge des Hochwassers im Jahr 2013 knapp bestanden.⁶³⁷ Den Aussagen einiger Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zufolge wäre es aber ohne die Entschleunigung der Wassermassen infolge des Ausufers der Donau im Eferdinger Becken bereits zu einem Überlastfall gekommen. Das Hochwasser hätte, deren Information zufolge, außerdem bereits massive Mängel an der Bausubstanz des Dammes zu Tage gebracht. Im direkten Vergleich bewerteten die Gesprächspartner die Ausgestaltung der Absiedelung im Eferdinger Becken als wesentlich bessere Strategie.⁶³⁸

8.2. Siedlungsrückzug in Deutschland

Auch in Deutschland sind in der Umsetzung eines integralen Hochwasserrisikomanagements, welches die Raumplanung intensiv in die wasserwirtschaftlichen Belange involviert, noch starke Defizite zu verzeichnen. Hochwasserprävention und –vorsorge sollten aber nicht nur überfachlich sein, auch eine die jeweiligen Gefährdungsbereiche übergreifende Behandlung der Problematik ist von enormer Relevanz. Die Oberlieger-Unterlieger-Problematik verdeutlicht die weitreichende Wirksamkeit von Maßnahmen, die zwar an einem gewissen Ort umgesetzt werden, aber auch darüber hinausgehend für Gebiete flussaufwärts oder flussabwärts gravierende Konsequenzen haben können.⁶³⁹

Das Potential der Raumplanung im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements ist hoch, eine unmittelbare Intervention im Hochwasserfall ist jedoch nicht möglich. Die Wirksamkeit der Freihaltung von Flächen und der Reduktion von Schadenspotential kann sich nur mit entsprechender Vorlaufzeit hinreichend entfalten.⁶⁴⁰

⁶³⁶ Vgl. REITER 2015: 50.

⁶³⁷ Vgl. VOLGGER, STIEBER und WALCH 2018: 507.

⁶³⁸ Vgl. ANHANG 2.

⁶³⁹ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018, 195.

⁶⁴⁰ Vgl. KUHLCHE C. und DRÜNKLER D. (2005): Wenn Deiche weichen – umsiedeln? Warum Umsiedlungen in Deutschland kaum möglich sind. - In: GAIA 14 (4), 312.

„Die Raumordnung greift dieses Ziel der Vermeidung von Risiken als zentrale Aufgabe auf und verbindet es konzeptionell mit einer nachhaltigen Raumentwicklung (ROG 2), jedoch ohne das dialogische Vorgehen des Risikomanagements verbindlich umzusetzen.“⁶⁴¹

Vergleichbar mit der Situation in Deutschland ist die Raumordnung im Hochwasserrisikomanagement auch in Österreich noch zu wenig im präventiven Bereich zu finden. Maßnahmen der Raumordnung sollen bisher vor allem zukünftige Nutzungskonflikte verhindern, können aber am bestehenden Schadenspotential kaum etwas verändern.⁶⁴²

Für einen Siedlungsrückzug fehlt demnach sowohl in Österreich, als auch in Deutschland die konkrete rechtliche Verankerung, wodurch sich dessen Realisierung äußerst kompliziert gestaltet. Ein Rückbau von Siedlungen erfolgt demzufolge nur in Ausnahmefällen. Zu einer praktischen Umsetzung kam es aber beispielsweise in einem Ortsteil des Marktes Burgheim, der durch die Donau mit einem massiven Hochwasserrisiko konfrontiert ist.⁶⁴³

Die Legitimation eines Siedlungsrückzuges zum Zwecke der Verringerung des Hochwasserrisikos erfordert in Deutschland, wie in Österreich dringend die Abkehr von der Annahme, dass der Mensch das Opfer von Naturgewalten ist. Erst durch die Bewusstmachung der selbstverschuldeten Verletzlichkeit infolge der inadäquaten Nutzung des Raumes können derart weitreichende Einschnitte gerechtfertigt werden.⁶⁴⁴

8.3. Internationale Umsiedelungsmaßnahmen

Eine weiträumigere Betrachtung zeigt aber, dass ein koordinierter Rückzug aus gefährdetem Gebiet auf globaler Ebene keine unübliche Strategie im Umgang mit Hochwasserrisiken darstellt. Vor allem in einigen asiatischen Ländern, etwa in Japan und in Indonesien, können in jüngster Vergangenheit einige Umsetzungsbeispiele gefunden werden. Aber auch dort funktionieren, so zeigen Untersuchungen, rein von oben herab organisierte Absiedelungsstrategien nicht. Vor allem wegen der vielerorts noch sehr starken Abhängigkeit der Bevölkerung von den lokal gegebenen natürlichen Ressourcen, schlagen viele dieser Maßnahmen langfristig fehl.⁶⁴⁵

„Ein proaktiver Rückzug ist also umso eher legitimierbar, je größer das Risiko und desto weniger ein Gebiets- bzw. Objektschutz durchführbar bzw. kosteneff-

⁶⁴¹ KRUSE 2010: 44.

⁶⁴² Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 196.

⁶⁴³ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 198.

⁶⁴⁴ Vgl. KUHLCHE und DRÜNKLER 2005: 312f.

⁶⁴⁵ Vgl. GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 198.

*fizient erscheint. Aber auch unter diesen Umständen erscheint eine umfassende Beteiligung der lokalen Bevölkerung unerlässlich für die Umsetzbarkeit von Siedlungsrückzug.*⁶⁴⁶

Bereits im Jahr 2011 veröffentlichte die Weltbank in Zusammenarbeit mit der Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, kurz GFDRR, unter dem Titel „Populations at Risk of Disaster. A Resettlement Guide“, eine Anleitung zum nachhaltigen Umgang mit Risiken. Darin veranschaulichten die Autorinnen und Autoren nicht nur die Notwendigkeit von Absiedelungen, sondern legten auch dar, wie ein Absiedelungsprojekt von der Vorbereitung bis zur Umsetzung durchgeführt werden könnte. Dabei ist diese Anleitung aber keineswegs verbindlich, sondern schlichtweg eine Empfehlung im Umgang mit Risiken. In dieser Anleitung wird die Komplexität von Absiedelungsstrategien betont und versucht hinreichend zu beschreiben, dass eine Absiedelung ein enormes Potential zur Verbesserung der Lebensqualität von Betroffenen hat, dafür aber ein koordiniertes und strukturiertes, ganzheitliches Vorgehen erforderlich ist. Dementsprechend kann eine nachhaltige Verringerung von Hochwasserrisiken auf globaler Ebene über ein ganzheitliches Hochwasserrisikomanagement erfolgen, im Zuge dessen Absiedelungen erfolgen.⁶⁴⁷

Eine, im Vergleich zum passiven Hochwasserschutz im Eferdinger Becken, deutlich großflächigere Umsiedelung fand beispielsweise nach dem Mississippi Hochwasser des Jahres 1993 in den USA statt. Wegen des enormen Hochwasserrisikos und der Vulnerabilität der ansässigen Bevölkerung wurden große Teile des Ortes Valmeyer und dreier benachbarter Gemeinden abgesiedelt und an einem anderen Ort wieder aufgebaut.⁶⁴⁸

Umsiedelungen von Gemeinden oder Ortsteilen wurden schon in der Vergangenheit auf der ganzen Welt immer wieder vollzogen. Sie dienten als probates Mittel im Umgang mit Hochwasserrisiken. In den 1940er bis 1960er Jahren wurden sie in den USA häufig als raumplanerische Maßnahmen zum geordneten Aufbau und der Erneuerung von Städten umgesetzt. Weltweit werden Umsiedelungen in den meisten Fällen zu Gunsten von Großprojekten und zum Nachteil der Bevölkerung, insbesondere der ressourcenschwachen Betroffenen umgesetzt. Risikopotential kann am nachhaltigsten durch das Entfernen, beziehungsweise das Absiedeln gefährdeter Haushalte, verringert oder eben sogar beseitigt werden. Naturereignisse stellen folglich auch keine Gefahr mehr dar, wenn es kein Spannungsfeld zwischen dem Menschen und der Natur gibt. Gleichzeitig handelt es sich bei einer Umsiedelung um eine radikale Maßnahme,

⁶⁴⁶ GREIVING, HURTH, GOLLMANN, KIRSTEIN, FLEISCHHAUER, HARTZ und SAAD 2018: 199.

⁶⁴⁷ Vgl. RAMÍREZ F. (2011): Resettlement as a Preventive Measure in a Comprehensive Risk Reduction Framework. – In: THE WORLD BANK and GFDRR (Hrsg.) (2011): Populations at Risk of Disaster. A Resettlement Guide. – Washington D.C., 16f.

⁶⁴⁸ Vgl. KUHLCHE und DRÜNKLER 2005: 307.

die zumeist unter Zwang geschieht und Verbleibende mit enormen Benachteiligungen zurücklässt.⁶⁴⁹

In westlichen Ländern wird die Absiedelung der Bevölkerung aus Risikogebieten aber nur selten in Erwägung gezogen. Die Grundrechte erlauben einen derartigen Eingriff in die privaten Verhältnisse der Bevölkerung nur in seltenen Ausnahmefällen. In Ländern des globalen Südens bleibt der betroffenen Bevölkerung aufgrund der hohen Vulnerabilität und der geringen Resilienz gegenüber Naturereignissen keine andere Wahl als das Verlassen des Risikogebietes. Derartige Absiedelungen geschehen jedoch ohne finanzielle Unterstützung und sind für alle gleichermaßen verpflichtend. Die Veränderungen der klimatischen Bedingungen zwingen die Bevölkerung vielerorts dazu ihre Heimat zu verlassen, weshalb es immer häufiger zu klimabedingten Migrationsbewegungen kommt.⁶⁵⁰

Die generelle Wohnmobilität eines Landes wirkt sich ebenfalls ganz maßgeblich auf die Akzeptanz von Absiedelungsstrategien zur Verringerung des Hochwasserrisikos aus. So wird, beispielsweise in den USA, eine solche Strategie von der Bevölkerung eher angenommen, als dies in Österreich der Fall ist, da „*sich Betroffene weniger entwurzelt fühlen*“⁶⁵¹, wenn sie ihren Wohnort verlassen sollen.⁶⁵² Trotzdem sehen sich aber auch die Betroffenen in den USA mit nachteiligen Folgewirkungen auf die sozialen Gefüge konfrontiert.⁶⁵³

⁶⁴⁹ Vgl. KUHLCHE C. (2008): Naturrisiken und Umsiedelungen. Die Umsiedelung Valmeyers (USA) nach dem Mississippi-Hochwasser von 1993. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 311.

⁶⁵⁰ Vgl. SEEBAUER und BABICKY 2016: 10.

⁶⁵¹ SEEBAUER und BABICKY 2016: 11.

⁶⁵² Vgl. SEEBAUER und BABICKY 2016: 11.

⁶⁵³ Vgl. KUHLCHE und DRÜNKLER 2005: 307ff.

9. Conclusio

9.1. Resümee

Der Diplomarbeit sind in der Einleitung eine Reihe an Forschungsfragen zugrunde gelegt, anhand derer in den vorangegangenen Kapiteln die Thematik der raumplanerischen Maßnahmen als Strategien des passiven Hochwasserschutzes analysiert wurde. Demzufolge soll in diesem Fazit nicht jede Fragestellung für sich beantwortet, sondern ein Gesamtergebnis geschildert werden.

Raumplanerische Maßnahmen spielen im Umgang mit Hochwasserrisiken mittlerweile eine ganz maßgebliche Rolle. Aufgrund der Erkenntnis, dass ein 100-prozentiger Schutz vor Hochwasserrisiken durch technische Maßnahmen nicht gewährt werden kann und in den Gebieten immer ein Restrisiko bestehen bleibt, verschob sich der Fokus im Kontext von Hochwasserereignissen vom Aspekt des Schutzes zum Faktor des Risikos. Demzufolge ist auch die Bezeichnung der Absiedlungsstrategie im Eferdinger Becken, die der Arbeit als Fallbeispiel dient, als passive Hochwasserschutzmaßnahme äußerst inadäquat, sowie irreführend. Um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen, wurden über die Jahre hinweg weltweit aktive, technische Strategien, um passive Maßnahmen ergänzt. Unter Einbezug aller potentiell wirksamen Fachbereiche und Akteure wurde damit das Konzept eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements etabliert. Dieses soll in den nächsten Jahren aber nicht nur um den Aspekt der „Risk Governance“ erweitert, sondern vielmehr weiterhin stetig optimiert werden. Denn in seiner praktischen Umsetzung weist es, wie sich auch anhand des Absiedlungsprojektes im Eferdinger Becken zeigte, noch zahlreiche Mängel auf.

Das, der Raumordnung innewohnende Potential zur Verringerung von Hochwasserrisiken wurde im diesem Zusammenhang immer intensiver genutzt und auch in den gesetzlichen Rahmenbedingungen verankert. In Folge einiger besonders schadensbringender Hochwasserereignisse widmeten sich die politischen Entscheidungsträger verstärkt den präventiven Maßnahmen, die oftmals ebendieser Disziplin der Raumordnung entspringen. Neben diesem Anspruch, die Entstehung von Schadenspotential in potentiellen Risikogebieten durch entsprechende Maßnahmen zu verhindern, kann damit ferner eine Dezimierung des, über die Jahre bereits extrem angewachsenen, Schadenspotentials erfolgen. Auch im Untersuchungsgebiet der dargelegten Fallstudie kam es im Anschluss an das Hochwasser im Jahr 2013 zur Implementierung einer solchen passiven, raumplanerischen Strategie zur Verringerung der Vulnerabilität des Gebiets an sich, sowie der einzelnen Haushalte.

Auf Basis des Erlasses und der Novellierung entsprechender, im Untersuchungsgebiet gültiger, Gesetze und Verordnungen, wurden die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung raumplanerischer Maßnahmen geschaffen. Deren Implementierung erfolgt in Österreich bisher aber noch nach dem „Top Down“ Prinzip, wes-

halb dringend weitere Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung geschaffen werden sollten. Sobald im Hochwasserrisikogebiet ein Schadenspotential besteht, sind vor allem von Seiten der betroffenen Haushalte drastische Zugeständnisse erforderlich. Um die Akzeptanz für derartige, massiv in das persönliche Eigentum betroffener Haushalte eingreifende Veränderungen zu erhöhen, können entlang des gesamten Prozesses Optionen zur Beteiligung geschaffen werden.

Die raumplanerischen, passiven Strategien sind im konkreten Fallbeispiel des Eferdinger Beckens mit der Möglichkeit zur Absiedelung gleichzusetzen. Durch das Verlassen des Risikogebiets kann das bisher bestehende Hochwasserrisiko zwar nachhaltig reduziert werden, die dafür erforderliche Entscheidung zur Annahme des Absiedelungsangebotes wird aber durch eine Vielzahl wirtschaftlicher, sozialer, wie auch emotionaler Einflussfaktoren enorm erschwert.

Eine Absiedelung zum Zwecke der Verringerung des Hochwasserrisikos kann in Österreich nur auf der Bereitschaft der Betroffenen beruhen und nicht als Zwangsmaßnahme vollstreckt werden. Nachdem der Bund und das Land ein entsprechendes Absiedelungsangebot angefertigt haben, handelt es sich also um eine individuelle Entscheidung der Betroffenen. Wegen des Aspekts der Freiwilligkeit kann es aber auch zu einer inkompletten Absiedelung der betroffenen Haushalte in einem Risikogebiet kommen, die folglich eine Einschränkung der Effizienz raumplanerischer Strategien zur Risikoreduktion und revitalisierten Retentionswirksamkeit eines Raumes bedingt.

Auf Basis der Fallstudie und der Literaturrecherche ergibt sich für einige Fragestellungen kein eindeutiges Ergebnis. Dies gilt unter anderem für die Frage nach eventuell Begünstigten eines Absiedelungsprozesses. Die betroffenen Haushalte stehen im Zuge des Vollzugs einer Absiedelung immer im Fokus. In der Planung eines solchen Projektes werden sie aber noch immer viel zu wenig involviert, wodurch sich ihre Unzufriedenheit oftmals erhöht. Eine intensivere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger bietet aber trotzdem keine Garantie für den Erfolg einer raumplanerischen Maßnahme. Die betroffenen Haushalte haben aber jedenfalls die größten Opfer zu bringen und können gleichzeitig durch die Verringerung ihrer individuellen Verwundbarkeit auch den größten Nutzen davontragen. Die politischen Verantwortlichen auf Seiten des Landes und des Bundes wiederum sehen sich im Zuge des Absiedelungsprojektes zwar mit höheren, einmaligen Kosten konfrontiert, langfristig stellt die Absiedelung aber auch für sie die effizientere Strategie zur Verringerung von Hochwasserrisiken dar. Eine betroffene Gemeinde kann im Rahmen eines Absiedelungsprozesses mit positiven Folgewirkungen, aber auch mit ganz wesentlichen neuen Problemstellungen konfrontiert werden. Damit zeichnet sich ein vielschichtiges, nicht ganz klar ausdifferenzierendes Bild, welches sich auch im gesamten Hochwasserrisikomanagement widerspiegelt.

Passive Hochwasserrisikomanagementstrategien erfordern zukünftig eine klarere Strukturierung und ausdifferenzierte, rechtliche Regelung. Trotz, oder vielleicht sogar gerade wegen des immer präsenteren Unsicherheitsfaktors im Zusammenhang mit

Naturereignissen ergibt sich die besondere Herausforderung exaktere Rahmenbedingungen zu schaffen, die aber mit flexiblen Strukturen ausgestattet sind. Damit sollen sie optimalen Voraussetzungen für eine bestmögliche, an die jeweiligen lokalen Bedingungen angepasste, Ausführung geschaffen werden.

In der Theorie wird im Zusammenhang mit dem Management von Hochwasserrisiken mittlerweile immer von ganzheitlichen, harmonischen, alle unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen vereinenden Ansätzen und Strategien geschrieben. Die Verwirklichung dieser idealistischen Zielsetzung gestaltet sich, wie die bisherigen Entwicklungen zeigen, aber äußerst schwierig. In der Praxis ist es schier unmöglich allen denkbaren Vorstellungen gerecht zu werden und dabei alle Zielsetzungen gleichermaßen zu erfüllen. Das Vorhaben, gemeinsame Ziele zu entwickeln und zu erreichen, erfordert vielmehr die Bereitschaft Kompromisse einzugehen. Möglicherweise ist es auch erforderlich zur Erfüllung eines ganzheitlichen Vorsatzes mehr zu leisten, als es der eigene Nutzen erfordern würde. Da die verschiedenen beteiligten Akteure aber weiterhin unterschiedlich machtvollen Positionen einnehmen, müssen oftmals die am untersten Ende der Machthierarchie positionierten Akteure mit ihren Anliegen zurückstecken. Damit der Umgang mit Hochwasserrisiken den hoch gesetzten Intentionen vollends entsprechen könnte, bedürfte es wohl allerdings einer Erneuerung des gesamten Gesellschaftssystems. Erst im Anschluss daran könnten raumplanerische Maßnahmen, entsprechend ihres Potentials, die Verwundbarkeit der Bevölkerung auch optimal reduzieren.

9.2. Ausblick

Diese Arbeit bietet einen ersten Einblick in die Umsetzung raumplanerischer Strategien zum Zwecke des Hochwasserrisikomanagements. Ob sich diese Maßnahme im Untersuchungsgebiet bewähren und folglich als Handlungsempfehlung für weitere Gebiete dienen wird, kann aber erst zu einem späteren Zeitpunkt eruiert werden.

Nachdem im Machland und, im Anschluss an das Hochwasser im Jahr 2013, dann eben auch im Eferdinger Becken mit der Absiedlungsstrategie eine passive, raumplanerische Maßnahme zur Ergänzung technischer, aktiver Strategien zum Management von Hochwasserrisiken umgesetzt wurde, stieg in der Fachwissenschaft das Interesse an deren Potential. Wie die Literaturrecherche zeigte, kam es insbesondere im Jahr 2018 zu zahlreichen Veröffentlichungen diese Thematik betreffend. Neben fachwissenschaftlichen Beiträgen, sollten die passiven Strategien im Hochwasserrisikomanagement, beispielsweise in Form von Radiosendungen und mehreren Leitfäden, auch der Laienöffentlichkeit als essentielle Ergänzung technischer Maßnahmen nähergebracht werden. Die Vielfalt der unterschiedlichen Veröffentlichungsformate verdeutlicht das enorme Interesse, das, weit über die Fachwissenschaften hinausreichend, am Thema besteht und lässt deshalb vermuten, dass auch zukünftig weitere Abhandlungen veröffentlicht werden.

So ist beispielsweise auch davon auszugehen, dass in einigen Jahren, die bisher nur wenig aussagekräftigen kurzfristigen Folgewirkungen der Absiedelungsstrategien auch auf lange Sicht untersucht werden. Sollte es in den nächsten Jahren in Österreich zur Umsetzung weiterer passiver, raumplanerischer Hochwasserrisikomanagementstrategien kommen, kann das Potential ebendieser auf noch breiterer Basis untersucht werden. Außerdem sollte der genaueren Rollenverteilung, sowie den jeweiligen Verantwortungen aller möglicherweise involvierten Akteure in Zukunft erweiterte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ebenso sollten auch wirtschaftliche Akteure, wie beispielsweise die Kraftwerksbetreiber, die bisher außen vor gelassen wurden, stärker integriert werden.

Es steht jedenfalls fest, dass sowohl in den Fachbereichen der Raumordnung und der Naturgefahrenforschung, als auch in Hinblick auf die raumplanerischen Maßnahmen im Rahmen eines ganzheitlichen Hochwasserrisikomanagements noch viele Fragen offen sind und deshalb großes Forschungspotential besteht.

10. Verzeichnisse

10.1. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Untersuchungsgebiet Eferdinger Becken	27
Abbildung 2: Raumeinheit Eferdinger Becken	28
Abbildung 3: Hochwasserrisikokreislauf	46
Abbildung 4: ÖROK-Empfehlungen	79
Abbildung 5: Zuständigkeiten in der österreichischen Schutzwasserwirtschaft.....	87
Abbildung 6: Historischer Retentionsraum Eferdinger Becken	97
Abbildung 7: Überflutungsfläche des Hochwassers 2013 im Eferdinger Becken	103
Abbildung 8: Luftbild der Gemeinde Goldwörth während des Hochwassers 2013 ..	104
Abbildung 9: Luftbild des Hochwassers 2013 mit Blick auf die Gemeinde Walding	104
Abbildung 10: Absiedelungsbereich im Eferdinger Becken 21.10.2013	109
Abbildung 11: Generelles Projekt - Hochwasserschutz Eferdinger Becken	110
Abbildung 12: Aufgabenverteilung unter den Akteuren im Absiedelungsprozess im Eferdinger Becken	118
Abbildung 13: Wichtige Entscheidungsgründe für / gegen eine Absiedelung.....	130

10.2. Literaturverzeichnis

ADAMOVIC L. (2005): Raumordnung und Verfassung. – In: ÖROK (Hrsg.) (2005): Raumordnung im 21. Jahrhundert – Zwischen Kontinuität und Neuorientierung. 12. ÖROK-Enquete zu 50 Jahre Raumordnung in Österreich. – Wien, 6-9.

AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG. DIREKTION PRÄSIDIUM. ABTEILUNG PRESSE (Hrsg.) (2015): 2 Jahre nach der Hochwasserkatastrophe 2013. Eine Zwischenbilanz über die bisher gesetzten und geplanten Verbesserungsmaßnahmen beim Hochwasserschutz in OÖ. – Linz.

AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG, NATURSCHUTZABTEILUNG und LAND IN SICHT - BÜRO FÜR LANDSCHAFTSPLANUNG (Hrsg.) (2007²): Raumeinheit Eferdinger Becken. – Linz. (=Natur und Landschaft. Leitbilder für Oberösterreich 8).

BABCICKY P. und SEEBAUER S. (2017): The two faces of social capital in private flood mitigation. Opposing effects on risk perception, self-efficacy and coping capacity. – In: Journal of Risk Research 20 (8), 1017-1037.

BIRKHOLZ S., MURO M., JEFFREY P. und SMITH H. (2014): Rethinking the relationship between flood risk perception and flood management. – In: Science of the Total Environment 478, 12-20.

BLÖSCHL G., SCHÖNER W., KROIB H., BLASCHKE P., BÖHM R., HASLINGER K., KREUZINGER N., MERZ R., PARAJKA J., SALINAS J. und VIGLIONE A. (2011): Anpassungsstrategien an den Klimawandel für Österreichs Wasserwirtschaft. Ziele und Schlussfolgerungen der Studie für Bund und Länder. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 63, 1-10.

BLÖSCHL G., VIGLIONE A., MERZ R., PARAJKA J., SALINAS J. und SCHÖNER W. (2011): Auswirkungen des Klimawandels auf Hochwasser und Niederwasser. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 63, 21-30.

BLÖSCHL G., NESTER T., KOMMA J., PARAJKA J. und PERDIGAO R. (2013): The June 2013 flood in the Upper Danube Basin, and comparisons with the 2002, 1954 and 1899 floods. – In: Hydrology and Earth System Sciences 17, 5197-5212.

BOHLE H. und GLADE T. (2008): Vulnerabilitätskonzepte in Sozial- und Naturwissenschaften. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 99-119.

BOHLE H. (2008): Leben mit Risiko. Resilience als neues Paradigma für die Risikowelten von morgen. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 435-441.

BOLLIN C. (2008): Staatliche Verantwortung und Bürgerbeteiligung. Voraussetzungen für effektive Katastrophenvorsorge. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 253-267.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2015a): 1. Nationaler Hochwasserrisikomanagementplan. Sicher leben mit der Natur. – Wien.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2015b): Technische Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung RIWA-T. Gemäß § 3 Abs. 2 WBFG Fassung 2016. – Wien.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, INNOVATION UND TECHNOLOGIE (Hrsg.) (2015): Hochwasserdokumentation Donau 2013. Ereignisdokumentation. – Wien.

CHAMBERS R. (1989): Editorial Introduction. Vulnerability, Coping and Policy. – In: IDS Bulletin 20 (2), 1.

DIECKHOFF V., BECKER D., WIECHMANN T. und GREIVING S. (2018): Raummuster. Demographischer Wandel und Klimawandel in deutschen Städten. – In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research Planning 76, 211-228.

EIDENBERGER J. (2007): Waldinger Geschichts-Bilderbuch. – Walding.

EVERS M., JONOSKI A., ALMORADIE A. und LANGE L. (2016): Collaborative decision making in sustainable flood risk management: A socio-technical approach and tools for participatory governance. – In: Environmental Science and Policy 55, 335-344.

FELGENTREFF C. und DOMBROWSKY W. (2008): Hazard-, Risiko- und Katastrophenforschung. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 13-29.

FRISCH M. (1979): Der Mensch erscheint im Holozän. – Frankfurt a. M.

GABRIEL H. (2009): Hochwasserablauf in Flussstrecken. – In: BLÖSCHL G. (Hrsg.) (2009): Hochwässer. Bemessung, Risikoanalyse und Vorhersage. (=Wiener Mitteilungen Wasser, Abwasser, Gewässer 216), 59-70.

GEENEN E. (2008): Katastrophenvorsorge. Katastrophenmanagement. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 225-239.

GREIVING S. (2003): Möglichkeiten und Grenzen raumplanerischer Instrumente beim Risikomanagement von Naturgefahren. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2003): Raumplanung in der Naturgefahren- und Risikoforschung. – Potsdam. (=Praxis Kultur- und Sozialgeographie 29), 11-35.

GREIVING S. (2008): Katastrophenprävention durch Raumplanung. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 241-252.

GREIVING S. (2018): Strategien der regionalen raumplanerischen Risikovorsorge. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 411-426.

GREIVING S., HURTH F., GOLLMANN C., KIRSTEIN M., FLEISCHHAUER M., HARTZ A. und SAAD S. (2018): Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken. – In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research Planning 76, 193-209.

HABERSACK H. (2009): Hochwässer, an die sich Österreich erinnert?! Chancen eines integrativen Hochwassermanagements. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und

BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 226-233.

HABERSACK H., BÜRCEL J., KANONIER A. und STIEFELMEYER H. (2010): FloodRisk I und II. Grundlagen für ein integratives Hochwassermanagement in Österreich. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 62, 1-6.

HABERSACK H., BÜRCEL J., KANONIER A., NEUHOLD C., STIEFELMEYER H. und SCHÖBER B. (2018): Erzielte Verbesserungen und verbleibender Handlungsbedarf im integrierten Hochwasserrisikomanagement in Österreich – FloodRisk_E(valuierung). – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70 (1), 20-28.

HAIDER S. (2014): Retention in unseren Flüssen. Prozessbeschreibung und aktuelle Fragen. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 66, 59-66.

HATTENBERGER D. (2006): Naturgefahren und öffentliches Recht. – In: FUCHS S., KHAKZADEH L. und WEBER K. (Hrsg.) (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement. – Innsbruck, Wien, Bozen, 67-91.

HEMIS H. (2012): Naturgefahren und Klimawandel. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum Raumplanung 19), 41-52.

HERGET J. (2008): Hochwasser, Sturzfluten und Ausbruchsflutwellen. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 165-172.

HERNÁNDEZ-GONZÁLEZ Y., CEDDIA M., ZEPHAROVICH E. und CHRISTOPOULOS D. (2016): Prescriptive conflict prevention analysis. An application to the 2021 update of the Austrian flood risk management plan. - In: Environmental Science and Policy 66, 299-309.

HOLZER G. (2008): Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht. - In: HOLZER G. (Hrsg.) (2008): Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht. – Wien. (=Agrar- und Umweltrecht 9), 6-41.

HORNICH R., SCHLACHER C. und WEINGRABER F. (2018): Integriertes Hochwasserrisikomanagement in den Bundesländern am Beispiel Steiermark und Oberösterreich. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70, 39-44.

ICPDR (Hrsg.) (2015a): Flood Risk Management Plan for the Danube River Basin District. – Wien.

ICPDR (Hrsg.) (2015b): The Danube River Basin District Management Plan. Part A – Basin-wide Overview. Update 2015. – Wien.

JORDE K. (2009): Wasserkraft – Erneuerbare Energie oder Umweltzerstörer? Über die ökologischen Auswirkungen der Wasserkraftnutzung. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 146-152.

KAMMERBAUER M. und WAMSLER C. (2018): Risikomanagement ohne Risikominde-
rung? Soziale Verwundbarkeit im Wiederaufbau nach Hochwasser in Deutschland. –
In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Reserch Planning 76, 485-496.

KANONIER A., GIESE K., HABERSACK H., HATTENBERGER D., KERSCHNER F. und WEBER
K. (2010): Rechtsrelevante Empfehlungen aus FloodRisk II. Workpackage „Recht“. -
In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 1-2, 37-42.

KANONIER A. (2012): Bauland in Gefahrenbereichen. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012):
Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum
Raumplanung 19), 63-77.

KANONIER A. (2018): Raumplanungsrechtliche Beschränkungen im Naturgefahrenrisi-
komanagement. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale
Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 169-198

KERAMINIYAGE K. und PIYATADSANANON P. (2013): Achieving success in post-disaster
resettlement programmes through better coordination between spatial and socio-eco-
nomic /cultural factors. – In: International Journal of Disaster Resilience in the Built
Environment 4 (3), 352-372.

KERSCHNER F. (2018): Rechtlicher Umgang mit Risikomanagement in Österreich –
Rechtspolitisches Spannungsfeld zwischen privater Risikovorsorge und Sozialisie-
rung der Schutzleistung bzw Schäden. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F.
(Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 139-
152.

KLEEWEIN W. (2018): Risikomanagement bei der Vollziehung des Raumordnungs-
und Baurechts. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale
Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 199-224.

KROMP-KOLB H. (2009): Der Klimawandel. Mögliche Folgen für Österreichs Flüsse. –
In: In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Ös-
terreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen,
216-225.

KRON W., STEUER M., LÖW P. und WIRTZ A. (2012): How to deal properly with a natu-
ral catastrophe database – analysis of flood losses. – In: Natural Hazards and Earth
System Sciences 12, 535-550.

KRUSE S. (2010): Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel. Ein sozial-ökologisches Raumkonzept für den Umgang mit Hochwasser. – Wiesbaden.

KUHLICKE C. (2008): Naturrisiken und Umsiedelungen. Die Umsiedelung Valmeyers (USA) nach dem Mississippi-Hochwasser von 1993. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 311-323.

KUHLICKE C. und DRÜNKLER D. (2005): Wenn Deiche weichen – umsiedeln? Warum Umsiedlungen in Deutschland kaum möglich sind. - In: GAIA 14 (4), 307-313.

KUHLICKE C. und STEINFÜHRER A. (2013): Living with flood risk. – In: Planning Theory & Practice 14 (1), 114-120.

LÖSCHNER L. und SEHER W. (2016): Analyse der Fachliteratur und der Raumordnungsgesetzgebung im Hinblick auf Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Restrisikobereichen in der Raumplanung. – In: WIFO (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG) (Hrsg.) (2016): Naturgefahren und die Belastung von Landeshäushalten. – Wien, 61-85.

LÖSCHNER L., NORDBECK R., SCHERHAUFER P. und SEHER W. (2016): Scientist-stakeholder workshops. A collaborative approach for integrating science and decision-making in Austrian flood-prone municipalities. – In: Environmental Science & Policy 55, 345-352.

MOSS T. (2003): Raumwissenschaftliche Perspektivenerweiterung zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. – In: Moss T. (Hrsg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven. – Münster. (=Stadt- und Regionalwissenschaften 3), 21-43.

MÜHLMANN H., PLESCHKO D. und MICHOR K. (2018): Gewässerentwicklungs- und Risikomanagementkonzepte als Planungsinstrument für ein integratives Flussraummanagement. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 70, 45-53.

NACHTNEBEL H. (2015): Editorial. Stand und Erfahrungen bei der Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie. - In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, 101-102.

NACHTNEBEL H. und APPERL B. (2015): Beurteilung des Hochwasser-Schadenspotenzials unter dynamischen Bedingungen. - In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 67, 120-130.

NEUHOLD C. (2018): Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in Österreich. – In: KANNONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 225-246.

NORDBECK R., LÖSCHNER L., SCHERHAUFER P., HOGL K. und SEHER W. (2018): Hochwasserschutzverbände als Instrument der interkommunalen Kooperation im Hochwasserrisikomanagement. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 316-327.

ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept. ÖREK 2011. – Wien.

ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2018a): Hochwasserrisikomanagement. Ausgangslage & Rahmen, Empfehlungen, Erläuterungen & Beispiele. – Wien. (=ÖROK-Empfehlung 57).

ÖROK (ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ) (Hrsg.) (2018b): Zwischenevaluierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 (ÖREK 2011). Reflexion zu Inhalten, Umsetzung, Ausblick, Endbericht. – Wien. (=ÖROK-Schriftenreihe 201).

PETZ K. (2001a): Vorwort. – In: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (2001): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. – Wien. (=Tagungsberichte 30), 1.

PETZ K. (2001b): Diskussionsbeiträge. – In: UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) (2001): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. – Wien. (=Tagungsberichte 30), 140-148.

PIRKER O. (2009): Energie aus Wasserkraft. Historische Entwicklungen und zukünftige Herausforderungen. – In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 132-144.

PLESCHKO D. und KAUFMANN A. (2012): Umsetzung der Hochwasserrichtlinie in Österreich. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 5-6, 329-335.

PRETTENTHALER F. (2018): Ökonomische Bedeutung des Hochwassers in Österreich. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 367-381.

PUKALL K. und HIMMLER D. (2018): Die Bedeutung klarer Zielsetzungen für die Partizipation bei risikobezogenen Planungsprozessen. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 569-591.

RAMÍREZ F. (2011): Resettlement as a Preventive Measure in a Comprehensive Risk Reduction Framework. – In: THE WORLD BANK and GFDRR (Hrsg.) (2011): Populations at Risk of Disaster. A Resettlement Guide. – Washington D.C., 15-27.

REITER H. (2015): Flooding in der Hazardforschung. Der Machlanddamm als Beispiel für den Schutz vor Flutkatastrophen und seine Beurteilung durch die betroffene Bevölkerung. – Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.

RUDOLF-MIKLAU F. (2009): Naturgefahren-Management in Österreich. Vorsorge – Bewältigung – Information. – Wien.

RUDOLF-MIKLAU F. (2012): Perspektiven des Schutzes vor Naturgefahren. Gefahrenabwehr, Integrales Management oder Resilienz. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum Raumplanung 19), 29-39.

RUDOLF-MIKLAU F. (2018a): Risikopolitik auf regionaler Ebene. Zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlichen Regelungsprozessen. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 35-89.

RUDOLF-MIKLAU F. (2018b): Umgang mit Hochwasserkatastrophen. Ratgeber für Bürgermeister und Helfer. – Wien.

SCHANZE J. (2015): Editorial. Resilience – Does it guide us to a new paradigm of flood impact mitigation. – In: Journal of Flood Risk Management 8, 97-98.

SCHOBER B., HAUER C. und HABERSACK H. (2018): Floodplain Evaluation Matrix (FEM). Eine umfassende Methode zur Bewertung von Überflutungsräumen im Rahmen eines integrierten Hochwasserrisikomanagements. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 54-63.

SCHÖN H. (1991): Das Donaukraftwerk Ottensheim-Wilhering und sein Einfluss auf die Hydrologie im Eferdinger Becken. – Diplomarbeit, Universität Wien, Wien.

SCHWARZE R., SCHWINDT M., WAGNER G. und WECK-HANNEMANN H. (2012): Ökonomische Strategien des Naturgefahrenmanagements. Konzepte, Erfahrungen und Herausforderungen. – Innsbruck. (=Alpine Space – Man & Environment 14).

SCHWETZ H. und ÜBERWIMMER F. (2015): Vermeidung und Verminderung von Hochwasserrisiken. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 67, 111-119.

SCHWINGSHANDL A., LIEHR C. und HEIDRICH R. (2013): Hochwasserschutz Machland-Nord. Bewährungsprobe im Hochwasser Juni 2013. – In: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 65, 273-279.

SCOTT M. (2013): Living with flood risk. – In: Planning Theory & Practice 14 (1), 103-106.

SEEBAUER S. und BABČICKÝ P. (2016): Relocate. Absiedlung von hochwassergefährdeten Haushalten im Eferdinger Becken. Begleitforschung zu sozialen Folgewirkungen. Endbericht von StartClim 2015.B in StartClim 2015. – Wien.

SEEBAUER S. und BABČICKÝ P. (2018): Trust and the communication of flood risks. Comparing the roles of local governments, volunteers in emergency services, and neighbours. – In: Journal of Flood Risk Management 11 , 305-316.

SEHER W. (2008): Bodenschutz in der Raumordnung. Herausforderungen und Möglichkeiten. – In: HOLZER G. (2008): Land- und Forstwirtschaft im Raumordnungsrecht. – Wien. (=Agrar- und Umweltrecht 9), 42-57.

SEHER W. (2009): Viele wollen an den Fluss. Siedlungsentwicklung in Risikoräumen. - In: EGGER G., MICHOR K., MUHAR S. und BEDNAR B. (Hrsg.) (2009): Flüsse in Österreich. Lebensadern für Mensch, Natur und Wirtschaft. – Innsbruck, Wien, Bozen, 234-241.

SEHER W., EBERSTALLER J., MICHOR K. und WAGNER K. (2010): Strategien zur Umsetzung einer hochwasserangepassten Raumnutzung. - In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 62 (1), 30-36.

SEHER W. (2012): Interkommunale Kooperation im Hochwasserrisikomanagement. – In: KANONIER A. (Hrsg.) (2012): Raumplanung und Naturgefahrenmanagement. – Münster und Wien. (=Forum Raumplanung 19), 53-61.

SEHER W. und LÖSCHNER L. (2018): Instrumente der Raumplanung für die Flächenvorsorge gegenüber Hochwassergefahren. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 445-460.

SELLKE P. und RENN O. (2018): Risiko Governance. Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 3-33.

SINABELL F. und STREICHER G. (2009): Wirtschaftliche Bewertung von Hochwässern. – In: BLÖSCHL G. (Hrsg.) (2009): Hochwässer. Bemessung, Risikoanalyse und Vorhersage. (=Wiener Mitteilungen Wasser, Abwasser, Gewässer 216), 165-174.

SINABELL F. (2016): Einleitung. – In: WIFO (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG) (Hrsg.) (2016): Naturgefahren und die Belastung von Landeshäushalten. – Wien, 1-5.

STEUER M. (1979): Wahrnehmung und Bewertung von Naturrisiken am Beispiel ausgewählter Gemeinschaftsfraktionen im Friaul. Mit einem Nachwort von Robert Geipel. – Kallmünz. (=Münchener Geographische Hefte 43).

STICKLER T. und MICHOR K. (2018): Beteiligungsprozesse im Naturgefahren-Risikomanagement. Zwischen Einzelprojekt und Systeminnovation. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 593-606.

STÖTTER J. und FUCHS S. (2006): Umgang mit Naturgefahren. Status quo und zukünftige Anforderungen. – In: FUCHS S., KHAKZADEH L. und WEBER K. (Hrsg.) (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement. – Innsbruck, Wien, Bozen, 19-34.

THALER T. und HARTMANN T. (2016): Justice and flood risk management. Reflecting on different approaches to distribute and allocate flood risk management in Europe. – In: Natural Hazards 83, 129-147.

THALER T., ATTEMS M. und FUCHS S. (2018): Neue gesellschaftliche Herausforderungen im Naturgefahrenmanagement. Welche Entwicklungen kommen auf uns zu?. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 230-235.

URL T. und SINABELL F. (2008): Flood Risk Exposure in Austria. Options for Bearing Risk Efficiently. – In: Schmollers Jahrbuch 128 (4), 593-614.

VERBUND AUSTRIAN HYDRO POWER AG (2008⁴): Donaukraftwerk Ottensheim-Wilhering. Vorläufige Wehrbetriebsordnung. Genehmigt mit Bescheid des BMLFUW. – Wien.

VOLGGER S., STIEBER C. und WALCH S. (2018): Deeskalation risikobezogener Konflikte auf der kommunalen Ebene. Prozesse und Praxisbeispiele. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 507-517.

WAGNER K., JANETSCHEK H. und NEUWIRTH J. (2009): Die Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft und Hochwasserrisiko. Ergebnisse des Projektes AWI/162/07, Teilprojekt der Forschungs Kooperation Flood Risk II des Lebensministerium. – Wien.

WAGNER E. (2018): Grundinanspruchnahme privater Liegenschaften für Schutzmaßnahmen und Überflutungsflächen. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 303-324.

WEBER K. (2006): Grenzen des Rechts. Erwartungshaltung versus Einlösbarkeit im Recht des Naturgefahrenmanagements. – In: FUCHS S., KHAKZADEH L. und WEBER K. (Hrsg.) (2006): Recht im Naturgefahrenmanagement. – Innsbruck, Wien, Bozen, 173-185.

WEBER K. (2018): Risiko- und Katastrophenmanagement als Staatsaufgabe. – In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 123-138.

WEICHHART P. (2001): Humangeographische Forschungsansätze. – In: SITTE W. und WOHLSCHLÄGL H. (Hrsg.) (2001): Beiträge zur Didaktik des „Geographie und Wirtschaftskunde“ Unterrichts. – Wien. (=Materialien zur Didaktik der Geographie und Wirtschaftskunde 16), 182-196.

WEICHHART P. (2004): Paradigmenvielfalt in der Humangeographie. Neue Unübersichtlichkeit oder Multiperspektivität?. – In: VIELHABER C. (Hrsg.) (2004): Fachdidaktik: alternativ – innovativ. Acht Impulse um (Schul-)Geographie und ihre Fachdidaktik neu zu denken. – Wien. (=Materialien zur Didaktik der Geographie und Wirtschaftskunde 17), 11-19.

WEINGRABER F. und SCHINDELEGGER A. (2018): Konfliktfeld Absiedelung von Hochwasserrisikogebieten. Grundlagen und Governance-Prozesse am Beispiel des Eferdinger Beckens (OÖ). -In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.) (2018): Regionale Risiko Governance. Recht, Politik und Praxis. – Wien, 491-506.

WENK M., NEUHOLD C. und FUCHS S. (2018): Zielgruppenspezifische Darstellung von Hochwassergefahren und -risiko. – In: Österreichische Wasser- und Abwasserwirtschaft 70, 328-340.

WERNER CONSULT ZT GMBH (Hrsg.) (2017a): Donau. Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Generelles Projekt. – Salzburg.

WERNER CONSULT ZT GMBH (2017b): Donau Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Generelles Projekt Strom km 2143,0 - km 2162,0. Ökologische Begleitplanung. Gemeinde Feldkirchen an der Donau. – o.O.

WIFO (ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG) (Hrsg.) (2016): Naturgefahren und die Belastung von Landeshaushalten. – Wien.

WISNER B., BLAIE P., CANNON T. und DAVIS I. (2004²): At risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters. – London.

ZWICK M. und RENN O. (2008): Risikokonzepte jenseits von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenserwartung. – In: FELGENTREFF C. und GLADE T. (Hrsg.) (2008): Naturrisiken und Sozialkatastrophen. – Heidelberg, 77-97.

10.3. Verzeichnis der Webseiten

AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG. DIREKTION UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT. ABTEILUNG WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (o.J.): Zonen für die freiwillige Absiedelung – Umsiedelung; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150153.htm>. (01.06.2019).

BUNDESMINISTERIUM FÜR DIGITALISIERUNG UND WIRTSCHAFTSSTANDORT (Hrsg.) (2019): Begriffslexikon. Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß 15a B-VG; online unter: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/99/Seite.991408.html>. (25.03.2019).

LAND OBERÖSTERREICH (Hrsg.) (o.J): Generelles Projekt; online unter: <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/150142.htm> (07.09.2018).

SEEBAUER S., THALER T., SCHINDELEGGER A., WENK M. und WINKLER C. (2018): Gestaltung von privater Absiedelung aus Hochwasser-Risikogebieten. Handbuch für Entscheidungsträgerinnen und -träger; online unter: https://www.researchgate.net/publication/323735039_Gestaltung_von_privater_Absiedlung_aus_Hochwasser-Risikogebieten_Handbuch_fur_Entscheidungstragerinnen_und_-trager. (16.05.2019).

UNISDR (2015): Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030; online unter: http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf. (23.02.2019).

VIADONAU (Hrsg.) (2016): Via Donau. Unternehmen. Organisation; online unter: <http://www.viadonau.org/unternehmen/organisation/>. (30.05.2019).

10.4. Verzeichnis der Gesetzestexte

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG 1991), BGBl. Nr. 51/1991.

Bundesgesetz vom 16. Dezember 1927 über die Bildung einer Donauhochwasserschutz-Konkurrenz, BGBl. Nr. 372/1927

Bundesgesetz über die Förderung des Wasserbaues aus Bundesmitteln (Wasserbautenförderungsgesetz 1985 - WBFG), BGBl. Nr. 148/1985.

Bundesgesetz über Maßnahmen zur Vorbeugung und Beseitigung von Katastrophenschäden (Katastrophenfondsgesetz 1996 - KatFG 1996), BGBl. Nr. 201/1996
idgF BGBl. I Nr. 112/2005.

Bundesgesetz über Aufgaben und Organisation der Bundes-Wasserstraßenverwaltung – Wasserstraßengesetz (WaStG), BGBl. I Nr. 177/2004 idgF BGBl. I Nr. 103/2017.

Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich (Oö. Raumordnungsgesetz 1994 - Oö. ROG 1994), LGBl. Nr. 114/1993.

Landesgesetz vom 5. Mai 1994, mit dem eine Bauordnung für Oberösterreich erlassen wird (Oö. Bauordnung 1994 - Oö. BauO 1994), LGBl. Nr. 66/1994.

Landesgesetz über die bautechnischen Anforderungen an Bauwerke und Bauprodukte (Oö. Bautechnikgesetz 2013 - Oö. BauTG 2013), LGBl. Nr. 35/2013.

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG), Abl. L 327/2000.

Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (EU-Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG), ABl. L 288/2007.

Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 idgF BGBl. I Nr. 73/2018.

Vereinbarung über die Aufteilung und Verwendung der nach § 4 Z 2 des Katastrophenfondsgesetzes 1986, BGBl. Nr. 396, zur Verfügung stehenden Mittel für ein Warn- und Alarmsystem sowie die Einräumung wechselseitiger Benützungrechte an den Anlagen dieses Systems samt Anlagen, BGBl. Nr. 87/1988.

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.

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.

10.5. Quellenverzeichnis

AMT DER OÖ LANDESREGIERUNG. ABTEILUNG OBERFLÄCHENGEWASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2014): Eferdinger Becken. – Linz; online unter: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20UWD%20Abt_WW/sw_Eferdinger_Becken_Uebersichtsplan.pdf. (30.5.2019).

AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG. DIREKTION FÜR LANDESPLANUNG, WIRTSCHAFTLICHE UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG. ABTEILUNG NATURSCHUTZ (Hrsg.) (2007): Raumeinheit Eferdinger Becken; online unter: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20LWLD%20Abt_N/pdf_karte_eb.pdf. (28.05.2019).

ANSCHÖBER R. (2015): Brief an die Gemeinde Goldwörth. Petition zur Schaffung gerechter Förderungsrichtlinien für die Opfer der Hochwasserkatastrophe 2013. – Linz.

BETTEL S. (2018): Vom Wasser wegziehen müssen - Gehen oder Bleiben? Wohnen im Hochwassergebiet. (=Ö1 Schwerpunktwoche „Am Wasser“ 31.07.2018).

PODGORSCHKE E. (2017): Brief an die Gemeinde Walding. Hochwasserschutz Eferdinger Becken. Übermittlung des Generellen Projekts Hochwasserschutz Eferdinger Becken inkl. Kriterien für die Absiedelung. – Linz.

PÜHRINGER J. (2014): Brief an den Bürgermeister der Gemeinde Goldwörth. – Linz.

WERNER CONSULT ZT GMBH (2017c): Bestvariante. Aktiver – Passiver Hochwasserschutz. Übersichtskarte. – Salzburg; online unter: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20UWD%20Abt_WW/EferdingerBecken_Bestvariante_Jan2018.pdf. (30.05.2019).

11. Anhang

11.1. Anhang 1 - Interviewleitfaden

Leitfragenorientiertes Interview

Datum & Uhrzeit:	Dauer des Interviews:
Name:	Anzahl der Personen im Haushalt:
Wohnadresse im Jahr 2013:	Anzahl der Generationen:
Wohnhaft seit:	Absiedelung: Ja ☐ Nein ☐ Vielleicht ☐
Sonstige Anmerkungen:	

- Welche Erfahrungen haben Sie an Ihrem Wohnort bisher mit Hochwasserextremereignissen gemacht?
- In welchen Jahren waren Sie bisher von Hochwasserextremereignissen betroffen? Zu welchen Schäden, sowohl direkt als auch indirekt hat dieses Ereignis / haben diese Ereignisse für Sie geführt?
- Waren Ihre vor dem Jahr 2013 gesammelten Erfahrungen mit Hochwasserextremereignissen mit den Erlebnissen in diesem Jahr vergleichbar? Was zeichnete das Hochwasser des Jahres 2013 aus? Wodurch hob es sich von anderen Hochwasserextremereignissen ab?
- Wie hat sich Ihre persönliche Geschichte nach dem Hochwasser im Jahr 2013 entwickelt? Was ist seitdem geschehen?
- Wann wurde Ihre Liegenschaft als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ ausgewiesen und welche persönlichen Folgen hatte die Ausweisung zur Schutzzone für Sie?
- Für diese Schutzzone gibt es keine Möglichkeit zum aktiven Hochwasserschutz. Den Haushalten in diesem Gebiet, zu denen auch Sie gehören, bleibt nur der passive Hochwasserschutz. Was verstehen Sie unter diesem sogenannten passiven Hochwasserschutz?
- Wann und wie erfuhren Sie von den Absiedelungsstrategien und den damit einhergehenden Veränderungen der Flächenwidmung zum Zwecke des Hochwasserschutzes?
- Waren Sie in die Strategieentwicklung zum passiven Hochwasserschutz eingebunden? Wenn ja, inwiefern?
- Wie gestaltet sich für Sie die Interaktion mit den verantwortlichen Ansprechpartnerinnen und -partnern? Wer sind Ihre Ansprechpersonen?

- Welche Unterstützung erhielten Sie im Zuge des gesamten Prozesses von der Gemeinde, dem Land Oberösterreich oder anderen Institutionen?
- Fühlen Sie sich vom Staat, dem Land und der Gemeinde hinsichtlich einer so schwerwiegenden Veränderung, beziehungsweise Entscheidung ausreichend unterstützt?
- Gab es, beziehungsweise gibt es, einen Austausch mit anderen Betroffenen? Wenn ja, wie hat dieser ausgesehen, beziehungsweise wie sieht dieser aus?
- Was waren Ihre ersten Gedanken als Sie von der Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ und der Absiedelungsstrategie erfuhren? Wie denken Sie heute darüber? Hat sich Ihre Einstellung dazu verändert?
- Haben Sie sich schon entschieden, ob Sie absiedeln werden? Wenn ja, wie sieht Ihre Entscheidung aus und welche Gründe waren für diese Entscheidung ausschlaggebend?
- Wie empfinden Sie die, als freiwillig bezeichnete, eigenständige Entscheidungsmöglichkeit im Zuge der Absiedelung?
- Was bedeutet diese passive Strategie für Sie und Ihre Familie? Welche Probleme und auch Möglichkeiten ergeben sich, Ihrer Meinung nach, dadurch für Ihre Zukunft?
- Wie ergeht es Ihnen aktuell mit Ihrer Entscheidung? Inwiefern hat Ihre Entscheidung Ihr Leben bisher beeinflusst?
- Wenn Sie darüber entscheiden könnten, welche Ideen, beziehungsweise Vorschläge, hätten Sie, um sich an Ihrem Wohnort im Hochwasserrisikogebiet, in dem kein aktiver Hochwasserschutz möglich ist, nachhaltig vor den Auswirkungen eines Hochwassers zu schützen?
- Denken Sie, dass die Strategien des passiven Hochwasserschutzes auf längere Sicht hin, also nachhaltig, Ihren Lebenskomfort verbessern können? Warum sind Sie dieser Meinung?
- Was halten Sie insgesamt von dem Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken?

Spezifische Fragen für „Absiedler“:

- Wie sind Sie zu Ihrem neuen Grundstück gekommen?
- War die Entscheidung zur Absiedelung für Sie mit großen innerfamiliären Konflikten verbunden?
- Hatte Ihre Entscheidung für Sie eine große finanzielle Belastung zur Folge?

Spezifische Fragen für „Gebliebene“:

- Was verändert sich durch die Ausweisung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ nun für Sie?
- Was wird, Ihrer Meinung nach, bei einem erneuten Hochwasserextremereignis im Ausmaß des Jahres 2013 geschehen? Inwiefern haben Sie selbst Vorsorgemaßnahmen ergriffen?
- Wie werden Sie von Seiten des Staates, des Landes oder der Gemeinde unterstützt?
- Welche Möglichkeiten zur Versicherung stehen Ihnen noch offen?

Spezifische Fragen für „Unentschlossene“:

- Gibt es bereits eine Tendenz Ihrer Entscheidung in Richtung „Gehen“ oder „Bleiben“?
- Weshalb sind Sie noch unentschlossen?

11.2. Anhang 2 - Zusammenfassung der Kernaussagen der leitfragenorientierten Interviews

Zusammenfassung 1. Interview

Das erste Interview wurde mit einem Ehepaar geführt, welches zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 gemeinsam mit ihrer Tochter und deren Mann in einem Zweigenerationenhaushalt lebte. Die Familie ist bereits seit Generationen auf dieser Liegenschaft in der Gemeinde Walding wohnhaft. Seit seiner Erbauung war ihr Hof immer wieder mit verheerenden Hochwassern konfrontiert. So kam es etwa vor, dass in einem einzigen Jahr neun Mal die gesamte, für eine kleine Landwirtschaft lebensnotwendige Ernte, durch Hochwasser vernichtet wurde. In den 1960er Jahren wurde das Wohngebäude in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aufgrund massiver Hochwasser tief unter Wasser gesetzt. Das folgenschwerste Hochwasser erlitt das Ehepaar im Jahr 1954.

Das Ehepaar weist einen großen Erfahrungsschatz im Umgang mit Hochwassern auf, da beide diese schon seit frühester Kindheit miterlebt haben. Über 60 Jahre eigene Erfahrungen, ein geballtes tradiertes Wissen über Hochwasser und alle damit zusammenhängenden Prozesse liegen ihren Einschätzungen und Aussagen zugrunde. Im Zuge des Gesprächs stellten sie aber selbst bestürzt fest, dass sie konkrete Details über spezifische Hochwasserereignisse oft nicht mehr genau rekonstruieren konnten, da sie diese bereits vergessen, vielleicht sogar verdrängt hatten.

Auch im Jahr 2013 stand das Wasser mit einer Höhe von etwa 25 Zentimetern im Wohngebäude. Besonders eingeprägt hat sich im Zusammenhang mit dem Hochwasser im Jahr 2013 jedoch die Problematik der Prognose. Diese wich nicht nur ganz enorm von den tatsächlichen Wasserständen ab, sondern wurde zum Zeitpunkt des Hochwassers auch nicht regelmäßig an die Öffentlichkeit, oder an die Betroffenen selbst, übermittelt. Man vertraute auf die, bei den vorherigen Hochwasserereignissen immer recht zuverlässigen Prognosen und war dementsprechend nicht auf die Abweichung vorbereitet, die sich in der Nacht vom 3. auf den 4. Juni durch das plötzliche Ansteigen der Wasserhöhe ergab.

Gleich von Beginn des Interviews an beklagten sie die negativen Veränderungen im flussnahen Raum. Mit dem Bestreben der Bevölkerung sich den Boden möglichst lückenlos, sowohl für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, als auch für Siedlungszwecke oder für die Bereitstellung von Infrastruktur, nutzbar zu machen, können sie sich nicht identifizieren.

Auch im Untersuchungsgebiet machte sich der Trend bemerkbar, dass kleine landwirtschaftliche Betriebe über die letzten Jahrzehnte hinweg vermehrt verschwanden, wodurch sich eine Agglomeration von Grund und Boden bei einigen wenigen größeren Landwirten ergab. Mit der damit einhergehenden Zusammenlegung der Grundstücke

verschwanden aber auch die für die Verringerung der Fließgeschwindigkeit indirekt äußerst wirksamen Gräben im Gebiet. Außerdem wurde bei der Regulierung der Donauzubringer, so eben auch der Großen Rodl, nicht ganzheitlich gedacht. Mulden im Flusseinzugsgebiet verschwanden immer mehr und die Gewässer konnten im Hochwasserfall nicht mehr auf ihren ursprünglichen Retentionsraum zurückgreifen. Das Ehepaar wies im Laufe des Gesprächs immer wieder darauf hin, dass durch die enormen Eingriffe der Menschen über die Jahre hinweg nicht nur dem Fluss seine notwendige naturbelassene Umgebung genommen wurde, sondern auch ein immens hohes Schadenspotential geschaffen wurde. Entlang eines Flusses kommt es immer wieder zu Hochwasser. Es handelt sich dabei um einen ganz natürlichen Prozess. Dadurch, dass die natürliche Flussumgebung immer mehr zweckentfremdet wird, kann diese ihre ausgleichende Wirkung nicht mehr erfüllen.

Die Interviewpartner waren von Donau-Hochwassern nicht so häufig betroffen, wie von Rodl-Hochwassern. Wobei es dazu unbedingt anzumerken gilt, dass das Gewässernetz als solches selbstverständlich immer verbunden und deshalb die einzelnen Flüsse, die ineinander münden, auch im Hinblick auf die Hochwasserproblematik nicht voneinander abzutrennen sind. Die Nähe zur Mündung der Rodl in die Donau trägt ebenfalls dazu bei, dass ein hoher Wasserstand der Donau einen Rückstau der Rodl und somit die Entstehung von Hochwassern im Untersuchungsgebiet entlang der Rodl bedingen kann.

Wenn Flüsse durch bauliche Maßnahmen reguliert werden, oder durch den Eingriff des Menschen nicht mehr über ihren natürlichen Flusslauf und das dazugehörige Umland verfügen können, kommt es zu Anlandungen. Vor Wasserkraftwerken ist die regelmäßige Entfernung ebendieser durch Baggerungen von besonderer Relevanz. Dieser Verantwortung schien man, wie von den Interviewpartnern besonders kritisch angemerkt wurde, nicht hinreichend nachgekommen zu sein. Außerdem sehen sie die Interessen, welche hinter dem Kraftwerk stehen, als die eigentlichen Gefahrenquellen an.

„Ja, und das macht ja den kleinen Mann so böse. Der soll von seinem Haus gehen. Und die anderen dürfen die Donau anfüllen. Zu dir sagen sie, die Donau geht über, du musst gehen. Wir geben dir zwar etwas, aber geh. Und gleichzeitig schütten sie noch mehr an Dreck in die Donau hinein.“

Zu Gunsten der großen, machtvollen Akteure müssen die kleinen, zu denen auch sie als Betroffene gehören, enorme Opfer bringen. Damit war nicht die Absiedelung selbst gemeint, sondern vielmehr die Entwertung des Grundes durch die Umwidmung und die neuen Auflagen. Das Bleiben wurde dadurch enorm verkompliziert, gerade dann, wenn, wie es bei ihnen der Fall war, gerade große Investitionen nötig gewesen wären, um die alten Bausubstanzen wieder in Ordnung zu bringen.

Durch die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ und die Auflagen, die es für sie nun zusätzlich zu beachten gilt, korrelieren aber noch weitere Schäden. So kann

die zweite Tochter den Grund nicht mehr wie bisher geplant nutzen, um für sich selbst ein Eigenheim zu errichten. Gerade auch finanziell geht für sie eine Absiedelung mit einer enormen Belastung einher. Wenn eine Bausubstanz schon sehr alt ist, kann die Entschädigung nur mehr sehr gering ausfallen. Ihnen ist natürlich bewusst, dass der monetäre Wert des Hauses nicht mehr allzu hoch ist und doch erfüllt es für sie noch immer seinen Zweck. Die Absiedelung erfordert damit weit höhere Kosten, als die andernfalls anstehenden Renovierungskosten. Insbesondere auch der Neubau von Garagen und anderen landwirtschaftlichen Nebengebäuden, bei denen man bisher trotz deren Alters und diverser Schäden keinen Anlass gesehen hätte, diese zu erneuern, erfordern zusätzlich weitreichende Investitionen.

Besonders mit den Folgen der Umwidmung zur Schutzzone haben sie als Familie zu kämpfen. Es fällt ihnen schwer zu akzeptieren, dass der Staat, beziehungsweise das Land Oberösterreich, das Recht hat, derart in ihr Eigentum einzugreifen. Eine Frage, die sich für nahezu alle Betroffenen stellt und deutlich zu ihrer Unzufriedenheit beiträgt. Ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber den Entscheidungsträgern war in ihren Aussagen immer wieder deutlich spürbar. Sie fühlten sich übergangen sowie missverstanden, und nannten immer wieder Beispiele, aufgrund derer sie am Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken zweifeln. Die Tatsache, dass nicht alle Haushalte absiedeln, schränkt ihrer Meinung nach die Wirksamkeit des Absiedelungsprojektes im Eferdinger Becken zudem stark ein. Gerade für kleine Landwirte ist das Absiedeln einer Landwirtschaft schlichtweg nicht möglich, da der Wiederaufbau eines Betriebs sich nur für Vollerwerbslandwirte rentiert.

Teil der Bürgerinitiative waren sie nie, da deren Interessen und Bestreben sich nicht mit ihren deckten und ihre Liegenschaft auch erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Absiedelungszone erklärt wurde. Mit dem Begriff des passiven Hochwasserschutzes konnten sie die Absiedelung nicht direkt in Verbindung bringen. Insgesamt schienen viele Aspekte, die mit einer Absiedelung einhergehen, noch sehr unklar zu sein. Ob dies auf eine fehlende Kommunikation, oder auf ein mangelhaftes Angebot an Information zurückzuführen ist, konnte im Gespräch jedoch nicht geklärt werden.

Die Interviewpartner sind aber eben nicht einfach nur Betroffene, sondern vielmehr auch engagiert ihr Wissen über die Veränderungen in ihrer Umwelt laufend zu verbessern. Gerade im Vorfeld eines Hochwasserereignisses können sie so schneller selbst aktiv werden und entsprechende Maßnahmen setzen. Die regelmäßige und aufmerksame Beobachtung der Flussverläufe ermöglicht ein schnelleres, unabhängigeres Reagieren auf eine potentielle Gefahr und reduziert so ihre Vulnerabilität.

Sie machen sich darüber hinaus auch Gedanken, welche Maßnahmen, abseits von den bereits etablierten, baulichen Strategien und einer Absiedelung, sinnvoll und wirkungsvoll umgesetzt werden könnten. Dabei denken sie vor allem an die Kraftwerke, die im Hochwasserfall auf die Stromgewinnung verzichten und lieber ihre Möglichkei-

ten zum Hochwasserrisikomanagement wahrnehmen sollten. Denn die Wasserkraftwerke entlang der Donau könnten wichtige Beiträge im Hochwasserschutz leisten und vor dem Ausufern des Flusses beispielsweise die Wasserhöhe absenken.

Im Laufe des Jahres 2018 wurden sie vom Bürgermeister darüber informiert, dass nun auch ihre Liegenschaft im Absiedelungsgebiet liegt und konnten sich folglich erst im Herbst 2018 erste Pläne über die Zonierung bei der Gemeinde einholen. So gab es auch mit anderen Betroffenen bisher keinen Austausch. Das Thema der Absiedelung wird von ihnen, wie von vielen anderen Betroffenen auch, als eine sehr private Angelegenheit gehandhabt. Nur ein einziges Mal waren sie bei einer großen Informationsveranstaltung anwesend. Nachdem sie kürzlich von ihrer Absiedlungsmöglichkeit erfahren hatten, informierten sie sich auf der Gemeinde über ihre Möglichkeiten und potentielle Einschränkungen. Die Erstellung des Gutachtens, auf Basis dessen erst ein konkretes Absiedelungsangebot durch das Land gemacht werden kann, wird als nächstes erfolgen.

Eine Absiedelung würde ihres Erachtens mit einer deutlichen Wertminderung einhergehen, auch wenn es sich um alte Bausubstanzen in hochwassergefährdetem Gebiet handelt. Auch auf lange Sicht konnten sie zum Zeitpunkt des Interviews noch keinerlei positive Folgewirkungen, die sich durch eine Absiedelung ergeben könnten, festmachen.

Die Entscheidung für eine Absiedelung oder für das Bleiben steht im Moment noch aus. Die Vorgaben und Richtlinien, die für das Gebiet der „Schutzzone Überflutungsgebiet“, zu dem ihre Liegenschaft zählt, festgelegt wurden, gelten aber unabhängig von ihrem Beschluss. Den Begriff der Freiwilligkeit halten sie an dieser Stelle für unpassend, da sie sich dadurch doch stark in eine Richtung gedrängt fühlen und immer stärker dazu tendieren, das Absiedelungsangebot anzunehmen. Die Entscheidungsfindung soll und muss aber, ihrer Meinung nach, unbedingt zusammen mit den Kindern, also der nachfolgenden Generation, geschehen, da diese davon deutlich stärker betroffen sind, wie sie selbst.

Zusammenfassung 2. Interview

Die Interviewpartnerin lebte zum Zeitpunkt des Hochwassers im Juni 2013 in einem Haus, welches bereits seit über 500 Jahren besteht. Gemeinsam mit den Kindern und der Großelterngeneration bewohnen und bewirtschaften sie und ihr Mann diese Liegenschaft. Vor den Hochwassern in den Jahren 2002 und 2013 waren sie über einen längeren Zeitraum von fast 40 Jahren nicht von einem großen Hochwasser betroffen. Die mehrere Jahrhunderte zurückreichenden Aufzeichnungen zur Geschichte des Hofes zeigen aber, dass die Bewohnerinnen und Bewohner bereits in der Vergangenheit alle 30 bis 40 Jahre die Folgen schwerer Hochwasser zu bewältigen hatten. Das folgenschwerste Hochwasser ereignete sich aber im Jahr 1954. Das Haus liegt in einem

besonders gefährdeten Gebiet, niedriger als der Wasserspiegel der Donau. Dementsprechend ist ihr Risiko enorm hoch, sodass ein Dammbruch für sie fatale Folgen haben könnte.

Da es zudem immer wieder auch zu kleineren Hochwassern kommt, handelt es sich unbestreitbar um eine Liegenschaft, die trotz ihrer risikobehafteten Lage im Hochwasserabflussgebiet über Jahrhunderte hinweg bis heute immer bewohnt und bewirtschaftet wurde.

Gerade aus diesem Grund fiel den jetzigen Bewohnerinnen und Bewohnern die Entscheidung zum Gehen oder Bleiben besonders schwer. Letztendlich mussten sie das Absiedelungsangebot aber aus rationalen Beweggründen annehmen. Nachdem sie die Vorteile und Nachteile des Bleibens lange Zeit abgewogen hatten, mussten sie sich eingestehen, dass durch die Umwidmung zur Schutzzone die Nachteile doch klar die Oberhand übernommen hatten.

Eine Entscheidung, die auch zum Zeitpunkt des Interviews, trotz bereits vorangeschrittenen Neubaus noch immer eine, weit über die finanziellen Bürden hinausgehende, schwerwiegende psychische Belastung hinterlassen hat. Die Tatsache, dass im Bereich ihrer Liegenschaft keine Schutzmöglichkeit vor einem Hochwasser besteht, und ihnen mit der Zonierung Vorschriften auferlegt wurden, die sie in ihren Möglichkeiten enorm einschränkten, war für sie weitaus folgenschwerer, als für viele andere Betroffene. Wenn neben dem Aspekt des Wohnens und der Freizeit, noch der Aspekt der Erwerbstätigkeit hinzukommt, ist man im Falle eines Hochwassers in seiner gesamten Existenz schwer bedroht.

Das Hochwasser im Jahr 2013 brachte eine Wasserhöhe von 1,70 Metern mit sich, wodurch enorme Schäden entstanden. Um auf ihrer Liegenschaft wieder leben und arbeiten zu können, investierten sie, so schnell dies nach dem Hochwasser möglich war, große Summen, die sich im Nachhinein betrachtet für sie natürlich nicht auszahlen.

Die ungenauen Prognosen bedeuteten auch für ihre Familie unerwartet hohe Wasserstände, die im Zusammenspiel mit den dadurch unzureichend getroffenen Schutzmaßnahmen fast alles zerstörten. Nach dem Hochwasser 2013 machten sich aber auch an der Grundsubstanz des Hauses schwerwiegende Schäden bemerkbar, und man musste erkennen, dass die Stabilität des Hauses auf Dauer nicht mehr gewährleistet werden konnte.

Erfahren hatten sie von den Absiedelungsstrategien erst relativ spät, etwa 1,5 Jahre nach dem Hochwasserereignis. Zu einem Zeitpunkt, als sie bereits horrenden Summen in den Wiederaufbau und umfangreiche Renovierungsarbeiten investiert hatten. Dabei wurden sie, ihrem Empfinden nach, einfach vor vollendete Tatsachen gestellt und in die Strategieentwicklung in keinsten Weise miteinbezogen.

Die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ empfand die Interviewpartnerin als klare Entwertung ihres Besitzes. Grund und Boden waren dadurch völlig wertlos und auch auf das Haus konnte nun kein Kredit mehr aufgenommen werden. Sie standen gewissermaßen vor dem Nichts, obwohl sie ihr ganzes Leben lang alles in Haus und Hof investiert hatten.

Insbesondere durch den Bau des Wasserkraftwerks fühlten sie sich in den letzten 30 Jahren vermeintlich sicher. Die Verantwortlichen verbreiteten stolz, dass die Hochwassergefahr dadurch gebannt sei. So wurden zahlreiche Grundstücke unbedacht zu Bauland gewidmet und ein enormes Schadenspotential wuchs an.

Der Begriff des passiven Hochwasserschutzes war der Interviewpartnerin bekannt. Warum von offizieller Seite nur die Absiedelung als solche bezeichnet wird, erschien ihr aber nicht schlüssig. Denn auch sie und ihre Familie dachten bereits im direkten Anschluss an das Hochwasser daran, statt dem Wiederaufbau, das erste Stockwerk auszubauen, und somit gewissermaßen nach oben zu siedeln. Dies hätte das Schadenspotential schließlich auch verringert. Doch mit der Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ gingen schwerwiegende Auflagen einher und eine Veränderung der Höhe des Hauses und somit eine Verlagerung des Wohnraums in ein hochwassersicheres Obergeschoss war nicht mehr möglich.

Die Absiedelung war, so wurde ihnen schließlich schmerzlich bewusst, die einzige Möglichkeit, um für ihre Zukunft nachhaltig vorzusorgen.

„Ja, wir haben uns dann schon dafür entschieden. Wir haben bis zum Ende der Frist abgewartet, weil für uns einfach soviel daran hängt. Aber wir haben uns dann entschieden, dass wir doch gehen, weil einfach die Zukunft für Nachkommen oder auch für uns... es ist immer schwieriger. Du kannst keinen landwirtschaftlichen Betrieb mehr führen, mit Schweinen oder anderen Tieren, weil das im Hochwassergebiet einfach zu gefährlich ist, weil auch das Evakuieren so gefährlich und aufwendig ist. Deshalb haben wir uns dann dazu entschieden, dass wir eben mit auch dem Betrieb aufhören. Nur mehr die Felder bewirtschaften und auf den Berg hinaufziehen.“

Zu Beginn waren sie gänzlich gegen eine Absiedelung. Doch im Laufe der Zeit wurden immer wieder Gespräche geführt. Nachbarn entschieden sich dazu das Angebot anzunehmen und so stieg ihre Unsicherheit immer weiter an. Zu bleiben war immer stärker mit dem Unwohlsein verbunden, im Hochwasserfall nicht mehr so unterstützt zu werden wie bisher. Sich für den Hochwasserfall zu versichern, war nicht mehr möglich und auch die Gemeinde informierte sie darüber, dass die Höhe etwaiger Entschädigungszahlungen von den zu dem jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Finanzmitteln und dabei auch sehr stark vom Wohlwollen der Verantwortlichen abhängen.

Zudem brachte sie auch ihre Unzufriedenheit über die Höhe des Absiedelungsangebots zum Ausdruck, welches ihres Erachtens eine klare Entwertung ihres Besitzes bedeutete, da der Aufbau eines auch nur annähernd so großen Hofes in der heutigen Zeit nicht mehr leistbar wäre.

Die Entscheidung zur Annahme des Absiedelungsangebots wurde schlussendlich von den Hofbesitzern, im Hinblick auf die zukünftige Generation, getroffen. Gerade in einem Mehrgenerationenhaushalt kann ein solcher Entschluss zu großen Konflikten führen, zu denen es aber in ihrer Familie glücklicherweise nicht kam.

Sie betonte jedoch auch ganz klar die Bedeutsamkeit des richtigen Zeitpunkts. Die traumatischen Erlebnisse des Hochwassers waren schnell vergessen und je mehr Zeit verging, desto mehr hatten sie diese auch wieder verdrängt. Sieht sie sich heute Bilder von damals an, führen ihr diese die Schäden wieder vor Auge und ihr wird bewusst, dass ihre Entscheidung, wenn sie auch noch so schwer fiel, doch die richtige war.

Als freiwillig sieht sie die Absiedelung aber nicht an, da es gerade für bereits seit Jahrhunderten bestehende Bauernhäuser, keine angemessene Entschädigung gibt. Und die Auflagen einem aber eigentlich keine andere Wahl lassen, wenn man sich vor einem zukünftigen Hochwasserereignis schützen will.

Eine Einbindung der Betroffenen in die Entwicklung des Hochwasserschutzprojektes hat nicht stattgefunden. Und auch in den Informationsveranstaltungen, die sie bald nicht mehr besuchten, nahm man sich der Probleme und der Kritik der Betroffenen nicht an. Sie fühlten sich unverstanden, vor vollendete Tatsachen gestellt und deshalb nicht respektvoll behandelt. Auf die Frage hin, ob und inwiefern sie im gesamten Prozess der Entwicklung und Initiierung des Hochwasserschutzprojektes eingebunden wurden, drückte sie ganz klar ihre Unzufriedenheit über diese Lücke im Rahmen des Projektes aus. Auch bei der Suche nach einem passenden Grundstück fühlten sie sich völlig alleine gelassen. Darüber hinaus gab es keinen Kontakt mit Verantwortlichen vom Land Oberösterreich, die sich einzig für ihre endgültige Entscheidung interessierten.

Auch der Austausch mit anderen Betroffenen, der anfangs doch recht intensiv war, brach mit der Zeit ab. Die Interessen gingen auseinander, jeder hatte seine individuelle Geschichte, seine eigenen Probleme, Wünsche und auch Ziele, und so bildeten sich bald zwei Lager. Diejenigen, die sich für das Bleiben entschieden, und die anderen, die das Absiedelungsangebot angenommen hatten. Wenn auch Auseinandersetzungen ausblieben, so veränderte sich das Miteinander, die sozialen Beziehungen, doch ganz enorm.

Neben der Herausforderung es allen Generationen in der Familie mit einer Entscheidung recht zu machen und in der Entscheidungsfindung auf sich allein gestellt zu sein, ging aber nicht nur die Veränderung der sozialen Beziehungen einher. Man verspürte nach dem anfänglichen Mitleid deutlich, dass bei Bekannten, die nicht betroffen waren,

vermehrt Neid aufkam. Die Tatsache, dass man nach einer Katastrophe und den damit verbundenen immensen Schäden nun doch etwas Neues baut, wird in den Augen vieler Außenstehender als Zeichen der Bereicherung durch den Staat erachtet. Man muss also schon eine harte Schale aufbauen, um diese abfälligen Bemerkungen und Blicke mancher Menschen nicht zu nahe an sich heranzulassen.

Zum Zeitpunkt des Interviews konnte die Interviewpartnerin noch keinerlei positive Aspekte im Zusammenhang mit der Absiedelung festmachen, wenn auch die Hoffnung besteht, dass mit dem Neubau und dem Neustart auch wieder positive Gedanken kommen werden. Der Blick in eine bessere Zukunft ist ihrer Meinung nach entscheidend, um diese Absiedelung vollziehen zu können. Zu schmerzlich ist es, das Werk so vieler Generationen hinter sich zu lassen und niederzureißen.

Zusammenfassung 3. Interview

Zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 lebte die Interviewpartnerin mit sechs Familienmitgliedern, aus drei verschiedenen Generationen, gemeinsam in jenem Haus, welches bereits seit 1900 von der Familie bewohnt wird, wobei das Gebäude selbst noch deutlich länger an Ort und Stelle besteht.

Genauso, wie die meisten anderen Haushalte in dieser Gegend im Eferdinger Becken, war auch ihre Liegenschaft in der Vergangenheit sehr häufig mit Hochwasserereignissen konfrontiert. 1954 kam es zu einem besonders folgenschweren Hochwasser, und auch in den Jahren 1965 und 2002 waren die Schäden enorm. Das Hochwasser 2013 war jedoch seit fast 60 Jahren das erste, welches auch in den Wohnraum eindrang und dort große Schäden anrichtete. Im Vergleich zum Jahr 2002 war der Wasserstand im Jahr 2013 um fast 1,5 Meter höher. Zudem gingen sie, im Vertrauen auf die bis zu diesem Zeitpunkt durchwegs zuverlässigen Prognosen des hydrographischen Dienstes von einem deutlich niedrigeren Wasserstand aus, weshalb sie auch nur unzureichende Schutzmaßnahmen getroffen hatten.

„Bei denjenigen, die sich auf die Prognosen verlassen haben, da ist mehr Hausrat unter Wasser gestanden, weil man da gar nicht so darauf reagieren konnte, wenn man nicht darauf vorbereitet war. (...) Und wer da nicht etwas übervorsichtig reagiert hat, sondern sich auf die Prognose verlassen hat, und sich dachte, das wird sich schon ausgehen, wenn man einfach mal alles vom Boden auf den Tisch stellt und hofft, dass das hält. Aber das war dann zu wenig.“

Da ihre Liegenschaft bei einem Hochwasser sehr mit Grundwasser zu kämpfen hat, sind, wie es sich beim Hochwasser im Jahr 2013 auch wieder bestätigt hat, bauliche Schutzmaßnahmen, wie Dämme, oder aber auch mobile Schutzelemente, wie auch Sandsäcke, nicht wirksam.

Nach dem Hochwasser versuchten sie so schnell wie möglich den Schmutz zu beseitigen, irreparable Dinge zu entsorgen oder im besten Fall noch zu reparieren, um den Wohnzustand wiederherzustellen. Dabei wurden sie von vielen Mitbürgerinnen und Mitbürgern tatkräftig unterstützt, wofür sie auch heute noch unglaublich dankbar sind.

Bereits im September 2013 erfuhren sie von der Zonierung und einer geplanten Umwidmung zur Schutzzone im Gebiet ihrer Liegenschaft. Darauf folgten Besuche von Politikern und auch einige Informationsveranstaltungen. In die Strategieentwicklung waren auch sie nicht eingebunden, wofür die Interviewpartnerin jedoch Verständnis zeigte. Sie sieht dies als Aufgabe von Technikern, Ingenieuren und anderen fachlich kompetenten Personen an. Betroffene, die sich weiter für das Absiedlungsangebot interessierten, hatten die Möglichkeit sich bei den Fachleuten der verantwortlichen Abteilung Oberflächengewässerschutz, des Landes Oberösterreich, weiter beraten zu lassen und die Formalitäten abzuklären. Auf die Frage hin, ob sie sich ausreichend unterstützt gefühlt hätten, antwortete sie folgendermaßen:

„Nein, schon. Hilfe ist schon da gewesen. Und man hat immer zu jeder Zeit irgendwo hingehen können. Nein, das muss man ehrlicherweise schon sagen. Es war halt schon einmal einfach schwierig die Gegebenheit zu akzeptieren, dass man in dieser Zone liegt. (...) Wenn dir das Prinzip im Kopf klar ist und dir fehlt nur mehr die Entschlusskraft, dann hilft dir aber keine Abteilung, weil da musst du selbst mir dir ins Reine kommen.“

Ihre Überlegungen nach oben hin auszubauen, wurden durch die Zonierung ebenfalls durcheinander gebracht. Es ist für sie eine so unglaublich schwere Entscheidung. Bleibt man, hat man in Zukunft durch die offizielle Ausweisung als Überflutungsgebiet, wohl noch häufiger mit schweren Hochwassern zu kämpfen. Der Planung, dass zukünftige Hochwasser die Wassermarke von 2013 nicht überschreiten sollen, vertraut sie nicht. Auch auf finanzielle Entschädigungen aus dem Katastrophenfonds hat man dann kein Anrecht mehr und ist dabei auch vom Gutdünken der Verantwortlichen abhängig. Geht man, lässt man nicht nur den Wohnort zurück. Es betrifft nicht nur das Materielle. Vielmehr muss man sein Lebenswerk, sein Zuhause verlassen und abreißen. All das, was man bisher dafür gegeben hatte, erschien plötzlich nichts mehr wert zu sein und man soll an einem anderen Ort wieder neu anfangen.

Bei einer Exkursion mit den anderen Betroffenen in das Machland wurde ihnen der direkte Austausch mit Personen ermöglicht, die selbst schon im Rahmen eines Hochwasserschutzprojektes abgesiedelt waren. Über den Aspekt der Freiwilligkeit ist sie aber sehr froh, da sie so, entgegen dem Hochwasserschutzprojekt im Machland völlig individuell darüber entscheiden können. Hätten sie die Entscheidung, wie im Machland, direkt im Anschluss an das Hochwasser treffen müssen, hätten sie sich wohl wahrscheinlich direkt für die Absiedelung entschieden. Je mehr Zeit jedoch vergangen ist, desto stärker gerieten die Ereignisse in Vergessenheit. Zum Glück vergisst man traumatische Erlebnisse ja meist recht schnell. Ein Selbstschutz, der einem die Entscheidung zum Gehen aber nicht unbedingt leichter macht.

„Ein Bild hat sich für mich total eingeprägt. Das war eine Luftaufnahme von einem Flugzeug. Da ist um Mitterkirchen der Damm gewesen. Der Ort Mitterkirchen war trocken. Da hat man jedes einzelne Haus gesehen und da war nicht einmal ein bisschen ein Wasser drinnen. Und rundherum war ein Meer. Der Ort war wie eine Insel. Rundherum haben nicht mal mehr die Obstbäume herausgeschaut. Es war da hinter dem Damm wirklich sehr viel Wasser. Und da habe ich mir dann für mich gedacht, wenn Goldwörth Dämme bekommt und ich den Damm von der Rückseite ansehe, dann weiß ich, dass ich falsch liege. Dass ich im gefährlichen Bereiche liege. Und das war immer meine Überlegung. Ja, und dann vergeht wieder so viel Zeit. Man vergisst vielleicht die Eindrücke vom Hochwasser ein wenig. Es tut sich noch immer nichts mit den Dämmen. Und dann fragt man sich wieder, ob man das wirklich alles hinter sich lassen soll. Dann fühlt man sich wieder so wohl in seinen vier Wänden.“

Jenes Gebiet der Marktgemeinde Walding, welches heute als „Schutzzone Überflutungsgebiet“ gewidmet ist, ist schlichtweg zu dünn besiedelt, als dass sich bauliche Schutzmaßnahmen dort rentieren würden. Außerdem muss der Donau dringend wieder etwas von ihrem Retentionsraum zurückgegeben werden. Insbesondere in den Gebieten unweit des Wasserkraftwerks Ottensheim-Wilhering entstehen durch den Rückstau des Wassers enorme Wasserhöhen. Die Notwendigkeit die Stadt Linz zu schützen, macht es erforderlich, in dieser Zone das Wasser aus dem Flussraum abzulassen, um zu verhindern, dass es flussabwärts zu deutlich schwerwiegenderen Schäden kommt.

Dass bauliche Maßnahmen in ihrem Fall keinen Schutz bringen ist ihnen bewusst. Möglich wäre nur das Hochsiedeln oder eben das Absiedeln.

„Passiver Hochwasserschutz ist, wenn dir keine technischen Hilfsmittel bereitgestellt werden können, um dich sinnvoll vor einem Hochwasser zu schützen. Deswegen ist der passive Hochwasserschutz, glaube ich, gleichbedeutend mit der Absiedelung. Der einzige wirkliche Hochwasserschutz, der dir wirklich etwas bringt, ist die Absiedelung.“

Ein weiterer Grund, der die Entscheidungsfindung erschwert, ist die familiäre Situation. Für die nachfolgende Generation zu entscheiden, ist genauso falsch, wie diese schwerwiegende Entscheidung jemandem zu überlassen, der dafür noch zu jung ist, beziehungsweise im Moment viele andere Dinge im Kopf hat. Jede Generation hat unterschiedlich viel Energie in das Bestehende investiert und verbindet eine unterschiedlich starke Bindung zu diesem Haus. So ist es auch innerhalb einer Familie extrem herausfordernd eine Entscheidung zu treffen, die für alle zufriedenstellend ist. Aus diesem Grund werden sie sich die Entscheidung auch bis zuletzt offen halten und sich auch nicht zu einer Entscheidung drängen lassen, die sie im Nachhinein möglicherweise bereuen könnten.

Das Thema der Absiedelung ist permanent präsent und gerade unter den Betroffenen gibt es seit Jahren kein Gespräch mehr, in dem nicht darüber gesprochen wird. Der gesamte Prozess ist so langwierig, dass viele auch nach dem Absiedeln mit der Entscheidung und dem Zurücklassen des alten Zuhauses zu kämpfen haben.

Sich dabei aber auf die Suche nach einem Schuldigen zu versteifen, ist nicht sinnvoll, hilft den Betroffenen nicht und macht nur verbittert. Da ein Hochwasserereignis immer in Kombination einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren entsteht, könnte niemals ein Verantwortlicher festgemacht werden, der die Betroffenen vollständig entschädigt.

„Es ist schon alles auch eine finanzielle Frage, weil du ja nur 80 Prozent des Zeitwerts vom Haus erhältst. Und du musst dir einen Grund kaufen und dann noch etwas bauen. Also du wirst dabei sicher mit Schulden aussteigen. (...) Also ein Gewinn ist das keiner, so wie es oft andere sehen, die nicht betroffen sind.“

Das Hochwasserschutzprojekt, beziehungsweise die passiven Strategien zu bewerten, fällt der Interviewpartnerin schwer. Als Betroffene wird ihnen immer wieder gesagt, dass es für sie schlichtweg keine andere Möglichkeit zum Hochwasserschutz gäbe. Andererseits bedeutet es für sie aber auch einen schwerwiegenden Einschnitt in ihrem Leben. Sie glaubt aber auch nicht, dass durch eine frühere Einbindung in die Strategieentwicklung zur Absiedelung, diese Maßnahme von den Betroffenen besser angenommen worden wäre.

„Da schwankt man zwischen Zorn und Verständnis dafür, dass wir eben in der dünn besiedelten Zone sind.“

Zusammenfassung 4. Interview

Der Interviewpartner lebte zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 mit vier Familienmitgliedern aus drei Generationen am Hof der Familie, der bereits abgesiedelt wurde. In der Vergangenheit war man auch an diesem Hof, der kurz nach der Donau-regulierung Mitte des 19. Jahrhunderts erbaut wurde, häufig von Hochwassern betroffen.

Die Familie war, wie bei den meisten Landwirtschaften im Gebiet, bereits seit vielen Generationen dort wohnhaft. Nach Erhalt des Absiedelungsangebots entschlossen sie sich trotzdem recht schnell dazu dieses anzunehmen. Als neuer Hofbesitzer wurde dem Interviewpartner die Verantwortung für die Entscheidung über das Gehen oder Bleiben übertragen. Als er zum ersten Mal vom möglichen Absiedeln hörte, war er davon überzeugt, dass er ganz bestimmt nicht gehen würde. Rationale Gründe haben dann aber ganz klar überwogen und so fiel es ihm nicht so schwer zusammen mit seiner Familie an einem anderen Ort einen Neuanfang zu wagen. Die Tatsache, dass sie die Absiedelung sehr schnell vollzogen hatten und sich auch rasch nach einem

neuen Grundstück umgesehen hatten, machte es möglich, dass sie sich zum Zeitpunkt des Interviews im neuen Haus auch schon etwas eingelebt hatten.

Das Hochwasser 2013 traf sie besonders schwer, weil die Vorkehrungen, welche sie zum Hochwasserschutz auf Basis der Prognosen trafen, nicht ausreichten, und somit ein großer Teil ihrer wertvolleren Besitztümer den Wassermassen zum Opfer fielen. Nachdem sich das Wasser wieder zurückgezogen hatte, standen recht schnell einige Personen vom Bundesheer bereit, um sie bei den Aufräumarbeiten zu unterstützen. Eine Hilfestellung, die sie im ersten Moment zwar überforderte und das Chaos anfangs auch noch etwas ausweitete, aber auch ein schnelleres Aufräumen ermöglichte. Da im Anschluss ohnehin ein Abriss und ein Neubau der alten, schon recht mitgenommenen Bausubstanz geplant war, renovierte man den Hof auch nur notdürftig.

Bereits in der Endphase der Planung des passiven Hochwasserschutzes hatte er von einem anderen Betroffenen, der im Internet auf entsprechende Informationen gestoßen war, von den Vorhaben gehört. Offiziell hatten sie dann bei einer Informationsveranstaltung davon erfahren. Diese Veranstaltungen waren, seines Erachtens, jedoch nicht gut durchdacht und schlecht organisiert. Politiker informierten die Betroffenen darüber, was möglicherweise geschehen könnte. Genaue Informationen erhielt man aber nicht und eine Einbindung fand auch nicht statt. Als es daran ging, dass das Plenum ein paar Fragen stellen konnte, setzten sich diejenigen, mit der lautesten Stimme durch. Deren Äußerungen waren zumeist jedoch recht fragwürdig. Zudem handelte es sich dabei zumeist um Personen, die vom Hochwasser im Jahr 2013 und den geplanten Schutzmaßnahmen noch nicht einmal wirklich betroffen waren. Man hatte dann schnell erkannt, dass solche Veranstaltungen nur bis zu einem gewissen Punkt sinnvoll waren. Zu diesem Zeitpunkt stand eine offizielle Zusage für die Fördergelder noch aus. Somit konnten auch noch keine spezifischen Aussagen getätigt werden. Als das gesamte Projekt dann konkreter wurde, gab es keine derartigen Veranstaltungen mehr. Von da an gingen die Informationen von der Landesebene nur noch über den postalischen Weg direkt an die jeweiligen betroffenen Haushalte.

Den Zusammenschluss zur Bürgerinitiative hat er nur von außen verfolgt, da er sich mit deren Meinungen und Plänen nicht identifizieren konnte.

„Ich sage einmal, wenn man so eine exponierte Lage hat, wie es bei mir ist, dass einfach sehr wenige Häuser auf sehr viel Fläche stehen, dann war das für uns eigentlich schon klar, bevor das vorgestellt wurde. Dass, wenn wir wo drinnen sind, dann wird es eine Absiedelungszone sein.“

Das Bleiben wäre für ihn ebenso mit hohen Kosten verbunden gewesen, da nach dem Ausbau des Obergeschosses im Jahr 2010, nun auch die übrigen Wohneinheiten zu Hochwasserschutzzwecken irgendwie nach oben gesiedelt hätten werden müssen. Außerdem hätte auch die Bausubstanz, welche durch die vermehrten Hochwasser seit deren Bestehen Schaden genommen hat, saniert werden müssen. Somit stellte er die

Kosten des Absiedelns und die des Bleibens, unter Bedachtnahme des weiter bestehenden Hochwasserrisikos und der neuen Auflagen in der Schutzzone am bisherigen Wohnort, einander gegenüber und entschied daraufhin das Absiedelungsangebot anzunehmen.

Die neuen Vorgaben und Richtlinien in der Schutzzone hätten eine Erweiterung seines landwirtschaftlichen Betriebes unmöglich gemacht. Ein weiterer Grund, weshalb ein Bleiben für ihn nicht wünschenswert gewesen wäre. Insgesamt fühlte er sich aber nicht durch die Absiedlungsstrategie selbst eingeschränkt, sondern vielmehr durch eben diese Auflagen im Kontext der Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“. Damit war auch die Entwertung bereits vollzogen.

Die Suche nach einem Schuldigen hat er beendet und mittlerweile eingesehen, dass er dabei schlichtweg chancenlos ist. Der Ärger darüber, dass mächtige Akteure, wie die Kraftwerksbetreiber, nach dem Hochwasser 2013 keine neuen zusätzlichen Vorkehrungen treffen mussten, ist aber geblieben.

Die Absiedelung sieht er ganz eindeutig als freiwillig an, da er von niemandem dazu gezwungen wurde, diesen Schritt zu gehen. Er sah das Absiedelungsangebot als Möglichkeit für einen geförderten Neustart. Wenn man dieses nicht annehmen wollte, konnte man aber auch bleiben. Egal wie die Entscheidung ausfällt, man muss sich immer mit den Konsequenzen abfinden, die damit einhergehen.

„Aber wenn man den Gedankenschritt dann einmal gemacht hat, dass man sich vorstellen kann, wo man hingeht, und dass man sich dann auch darauf freut, dass man dahin gehen könnte, dann fällt die Entscheidung natürlich um einiges leichter.“

Vom Land Oberösterreich fühlte er sich nicht unterstützt. Es wirkte auf ihn eher so, als wären sie einzig an der Unterschrift des Absiedelungsangebots interessiert. Darüber hinaus dauerte es zwei Jahre bis alle Genehmigungen, die für den Neubau erforderlich waren, erteilt wurden. Dies war dem Interviewpartner nicht ganz geheuer und gerade in seiner Situation empfand er es als äußerst unangebracht. Der Gemeinde kamen in dem ganzen Prozess aber insgesamt deutlich weniger Aufgaben zu, als der Landesebene. Er hatte aber das Gefühl auf beiden Ebenen Hürden in den Weg gestellt zu bekommen.

Das unmittelbar anschließende Granit- und Gneishochland des Mühlviertels bietet Flächen unweit der Absiedelungszone, wodurch sich eine solche Strategie bestimmt leichter realisieren lässt, als dies im südlichen Eferdinger Becken der Fall ist. Ob sich diese Maßnahme für ein Gebiet eignet, hängt deshalb, seiner Meinung nach, immer von den konkreten lokalen Gegebenheiten ab. Passive Strategien im Hochwasserrisikomanagement sind demnach nicht automatisch die beste Möglichkeit.

„Also ich sehe das, dass sie da eine Absiedelungszone machen und wir da etwas gefördert bekommen, als freiwillige Maßnahme vom Staat Österreich. Es ist in keinem Gesetz verankert, dass die das machen müssen oder dass die einem da helfen müssen, oder sonst irgendetwas. Das heißt, das ist rein freiwillig von ihnen gemacht worden. Und ich bin jetzt nicht einer, der unbedingt darauf besteht, dass mir jemand etwas schenkt, ich will nur auch nicht, dass mir irgendjemand etwas nimmt. (...) Aber, wenn du unterstützt oder gefördert wirst, damit du dir wo eine neue Existenz aufbauen kannst, und genau so würde ich das sehen, dann kann man das nutzen, sage ich jetzt einmal. Und es ist für mich aus wirtschaftlicher Sicht auch sicher besser, wenn man sagt, ihr bekommt etwas dafür, wenn ihr geht. Dann ist das weg, dann kann das Haus keinen Schaden mehr machen.“

Die Möglichkeit bei einer Absiedelung aus einem Gefahrengebiet eine derartige Förderung zu erhalten, ist für ihn keine Selbstverständlichkeit. Vielmehr sollte man sich einmal für einen Moment überlegen, wie dies an den meisten anderen Orten auf dieser Welt gehandhabt wird.

„Ich sehe es auch nicht so, dass sie uns mit der Zonierung zum Zwecke des passiven Hochwasserschutzes etwas weggenommen haben, sondern vielmehr so, dass sie uns dadurch die Möglichkeit zum Gehen gegeben haben.“

Zusammenfassung 5. Interview

Zum Zeitpunkt des Hochwassers lebte der Interviewpartner mit zwei Familienmitgliedern auf seinem Hof, der seit vielen Generationen das Zuhause der Familie darstellte. Dieser Aspekt, die lange Geschichte der Familie an diesem Haus und die enge Verbindung des Interviewpartners und seiner gesamten Familie zum Hof war für die Entscheidungsfindung, ob abgesiedelt werden sollte oder nicht, ganz maßgeblich. Seit etwa 300 Jahren gibt es diesen Hof, der vor der Donauregulierung auf einer der zahlreichen kleinen Inseln im Eferdinger Becken errichtet wurde, an ebendiesem Standort. Aufgrund seiner Lage war die Hochwasserproblematik schon immer präsent.

„Ja, somit ist das halt schon immer irgendwo gegenwärtig. Sicher hat es halt damals geheißen, als die Kraftwerke gekommen sind, dass es besser wird, weil sie es besser regulieren können. Ist vielleicht auch so, oder vielleicht auch nicht. Das weiß ich ja nicht, wie oft sonst ein Hochwasser gewesen wäre.“

Da ihr Hof etwas höher liegt, als die Gebäude der anderen Bewohnerinnen und Bewohner in diesem Gebiet, hat vor dem Hochwasser im Jahr 2013, zuletzt im Jahr 1954 das Innere des Hauses, also der Wohnraum, durch ein Hochwasser Schaden genommen.

Als sie durch die Gemeinde von der Absiedelungsstrategie erfahren hatten, war die Hofübergabe noch nicht geklärt und alle hatten viele anderweitige aufwendige Verpflichtungen, die ihnen erst einmal deutlich wichtiger erschienen.

Die Möglichkeit einer geförderten Absiedelung erachtete er als enorme Chance, die ihnen von der Politik geboten wurde. In die Strategieentwicklung waren sie jedoch nicht eingebunden, wobei eine konstruktive Beteiligung für sie zu diesem Zeitpunkt ohnehin nicht realisierbar gewesen wäre.

„Nur gibt es halt einen sehr bitteren Beigeschmack für diejenigen, die diese Chance nicht annehmen, sodass sie die halt auch irgendwo enteignet haben, indem sie den Grund anders umgewidmet haben, wo man nichts mehr machen darf. Also grundsätzlich eine super Chance für diejenigen, die gehen wollen und gehen können. Aber halt für diejenigen, die da bleiben, für die haben sie es halt nicht so attraktiv gestaltet.“

Und trotzdem entschieden sie sich dann gemeinsam fürs Bleiben, wenn auch keine offizielle Unterschrift geleistet wurde, mit der das Angebot gänzlich abgelehnt wurde. Zum einen wegen der langen Familiengeschichte und zum anderen, weil das Haus deutlich höher steht, als die meisten anderen im betroffenen Gebiet und sie deshalb nicht so schnell von einem Hochwasser betroffen sind. Die flächendeckende Umwidmung zur Schutzzone kann er aber nicht nachvollziehen, weshalb sie sich auch ungerecht behandelt fühlten.

Hätte er die Entscheidung gefällt, das Angebot anzunehmen und abzusiedeln, wäre es, seines Erachtens, aber durchaus denkbar gewesen, dass es innerfamiliär zu Unstimmigkeiten gekommen wäre. Den Erhalt des elterlichen Hofes sah er auch als eine Art familiäre Verpflichtung an, nachdem er sich mit der Übernahme des Hofes gewissermaßen in die Geschichte der Besitzer des Hofes eingereiht hatte. In dieser Position die Entscheidung zu treffen, diese Geschichte zu beenden, nachdem alle vorangegangenen Generationen es geschafft hatten mit der Hochwassergefahr zu leben, wäre für ihn deshalb nicht in Frage gekommen, obwohl die neuen Auflagen gerade auch die Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes erschweren können.

Wegzugehen hätte auch finanziell eine noch größere Belastung dargestellt, als das Bleiben. Ein hochwassersicherer, nicht geförderter Neubau in der Schutzzone war schlichtweg die kostengünstigere Variante. Dabei entschieden sie sich außerdem für eine Maßnahme, die nicht nur der Höhe des Hochwassers 2013 standhalten wird, wie dies beim Dammbau im Eferdinger Becken für die Gemeinde Goldwörth geplant ist, sondern noch einen Spielraum von zusätzlichen zwei Metern aufweist.

Die vermeintliche Freiwilligkeit bei der Entscheidung für oder gegen ein Absiedeln, sollte, seiner Meinung nach, auch für die Umwidmung gelten. Auch die von ihm nun autonom getroffenen Maßnahmen zur Verringerung des Schadenspotentials im Hoch-

wasserfall sollten gefördert werden. Denn damit könne die Vulnerabilität effizienter verringert und das Restrisiko deutlich reduziert werden. Da dies aber eben nicht der Fall ist, ist auch die Absiedelung nicht wirklich freiwillig.

„Es ist nicht wirklich freiwillig, weil du ja dadurch, dass du da bleibst, Auflagen hast. Und das drängt dich ja zu einer gewissen Entscheidung. Und somit bist du nicht mehr 100-prozentig freiwillig. Weil 100-prozentig freiwillig ist es, wenn man sagt, es bleibt so, wie es ist oder ich habe die Möglichkeit eine Absiedelung in Anspruch zu nehmen.“

Somit fühlen sie sich eben schon auch irgendwie ungerecht behandelt. Die Tatsache, dass sie keine finanzielle Unterstützung dafür erhalten, dass sie das Schadenspotential eigenständig verringern, nur weil sie sich für das Bleiben entschieden haben, während das Projekt insgesamt so viele Millionen Euro umfasst und an anderer Stelle mit deutlich höherem Restrisiko Unsummen für einen Dammbau ausgegeben werden, ist für ihn schlichtweg nicht nachvollziehbar.

Kontakt hatten sie bis zuletzt immer wieder mit Verantwortlichen des Landes Oberösterreich, deren Beratung sich aber darauf beschränkte, die Absiedelung zu empfehlen. Auf Gemeindeebene hatten sie deshalb darum gebeten, persönliche Gespräche mit dem Bürgermeister zu führen. Folglich wurden sie von diesem noch einmal genauer beraten, indem er ihnen ihre spezifische Situation, mit den möglichen Chancen, aber auch den negativen Folgen, präziser darlegte. Dabei war es ihnen nicht nur ein Anliegen konkrete Informationen zu erhalten, sondern auch zu erfahren, wie die Gemeinde zur Absiedelung steht.

„Wir wollten wissen, wie die Gemeinde dahinter steht, weil das für uns natürlich auch wichtig war. Ich meine, das ist natürlich auch relativ, weil diese Perioden eines Bürgermeisters ja immer relativ kurz sind, aber trotzdem wollten wir wissen, wie die Sicht der Gemeinde ist. Will die Gemeinde, dass das Gebiet geräumt wird, oder ist es der Gemeinde, sage ich jetzt einmal, eher egal und kommt das nur von der Landesebene. Und das wollten wir auch einfach ein bisschen ausloten, wie das ist.“

Ein Austausch unter den Betroffenen hat seiner Meinung nach nur sehr eingeschränkt stattgefunden. Von einigen Nachbarn wüsste er bis heute nicht, ob diese sich für das Absiedeln oder für das Bleiben entschieden haben. Es scheint nicht nur eine individuelle Entscheidung zu sein, sondern, aus ihm unverständlichen Gründen, auch mit einer besonderen Geheimniskrämerei einherzugehen. Er zeigte aber auch Verständnis dafür, dass einige nicht gerne darüber sprechen, da der gesamte Prozess einfach eine so schwerwiegende Entscheidung erfordert, die sich für viele nicht ganz konfliktfrei gestaltet.

Gerade wenn verschiedene Generationen zusammenleben, sind Konflikte fast vorprogrammiert. Die Älteren haben oft ihr ganzes Leben lang diesen Ort ihr Zuhause genannt, an diesem Ort gelebt, gearbeitet und dabei immer alles dafür gegeben. All dies hinter sich zu lassen und dann sogar noch dem Erdboden gleichzumachen, ist einfach eine immens schwierige Entscheidung.

Als passive Hochwasserschutzmaßnahme erachtet er nicht nur die Absiedelung selbst, sondern darüber hinaus auch das von ihm umgesetzte Ausweichen nach oben. Denn dadurch wird das Schadenspotential ebenso verringert und das Restrisiko reduziert. Zudem sieht er die Absiedelungsstrategie eher als Fluchtstrategie, weil man ja nicht mehr von einem Schutz sprechen kann, wenn man nicht mehr an diesem Ort ist.

Dem Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken steht er insgesamt schon eher kritisch gegenüber.

„Es ist einfach nicht jede Situation gleich. Alleine von den Anfahrtswegen, von der Gefahrensituation im Hochwasser, von der Höhenlage, oder den Strömungsgeschwindigkeiten. Das sind einfach viele unterschiedliche Bedingungen, die Hausgröße, wie lange man schon da ist und das Ganze. Also ich finde, das hätte individueller betrachtet werden müssen.“

Sich die Entscheidung zum Gehen aber immer noch offen zu halten, erachtet er als wichtig. Sollte sich in den nächsten Jahren erneut ein katastrophales Hochwasser ereignen, sollten sich Betroffene, die erstmal in der Schutzzone geblieben sind, auch dann noch für das Gehen und die Annahme des Absiedelungsangebots entscheiden können. Schließlich wurden ja auch die Grundstücke ohne ihre Einverständnis zu einer Schutzzone umgewidmet und sie so auf Lebenszeit in der Nutzung ebendieser enorm eingeschränkt.

Zusammenfassung 6. Interview

Der Interviewpartner lebte zum Zeitpunkt des Hochwassers 2013 zusammen mit seiner Frau und seinen Kindern in einem Haus, welches er als Zubau zum etwa 200 Jahre alten Hof der Familie errichtet hatte. Die Nähe zur Rodl und zur Donau brachte schon immer ein sehr hohes Hochwasserrisiko mit sich, weshalb es beispielsweise auch in den Jahren 1954, 1965, 2002 und eben 2013 zu Hochwassern kam, die äußerst schadensbringend waren. Als der Zubau errichtet wurde, galt für ihn die Hochwassermarken des Hochwassers 1965 als entscheidendes Maß, und so erbaute er ihn auf einem Niveau von 1,6 Metern über Straßenhöhe. Da aber jedes Hochwasser anders ist und man ein höheres Hochwasser niemals ausschließen kann, reichte diese vorgenommene Schutzvorrichtung im Jahr 2013 nicht aus.

Er zeigte sich sehr unzufrieden mit der Aufarbeitung des Hochwassers durch das Land Oberösterreich. Zu diesem Zwecke hatten sie einen Universitätsprofessor aus Göttingen beauftragt, auf dessen Analysen sie sich in weiterer Folge immer wieder beriefen. Doch die Aufarbeitung des Hochwasserereignisses wurde nicht ganzheitlich vollzogen. Die Ergebnisse des Professors widersprachen zum Teil den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort. Hätte man die Ortskunde und die jahrelange Erfahrung der Betroffenen mit Hochwassern im Eferdinger Becken miteinbezogen, wären bestimmt korrektere Ergebnisse und folglich nachhaltigere Verbesserungen möglich gewesen.

Besonders markant am Hochwasser im Jahr 2013 war seine Höhe, auf die man als Betroffener, wenn man den offiziellen Prognosen vertrauen schenkte, nicht vorbereitet war. Während der Hydrographische Dienst bereits fallende Pegelstände prognostizierte, kam es über Nacht zu einem erneuten enorm schnellen Anstieg der Wasseroberfläche, um einen weiteren Meter.

„Und wo man dann gehört hat, Linz ist bei fünf Zentimeter knapp betroffen gewesen, der Marchfelddamm war auch voll bis auf die Kante hinauf. Ja, dann weiß man auch warum.. Auch wenn sie es nie zugegeben haben.“

Von der Absiedelungsstrategie im Eferdinger Becken hatten sie von der Gemeinde erfahren. Außerdem gab es große Informationsveranstaltungen, bei denen auch Vertreter, beziehungsweise Verantwortliche, der verschiedenen beteiligten Akteure, so auch vom Land Oberösterreich, involviert waren. Seiner Meinung nach konnte somit jede und jeder Betroffene, wenn diese es denn wollten, ausreichend Informationen erhalten. In die vorangegangene Strategieentwicklung des Landes selbst waren sie jedoch nicht eingebunden. Vor Beschluss der Zonierung waren sie durch die Gemeinde einzig über drei verschiedene Varianten in Kenntnis gesetzt worden.

„Die Schutzzone ist noch im Jahr 2013 ausgewiesen worden. So gegen Jahresende hin. Das ist aber eine logische Sache, weil man hat da quasi die Wassertiefen erhoben, und da wo diese Wassertiefen am höchsten waren, das ist zur Schutzzone geworden. Und das ganze Thema um die Schutzzone, wenn man sich ein bisschen damit beschäftigt, ist ja nichts Böses, sondern eine wirtschaftliche Geschichte. Was ist billiger, Schützen oder Abreißen. Und Schutzzone ist ja Retentionsraum.“

Aus diesem Grund sieht er nicht nur den Dammbau im Rahmen des Hochwasserschutzprojektes im Eferdinger Becken, sondern auch den Bau des Machlanddammes überaus kritisch. Diese Dämme bedeuten einen enormen Verlust an Retentionsraum, der deshalb an anderer Stelle durch eine Schutzzone gesichert werden muss.

Den Aspekt der Freiwilligkeit erfüllt das Absiedelungsangebot in seinen Augen auf jeden Fall, worüber er auch sehr froh ist. Denn eine Entscheidung zu treffen, die dann für alle gleichermaßen gilt, hätte wohl oder übel zu Konflikten geführt.

Als sie also vor dem Ausmaß der Zerstörung gestanden waren und dann auch das Absiedelungsangebot erhalten hatten, waren sie innerhalb der Familie doch recht unterschiedlicher Meinung. Der Blick zurück und die Frage nach dem, was sonst gewesen wäre, macht auf Dauer bloß unglücklich. Die einzige Möglichkeit war den ganzen Prozess so positiv als möglich zu sehen und die mit der Absiedelung einhergehende Chance, sich außerhalb des Risikogebietes etwas Neues aufzubauen, zu ergreifen.

Gerade auch der Austausch mit anderen Betroffenen im Machland war für ihn besonders wertvoll. Da seit deren Absiedelung schon etwas Zeit vergangen war, konnten sie auch über die längerfristigen Folgen sprechen.

„Und der hat mir eigentlich das Wesentliche mitgegeben. Der hat gesagt, setze dich mit dem Neid auseinander. Wenn du ihm nicht gewachsen bist, dem Neid, den du zu spüren bekommen wirst, dann gehst du drauf. Und darum.. Und das ist jedes Mal, wenn ich in die Situation komme, dann rufe ich mir diese Worte in Erinnerung.“

Ein Hochwasserextremereignis und die unterschiedlichen Strategien im Hochwasserrisikomanagement lösen bei allen unglaubliche Emotionen aus. Nicht nur bei den Betroffenen selbst, auch bei Außenstehenden oder um Haaresbreite nicht betroffenen Personen. Während die einen beklagen, nicht durch eine bauliche Maßnahme geschützt zu werden, sind andere wiederum unglücklich darüber, dass ihr Haus nicht im Bereich der Schutzzone liegt. Jeder ist in einer anderen Situation und wünscht sich deshalb etwas anderes. Es jedem recht zu machen ist dabei schlichtweg nicht möglich.

Der passive Hochwasserschutz, vom Angebot bis zum Absiedeln, war für ihn eine persönliche Angelegenheit, und nichts, das er mit anderen Betroffenen im Eferdinger Becken gemeinsam vollzog.

„Also ich war bei der Initiative ein einziges Mal. Und ich habe gesehen, dass das die Falschen sind. Das sind die Querulanten, die alles negieren, was geboten wird. Es ist ja immer so.“

Vielen Betroffenen gelang es, seiner Meinung nach, nicht einen objektiven, rationalen Blick auf ihre eigene Situation und ihre Möglichkeiten im Umgang mit Hochwasserrisiken zu richten. Andererseits zeigte er aber durchaus Verständnis dafür, dass es manchen aufgrund finanzieller Vorverschuldungen schlichtweg nicht möglich war, eine Absiedelung in Angriff zu nehmen.

„Diejenigen, die in der Schutzzone drinnen bleiben und jetzt wieder investieren, das ist ja so, wie wenn ich mir kaputte Aktien kaufen würde.“

Zeigte man Eigeninitiative und wandte man sich an das Land, konnte man bei der Erschließung und Umwidmung von Ersatzgrundstücken schon mit Hilfestellungen rechnen. Deshalb hatte er auch das Gefühl, dass man von Seiten der Politik durchaus

gewillt war, die Betroffenen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu unterstützen. Zum Zeitpunkt des Interviews konnte er ganz klar sagen, dass er durch die Absiedelung das Beste aus seiner Situation gemacht und für sich und seine Familie damit auch nachhaltig die bessere Entscheidung getroffen hat.

Zusammenfassung 7. Interview

Zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 lebte der Interviewpartner zu dritt in einem Zweigenerationenhaushalt. Bereits seit 1900 war die Familie dort wohnhaft und die Aufzeichnungen über das Bestehen des Hofes reichen sogar noch deutlich weiter bis ins Jahr 1740 zurück. Von Hochwasserextremereignissen war man an diesem Ort nicht so häufig betroffen gewesen. Vor dem Jahr 2013 ereignete sich ein solches zuletzt im Jahr 1954. Zwischenzeitlich war man aber immer wieder mit kleineren Hochwassern konfrontiert. Das Hochwasserrisiko gehörte somit zum Alltag dazu und beeinflusste auch die Art und Weise, wie man an diesem Ort gelebt und den Hof dementsprechend adaptiert hatte.

Seiner Einschätzung nach hatte man bereits im Jahr 2002 Flutungsversuche vorgenommen, damals hatte die Donau aber zu wenig Wasser mitgeführt, um auf Basis der Schäden eine Absiedelung durchzusetzen. Überhaupt schrieb er dem Wasserkraftwerk und seinen Besitzern eine ganz andere Rolle zu, als dies von offizieller Seite im Rahmen der Aufarbeitung des Hochwassers 2013 getan wurde.

„Um 1970 ist das Kraftwerk Ottensheim-Wilhering in Betrieb gegangen. Und im Wasserrechtsbewilligungsbescheid steht drinnen, dass die Kraftwerksbetreiber die Rinne, also den Fluss, so frei und rein von Verschmutzung halten müssen, wie der Zustand war, als sie das Kraftwerk errichtet haben. Sie müssen also Sorge tragen, dass die Schwemmstoffe und all diese Sachen wegkommen und diese keine Gefahr darstellen, wenn sich dadurch das Flussbett hebt und es zu Überschwemmungen kommt. Und da haben sie aber schon Baggerungen gemacht und haben es dann unter dem Kraftwerk wieder hineingeschmissen. Das hat sie aber auch nicht interessiert. Und dann haben sie in letzter Zeit überhaupt nicht mehr gebaggert, weil sie gesagt haben, wir machen da ein Überflutungsgebiet und wenn es passt, dann lassen wir dann den ganzen Dreck heraus. Und so läuft das. Weil es füllt sich ja immer wieder an. Das wäre ja eine Sisyphusarbeit. Du räumst es weg und danach kommt schon wieder etwas.“

Er hat in seinem Leben schon eine Vielzahl an Hochwassern miterlebt. Und doch unterschieden sich die letzten Ereignisse deutlich von den vorhergehenden. Er erkannte deutlich, dass diese künstlich beeinflusst wurden. Die Steuerung des Wassers konnte nicht mehr auf natürliche Weise geschehen sein. Auch in der Entwicklung des Hochwasserschutzprojektes blieb ein ganzheitlicher Ansatz aus, denn gerade die vom Men-

schen verursachten Versiegelungen und die unpassenden Nutzungen müssten kritisch hinterfragt und einkalkuliert werden. Es fehlt, seiner Meinung nach, in allen Belangen an Hausverstand.

„Früher war die Donau zwei Kilometer breit. Und dann ist das immer weiter zusammengedrängt worden. Seit 1861 hat sie jetzt den Verlauf, wie sie jetzt ist. Die hat sich zwar eingegraben, das muss man schon auch sagen, aber durch die Kraftwerke verlandet die Donau jetzt und sie hebt sich wieder. Und es greift eines in das andere über.“

Von der Umwidmung hat er durch die Gemeinde erfahren. Damit es aber überhaupt zu einem solchen Beschluss kommen konnte, wurde, seines Erachtens, von Landesebene auf die Gemeinden Einfluss genommen, da das Land das Hochwasserschutzprojekt im Raum des Eferdinger Beckens entsprechend ihrer Vorstellungen umsetzen wollte.

Die Informationsveranstaltungen, zu denen dann alle Betroffenen eine Einladung erhalten hatten, wurden entweder vom Land Oberösterreich, oder den jeweiligen Gemeinden selbst organisiert. Zu dem Zeitpunkt, als diese abgehalten wurden, war das Projekt, und so auch die Umwidmung und die Absiedelung, jedoch bereits beschlossen und eine wirkliche Beteiligung der Betroffenen faktisch nicht mehr möglich. Auch die Gemeinde selbst war in vielen Bereichen machtlos und Befehlsempfänger der höher stehenden Akteure. Wenn seinerseits ein Kontakt mit dem Land Oberösterreich bestand, dann handelte es sich dabei aber eben auch wieder um Personen, die nur die an sie erteilten Befehle ausführten. Mit diesen Personen selbst hatte der Interviewpartner auch keine Probleme. Unverständlich war ihm jedoch, dass sich von Seiten des Landes Oberösterreich niemand für irgendetwas verantwortlich zeigte. Stattdessen wurde die Verantwortung fast immer auf die Gemeinden und die Betroffenen selbst geschoben. Von Seiten der Gemeinde hatte er sich indessen aber jederzeit ausreichend unterstützt gefühlt. Nicht aufgrund dessen Ausführung, sondern wegen der Ausgestaltung der Bedingungen, bewertete der Interviewpartner das Projekt als nicht zufriedenstellend und mangelhaft. Die grundlegenden Ansätze des Projektes sind seiner Meinung nach aber nichtsdestotrotz sehr wertvoll.

„Nein, da müsste man lügen. Und ich muss auch das eine sagen, diese Schätzungen sind alle korrekt abgelaufen. Wenn da jemand sagt, er hat zu wenig bekommen.. Er hat halt nicht mehr gehabt.“

Seines Erachtens wäre es jedoch wünschenswert gewesen, wenn das Land auch andere Strategien zum Management von Hochwasserrisiken etabliert hätte. So hätten beispielsweise die bereits bestehenden Häuser hochwassersicher adaptiert werden können, indem die Betroffenen nach oben hin ausbauen und bei der Verwendung der Materialien im gefährdeten Bereich entsprechend vorsorgen, oder aber auch die Nutzung des Bodens, im Konkreten auch seine Bewirtschaftung, den Gegebenheiten angepasst werden können. Das war, seiner Meinung nach, aber nicht im Interesse der

Verantwortlichen. Vielmehr entschied man sich in den Gebieten, die man nicht zur Absiedelungszone erklärte, dazu, bauliche Maßnahmen umzusetzen. Dieser nun geplante Damm ist aber weiterhin mit einem enormen Restrisiko und zudem mit unglaublich hohen Kosten verbunden. Für die Umsetzung dieses Dammbaus fehlt ihm schlichtweg das Verständnis. Der eine Teil des Eferdinger Beckens soll als Retentionsfläche genutzt werden, während ein paar Meter weiter ein Damm gebaut wird, der die Gesamtsituation nur noch weiter verschlechtert. Deshalb ist er nun aber auch froh darüber, nicht mehr in diesem Gebiet zu leben und sich mit dieser Problematik nicht mehr auseinandersetzen zu müssen.

Den Aspekt der Freiwilligkeit sieht er nicht umgesetzt. Von den höherstehenden Akteuren ist dafür zu viel Druck gemacht worden, als dass man von einer freiwilligen Umsetzung durch die Gemeinde und die Betroffenen sprechen könnte. Außerdem ist für ihn der Begriff des passiven Hochwasserschutzes mit der Absiedelung viel zu kurz gegriffen. Vielmehr sollte eine angepasste Nutzung des Wohnraums und in diesem Zusammenhang eben auch das Hochsiedeln und die Nutzung hochwasserbeständiger Materialien und Bausubstanzen forciert werden.

Auch er engagierte sich anfangs in einer Initiative. Er war überzeugt davon, dass die Betroffenen, wenn sie an einem Strang ziehen würden, auch noch etwas in ihrem Sinne verändern könnten. Genauso wie die Bürgermeister haben aber auch die Betroffenen nicht an einem Strang gezogen und somit fehlte ihnen die notwendige Kraft etwas zu verändern.

„Ja, und jeder schaut wieder auf sich selbst. Da ist wieder nicht das Gemeinwohl, sondern der Eigennutz an vorderster Stelle. Das ist halt immer so.“

Als das Hochwasser 2013 kam, waren sie gerade dabei den Hof zu sanieren und für die Enkeltochter auszubauen. Und obwohl bereits zehntausende Euro in den Hof investiert wurden, entschied er sich dann, nachdem er alle möglichen Vorteile und Nachteile, vor allem auch für die zukünftige Generation abgewogen hatte, doch für die Absiedelung. Aufgrund seines Alters hat er diese Absiedelung dann auch so schnell als möglich vollzogen.

„Aber ich habe gesagt, so ist es am besten, rein rechnerisch. Da muss man rational und emotional trennen.“

Emotional belastend ist und bleibt aber die Tatsache, dass er schließlich die lange Geschichte des Hauses beendet hat. Mit der Absiedelung hat er eingewilligt, einen Hof abreißen zu lassen, der viele Jahrhunderte Menschen ein Zuhause bot. Menschen, die immer wieder mit Hochwassern zu kämpfen hatten, die oft enorme Ernteeinbußen zu verzeichnen hatten und deshalb hungern mussten, aber trotzdem immer weiter gemacht und niemals aufgegeben hatten.

Nicht das Absiedelungsangebot selbst, sondern die Umwidmung, und die damit verbundenen Auflagen und Einschränkungen überzeugten ihn schließlich von einem Neustart an einem anderen Ort. Rationale sowie wirtschaftliche Gründe standen also im Vordergrund, als er sich dazu entschied, nach einem neuen Haus Ausschau zu halten und das Absiedelungsangebot, nachdem er ein Haus mit passendem Preis-Leistungsverhältnis gefunden hatte, auch zu unterschreiben.

Heute ist er an seinem neuen Wohnort zwar glücklich, wenn es anstatt der Umwidmung und der Absiedelung eine andere Möglichkeit gegeben hätte, wäre er aber auch mit dem Verbleib in seinem früheren Zuhause zufrieden gewesen. Das hätte dem Staat, seiner Meinung nach, bestimmt auch weniger Geld gekostet. Sich aber weiter darüber Gedanken zu machen, was gewesen wäre, wenn er geblieben wäre, ändert nichts an seinen jetzigen Lebensverhältnissen, weshalb er für sich auch einen klaren Schlusstrich gezogen hat.

„Du musst einfach nach vorne schauen. Weil das alles nichts bringt. Du musst einfach loslassen, das ist genauso, wie wenn jemand verstirbt.“

Zusammenfassung 8. Interview

Die Interviewpartner lebten zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 zusammen mit ihrer Tochter auf ihrem Hof. Dieser wurde bereits viele Jahre vor ihrer Geburt errichtet und bot so schon zahlreichen Generationen ein Zuhause. Schon immer war die Hochwassergefahr an diesem Ort allgegenwärtig. Mit der Individualität eines jeden Ereignisses ging aber auch eine gewisse Unsicherheit einher. Größere und kleinere Hochwasser mit unterschiedlichen Schadenswirkungen hat es immer wieder gegeben. Besonders getroffen wurden sie aber beispielsweise im Jahr 1954, aber auch im Jahr 1965, in den 1970er Jahren, zu Beginn der 1980er Jahre und eben in den Jahren 2002 und 2013. Meistens waren zum Glück nur die Felder betroffen und das Wohnhaus blieb verschont.

Am Hochwasser 2013 war besonders herausfordernd, dass eine regelmäßige Information über die Pegelstände ausgeblieben war. Außerdem wurde in den Nachrichtensendern im Radio, aber auch im Fernsehen, nicht mehr, wie es bis dahin üblich war, über die Prognosen berichtet. Sie wurden nicht auf dem neuesten Stand gehalten und wussten deshalb auch nicht, auf welche Wasserstände sie sich tatsächlich vorzubereiten hatten.

Im unmittelbaren Anschluss an das Hochwasser waren sie von der großen Unterstützung und der Hilfsbereitschaft, welche ihnen durch die Bevölkerung, die Feuerwehr, ebenso wie durch das Bundesheer entgegengebracht wurde, schon sehr positiv überrascht. Dass etwas geändert werden musste und man nicht einfach wieder alles so aufbauen konnte, wie es einmal war, war ihnen bewusst. Aber gerade die Wasserkraftwerke wurden, ihrer Meinung nach, viel zu wenig zur Verantwortung gezogen. Denn

der Rückstau der Wasserkraftwerke kann gerade auch im Hochwasserfall die Oberlieger ganz massiv beeinflussen. Also müsste auch von diesem Akteur dringend etwas für den Hochwasserschutz getan werden. Wenig Verständnis hatten sie außerdem dafür, dass in den Ballungsräumen, wie etwa in Linz, die flussnahen Räume massiv übernutzt und verbaut werden. Dabei scheint man das Bewusstsein für einen Flusslauf völlig verloren zu haben. Denn die negativen Auswirkungen für die Oberlieger und Unterlieger werden aus wirtschaftlichen Gründen dabei ja scheinbar in Kauf genommen. Eine Entwicklung, die sehr alarmierend ist und nicht mit den Absiedelungsmaßnahmen im Eferdinger Becken vereinbar zu sein scheint. Nicht nur der Blick auf das große Ganze scheint aus den Augen verloren gegangen zu sein, auch den lokalen Gegebenheiten wird man damit nicht gerecht.

Aufgrund mehrerer tragischer Ereignisse innerhalb der Familie in den Jahren vor dem Hochwasser im Jahr 2013, stellten die Hochwasserschäden nur einen Teil der vielen Herausforderungen dar, mit denen sie in dieser Zeit konfrontiert waren. Bereits vor der Ankündigung der Umwidmung und der Absiedelungsstrategie waren sie einer enormen Belastung ausgesetzt. Das Chaos vor dem sie nach dem Hochwasser standen, erforderte aber so schnell es ging eine Renovierung, um einen bewohnbaren Zustand wiederherzustellen. Auch nachdem sie dann das Absiedelungsangebot erhalten hatten, mussten und wollten sie zumindest die notwendigsten baulichen Substanzen wieder bewohnbar machen. Im Nachhinein betrachtet handelte es sich dabei aber um verlorenes Geld, das sie umsonst in ihren Hof investiert hatten.

Wann und vom wem sie von der Umwidmung und der Absiedelung zum ersten Mal erfuhren, konnten sie im Interview nicht mehr genau sagen. Es gab auf jeden Fall größere Versammlungen, die entweder vom Land Oberösterreich oder von der Gemeinde organisiert wurden. Diese beschränkten sich jedoch auf die Vermittlung von ein paar allgemeinen Informationen. Bevor im Jahr 2015 dann die Schätzungen durchgeführt wurden, fanden auch im Jahr 2014 noch Veranstaltungen statt, bei denen etwa der Bürgermeister die Betroffenen nach deren Wünsche und Anliegen fragte. Das Projekt war zu diesem Zeitpunkt aber ohnehin bereits abgeschlossen und die Argumente und Meinungen der Betroffenen konnten nicht mehr eingebunden werden. Dies schien aber auch überhaupt nicht geplant gewesen zu sein.

Sie nahmen deshalb an einer Gemeinderatssitzung teil und erhoben einen Einspruch gegen die geplanten Maßnahmen in der Flächenwidmung. Aber auch die Gemeinde war in diesem Prozedere nur ein ausführendes Organ des Landes Oberösterreich. Das Land und diejenigen Betroffenen, die dieses Absiedelungsangebot unbedingt wollten, übten auf die Gemeinden entsprechenden Druck aus, weshalb es dann auch zu dessen Umsetzung kam. Im gesamten Prozess schienen die unterschiedlichen Akteure, ihrer Meinung nach, aber immer wieder gegeneinander ausgespielt zu werden.

Die Kommunikation mit den Ansprechpartnern funktionierte zwar, man konnte aber immer nur mit Personen in Kontakt treten, die über begrenzte Informationen und keine direkte Entscheidungsbefugnis verfügten.

„Also ich muss sagen, vielleicht hätten wir mehr fordern sollen. Weil von selbst kommt ja niemand. Aber unterstützt haben wir uns nicht gefühlt, weil ja niemand von selbst gekommen ist. Aber vielleicht haben wir es ja auch falsch gemacht. Weil wenn man selbst nirgends hingeht, und sich denkt, schauen wir, dass wir es schaffen. Es ist nie wer gekommen, der gefragt hätte, ob wir etwas brauchen. Im Gegenteil, wir waren einmal beim Land und da hätten wir noch etwas gefordert und dann hat der Verantwortliche gesagt, nein, das geht nicht.“

Einen Austausch mit anderen Betroffenen haben sie nicht gepflegt und auch die Bürgerinitiative interessierte sie nicht. Mit ihren Kräften waren und sind sie noch immer permanent am Limit. Sie waren mit sich selbst ausreichend beschäftigt und hatten deshalb auch keine Energie mehr, sich mit den Problemen oder den Meinungen anderer auseinander zu setzen.

Ein Hochsiedeln in das Obergeschoss wäre für sie und ihre Tochter nicht so einfach realisierbar gewesen, weil dieses über eine zu geringe Fläche verfügte. Sobald die Umwidmung also erfolgt war und die Auflagen bekannt waren, wussten sie, dass sie im Falle des Verbleibes auf ihrem Hof, auch aufgrund der ausbleibenden Förderungen, keine alternativen Hochwasserschutzmaßnahmen mehr umsetzen hätten können.

Die Tatsache, dass die Umwidmung der Grundstücke für das gesamte Gebiet erfolgte, unabhängig davon, ob die Betroffenen sich für das Absiedeln entschieden oder nicht, haben sie ebenfalls kritisch gesehen. Nun war ihr Grundstück auch offiziell von einem Hochwassergefahrengelände zu einem Überflutungsgebiet umgewidmet worden. Durch die Auflagen und die auf die Möglichkeit zur Absiedelung begrenzte Förderung fühlten sie sich aber schon fast dazu erpresst, das Angebot anzunehmen und ihren Hof zu verlassen.

„Ein Hochwassergebiet waren wir immer, wenn man das jetzt logisch überlegt. Jetzt ist in Aschach ein Kraftwerk und in Ottensheim ist ein Kraftwerk. Man kann eigentlich sagen, die haben das Ottensheimer Kraftwerk nur hingestellt, damit sie Linz schützen können.“

In dieser Situation große Geldsummen in ein altes, unverkäufliches Haus zu investieren, war vor allem auch für die Tochter nicht denkbar. Und so entschieden sie sich schweren Herzens doch dazu, das Absiedelungsangebot anzunehmen und mit dem Fördergeld einen Neustart zu wagen. Aber auch zum Zeitpunkt des Interviews fiel es der Interviewpartnerin noch immer schwer dem Neustart etwas Positives abzugewinnen und das neue Haus als Zuhause zu sehen.

Darüber, dass die Absiedelung anders organisiert wurde, wie beispielsweise im Machland, und sich jeder Haushalt individuell entscheiden konnte, ob er das Absiedelungsangebot annehmen wollte, waren sie aber schon sehr froh. Die Suche nach einem Ersatzgrundstück gestaltete sich jedoch schwer. Schließlich fanden sie aber doch noch jemanden, der bereit war Grundstücke zu tauschen, da ein Kauf für sie finanziell

nicht möglich gewesen wäre. Ihrer Meinung nach hätten die Verantwortlichen für die Absiedler auch passende Grundstücke zur Verfügung stellen müssen, um diese zumindest etwas zu unterstützen. Außerdem hätten die Hilfestellungen allen Betroffenen gleichermaßen entgegengebracht werden sollen.

Eine weitere Herausforderung stellte die Zwischenfinanzierung dar, welche sie sich zudem noch organisieren mussten, da der zweite Teil der Förderung erst nach dem Abriss des alten Hofes ausgezahlt wird. Wenn dieser letzte Schritt dann erfolgt ist, wird es ihnen, so hofften sie zum Zeitpunkt des Interviews, auch leichter fallen, sich einzulieben und mit dem Alten abzuschließen. Denn auf lange Sicht, da sind die Betroffenen sich sicher, wird ihnen diese Maßnahme schon Vorteile bringen. Mit dem neuen, altersgerecht gefertigten und eingerichteten Haus haben sie für ihre Zukunft bestimmt eine Erleichterung geschaffen.

Das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken hielten sie insgesamt für sehr fragwürdig. Sowohl die aktiven, als auch die passiven Schutzmaßnahmen schienen nicht gut überlegt. Die Kosten, die dieses Projekt verschlingen wird, sind enorm, und ob die damit einhergehenden Vorteile und Verbesserungsmöglichkeiten diese dann tatsächlich rechtfertigen, scheint zudem unwahrscheinlich. Die Natur insgesamt und die Donau im Konkreten müssten viel intensiver eingebunden werden und anstatt eines Hochwasserschutzprojektes, ein Hochwasserrisikomanagement im Fokus stehen. Dämme zu bauen oder die Ablagerungen vor den Kraftwerken nicht mehr auszubaggern sind definitiv falsche Lösungsansätze. Aber es spielen da einfach so viele unterschiedlich gewichtete Interessen, verschiedener Akteure in unterschiedlichen Machtpositionen zusammen, dass es einiger grundlegender Veränderung bedarf. Erst dann ist ein ganzheitliches, nachhaltiges Hochwasserrisikomanagement denkbar.

Zusammenfassung 9. Interview

Die Interviewpartner lebten zum Zeitpunkt des Hochwassers im Jahr 2013 zu fünft auf einem Hof, der bereits seit 1870 in Besitz der Familie war, und darüber hinaus sogar noch deutlich länger bestand. An diesem Ort war man schon immer mit Hochwassern konfrontiert. Sie gehörten zum Alltag der Menschen dazu. 1954 kam es zu einem besonders extremen Hochwasser, welches noch einmal um fast 1,5 Meter höher war, als das Hochwasser im Jahr 2013. Man lebte mit dem permanenten Hochwasserrisiko.

Ein Hochwasser ist schon seit jeher ein einzigartiges Ereignis. Häufig waren nur die Äcker, Felder und Gärten überschwemmt, hin und wieder auch die Wirtschaftsgebäude und der Wohnraum. Mit dem Kraftwerksbau ging dann aber das Versprechen einher, dass es nun keine Hochwasser mehr geben wird, und zumindest für die kleinen, vormals recht häufigen Hochwasser hat sich das auch wirklich bewahrheitet. Große Hochwasser, wie in den Jahren 2002 und 2013, konnten sie damit aber auch nicht aufhalten. Die Entwicklungen nach dem Bau des Kraftwerks Ottensheim-Wilhe-

ring, zu Beginn der 1970er Jahre, haben zu einem enormen Anwachsen des Schadenspotentials beigetragen. Während die Gemeinde Walding in diesem Gebiet schon immer recht zurückhaltend mit Baulandwidmungen und der Erteilung von Baugenehmigungen umging, wuchs die Gemeinde Goldwörth in den vermeintlich hochwasserisikofreien Gebieten in den Folgejahren durch das fahrlässige Verhalten der Verantwortlichen enorm an.

„Also die Schutzzone ist in Walding eh korrekt gehandhabt worden. Aber in Goldwörth hat man da geschlampt und Häuser bauen lassen. Weil es ist sogar direkt vor dem Hochwasser noch um eine Baugenehmigung gegangen. Bei uns gegenüber war das, auf der Goldwörther Seite. Mit allen Tricks haben sie es probiert und für uns war das eh immer... Wir haben es eh gewusst, dass wir im Hochwassergebiet sind.“

Im Jahr 2013 waren auch sie aufgrund der unzuverlässigen Prognosen des Hydrographischen Dienstes unzureichend vorbereitet. Alles, was sie vor dem Hochwasser mühevoll höher gestellt hatten, war nun erst recht dem Wasser zum Opfer gefallen.

Von einer möglichen Absiedelung haben sie dann zum ersten Mal von Nachbarn, also von anderen Betroffenen gehört, die jedoch auch noch nicht über irgendwelche konkreten Informationen Bescheid wussten. Es ging dann aber alles recht schnell, und bald wurden auch Informationsveranstaltungen vom Land und der Gemeinde abgehalten. Zudem gab es auch immer wieder Versammlungen, die von der Bürgerinitiative organisiert wurden. Sie selbst besuchten aber nur ein einziges dieser inoffiziellen Treffen der Initiative. Dort wurde unter anderem erwähnt, dass das Eferdinger Becken durch die Umwidmung nun ganz bewusst als Überflutungsfläche behandelt werde und damit insbesondere für das Stadtgebiet von Linz eine Entlastung bieten solle.

„Nein, befragt wurden wir nicht. Das ist festgelegt worden. Und wie gesagt, andere haben das schon ein Monat vorher gewusst. Das war eine fertige Tatsache, dass das eine Absiedelungszone wird. Und dass wir Hochwasser-sicher bauen können, das aber nicht gefördert wird. Diese Informationen hat es dann gegeben.“

Einen Austausch über das Gehen oder das Bleiben gab es in der Nachbarschaft zwar schon. Als es schließlich darum ging eine Entscheidung zu treffen, und diese konkret durchzuführen, war aber jeder Haushalt auf sich alleine gestellt. Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen und Probleme jede und jeder Betroffene diese Entscheidung mit sich selbst, beziehungsweise mit der eigenen Familie, ausmachen.

Bevor sie das Absiedelungsangebot erhielten, hatten sie noch den Ausbau, beziehungsweise einen Umbau, des alten Hofes geplant. Zu welchem es dann aber aufgrund der Auflagen und Regelungen im Zuge der Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“, die sie bei zukünftigen Veränderungen enorm eingeschränkt hätten,

nicht mehr kam. Als sie Ende des Jahres 2013 die Information erhielten, wurde zugleich bekannt gegeben, dass es sich bei der „Schutzzone Überflutungsgebiet“ auch um ein Absiedelungsgebiet handelt. Die offiziellen Veranstaltungen dienten zur Information über den Absiedelungsprozess und alle im Allgemeinen damit verbundenen Aspekte. So beispielsweise auch über die Schätzungen, die Aufteilung der Kosten, sowie die Eigenschaften, die ein Ersatzgrundstück mit sich bringen müsse, um als solches bebaut werden zu dürfen.

Sie machten sich also auf die Suche nach einem adäquaten Ersatzgrundstück, das ihnen, entgegen dem Absiedelungsprojekt im Machland nicht zur Verfügung gestellt wurde. Glücklicherweise fanden sie einen Landwirt, der bereit war, ein für sie passendes Grundstück gegen landwirtschaftliche Nutzflächen in der Schutzzone einzutauschen. Diese fehlende Unterstützung des Landes bei der Grundstücksbeschaffung stimmte sie zwar unzufrieden, zumindest die Erschließungskosten für das neue Grundstück und andere behördliche Kosten wurden ihnen aber fairerweise erlassen.

Insbesondere auch wegen ihres Alters entschieden sie sich dann eben für das Absiedeln. Denn falls sie in 10 Jahren möglicherweise erneut mit einem Hochwasser konfrontiert gewesen wären, dann hätten sie wahrscheinlich größere Schwierigkeiten gehabt dieses zu bewältigen. Die Kinder haben sie in diesen Entscheidungsprozess nicht wirklich einbezogen, da diese das Hochwasserrisiko und die Vulnerabilität, die an diesem Standort geherrscht hat, nicht richtig einschätzen konnten.

Eine Investition wäre ohnehin angestanden, um das Haus für die nächste Generation umzubauen. Diese Summe aber in ein wertloses Grundstück mit enormen Hochwasserrisiko zu stecken, erschien ihnen dann aber auch unlogisch. Und so entschieden sie sich, nachdem sie anfänglich überzeugt waren, dass sie bleiben würden, doch für das Absiedeln. Maßgeblich dafür war vor allem die Information, dass es sich nun auch offiziell um ein Überflutungsgebiet handelt. Da wäre es für sie auch nicht von Vorteil gewesen, wenn sie die Auflagen durch die Umwidmung nicht gehabt hätten.

Dem Aspekt der Freiwilligkeit stehen sie kritisch gegenüber. Ihres Erachtens kann die Absiedelung vielmehr deutlich treffender als freiwillige Flucht beschrieben werden. Von offizieller Seite hat man sich die Umsetzung der Hochwasserstrategie mit dem Begriff der Freiwilligkeit etwas erleichtert. Da man sich immer darauf berufen hat, dass es sich ja um freiwillige Entscheidungen der Betroffenen handelt, musste man auch keine Verantwortung dafür übernehmen.

Die Bewohnerinnen und Bewohner, die vom Hochwasser im Jahr 2013 betroffen waren, mussten zum Zwecke des Hochwasserschutzes, zum Teil schwerwiegende Veränderungsprozesse vollziehen, während im Handeln der Kraftwerksbetreiber und der Politikerinnen und Politiker keine Anpassungen zu erkennen waren. Gerade die Rolle des Kraftwerks wurde in der Aufarbeitung des Hochwassers nicht hinreichend beleuchtet. Denn auch für Laien ist leicht erkennbar, dass die Änderung der Wehrbetriebsordnung eines Kraftwerks auch auf den restlichen Flusslauf Einfluss nimmt. Erlaubt man

ein höheres Anstauen, ergibt sich ein Rückstau, der vor allem auch auf flussaufwärts liegende Gebiete wirkt. Im Hochwasserfall können solche Aspekte, oder auch die Nachlässigkeit beim Ausbaggern angestauter Sedimente die Hochwassergefahr und somit die Bedrohung für die ansässige Bevölkerung, enorm erhöhen.

Die Interviewpartner fühlten sich von den Verantwortlichen, den Kraftwerksbetreibern, aber vor allem von den Politikerinnen und Politikern absolut ungerecht behandelt und sozusagen für dumm verkauft. Für die Zukunft hoffen sie jetzt aber durch ihre Absiedelung nie mehr mit dem Thema Hochwasser konfrontiert zu sein. Sie haben in ihrem neuen Haus alles altersgerecht gebaut und eingerichtet, und können somit, ganz ohne Bedenken, positiv in ihre Zukunft blicken.

Das Hochwasserschutzprojekt im Eferdinger Becken insgesamt sehen sie recht kritisch. Vor allem für den kostspieligen Dammbau um den Kern des Goldwörther Ortsgebietes haben sie kein Verständnis. Individuelle bauliche Maßnahmen wären, ihrer Meinung nach, deutlich günstiger und auch effektiver gewesen.

Zusammenfassung 10. Interview

Der Interviewpartner lebte zum Zeitpunkt des Hochwassers 2013 mit seinem Vater am Hof der Familie. Die Geschichte des Hauses lässt sich bis ins Jahr 1675 zurückverfolgen. Seine Familie ist nun bereits seit drei Generationen an diesem geschichtsträchtigen Ort wohnhaft. Erfahrungen mit Hochwasserereignissen gab es schon immer. Vor der Donauregulierung befand sich der Hof auf einer Anhöhe am Rande der verzweigten Donauarme. Die Bewohnerinnen und Bewohner des Hofes waren auch in ihrem Alltag schon immer mit schwankenden Wasserständen konfrontiert und haben ihre Landwirtschaft und ihr Wohnen dementsprechend adaptiert. Besonders schwere Hochwasser hat man in jüngerer Vergangenheit in den Jahren 1954, 1965, 2002 und eben auch im Jahr 2013 erlebt.

„Die haben sich daran angepasst. Und da war das halt so, dass es zum Beispiel im Hof, aus dem Stall heraus, so eine Holzstiege gegeben hat und da sind die Kühe in den ersten Stock hinaufgebracht worden. (...) Also das heißt, da hat man wirklich in den ersten Stock, in den Futterboden die Kühe hinaufgetrieben und hat sie dann von dort wieder weggebracht. Und da ist in Walding keine einzige Kuh umgekommen.“

Im Jahr 2013 richtete auch er sich nach den Prognosen des hydrographischen Dienstes und rechnete deshalb nicht damit, dass in der Nacht das Wasser noch einmal so stark ansteigen würde. Folglich waren all die Dinge, die er davor vermeintlich vor dem Hochwasser in eine sichere Höhe gebracht hatte, zerstört worden. Da für ihn das Verlassen des Hofes nie in Frage kam, konnte er aus diesem Fehler nur lernen, dass es

im Hochwasserfall nichts nützt einem solchen Dienst zu vertrauen. Aufgrund des deutlich höheren Wasserpegels waren insgesamt viel mehr Haushalte vom Hochwasser betroffen und damit einhergehend deutlich höhere Schäden verursacht worden.

„Und es ist dann bestätigt worden, dass sie in der Nacht eine Krisensitzung hatten, ob man die Leute mit Sirenen warnen soll oder nicht. Und dann ist abgestimmt worden, nein, wir warnen die Leute nicht mit Sirenen, weil die dann völlig panisch werden.“

Das alte Bauernhaus zurückzulassen und an einem anderen Ort neu anzufangen, kam für ihn nie wirklich in Frage. Eine zu lange Geschichte und zu viele Erinnerungen hängen an diesem Ort, den er sein Zuhause nennt. Eine Absiedelung kam für ihn auch aus finanziellen und zeitlichen Gründen nicht in Frage. Nachdem er erst im Jahr 2012 die Renovierung und den Ausbau des Obergeschosses abgeschlossen hatte.

Den Beschluss zum Bleiben hat er zwar selbst getroffen, er stand dabei aber immer in intensiven Gesprächen mit seinen Geschwistern, dem Vater und vor allem auch mit seiner Frau. Glücklicherweise war die Entscheidungsfindung in seiner Familie harmonisch abgelaufen. Dass es in einem Mehrgenerationenhaushalt dabei aber auch zu Konflikten kommen kann, ist für ihn auch logisch.

„Ich glaube, wenn ich 20 Jahre gewesen wäre, oder auch vor der Renovierung, und das Haus wäre baufällig gewesen, dann hätte ich wahrscheinlich auch anders entschieden. Also kann man keinem einen Vorwurf machen, wie er sich entschieden hat. Die Entscheidung ist für jeden wahrscheinlich anders und für jeden ist sie schwierig.“

Ein Austausch mit anderen Betroffenen fand nur sehr eingeschränkt und beiläufig statt. Der Versuch sich auf Gemeindeebene zu engagieren und die Pläne für das Projekt zum Hochwasserschutz im Eferdinger Becken mit zu beeinflussen, fruchtete leider nicht. Dabei erstaunte ihn das fehlende Verständnis vieler Menschen für die Umwidmung zur Schutzzone und die damit einhergehenden Auflagen, die zu einer Teilentwertung seines Besitzes führten.

„Weil manche geglaubt haben, dass wir beim Hochwasser eh alles bezahlt bekommen. Das wird nie sein. Weil man erstens manche Sachen überhaupt nicht ersetzen kann und zweitens das, was man mit einer Rechnung belegen kann, das reicht man ein und dann erhält man einen Teil davon. Aber viele Sachen kann man gar nicht belegen, das ist halt so.“

Dass in diesem Gebiet ein aktiver Hochwasserschutz, beispielsweise durch einen Damm, nicht sinnvoll ist, war für ihn von Anfang an klar und deshalb auch nicht wünschenswert. Dafür ist, besonders auch im Bereich seiner Liegenschaft, der Grundwasserspiegel zu hoch und der Boden zu durchlässig. Dass das Land aber einzig die Absiedelung als passive Hochwasserschutzmaßnahme bezeichnet, ist, seiner Meinung

nach, zu kurz gegriffen. Seines Erachtens sind alle Maßnahmen, die den Eintritt eines Schadens ohne bauliche Schutzmaßnahme erreichen, als passive Hochwasserschutzmaßnahmen zu klassifizieren. Demnach würden beispielsweise auch das Vorabsenken der Donau, das hochwassersichere Bauen und eben auch das Hochsiedeln in das Obergeschoss dazuzählen.

„Alle Dämme, die gebaut werden, schränken den Fluss ein. (...) Das Wasser hat die Eigenschaft, wenn es sich nicht ausbreiten kann und eingeengt wird, dann wird das Wasser zwangsweise schneller und die Fließgeschwindigkeit erhöht sich. Das ist einfach so. Das braucht Platz und wenn es keinen Platz hat, dann muss es irgendwie schneller durch. Und das heißt, es wird auch ein Hochwasser schneller kommen, wenn jetzt alles verbaut wird. Das ist leider auch so. Und jeder Damm verschlimmert irgendwo auch die Situation für das nachfolgende Land.“

Eine Einbindung der Betroffenen in die Strategieentwicklung zum Hochwasserschutz hat nicht stattgefunden. Sie wurden gewissermaßen vor vollendete Tatsachen gestellt. Die einzige Möglichkeit mit abzustimmen, war im Zuge der Festlegung der konkreten Grenzen der Zonierung. Diese geschah jedoch nicht auf Ebene der Betroffenen, sondern nur auf der Ebene der Gemeinden. Bevor die Bürgermeister jedoch abstimmten, diskutierten sie auf eigene Initiative mit den Betroffenen über die jeweiligen Varianten, konnten aber mit der Entscheidung auch nicht alle Interessen vertreten. Spannend zu beobachten war für ihn in diesem Zusammenhang, dass das Land wiederum auf die Gemeinden Druck ausübte, und diese der Absiedelung folglich nur zustimmen konnte.

Er und einige andere Betroffene haben im Gemeinderat Ideen eingebracht, die aber allesamt nicht weiterverfolgt wurden. Damit wollte er aber keineswegs sagen, dass die Gemeinde nicht engagiert gewesen wäre. Gerade der ehemalige Bürgermeister der Gemeinde Walding hat sich stark für die Betroffenen eingesetzt und seine ganze Energie in eine Adaptierung des Hochwasserprojektes gesteckt. Leider ohne Erfolg. Gerade das Kraftwerk hätte durch eine Anpassung der Wehrbetriebsordnung die Möglichkeit, bereits vor dem Hochwasserereignis, regulierend zu wirken. Daran schienen die Verantwortlichen aber überhaupt kein Interesse zu haben und orientierten sich, seiner Meinung nach, stärker an der Energiegewinnung und ihrem Profit. Durch ein vorzeitiges Absenken des Wassers wäre zwar die Stromproduktion eingeschränkt, im Hochwasserfall könnten aber, wie in Studien nachgewiesen wurde, ganz klar positive Auswirkungen auf den Flusslauf erzielt werden. Er bedauerte deshalb sehr, dass der Politik in diesem Bereich gänzlich der Mut zu fehlen scheint, derartige Dinge vorzuschreiben, wenn Gefahr im Verzug ist.

„Und eigentlich heißt es ja in der Vorschrift vom Kraftwerk, glaube ich, dass im Hochwasserfall so gehandelt werden muss, als ob kein Kraftwerk da wäre. Also das Gewässer muss einen freien Fluss haben. Das wäre einmal das eine. Dann dürfte man ja eigentlich nicht regeln mit den Wehren, mit den Schiebern. Das zweite ist das, wenn sich da solche Ablagerungen bilden, ist da vorgeschrieben,

dass sie das regelmäßig ausbaggern müssen. So, und das ist eben nicht gemacht worden, oder man hat Jahre Zeit, und hofft, dass es vielleicht inzwischen eh einmal weggespült wird. Aber was mich dann am meisten geschreckt hat, so wie ich das jetzt sehe, wenn das Kraftwerk das jetzt ausräumen muss, früher war es der Verbund, heute ist eine Aktiengesellschaft, und es ist ein Gesetz und das Land ist eigentlich unser Gesetzesvertreter oder eben die Landesregierung. Die Regierung muss schauen, dass die Gesetze eingehalten werden. Dann müssten sie ja eigentlich schauen, so wie jeder, weil wenn ich zu schnell fahre, bekomme ich auch eine Strafe von der Behörde. Dann müsste die Landesregierung eigentlich auch schauen, dass diese Ausbaggerungen gemacht werden.“

Im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutzprojekt und der Absiedelung hat es verschiedenste Vorträge von den unterschiedlichsten Akteuren gegeben. Während man bei Veranstaltungen des Landes zu Beginn grundlegende Informationen erhielt, wurde zu einem späteren Zeitpunkt, erstaunlicherweise ebenfalls vom Land Oberösterreich, zu Gunsten der Kraftwerksbetreiber ein Modell vorgeführt. Damit sollte veranschaulicht werden, dass jene angestauten Sedimente, die den Staubereich des Kraftwerkes ausfüllten, scheinbar keinen Einfluss auf die Rückhaltewirkung des Wasserkraftwerkes hätten und folglich auch keinen Einfluss auf das Hochwasser genommen hätten. Dabei scheiterte nicht nur die modellhafte Vorführung, vielmehr wusste jede Person, die sich einigermaßen mit der Thematik befasst hatte und die etwas Ahnung von Wasserkraftwerken, Hochwassern und von den lokalen Gegebenheiten hatte, dass dies schlichtweg nicht der Wahrheit entspricht. All das ließ ihn als Betroffener doch sehr stutzig werden und die Frage nach den eigentlichen Interessen des Landes im Rahmen des Hochwasserschutzprojektes Eferdinger Becken beschäftigte ihn immer häufiger. Dabei war es überhaupt nicht notwendig sich Spekulationen und Mutmaßungen hinzugeben, da es, so erzählte er, eindeutige Indizien dafür gibt, dass das Hochwasser im Jahr 2013 durch die Kraftwerke ganz maßgeblich beeinflusst wurde. Sieht man sich die Pegelstände der unterschiedlichen Messstationen entlang des Flussverlaufes der Donau an, ist schnell ersichtlich, dass sich rund um Linz einige Pegelstände sehr eigenartig zueinander verhalten.

Die machtvolleren Akteure drehten und wendeten die Tatsachen, wie es für sie am passendsten war und so beendete er nach einiger Zeit zermüht seine Nachforschungen. Letzten Endes mussten nun aber die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, und somit auch die Betroffenen selbst, für die enorm hohen Kosten aufkommen, während die wirtschaftlichen Akteure auch dieses Mal wieder ohne Folgen davorkamen.

Zum Zeitpunkt des Interviews lebt er im oberen Geschoss seines Hofes. Das untere Stockwerk ist das ganze Jahr über relativ leer und nur ein paar Dinge werden noch in den Garagen gelagert. Um weiterhin an diesem Ort bleiben zu können, adaptierten sie die Nutzung des Hofes dahingehend, dass im Hochwasserfall der Schaden möglichst gering ausfallen würde. Diese Selbstvorsorgemaßnahmen zur Verringerung des Schadenspotentials wurden aber nicht gefördert. Bereits vor dem Hochwasser im Jahr 2013

hat er den Hof renoviert und das Obergeschoss ausgebaut. Dabei musste er viel Geld investieren und war so, als er das Absiedlungsangebot erhielt, auch aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, dieses anzunehmen. Da er es aber auch nicht bereuen wollte, das Angebot ausgeschlagen zu haben, beschloss er sich für die hochoffizielle Entscheidung noch so lange Zeit zu nehmen bis die Frist abgelaufen ist.

Mit der Höhe seines Wohnbereichs fühlt er sich nun sicher und ist auch der Meinung, dass dies für viele andere auch in Frage gekommen wäre. Er hat damit nun eine Reserve von 1,5 oder 2 Metern im Vergleich zur Wasserhöhe des Hochwassers im Jahr 2013. Auch das verheerende Hochwasser 1954 hätte nicht so weit nach oben gereicht. Durch die Umwidmung zur „Schutzzone Überflutungsgebiet“ kann die Raumordnung aber auch kein Hochwasser verhindern. Hochwasser sind immer unterschiedlich und so könnte es auch zu einem Ereignis kommen, dessen Pegelstand jenem aus dem Jahr 2013 noch einmal um mehr als 1,5 Meter übersteigt. Würde ein Hochwasser eine solche Dimension erreichen, dann wären viele Haushalte außerhalb dieser Zone ebenfalls schwer betroffen. Mit der Höhe seines Wohnbereichs sieht er sich somit besser vor dem Hochwasserrisiko gewappnet, als die meisten außerhalb der Zone liegenden Häuser.

Das Hochwasser selbst hat ihm bei weitem nicht so zugesetzt, wie die ganze Prozedur im Zusammenhang mit der Umwidmung und der Absiedelung. Er hatte versucht sich zu engagieren und zu beteiligen. Dabei stieß er jedoch auf viel Gegenwehr und Desinteresse von höher gestellten Akteuren, weshalb er sein Engagement schließlich einstellte. Trotzdem war die gesamte Thematik für ihn auch zum Zeitpunkt des Interviews noch immer sehr belastend.

Die passive Hochwasserschutzstrategie bietet Personen, die beispielsweise in einem Bungalow leben, oder ein solches Hochwasser aus anderen Gründen auf keinen Fall mehr miterleben wollen, die einzige Möglichkeit. Jede und jeder Betroffene hat aber unterschiedliche Grundvoraussetzungen, Wünsche und Einstellungen. Dabei scheint man mit der Strategie aber auf diejenigen vergessen zu haben, die lieber bleiben wollen. Durch das Bauverbot und die unterschiedlichsten zusätzlichen Einschränkungen besteht oftmals keine Möglichkeit zum angepassten Wohnen. Insgesamt fehlt dem Hochwasserschutzprojekt für das Eferdinger Becken die ganzheitliche Betrachtung und gerade auch die Nachhaltigkeit von Dammbauten ist, seiner Meinung nach, stark zu hinterfragen.

„Ja, in Goldwörth ist es so, dass da Zonen dabei sind, die sicher schützenswert sind durch einen Damm. Das haben sie auch vor. Nur, ich glaube, dass die Natur nicht so leicht einzuplanen ist. Wie gesagt, ich kann jetzt zwar auf der Karte den Damm oder die Hochwasserlinie bis zur Straße ziehen, aber was ist wenn jetzt die Rodl einmal so stark kommt und die wäre höher. Man blickt jetzt nur auf die Donau, und das ist einfach zu wenig.“